А. А. Ситник*

Обзор научно-практической конференции «Финансово-правовые инструменты реализации стратегии экономической безопасности России» (7 апреля 2017 г.)

Аннотация. В статье приводится обзор заседания научно-практической конференции «Финансово-правовые инструменты реализации стратегии экономической безопасности России», проведенной кафедрой финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в рамках IV Московского юридического форума.

Ключевые слова: финансовое право, наука, конференция, финансовый рынок, субъекты финансового рынка, Банк России, Федеральное казначейство.

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.79.6.053-057

7 апреля 2017 г. в стенах Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в рамках IV Московского юридического форума прошла научно-практическая конференция «Финансово-правовые инструменты реализации стратегии экономической безопасности России».

В работе конференции приняли участие представители Банка России, Федерального казначейства, Федеральной налоговой службы, иных финансовых органов, ведущих юридических вузов страны, в том числе Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, Саратовской государственной юридической академии, Российского государственного университета правосудия, Воронежского государственного университета, Юго-Западного государственного университета и др.

С приветственным словом к собравшимся обратилась доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина

(МГЮА) Елена Юрьевна Грачева. Были отмечены профессиональные успехи коллег, высокий уровень защит диссертаций на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право, что в немалой степени связано с требовательностью и профессионализмом научного сообщества.

В год 80-летия со дня рождения О. Е. Кутафина Елена Юрьевна отметила роль Олега Емельяновича в становлении и развитии современной науки финансового права: именно по его инициативе чуть более 20 лет назад в МГЮА была образована первая на постсоветском пространстве кафедра финансового права.

Открыл заседание научно-практической конференции доклад доктора юридических наук, профессора, заведующего кафедрой правового обеспечения экономической деятельности Российского государственного университета правосудия Елены Михайловны Ашмаринной. В докладе была поднята проблема выделения экономического права как

© Ситник А. А., 2017

* Ситник Александр Александрович, кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

aasitnik@gmail.com

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

отдельного правового образования в системе российского права. Е. А. Ашмарина обратила внимание на опыт ведущих европейских государств, где в конце 1990-х — начале 2000-х гг. произошло признание экономического права. Как было отмечено в ходе выступления, экономические отношения носят объективный характер и в известной степени первичны по отношению к другим общественным отношениям. Вместе с тем, по замечанию докладчика, финансовое право не нужно преобразовывать в экономическое право — последнее служит надстройкой к имеющимся отраслям права, поскольку нормы всех отраслей права тем или иным образом регулируют экономические отношения.

Следующим прозвучал доклад доктора юридических наук, директора Юридического департамента Центрального банка РФ *Алексея Геннадьевича Гузнова* о финансовом рынке как объекте финансово-правового регулирования. Докладчик обратил внимание собравшихся на то, что в науке финансового права финансовый рынок долгое время не рассматривался в качестве объекта исследований. Вместе с тем создание в 2013 г. мегарегулятора на базе Банка России повысило интерес к правовым исследованиям в этой сфере.

По мнению докладчика, финансовый рынок представляет собой совокупность экономико-правовых отношений, возникающих между различными субъектами, которые используют денежные средства в качестве средства накопления, платежа, кредита (займа), а также совершают сделки с ценными бумагами, производными и иными финансовыми инструментами, предоставляют (получают) финансовые услуги. Элементами финансового рынка являются отношения по предоставлению услуг инфраструктуры финансового рынка, позволяющего обеспечить оборот финансовых инструментов (переводы денежных средств, ценных бумаг и проч.).

Финансовый рынок является рыночной средой, и в этом смысле он регулируется нормами частного права, но с преимущественным публично-правовым интересом. Так, под воздействием публично-правового интереса право влияет на корпоративную культуру. А. Г. Гузнов отметил, что в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится подготовленный Банком России законопроект,

устанавливающий единые требования к деловой репутации и квалификации для руководителей и собственников субъектов финансового рынка: кредитных организаций, страховщиков, негосударственных пенсионных фондов и т.д. Такой подход является следствием создания мегарегулятора, обеспечившим переход к кросс-секторальному регулированию, когда единые стандарты предлагаются нескольким участникам финансового рынка. Уже сейчас в правовом регулировании финансовый рынок рассматривается как некая целостность.

Как было отмечено в ходе выступления, о финансово-правовом регулировании финансово-правового рынка можно говорить не только тогда, когда появляется специальный орган регулирования и надзора, но и когда фиксируются в качестве принципов правового регулирования и проводятся в качестве повседневной политики те ценности, на базе которых осуществляется такого рода регулирование. Для современности это ценности обеспечения ценовой и финансовой стабильности, заключающиеся в обеспечении уровня инфляции на приемлемом уровне, позволяющем, с одной стороны, планировать будущее экономическое развитие, а с другой — не сдерживать экономический рост.

