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

II. CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW

Information for citation:

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.

UDC 347.73

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

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

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

Information in Russian

**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

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

Introduction

Effective financial and economic policy is impossible without a system of public administration providing a mechanism that would reliably ensure the security and stability of the country's financial system.

In present environment, financial security is one of the most important factors in ensuring the national security of any state. The events of recent years taking place at the global stage and associated with aggravating tension in relations between individual states, slowdown in growth rate of the world economy, increasing complexity of economic growth, which led to new threats and risks, have set a challenge for the world community to protect financial interests.

The special position of financial security in the national security system of states necessitates elaboration of effective mechanisms for protecting national financial resources and preserving unity and integrity of the financial system both under the influence of external threats and in the presence of internal ones. Therefore, each country endeavors to ensure stability and sustainability of its national financial system. For example, the basis of financial and economic program of South Korea is the proposition of “the growing instability of the global economic system”¹; in France, the Organic Budget Law² provides procedures for allocation of two types of extra expenditure, one is a serious situation that does not lead to escalating budget shortfall, and the other is a very serious situation that threatens national interests (see Article 13 of LOLF).

The problems of understanding and identifying the main risks and threats to the financial interests of the state are relevant for Russia due to the need to improve the legal regulation for the mechanism of ensuring financial security. Equally important issues are the issues of legal regulation for application of security measures in the field of finance, since currently there is no algorithm for the assessment of threats and risks, as well as actions to coun-

teract them. Ensuring the protection from various threats and applying security measures in the financial area require the formation of legal regulation concept for financial security which currently does not exist. In this regard, the most important components of an effective financial security system and its elements are setting the specific goals, clear identification of threats, prompt decision-making and taking security measures.

The Object of and Threats to Financial Security

Financial security is a state of feeling protected against various threats in all branches of the country's financial system. Financial system should be considered as a common object of financial security, and “vital activity” of all social institutions of the state and its international “image” depend on how stable this system is functioning. Therefore, the priority task of financial security is to protect financial interests of the state. Other tasks of ensuring security in finance sector are:

- a) Identification and counteraction of sources of threats and financial security risks;
- b) Prevention of law violation in the financial area and adoption of comprehensive targeted programs that ensure compliance with financial discipline;
- c) Ensuring higher level of professional training for officials working for public authorities engaged in financial and anti-corruption activities;
- d) Improvement of legal mechanisms and use of effective legal tools to ensure financial security [5; 6, p. 45].

Financial security should be considered as a system category which includes: budget security, tax security, monetary and credit system security, and banking and currency system security. This classification defines industry-specific features of financial security which vary depending on security object. In addition, the system should include appropriate measures to support this system and the subjects that apply these measures, thereby ensuring the state of financial security.

Stable and reliable functioning of the financial system is impossible without protection of the Budget as its key institution that is the main centralized monetary fund used to express public interests and interests of society. From the legal definition of

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

² Loiorganique no. 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEX000005631294&dateTexte=vig> (дата обращения: 10.01.2018).

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

² Loiorganique no. 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances. Available at: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEX000005631294&dateTexte=vig> (accessed 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

the Budget (Article 6 of the RF Budget Code), it follows that the State implements accumulation and expenditure of funds intended for financial support of tasks and functions of the State and local government. It is commonly known that the organizational form of budget functioning is the Budget System based on the constitutionally fixed principles of federalism, which makes it necessary to ensure the state of security at all levels of the budget system.

The need to ensure security of the budget system is determined by significance of the budget, the level of incoming funds to the budgets of the country's budget system, and, accordingly, is determined by the efficiency of budgetary policy. The goal and the characteristic feature of budget security is ensuring effective and targeted use of budgetary funds. The emerged need to protect budgets of the country's budget system is determined by the following factors: 1) the need for budgetary funds sufficient to finance tasks and functions of the state; and 2) the presence of threats and dangers that negatively affect the process of forming and using budgetary funds. This need lies at the heart of the interests of the Russian state and closely interrelated and interdependent interests of budget recipients and other participants in budgetary legal relationships. It had a reason behind when the President of the Russian Federation noted in his message to the Federal Assembly of Russia that financial and macroeconomic stability in a federative state cannot be achieved without addressing the issue of increasing the financial stability of budgets of the constituent entities of the Russian Federation and municipal entities¹.

Establishing an effective budgetary system of the country requires from the state and local government bodies addressing the issues focused on increasing the stability of budgetary system, which is achieved: by ensuring the integrity and coherence of budgetary process at all levels of budgetary system; improving the quality of planning and execution of budgets; stable formation of the revenues and effective use of budget funds of the respective budgets. Therefore, security of budgetary system must be ensured at every stage of the budget pro-

cess by all participants of this process. However, problems in legal regulation of applying the budget security measures appear in practice. For example, a direct threat in this area is unauthorized use of budgetary funds, which is actually permitted by application of certain provisions of the Budget Code of the Russian Federation. Thus, the threat of violation of budgetary legislation arises when budgetary and autonomous institutions are provided with a budget subsidy. If the procedure for financing the government task execution by the specified institutions stipulated in the current legislation is followed, the question arises how to minimize threats (risks) of unauthorized use of funds when budgetary and autonomous institutions are financed from the budgets of the budget system but not included into the pool of participants (refer to Article 152 of the RF Budget Code) in the budgetary process. Moreover, Letter No. 02-13-07/3919 of the Ministry of Finance of Russia, the Russian Treasury No. 42-7.4-05/5.1-545 dated 26.09.2012 “Regarding Execution of Court Orders Providing for Foreclosure on Funds of Budget Institutions” breeds a situation that is not normal since it stipulates that a budgetary institution is not a participant in the budgetary process, and the subsidy (grant) received by the institution is not deemed as public funds, so that the norms of the budget legislation of the Russian Federation on unauthorized use of budget funds cannot be applicable to these funds.

Unauthorized use of budgetary funds is the main budget law violation set forth in Article 15.14 of the Code of Administrative Offenses. As was fairly said by E. S. Alekseeva, “The current arbitration practice generally allows us to formulate the point of view of the courts in such a way that punishable is the failure to achieve a goal for which budgetary funds were allocated. As for violations related to unlawful failure to comply with the established procedure for obtaining and spending budget funds, such facts on their own, according to judicial interpretation, are not considered as unauthorized use [1, p. 3].