Системность финансового рынка — одно из явлений, позволяющих говорить о том, что финансовый рынок в некотором смысле теряет свою «рыночность»: он становится публично-правовым образованием. И к нему необходимо применять соответствующие методы надзора.

По словам докладчика, появление новых финансовых технологий, в частности технологии блокчейн, может значительно изменить ландшафт правового регулирования; некоторые исследователи говорят о том, что, возможно, вскоре не будет Центрального банка — мы вернемся к старой идее частных денег.

Таким образом, подводя итог, А. Г. Гузнов отметил, что юрист, работающий в области публично-правового регулирования финансового рынка, должен понимать частноправовые институты, экономические отношения, стоящие за этими институтами, и современные технологии.

В свою очередь, заместитель председателя Банка России *Владимир Викторович Чистухин* подробно остановился на сопоставлении мотивированного суждения и административного наказания как двух полярных инстру-

ментов воздействия на субъектов финансового рынка. Первый, по замечанию докладчика, связан с чрезмерной гибкостью, второй — с зарегулированностью.

Применение мотивированного суждения подразумевает оценку бизнес-модели компании, ее рисков, перспектив развития, деловой репутации ее менеджеров, собственников, членов наблюдательного совета. В данном случае речь идет не о формальном нарушении правил, а об экономическом (бизнес-) анализе, проводимом регулирующим органом. По итогам проведения такого анализа регулятор может прийти к выводу, что текущая ситуация является неудовлетворительной с точки зрения обеспечения прав инвесторов, прав вкладчиков, кредиторов, ставит под угрозу стабильность компании, а в отдельных случаях — всего финансового рынка. Воздействие на соответствующих субъектов должно осуществляться посредством принятия решения, имеющего формально-юридический характер и обязывающего профессионального участника финансового рынка совершить те или иные действия под угрозой более серьезного наказания. В такой ситуации регулирующий орган направляет требование или отказывает в осуществлении какой-либо деятельности. В то же время, по заключению докладчика, если рассматривать институт мотивированного суждения комплексно, то такого рода полномочий у Банка России в настоящее время нет.

В. В. Чистюхин отметил, что в настоящее время готовятся изменения в действующее законодательство, предусматривающие предоставление Банку России таких прав, поскольку без внедрения на системной основе такого института нельзя на должном уровне ни защитить интересы кредиторов, вкладчиков, инвесторов, ни обеспечить стабильность финансового рынка.

Говоря о полномочиях Банка России по привлечению к административной ответственности субъектов финансового рынка, В. В. Чистюхин отметил, что на практике Банк России сталкивается с проблемой, связанной с обязательностью возбуждения административного производства при наличии факта совершения правонарушения субъектом финансового рын-

ка. Между тем многие такие субъекты (особенно микрофинансовые организации) осуществляют свою деятельность исключительно на бумаге — они учтены в реестре, но отсутствуют по месту регистрации и реально не функционируют. Применение к таким субъектам административной санкции в виде штрафа ложится неисполнимой дебиторской задолженностью на Банк России, который вынужден тратить ресурсы для ее взыскания. В связи с этим В. В. Чистюхин выразил надежду на продолжение работы по повышению гибкости применения Кодекса РФ об административных правонарушениях.

В докладе доктора юридических наук, министра юстиции Новосибирской области *Натальи Владимировны Омелехиной* была поднята проблема финансово-правового регулирования публично-частного партнерства.

Как отметила Н. В. Омелехина, в условиях дефицита бюджетных ресурсов возможность привлечь средства частных инвесторов на решение публичных проблем выглядит весьма привлекательной. Вместе с тем приходится признать, что в настоящее время публично-правовой аспект публично-частного партнерства разработан достаточно слабо.

Докладчиком было отмечено, что в настоящее время в законодательстве преобладают процедурные аспекты: 70 % правовых норм законодательства о публично-частном партнерстве посвящены процедурам. Между тем до сих пор в законодательстве сохраняются зоны, не охваченные правовым регулированием. При этом ни одна отрасль права не претендует на регулирование таких зон. В частности, это касается вопросов идентификации публичного интереса, установления критериев выбора объектов публично-частного партнерства, критериев очередности реализации проектов.

В настоящее время Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ предусматривает в качестве основания для отказа частному инвестору в реализации проекта отсутствие средств в бюджете. По замечанию Н. В. Омелехиной, данный объективный критерий при

¹ СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4350.

субъективном выборе проектов нивелирует правовые модели, не дает возможности реализовать их.

Еще одна проблема связана с необходимостью измерения и распределения рисков, связанных с реализацией проектов публично-частного партнерства. По мнению докладчика, для каждого вида рисков (экономические, правовые, управленческие, политические и т.д.) необходимо определить свои критерии измерения.