It should also be noted that the Budget Code fixes the concepts of “targeted” and “effective” use of budgetary funds. However, legally, the definition of effectiveness is not recognized, there are no criteria for its evaluation. This circumstance is not a qualitative characteristic of the budgetary system

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

¹ Presidential Address to the Federal Assembly of December 1, 2016. *Parliament Newspaper*. 2016. No 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 «вплелось» 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 обеспечение 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 видового 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

security since it is practically impossible to justify the effective use of budgetary funds allocated to the subjects of the budgetary process.

Some issues of ensuring budget security, threats arising in the area of budget in terms of funds expenditure (consider funding for Federal Target Programs (FTP) as an example) will be discussed in the next section.

The system-based relations between the budget security and tax security are determined by the fact that tax revenues are the main source of income for all levels of the budget system. Taxes and dues as the main source of budget revenues determine the qualitative and quantitative parameters of constant budgetary financing. One of the indicators of a high level economic security is the stability of the tax sector [6, p. 13].

For the discussed issues, it is necessary to highlight existing problems of tax liability legal regulation that contribute to the emergence of threats and risks in formation of the revenue part of budgets of the country's budget system. The major bundle of threats in the tax sector is tax offenses. In current conditions, many countries classify tax offenses as one of the major threats to formation of the state budget. For example, the Government of Spain considers the dependence of state budget expenditures on revenues growth due to the fight against tax fraud¹.

Tax offenses are not a new social and legal phenomenon in Russia, it is firmly “woven” into the economy of the state. Activity or inactivity of a taxpayer, insurance contribution payer, tax agent and other entities for which the Tax Code of the Russian Federation establishes liability determined by the legislation as a tax offense is a direct threat to tax security. However, it is not correct to limit the threats to tax security only to the violation of tax legislation by the above entities. The destructive approach often used by the state in tax system is the reason of inefficient tax policy, imperfection of tax administration, latency of tax offenses.

In this context, it is important to note the threats generated by excessive tax burden, lack of interest consolidation between the state and a taxpayer, etc. In addition, effective tax administration, as a measure to ensure tax security, is hampered by individual problems requiring deep study. Thus, one of the main problems seems to be the fact that tax control in the form of a pricing agreement and horizontal monitoring is applied only to the largest taxpayers, whereas in current conditions, the budget system of the country is dependent on tax revenues from business activity of all types of taxpayers.

Given that the financial security is affected by the status of monetary and credit system the security of the monetary system and its elements recently has moved to a qualitatively different level. The security of monetary and credit system determines stability and security for the national currency, cash and non-cash settlements in close relationship with the security of banking and exchange sector. Conspicuous is the fact that not only settlements, payments of economic entities and citizens are viewed through the prism of cash flow but also the process of formation, distribution and use of centralized funds. As you know, functioning of financial system is determined by the movement of financial (monetary) funds linking its various sectors and elements. Since financial system is the common object of financial security, and the cash flows link the parts of the financial system to a single whole, monetary circulation should be viewed as a specific object of the state financial security. In this context, it should be noted that formation of an effective system of financial security is impossible without a stable and strong banking system that allows supporting the main financial and economic processes in the country.

Security of the banking system is assigned a special role in the mechanism of state management for financial sector since stability of cash flow, the quality of settlements between the state, business entities and individual citizens directly depend on the activity of banks. Financial consequences caused by insufficient reliability of the banking

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).

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

system functioning can cause serious deformations of the country's monetary system. It stands to reason that the events of the late 1990s served as a lesson pointing out the errors in placement of budget funds in private banks. Y. A. Geyvandov who analyzed the improper performance of banking activities by credit institutions once wrote about the need to introduce the concept of “legal regime of emergency in monetary sector” into the Russian legislation, and also suggested the development of methods and techniques to predict and regulate potential emergency situations in monetary sector [2, p. 290].

In relation to the discussed issues, an important role is played by security of business finance because unfavorable financial consequences expressed in low incomes and profits resulting from financial risks reduce the solvency and stability of the business entity and jeopardize financial interests of enterprise owners.

Thus, building a mechanism for ensuring financial security drives the need to identify threats and risks that emerge in functioning of the state financial system. If threats are discussed as certain factors hindering the security of financial system, its stability, as well as the status of danger for the fiscal system, banking system, and monetary circulation, one must proceed from the need for special activities to ensure security and counteract threats. Certainly, security status of the financial system should be created, secured and maintained. While the financial security of an individual enterprise is provided by efforts of the enterprise itself, its manager and employees, the security status and stability of the financial system on a nationwide scale is provided by the state authorities.

As known, financial security is a part of economic security system, therefore the concept of “financial security threat” should be defined through economic security threats.

The Russian Federation Economic Security Strategy until 2030, approved by Presidential Decree No. 208 of May 13, 2017¹, states that “the economic security threat” is a combination of conditions and factors that create a direct or indirect possibility of

inflicting damage to the national interests of the Russian Federation in the economic area. It should be noted that among the major threats to economic security in the sector of finance there are highlighted such challenges as reinforcement of structural imbalances in financial system; exposure of the Russian Federation financial system to global risks, as well as the vulnerability of information infrastructure of the financial and banking system; imbalance of the national budgetary system, etc. Consequently, the financial security threat should be understood as certain conditions and factors that impede security, stability of the financial system as a whole, as well as stability of the fiscal system, banking system, and monetary circulation.

The reasons that determine the nature of financial security are different. Threats can be external and internal. While for a specific enterprise, depending on the scope of its activities, the external threats are consequences of the state financial policy which directions are implemented within the country, for the financial security of the state, the external threats are linked to international policy and international strategy. Internal threats are significant circumstances that have a decisive negative impact on the financial status of a state or a specific economic entity, often result from ill-conceived decisions, miscalculations, risks, as well as offenses and non-compliance with financial discipline.

Division of threats into internal and external allows a clear systematization of the security mechanism and the use of appropriate and adequate security measures. While the internal factors that contribute to emergence and development of a whole range of threats to the financial system are caused by transformation processes in the country and the state of public administration, the external threats appear due to the growth of economic, financial crises that are progressing all over the world. Therefore, the priority task of ensuring financial security should be minimization, elimination of internal negative factors, since the country's stable financial system is a guarantee of national security.

In the literature discussing this issue, the major internal threats to financial security include insufficiently effective system of state financial control,

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

¹ Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. 2017. No. 20. Art. 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

lack of social focus of economies, decrease population solvency, low ability of financial system to reproduction, inadequate financial and economic policies focused on converting countries into the “raw material appendage” for highly developed countries. The key reasons for the emergence of external threats to Russian financial security include unprecedented impact of domestic and external policies of the state on international economic affairs and relations; loss of some Russia’s world economic positions as a result of its displacement from the global markets by foreign competitors, counteraction to Russia’s equal participation in international trade, etc.

Threats to financial security arising in various areas of functioning for financial resources and funds can be short-term, long-term, predictable and probabilistic. For example, the predictable threats may include risk of inflation, price growth, etc. Probabilistic threats presumably could include financial offenses, as any illegal acts of subjects (tax default, unauthorized use of public funds, etc.) would definitely have adverse consequences on the state financial system. At the same time, it is necessary to take into account that subjects of financial offenses are distinguished by their legal status in the relations that arise in formation, distribution and use of state and municipal funds. Therefore, in certain cases, the sources of threats to financial security can be the actions of officials working for the state authorities and local government who directly carry out financial activities of the state and municipal entities.

It is important to note that threats are not stable, their variability is influenced by various factors. It dictates that both financial system security threat identification format and legal mechanism to provide its security need to adapt to the changed conditions and current reality.

Budget and Legal Mechanisms Ensuring Financial Security

An important direction in ensuring the economic (financial) security of the state is the use of effective mechanisms and tools of budgetary expenditure which together with the effective control

reduce potential corruption, irrational and unauthorized use of budget funds, legalization of illegal income and its off-shoring, and ensure the achievement of strategic and current goals of budget planning to the maximum.

Improvement of the state financial activity in compliance with the evolving realities of economic and social life led to the need for more active application of budgeting based on the project management method. Familiar mechanisms for establishment and use of the development budget did not allow concentrating public financial resources on the most significant priority areas, they did not give the expected effect.

Government programs, federal and regional target programs can become one of the key directions in transition to innovative socially-oriented type of economic development of the country, a new level of economic security, creating conditions for improving the quality of life of Russian citizens. They are capable of giving a multifaceted effect and, along with the main goal, playing an important role in addressing social problems providing additional jobs, increasing employment and improving the welfare of the country population. Target financing programs can be taken as one of the important directions affecting economic growth as well as development of such sectors of economic activity as service, transport, communications, trade, public catering, agriculture, construction and other industries, thereby acting as a catalyst for social and economic development of the regions, and, accordingly, the Russian Federation as a whole.

Economic effect of targeted programs is achieved by attracting additional investments through Public and Private Partnership (PPP) mechanisms and economically attractive business conditions. The estimated economic effect of targeted programs includes improved infrastructure of a particular industry or region, improved domestic demand, increased gross domestic product and improved country’s balance of payments.

The budgetary effect from implementation of targeted programs is expressed in anticipated revenues to the budgets of the budgetary system of the Russian Federation, including off-budget funds,

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.

in the process and based on the results of implementation of measures provided by them, as well as in saving the federal budget. Additional budget revenues are expected due to increase in tax revenues from development and creation of new infrastructure facilities and additional development of business environment. Budgetary savings appear as a result of increased efficiency of public investment due to multiplier effect and attraction of private investors as well as savings due to improved population employment and economic development of the regions.

At the same time, it should be recognized that the mechanism for implementing state, in particular federal, target programs is far from perfect. Legal regulation of this area of the state financial activity is incomplete, and, in terms of coherence and compatibility with the current legislation, generally inconsistent.

Actually, the legislation, specifically the Budget Code of the Russian Federation, contains only most general provisions on the state programs and subsidies, composing the basis for their financing. All the specific regulation, detailed issues of financing and co-financing, including mechanisms of Public and Private Partnerships (PPP), are delegate to the Ministries and Departments which are coordinating and act as customers of the programs, i. e. to the level of executive orders.

In accordance with the Budget Code of the Russian Federation, the subjects of budget planning, i. e. the Ministries and Departments, develop subsidizing and distribution rules with respect to each type of subsidy. After passing the established procedure of approval by the Russian Federation Government, these subsidies are submitted for further review as part of the draft federal budget for the next fiscal year and target period. This is the way that legally establishes individual approach to each of the granted subsidy. In practice, there can be observed a wide variety of approaches, which differ both in content and form.

The Budgetary Code of the Russian Federation establishes that the rules for granting subsidy should contain a number of mandatory provisions, in particular subsidy target application, granting and expenditure conditions, criteria for selecting

subsidized objects, subsidy distribution technique, methodology for calculating the level of co-financing from the federal budget, procedure for assessment of subsidy efficiency, a list of subsidy efficiency indicators, schedule and procedure for reporting on execution of the subsidy terms, bases, procedure and maximum scope of reduction and redistribution of subsidies in the event of failure to execute the granting terms.

The Budget Code of the Russian Federation also establishes that when determining the target application of subsidies provided for co-financing of capital construction projects, the targeted (project-to-project) distribution of subsidies should be specified with indication of their sizes in respect to capital construction facilities which are impossible to put into service or operation without these subsidies. At the same time, with respect to these capital construction projects, the target distribution among the capital construction projects (upper level investment projects) included in long-term (federal) target programs should be approved by an act of the federal executive body, i. e. a state customer of the target program in agreement with the Ministry of Economic Development of the Russian Federation.

Thus, the major practical issues of using budget subsidies are resolved at the departmental level. There is a legislative gap, a broad dispositive field, between the general and special regulation. This gives rise to a number of intractable problems.

First of all, there are many provisions in the current Russian legislation which preclude most effective use of subsidies with the involvement of extra-budgetary sources. Such provisions may include imperfect competitive bidding procedures, insufficient flexibility of the current tax law, land settlement, fee policy, outsourcing restrictions existing for government bodies and institutions, etc.

Secondly, absence of clearly established in the law sufficient principles of cooperation with the private investor on a true partnership basis, possible benefits, guarantees and simplification of administrative procedures does not contribute to attracting private investments and development of Public Private Partnership (PPP). It should not be overlooked that subsidized are joint investment projects in the priority areas of social and economic development,

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» нормо творчество 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-

и. е. the state is primarily interested in implementation of such projects.