Далее прозвучал доклад доктора юридических наук, доцента кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) *Юлии Константиновны Цареградской*, в котором были рассмотрены вопросы правового регулирования государственной долговой политики в контексте экономической безопасности государства. Как было отмечено в ходе выступления, обеспечение экономической безопасности Российской Федерации неотъемлемо связано с решением ряда проблем, связанных с обеспечением периодического доступа на международный финансовый рынок для получения заемных средств в целях финансирования дефицита бюджета, получением дополнительных доходов от управления отдельными денежными фондами, урегулированием задолженности стран-должников по отношению к Российской Федерации. При этом решение этих задач возможно только с учетом основных направлений социально-экономического развития Российской Федерации.

В докладе руководителя Федерального казначейства Российской Федерации *Романа Евгеньевича Артюхина* были освещены актуальные вопросы, связанные с деятельностью Федерального казначейства.

Как отметил Р. Е. Артюхин, прошедший год был знаковым для Федерального казначейства и ознаменовался передачей значительной части полномочий ранее упраздненной Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. При этом существовавшие опасения относительно того, что передача таких полномочий может повлечь за собой конфликт интересов при осуществлении предшествующего и последующего финансового контроля, были развеяны. По замечанию докладчика, практика подтвердила необходимость интегрированного подхода к осуществлению внутреннего госу-

дарственного финансового контроля. Теперь в арсенале Федерального казначейства имеется весь набор инструментов для решения основной задачи внутреннего государственного финансового контроля — обеспечения правопорядка, надлежащей бюджетной дисциплины, создания среды, в которой совершение правонарушений становится невозможным.

Такой подход к деятельности Федерального казначейства, по замечанию Р. Е. Артюхина, привел к необходимости рассмотрения обслуживаемых клиентов как некой общности, которая требует оценки и ранжирования по определенным группам рисков. Теперь многие риски устраняются еще на этапе планирования.

Также в докладе была затронута проблема осуществления финансового контроля за ценообразованием. В настоящее время наблюдается аномально высокий уровень прибыльности на рынке госзаказа (40—50 %). В связи с этим было отмечено, что в настоящее время требуется обеспечить прозрачность процедуры ценообразования при оказании услуг по государственному контракту. Для этого необходимо контролировать рынок госзаказа на уровне не только исполнителей, но и субисполнителей, чтобы государство имело четкое представление о том, как складывается цена той услуги, которую оно покупает.

Еще одной актуальной проблемой является создание казначейской платежной системы (государственной платежной системы), в которой применялись бы все стандарты и правила кассового обслуживания, которые существуют в других платежных системах. Это необходимо для ускорения процесса движения платежей, а также совершенствования процесса управления ликвидностью. Как было отмечено Р. Е. Артюхиным, в прошлом году по результатам управления ликвидностью было зачислено на счета бюджетов Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований 82,7 млрд руб. доходов от размещения бюджетных средств в депозитах и их вложения в финансовые инструменты.

В ходе конференции также прозвучали доклады кандидата юридических наук, ведущего научного сотрудника отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации *Оксаны Олеговны Журавлевой*

на тему «К вопросу о принципах налогового права как финансово-правовых инструментов реализации стратегии экономической безопасности»; кандидата юридических наук, доцента кафедры финансового права Воронежского государственного университета *Андрея Владимировича Красюкова* на тему «Исполнение налоговых обязательств третьими лицами»; кандидата юридических наук, доцента кафедры финансового права юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова *Дениса Михайловича Щекина* на тему «Административная рента и налоговое право»; кандидата юридических наук, доцента кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии *Натальи Ивановны Землянской* на тему «Роль публичных расходов в обеспечении экономи-

ческой безопасности России»; доктора юридических наук, доцента кафедры финансового права юридического факультета Воронежского государственного университета *Алексея Георгиевича Пауля* на тему «Бюджетный контроль как инструмент обеспечения экономической безопасности»; кандидата юридических наук, доцента филиала Московского института государственного управления и права в Карачаево-Черкесской Республике *Риты Александровны Тория* на тему «Стратегия экономической безопасности России».

В заключение прозвучали слова благодарности собравшимся представителям науки финансового права за их активное участие в конференции, интерес к прозвучавшим докладам и конструктивную дискуссию по проблемам, поднятым в научных сообщениях.

Материал поступил в редакцию 25 апреля 2017 г.

A REVIEW OF THE SCIENTIFIC AND PRACTICAL CONFERENCE "FINANCIAL AND LEGAL INSTRUMENTS FOR THE IMPLEMENTATION OF THE RUSSIAN ECONOMIC SECURITY STRATEGY" (APRIL 7, 2017)

SITNIK Aleksandr Aleksandrovich — PhD, Associate Professor of the Department of Financial Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
aasitnik@gmail.com
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

Review. *The article provides an overview of the Scientific and Practical Conference "Financial Law Instruments Applied for the Implementation of the Russian Economic Security Strategy" held by the Department of Financial Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL) within the framework of the IV Moscow Legal Forum.*

Keywords: *Financial Law, science, conference, financial market, financial market entities, Bank of Russia, Federal Treasury.*