Third, the existing approach opens wide opportunities for subjectivism of civil servants, i. e. contains preconditions for their corrupt practices.

It is clear, that each target program has its specific features, but this has to do with its essential component. In terms of organization, administration and, that is important, financing they are implemented based on one and the same pattern. Therefore, there is a need, and what is more important, there is an opportunity, based on the existing practice, to select the most significant and typical provisions on target programs and to put them in the legislative form, “tighten” the executive bodies rule-making over its principal positions up to the level of the federal law. These may be one or two interlinked laws, for example, the federal target program law and public private partnerships law. There is no doubt that qualitative drafting of legal laws would remove the contradictions contained in the current legislation, potential interdepartmental problems and problems between the levels of the Russian budget system.

Another important problem of implementing federal target programs is their overload by obviously excessive financial control from the government. Since subsidies have federal origin and are partially or fully spent with participation of the RF subjects and municipal entities the control over them is assigned to numerous government financial control bodies. The external control is exercised by the Audit Chamber of the Russian Federation, regional and municipal control and accounting bodies. On the part of the executive authorities, financial aspects of federal target program implementation are controlled by the Federal Treasury and its divisions in the subjects the Russian Federation, financial control bodies of executive authorities of the subjects of the Russian and municipal settlements. Besides, there is a constant current control from the government body, i. e. the customer and coordinator of the target program.

As a rule, the law allows and even orders the state financial control authorities to go far beyond the financial control and only. For example, the Accounts Chamber of the Russian Federation

should audit the state programs of the Russian Federation (federal target programs) to assess the quality of their formation and implementation in terms of compliance of the progress and results of their implementation with specified requirements, validity and compliance with schedules for individual work phases and information on the provided resources, and correlation of the results with the spent federal resources. That is, all financial and economic activities of the target program participant are under control. Similar authorities are to some extent vested in other bodies of state financial control.

In the authors’ opinion, it is necessary to limit the scope of activity of the state financial control bodies to audit and verification of the state participants in target programs, to concentrate their efforts on monitoring the qualitative and financially sound preparation and estimation of investment projects, objective and careful selection of contractors from private entities, and their timely and complete execution of budget and monetary obligations.

Use of the target program approach to compilation and, especially, execution of the state budget, as it implies a wide application of PPP mechanisms, involvement of private businesses in addressing priority tasks of social and economic development of the country, potentially significantly reinforce the levers of state influence on real economic processes through the most direct and effective, i. e. financial, method. Government target programs are able to provide a diversified synergy effect, giving a push both to the development of industries and regions. Together with that, in order to minimize risks it is necessary to thoroughly study the key legal issues, update and, as necessary, evolve legal basis for their development and implementation.

**Legal Support for Public & Private Partnerships
with Involvement of Small and Medium-Sized
Businesses as the Condition to Build Social
Basis for the State Financial Security**

Economic security of the state, among other things, is ensured by the monolithic, structural and essential integrity of the economy, the effective level of interaction between its sectors, first of all, public and private. To achieve this goal, under conditions of dominating public finances and property, the development of public and private partnership

вите 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 каждая 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-

is essential as it ensures the merging of public and private resources to solve socially important tasks.

Public Private Partnerships (hereinafter referred to as PPP) is a fairly new topic for the Russian legislation. In the period of dominance of liberal economic ideas, it is not very important since they imply a free play of market mechanisms where the state is providing only socially-demanded regulation. Now, when the Russian economy is confidently moving toward classic state monopoly capitalism in combination with extensive social commitments, the PPP development can and should become an effective lever of economic and social development, diversification of the economy, enforcement and growth of primarily non-resource industries, growth of number, economic and social importance of middle-class, employment growth, expansion of the tax base, and from the political point of view, enhancement the Russian society stability.

Generally, PPP key forms in the area of economy and public administration may include any mutually beneficial forms of interaction between the state and business, including state contracts, lease relations, financial leasing, state-private enterprises, production-sharing contracts, concession agreements.

We need to consider, in this particular case, PPP from strictly economic point, among the basic features of which you may be the following:

– The PPP parties are the state and private business;

– PPP has a clear expressed public and social orientation;

– Interaction of parties is fixed on the official legal basis;

– Interaction of the parties has equal treatment nature;

– In the process of implementation of PPP-based projects, resources and contributions of the parties are consolidated;

– Financial risks and costs, as well as the achieved results are distributed between the parties in pre-determined proportions.

As a rule, PPP implies that it is not the state to be engaged into business projects but, on the contrary, the state invites business to participate in socially significant projects.

Currently, the state is quite actively using PPP mechanisms, though there is one feature. On this basis, large-scale infrastructure and commodity investment projects are being implemented with participation of large private partners. Such projects are unique in nature and, as a rule, a special legislative base is created for them. To ensure a common legal background, the law of concessions and production sharing agreements are used, the peculiarity of which is their temporary nature, reservation of property right by the state without involving public finances, which is only one of PPP forms that is not suitable for active participation of small and mid-size business.

At the same time, in the area of public finance, a transition mainly to the program target method of federal funds expenditure is declared. Socially focused federal and regional target programs are being developed and introduced in different industries, which, on the contrary, anticipate a wide attraction of private investments to implement relatively small investment projects, with the government investment share being, as a rule, 20–40 % of total costs.

It should be noted that due to the budget restrictions at present time in the Russian Federation there is no opportunity of financing the whole of the essential public infrastructure required to exercise the powers of the Russian Federation, the subjects of the Russian Federation and municipal settlements in relevant areas of activity using exclusively budget funds.

Meanwhile, small and medium enterprises have a sufficient potential to address serious problems. Let us recall that a small enterprise can use up to 100 employees and draw funds with revenues up to 400 million rubles per year, while a medium enterprise, correspondingly, up to 250 employees and up to 1 billion rubles. These are sufficient funds to create capital construction projects in the area of public housing, consumer infrastructure, entertainment industry (show business) and many others.

Financing of similar projects through state target programs goes by means of allocation of budget subsidies. General provision on subsidies, as was mentioned above, are contained in the Budget Code

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 регионального 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.

of the Russian Federation, but the statutory regulation of all specific practical topics attractive for a private partner, is delegated to the level of RF government, and even more specific, to the level of ministries and departments, i. e. government customers and coordinators of target programs. This originates a wide variety of approaches to determining the forms of implementation and the mechanisms of public-private partnership at the level of drafting, conclusion and execution of agreements on investment projects. The uncertainty of “rules of the game” is not conducive to sufficient attraction of private investments for socially important purposes. So far, the current legislation is lacking sufficient legal conditions for investment in long-term projects to improve accessibility and enhance the quality of public services on risk-sharing basis and attracting private investments and expertise, i. e. to PPP projects.

There comes only one conclusion. If we want to seriously engage small and medium-sized investor in addressing socially significant economic problems, we need to enact adequate legislation capable of rousing the interest of such an investor. Federal Law on PPP adopted in 2015 has become an important step forward, though has not resolved all the existing practical problems.

In the absence of effective and sufficient regulation of PPP contractual tools at federal level, some constituent entities (objects) of the Russian Federation started to develop and adopt regional laws on public-private partnership. To date, regional PPP laws have been adopted in more than 60 regions of the Russian Federation. Mainly, the purpose of developing such regional laws is to create a legal tool that would become an alternative to concession agreements. Analysis of regional legislation in the field of public-private partnership allows us to distinguish two main groups of regional laws. Part of the laws contain sufficiently detailed regulation of PPP issues and in many respects have similar provisions with the civil law of St. Petersburg on PPPs¹, include detailed description of PPP forms, including forms of public partner participation, partners' rights guarantees and a number of

other key provisions. Most of regional laws contain a framework regulation of PPP relations, include only general provisions, often composed of several articles, and are in fact declarative documents.

Analysis of legislative acts of the Russian Federation and RF subjects, as well as Russian established practices of PPP projects implementation showed that at present there is no possibility of implementing PPP projects through cooperation forms used in the global practice. Norms of the Russian legislation imply use of limited number of models predominantly within the framework of concession agreements. It significantly limits the abilities of investor to attract loan-based funds.

One of the key problems of regional legislation about PPPs is the existence of risks of contradiction between the abovementioned laws and, therefore, specific provisions of PPP project agreements implemented in accordance with such laws, and imperative norms of federal legislation.

It is important to note that these risks are objective, caused by lack of proper regulation of relationship in PPP at the federal level and in general do not depend on the quality of preparation of the laws for constituent entities of the Russian Federation.

In international practice, legal regulation of PPP, legislative provision of the conditions for its functioning in different countries is sufficiently flexible and based on consideration of the national law features. The majority of economically developed countries where the PPP mechanisms are widely and actively used do not have a specific law on public-private partnerships. Meanwhile, the adoption of special legislative act on PPP in Russia was a step in the right direction since it allows solving a variety of strategically important problems, among which is ensuring consensus of opinions and the unity of views between the state, business and society on the way to develop the institution of PPP in Russia.

Overall understanding of the signs and key characteristics of this tool of modernization of the Russian economy will make it possible to use public-private partnership on a par with other mechanisms of attracting private investments in the economy by eliminating legislative restrictions and reducing the risks and costs.

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.

¹ St. Petersburg Law No. 627-100 “On Participation of St. Petersburg in Public-Private Partnerships” of December 25, 2006. *Bulletin of Saint Petersburg City Administration*. 2007. No. 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.

It is also necessary to stimulate the congruence of the approaches existing in public authorities to understanding the specific role of the state in the modern economy and the need to determine the list of public powers and tasks for implementation of which the state is ready to engage private entities, and also to designate the range of issues under the jurisdiction of each level of government as well as assess the degree of control and responsibility of to the state in those functions that are transferred to execution by private business.

The process of detailed comprehension of public-private partnership will help to better understand the role and place of PPP in today's current sharing between the public and private economic sectors from total state regulation and monopoly execution by public entities of the entire spectrum of socially significant services and government powers to their complete transfer to private business structures.

At the same time, it is obvious that the successful establishment of PPP principles is determined by a whole system of interrelated legal norms from different branches of legislation, i. e. budget, tax, administrative, land, corporate, anti-monopoly, labor, and civil law tools, i. e. agreements of lease, sale, service, loan, assignment of rights. Therefore, the coherence of the entire system of legal regulation of public-private partnership is crucial.

It should be pointed out that in any case the legislation assumes only a competitive procedure for concluding PPP agreements. At the same time, since a private partner already passes through a competitive selection of investment projects it is expedient to withdraw agreements within the framework of public-private partnership from the scope of general laws on competitive procurement and the competitive procedure for obtaining land, etc. Moreover, they are focused on solving socially significant tasks. The effect of federal laws governing the placement of orders for supply of goods, performance of work, rendering services for state and municipal needs, should not apply to relations related to the conclusion and implementation of agreements on PPP. Accordingly, PPP agreements in the form of concession agreements should also

be withdrawn from their operation due to the fact that a separate competitive procedure for concluding them is established for concession agreements. For non-concession PPP forms, separate procedures for concluding a PPP agreement at each level of the budget system should be established.

It is also necessary to make changes in the Land Code of the Russian Federation¹ in terms of establishing the possibility of granting a land being a state-owned or municipal-owned property on which the object of PPP agreement is located or which is necessary for the fulfillment of obligations by the investor under the PPP agreement in the course of a common bidding for implementation of PPP agreement. We believe that the provision of land for the activities under PPP agreements should go without any bidding process (tenders, auctions), and without the prior approval of the object (facility) placement, since PPP agreement is already concluded based on the results of competitive procedures.

In addition, to adequately use the PPP mechanisms, changes should be made in the Tax Code the Russian Federation. For instance, the tax regulations envisaged for concessionary agreements shall cover all types of PPP. Besides, the issues of accounting the activities subject to tax under PPP agreement, determining the initial cost of property obtained as the object of PPP agreement, depreciation cost, procedure of taxing the activities under PPP agreement, should be revised.

Private business owners also need the state support in the field of credit relations. At this moment of time, on the part of the Central Bank of the Russian Federation, there is excessively harsh and disproportionate to risks regulation towards lending small and mid-size businesses by commercial banks disregarding the real economic situation, i. e. absence or insufficiency of pledge or bank accounts etc. It would be reasonable to provide some mechanisms which would allow the banks to loosen requirements to a loaner, i. e. the participant

¹ Land Code of the Russian Federation No. 136-FZ of October 25, 2001. *Collection of Legislative Acts of the Russian Federation*. 2001. No. 44. Art. 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, лишать 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 корпоративного 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

of investment projects within PPP, as well as specific guarantees or tri-lateral contracts including the state, bank and investor.

The question of guarantees is one of the key issues of interest for the potential investors. However, the budgetary provisions of the Civil Code of the Russian Federation alone are apparently not sufficient here. Important is the stability of compliance with the terms of agreement, confidence that there wouldn't be any actions from the state which aggravate the position of private partner and deprive him of what he has the right to expect when concluding the PPP agreement. Certainly, as a general rule, a private partner must have the right to compensation for damages in the amount of actual damage and lost profit including the amount of income not received, incurred as a result of illegal actions (inaction) of the state bodies, local authorities or officials of these authorities, in terms of fulfilling obligations of a public partner under PPP agreement.

It would also be advisable to amend a number of regulatory legal acts of the Government of the Russian Federation, including the reason to establish the possibility of obtaining the Russian Federation state guarantees when implementing PPP agreements.

At the same time, in our opinion, in certain cases, a PPP agreement should provide possibility to transfer ownership rights for the object under PPP agreement from one party to the other. This will require changes and amendments to the legislation on privatization but such that would not lead to the loss of budget revenues and corruption-type abuses.

If the state succeeds in creating stable and understandable conditions for involving medium and small businesses in active solving social and economic problems, providing a comfortable business environment and guarantees against arbitrary actions, this can radically change the image of the country, help overcome the resource-based dominant in the economy, significantly raise the social standard of living, radically improve the economic security of the country. Moreover, it is no less important that a real public-private partnership involving small and medium-sized businesses can stir up

the energy of millions of economically active people, entrepreneurs who want and can make a better life and their country is richer and stronger.

In the context of the issues being considered, we need to identify the problems of legal regulation improvement for project financing.

In Russian legislation, the term “project financing” is not used. Nevertheless, the project financing is, although one of the new, but already widely spread forms of investments management in projects of real economy sector both in industrially developed and developing countries.

The necessity to develop a legal regulatory base of project financing for practical application of this form of financing is currently obvious in Russia. This is promoted, at least, by two factors.

On the one hand, the economic situation in the country does not inspire optimism. According to the forecasts of state economic departments and outside experts, the Russian economy is anticipating slow down for a fairly long period of time. This suggests that the stake only on the large state-owned, semi-public and private corporations does not ensure any desired result. These enterprises are narrow focused, slow-responding, substantially dependent on the world financial situation and political risks. Besides, as the experience shows, significant part of the owners and top-managers of the large corporations are going to bequeath their children not their business but only the money received from the business allocated on off-shore bank accounts. Thus, they do not have an incentive to invest in non-core assets, even though they would be socially significant.

On the other hand, expenditure of budget funds for the purpose of development of various social priority economic sectors is more and more dressed in the form of state (federal and regional) target programs that imply attracting the bigger part of invested funds from off-budget sources. Since the investment projects intended to be implemented under these programs require a relatively small amount of funds, and a moderate profit is expected at the output, they are not of any interest to the large-scale companies. The main role here is given to medium-sized and small companies which have limited capacity in terms of loan assets and demonstration of strong cash flows. Therefore, they need

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 последний. 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-

special, more favorable credit conditions in commercial banks.

The actual need for structural reconstruction of the Russian economy and fundamental modernization of its technical base will inevitably lead to emergence of such forms of the financing the investment projects as project financing. This is perfectly understood in the banking environment, therefore, many of the Russian commercial banks have created project finance departments in their structure.

Among the existing definitions of project financing, in this case we mean the most suitable for small and medium-sized businesses target loans to a borrower for the implementation of an investment project without recourse or with a partial recourse of the lender to the borrower, where money flows generated by the project are used as collateral for repayment of borrowed funds.

The specific nature of this type of investment is that the assessment of costs and revenues is carried out taking into account the distribution of risk between the project participants.

In the world practice there are several types of project financing.

Financing with full recourse to the borrower is usually applied to the financing of small-scale, low-profit projects. In this case, the borrower assumes all the risks associated with implementation of the project.

Financing without recourse to the borrower implies that all risks associated with the project are incurred by the lender. These projects are the most profitable and attractive for investments, resulting in competitive products.

For financing with limited recourse to the borrower, all participants share the risks generated by the project, therefore, everyone is interested in successful results of the project at all phases of its implementation. This is the most common form of financing.

If we talk about the project financing from the point of view of commercial banks, then credit operations within the project financing for them are characterized by an increased risk. The case is that in the classical pattern of the projected financing a bank issues a loan to a borrower without recourse (non-recourse loan) to the latter. The only source of remuneration for the bank is the income received from implementation of the investment project.

In return of the risk taking the commercial bank gets the right to receive a higher interest. Naturally, it is profitable for the bank to take high risk only in that case if the investment project promises a very high profit, which is possible, for example, in power generation, extractive industries (mining), primary processing of raw materials where large companies operate. In fact, the production of consumer goods, science-intensive industries, part of machinery, pharmaceuticals, construction and service are outside the project financing.

In the world practice, there prevail schemes of project financing with a limited recourse of a bank to a borrower. Under Russian conditions, the banks prefer to apply financing patterns with a full recourse of a bank to a borrower. Although the latter is often referred only to the category of project financing, in fact, it is a question of traditional bank crediting of investment projects, when the borrower's payment obligation include not only, and sometimes not so much, the quality of the project but also the borrower's cash income from his general economic activities, assets and various kinds of guarantees and sureties.

Large companies do not need project financing. They have sufficient collateral and they prefer traditional forms of bank lending, which are easier and cheaper. But an overwhelming number of small and medium-sized enterprises which are capable of implementing serious and necessary investment projects do not have the necessary collateral and cash flow.

Of course, project financing is generally characterized by increased risks for the lending bank and has an external resemblance to venture financing. However, these financing mechanisms are fundamentally different. Venture financing is provided from venture capital funds, which are specially created to finance projects with high and very high risks. As a rule, these are projects related to the development of new technologies and new products. Accordingly, in venture financing, risks of scientific and technical nature and commercial (market) risks prevail.

Project financing affects in most cases well known technologies and is oriented to the production of traditional goods and services, where design, production and operational risks prevail, such as delay in commissioning the facility, exceeding construction estimates, low quality of equipment and

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.

construction work, elevated raw material prices and other elements of production costs; unqualified management of the facility at the phase of operation and maintenance. Thus, the implementation of projects with project financing is more predictable than the implementation of innovative projects.

Given the increased risks, in estimation of the project banks proceed from the principle of a worst-case forecast. When analysing the safety margin of the project, the least favorable scenario is laid in the calculations. At the same time, banks compensate for the increased risk by increasing the margin rate. The main guarantees for banks are the company's contracts, licenses and exclusive rights to use and develop valuable assets or technology and manufacture competitive products. The main protection of the loan is, as a rule, clearly and explicitly prescribed sale contracts for the product range or services produced under the project, as well as, naturally, all assets, including equipment and real estate purchased both for borrowed and proprietary funds of the borrower.

Project financing, as a rule, is not carried out in full, a big financial lever is used. The ratio between own and borrowed funds varies depending on the industry from 20/80 to 40/60 percent. Involving borrower's funds is an additional guarantee of seriousness in his intentions, which is higher than in the case of implementation of the investment project, primarily at the expense of borrowed funds.

As it has already been mentioned, the development of investment process on the basis of project financing requires a sound legislative and regulatory framework, developed market infrastructure, as well as target measures from the government to stimulate and support investments in the form of project financing.

When determining the directions for improving the legislative base, it must be borne in mind that the object of project financing is documentation related to the investment project, namely the technical and economic justification of investments in the project and business plan, contracts or draft contracts for the supply of machinery and equipment, sub-contracting, the supply of a future design product, product sales, permits, licenses and approvals of government agencies and others. That is, the borrower has a certain set of rights, which themselves have a very specific value.

To make project financing really workable, it is necessary to introduce a number of new concepts and tools into the existing civil and related legislation, first of all in the field of pledge [4]. It is necessary to legislatively establish new types of pledges, such as pledge under contract, pledge of the future real estate object, future rights. In parallel, it is advisable to provide for appropriate mechanisms for assignment of rights and obligations under contract, in particular, assignment of rights to future revenue, cash flow, created assets.

It is equally important to change existing or establish special terms for lending by commercial banks to investment projects. What is meant here are the requirements set by the Central Bank of the Russian Federation for the formation of reserves in accordance with a certain group of risks. Under the current Regulations of the Central Bank, all investment projects on the terms of project financing without exception belong to the fifth group, i. e. they require the bank to create 100 % reserves for the loans issued. This can afford only very large banks. Even medium-sized and quite stable credit institutions having the means for proper lending are not able to create such provisions without detriment to their own economy. It would be reasonable to find an opportunity to adhere investment projects that are not secured by a collateral to the first or second risk category, subject to the established special rules and conditions.

In order to reveal the internal reserves of economic growth, in these areas, the state should make vigorous efforts especially in terms of implementing federal target programs. The participation of medium and small businesses in these programs directly depends on the formation of new legislation in the field of public-private partnership and project financing.

Certainly, addressing the issues under consideration, as well as other key issues in development of small and medium-sized businesses has a pronounced political coloring. If we want as many citizens as possible be completely or to a significant extent financially dependent on the state (i. e. work, salary, pensions, various types of social benefits) then we do not need any mass economic activity of the population, moreover, it will only hinder, impede the state economic management.

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

But the requirements to the state from the society will be consistent with the social obligations assumed by the state. If we want to develop a diversified economy that is more resilient to crises, support an economically independent population, weaken the position of social parasitism, then we must find the solution to the most significant problems of small and medium-sized enterprises as quickly as possible using both means available to the state, i. e. the regulatory control of a favorable investment climate and direct participation in implementation of investment projects. However, we cannot go without the latter in the existing economic situation.

Some Issues of Improving Public Administration of the Financial Security System

The above analysis of some issues revealing contradictions in the state administration system for the public finance sector has shown vulnerability and exposure of the country's financial system to risks.

In modern conditions, the problems of financial security are of paramount importance for many countries in the system of national and supranational priorities. The importance of these issues determines the system of international cooperation for the purposes of ensuring global financial stability through the Financial Stability Board (FSB), which currently comprises 24 countries (states). Among the main tasks of FSB are improving the stability of international financial markets; stimulation of international standards implementation; identification of vulnerabilities in the financial system; facilitating cooperation and information exchange among regulators responsible for ensuring financial stability [3]. The SPS countries, addressing the above problems in the framework of international cooperation determine the appropriate benchmarks and allocate their bodies with special powers enshrined in national legislation.

In accordance with the Decree of the President of the Russian Federation No. 683 of December 31, 2015 "On the National Security Strategy of the Russian Federation", the stability of functioning and development of financial system, improving its security, currency regulation and control, accumulation of financial reserves, maintaining the finan-

cial stability, the balance of the budget system, the improvement of intergovernmental fiscal relations, the reduction of inflation, etc. are defined as the most important factors of economic security.

Protection of the financial interests of the state necessitates the formation of institutions and mechanisms for protecting the financial system, monetary circulation, national currency within the reasonable combination of public and private interests. Building a legal system for ensuring financial security in this way will solve two main tasks: first, to minimize real (internal) threats to security; and second, to promote the use of multi-variant conceptual approaches to the construction of individual financial security institutions conditioned by the complex economic nature of financial relations.

Proceeding from the previously established provisions, we shall determine that counteraction to threats, security and stability of the financial system is achieved by the actions of authorized entities which generally implement the national security policy.

The legal mechanism for the implementation and protection of interests in the system of ensuring financial security is determined by the state, which levels out the imbalance of public and private interests arising in the area of finance, creating a condition of security and "no danger" for financial resources, where, in priority are the state's monetary funds, being, in fact, the financial basis of the state functioning as a whole. The important role in the mechanism of financial security, as already noted, is assigned to public authorities, which, by virtue of their competence, exercise the functions of the state in this area and carry out specific actions to protect the financial interests of the country.

In accordance with the current legislation, various bodies that directly carry out financial activities or support them are vested with financial security functions. Russia is not the only country where functions of financial security are distributed among different bodies. For example, in the structure of state bodies of Japan there is also no institution that directly deals with financial security problems, although the main role in their consideration, analysis and decision making belongs to the divisions

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

of the Ministry of Finance¹. It should be noted that in many countries the functions of financial security are entrusted to the Ministries of Finance and Central Banks. However, in individual countries, specially established divisions operate in the structure of the Ministry of Finance, which main task is to ensure financial stability. For example, the Charter of Budget Responsibility², of the Ministry of Economics and Finance of the United Kingdom provides independent assessments of public finances and the economy; has direct control over forecasts; makes all the key assessments underlying the official forecasts. In addition, the Charter has full access to the necessary data and analysis, which is available to the UK Treasury.

The work of the Committee on Financial Stability in the Federal Ministry of Finance of Germany, created in January 2013 on the basis of Section 2 of the Financial Stability Law (*Finanzstabilitätsgesetz*)³, deserves attention. The Committee meets on a quarterly basis and its main tasks are to study issues related to financial stability in Germany, identify potential risks, warn about problems and give recommendations for risk prevention. This work is based on an analysis conducted by *Deutsche Bundesbank*.

In the opinion of the authors, the mere fact of dispersing the function of ensuring financial security among various bodies is not in itself a problem of ensuring security and applying appropriate measures. However, domestic law enforcement practice convinces us of the need to implement the function of ensuring financial security by a specific specially created body of state power.

In addition, it is necessary to state that the existing key problems of ensuring the state of security and stability of the country's financial system are

related to imperfection of Russian legislation in the area of ensuring financial security. By now, there is no systematization of legislation in the area of financial security ensuring that modern goals and directions of state administration can be identified in the field under investigation. We believe that the legal mechanism for ensuring financial security should be enshrined in a separate federal law aimed at achieving integrated regulation of financial security issues. After all, today there are such acting federal laws as: “On Road Safety”; “On the Security of Critical Information Infrastructure of the Russian Federation”; “On the Security of Fuel and Energy Complex Facilities”; “On Fire Safety”; “On the Safety of Hydraulic Structures”; “On Transport Security”; “On Radiation Safety of the Population”, etc. The fundamental federal law “On Security” establishes general guidelines for ensuring security while a clearly established mechanism for ensuring financial security is needed now.

Ensuring financial security of the state, as a specific activity of the state, is carried out through a number of legal means, on the one hand, limiting the behavior of individual or collective entities of financial law in formation, distribution and use of financial resources, and on the other hand, aimed at preventing harmful effects on the country's financial system by various kinds of threats, including criminal ones. Important place in this area is given to procedural and legal means. Currently, legal means to ensure financial security are enshrined in the norms of various branches of law. Consequently, the expected effect from implementation of financial security measures directly depends on the quality of legal means and specific actions applied by authorized bodies. The list of these actions is stipulated in Article 3 of Federal Law “On Security”. Such actions as identification, analysis and assessment of security threats are applicable in the financial sphere and are implemented in the financial control process.

Financial control is a specific activity of authorized subjects of the supervised legal relations to control, verify the legal validity of financial transactions, an activity that is important for the safe

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).

¹ Official website of the Ministry of Finance of Japan: Available at: <http://www.mof.go.jp/english>

² The Charter for Budget Responsibility. Available at: http://obr.uk/docs/dlm_uploads/charter_for_budget_responsibility_autumn_2016_update_final_for_laying_web. (accessed 10.01.2018).

³ Financial Stability Law – *FinStabG. Gesetz zur Überwachung der Finanzstabilität (Finanzstabilitätsgesetz – FinStabG)* P. 11. Available at: https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Bundesbank/Aufgaben_und_Organisation/gesetz_ueberwachung_finanzstabilitaet.pdf?__blob=publicationFile (accessed 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.

functioning of the process of formation and use of funds from the budgets of all levels. State financial control plays an important role in providing financial security. The state financial control in the Russian Federation is focused on implementation of measures aimed at ensuring the completeness of funds supply to the federal budget, the budgets of the constituent entities of the Russian Federation, municipalities, the budgets of state extra-budgetary funds, the legal validity and correctness of their expenditure, security and improved efficiency of the state property application, prevention of financial violations in the state and non-state sectors of the economy and the provision of economic safety of the Russian Federation. Thus, the state financial control covers a wide range of supervisory relationships that arise in accumulation of funds in the state (municipal) treasury and in the budgets of state extra-budgetary funds, their distribution and effective use. It is important to note that the system of financial control of the state should cover, and covers, the management of both public funds and also legal entities and individuals. Therefore, the efficiency of financial security is provided by tax control, customs and currency control, banking and insurance supervision. Consequently, state financial control is the most important factor in ensuring financial security.

Building a financial security system implies both the effective functioning of the financial system of the country itself and also ensuring safe functioning of its links by implementation of a power-enforcement mechanism. Among the discussed issues, prosecution for violation of financial legislation occupies a special place. The important role of legal responsibility as a means of counteracting offenses in the field of finance has been evident for many years. Nevertheless, a huge number of literature on the application of sanctions to violators of financial legislation, law enforcement practice clearly show that at present the issue of the need for an effective mechanism for the application of legal responsibility remains in the focus. This is primarily due to the fact that rapidly developing public relations in the sphere of public financial management are prompting to refine and revise the basic approaches to identifying related terminologi-

cal and content problems, to identify clearly established criteria of applying responsibility in public finance. In the context of the discussed issues, attention should also be paid to the lack of individual responsibility of public officials, which creates the conditions for vulnerability of the financial system.

Conclusions

The analysis confirms that the issues of financial security are now taking the center stage, becoming the core of the state's financial policy, so the issues of ensuring financial security claim a priority attention in the national security system. A particular attention should be given to the security of budgetary system, which is explained by the importance of the budget as a tool of public administration. It is the budget that provides the state with the basic financial resources necessary for the state to fulfill the functions and tasks assigned to it.

First of all, the stability of the financial system, the demanded and sufficient volume of tax revenues and the balance of inter-budget relations depend on the quality of public administration in ensuring financial security. The mechanism for ensuring financial security necessitates the development of an algorithm for revealing threats and risks, identifying them, and it should be enshrined in domestic legislation. Legal realia have outlined the urgent need to improve and systemize legislation in the field of financial security.

References

1. Alekseeva E. S. *Pravovoe regulirovanie otvetstvennosti za narushenie byudzhetnogo 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. 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., Данинг 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 byudzhetnogo 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.).

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.).
- References in Russian**
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., Данинг А. А., Крылов О. М. Правовые основы финансовой безопасности Российской Федерации. М.: Проспект, 2017. 334 с.