

ФИНАНСОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ И БЮДЖЕТНЫЙ МОНИТОРИНГ: ГАРМОНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ ИНТЕРЕСОВ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

Аннотация. В статье рассмотрены финансовые инструменты, применяемые Федеральным казначейством при управлении свободными бюджетными средствами на едином счете. Охарактеризованы публичные и частные интересы, возникающие в бюджетной сфере с учетом групповой принадлежности. Дано понятие бюджетного мониторинга, выявлена целевая составляющая, обозначены риски, подлежащие выявлению в процессе проведения бюджетного мониторинга.

Ключевые слова: публичные интересы, частные интересы, финансовые инструменты, Федеральное казначейство, валютный своп, сделки репо, центральный контрагент, бюджетный мониторинг, информационные системы, бюджетные риски.



**Инга Вадимовна
ПЕТРОВА,**

доцент кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
petrova-inga.888@yandex.ru

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

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.129-137

I. V. PETROVA,

Associate Professor of the Financial Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law)
petrova-inga.888@yandex.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

FINANCIAL INSTRUMENTS AND BUDGET MONITORING: HARMONIZATION OF PUBLIC AND PRIVATE INTERESTS IN A DIGITALIZED ECONOMY

Abstract. The article discusses the financial instruments used by the Federal Treasury in managing free budget funds in a single account. The public and private interests arising in the public sector taking into account group affiliation are characterized. The concept of budget monitoring is given, the target component and risks to be identified in the process of conducting budget monitoring are identified.

Keywords: public interests, private interests, financial instruments, Federal Treasury, foreign currency swap, repurchase agreements, central counterparty, budget monitoring, information systems, budget risks.

«Если нечто открыто в каком-либо отношении, то у него имеется момент публичный, если же нечто закрыто, то у него имеется налицо момент частный»¹. Подобная характеристика публичных и частных интере-

¹ Герваген Л. Л. На чем основано разделение права на публичное и частное, гражданское?. Пг.: Типография М. А. Александрова, 1915. С. 9.

сов актуальна и по сей день. Однако в условиях сложившихся рыночных отношений и стремительно развивающейся цифровой экономики² следует говорить о возможности взаимопроникновения интересов или даже зависимости одних интересов от других в целях достижения поставленных финансовых результатов. В подобных условиях также можно обозначить пересечение целевых значений, а точнее, достижение публичных результатов напрямую зависит от достижения результатов частных.

Достижение тех или иных интересов обусловлено сферой их возникновения. Применительно к ст. 166 и 168 ГК РФ под публичными интересами, в частности, понимаются интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды³.

«Столкновение» публичных и частных интересов в банковской сфере происходит, например, при открытии клиенту счета (вклада) в банке либо при проведении операций по счету в соответствии с законодательством о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма⁴.

Государственное (муниципальное) и частное взаимодействие в бюджетной сфере реализуется в целях решения социально значимых задач, эффективного использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Следовательно, можно назвать два базовых направления гармонизации публичных и частных интересов: во-первых, реализация публичного интереса с привлечением частных финансов при исполнении государственных программ, взносов в уставной (складочный) капитал юридических лиц (дочерних юридических лиц), вкладов в имущество юридических лиц, бюджетные инвестиции на основании договора (соглашения), государственного контракта, контракта учреждения; во-вторых, публичное и частное финансово-правовое взаимодействие при управлении бюджетной ликвидностью на едином счете Федерального казначейства.

Финансирование публичных задач с использованием государственных программ направлено на повышение уровня защиты публичных интересов, обеспечение прав граждан и организаций⁵.

Публичный интерес в бюджетной сфере обусловлен решением задач публично-правовых образований при управлении бюджетными средствами органами государственной власти в целях достижения социального результата, с применением финансово-правовых инструментов и цифровых технологий.

² См.: *Ситник А. А.* Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения в Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2020. С. 77—102.

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

⁴ См.: *Алексеева Д. Г.* «Отказные» полномочия банков в отношении подозрительных операций клиентов: вопросы соблюдения частных и публичных интересов // Банковское право. 2018. № 4. С. 9.

⁵ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 312 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. II). Ст. 2158.

Таким образом, специфика правовых механизмов обусловлена сферой участия частных и публичных субъектов, защитой публичных и частных интересов соответствующими органами государственной власти.

Защиту публичных интересов Российской Федерации при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере государственного оборонного заказа осуществляет ФАС⁶. Федеральное казначейство наделено полномочиями по управлению публичными финансами, проведению контрольных мероприятий за целевым и эффективным использованием бюджетных средств, предоставленных по государственным контрактам, в сфере государственных и муниципальных закупок, а также по выработке предложений по стимулированию предпринимательской активности, совершенствованию методов борьбы с коррупцией и неэффективным использованием бюджетных средств.

Говоря о бюджетно-правовых инструментах, следует выявить специфику их применения при управлении бюджетной ликвидностью и достижения баланса публичного и частного интереса.

Управление временно свободными средствами осуществляется Федеральным казначейством путем размещения в такие финансовые инструменты, как банковские депозиты в рублях и иностранной валюте, сделки репо под залог ценных бумаг, сделки валютного свопа, заключение договоров банковского вклада (депозита) с центральным контрагентом.

На 1 января 2020 г. от управления бюджетной ликвидностью в федеральный бюджет поступило 181,4 млрд рублей. Из них от размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты получено 123 млрд рублей — огромная сумма; от сделок репо — 29,4 млрд рублей, по валютному свопу — 2,03 млрд рублей, по депозитам с центральным контрагентом — 9,7 млрд рублей⁷.

Размещение Федеральным казначейством средств федерального бюджета на банковских депозитах и передача бюджетных средств осуществляются в соответствии со ст. 236 БК РФ⁸. Указанной нормой установлены требования к кредитной организации, в которой подлежат размещению бюджетные средства. К базовым критериям относятся требования о наличии универсальной лицензии, требования к объему установленных собственных средств в Центральном банке РФ на день проверки кредитной организации, а также отсутствие у кредитной организации просроченной задолженности по банковским депозитам, ранее размещенным в ней Федеральным казначейством, и др.⁹

Заключение генерального соглашения между кредитными организациями и Федеральным казначейством осуществляется путем проведения отбора заявок

⁶ Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7600 ; 2020. № 8. Ст. 914.

⁷ Официальный сайт Федерального казначейства.

⁸ Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁹ Постановление Правительства РФ от 24.12.2011 № 1121 «О порядке размещения средств федерального бюджета и резерва средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на банковских депозитах» // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 161 ; 2020. № 8. Ст. 1009.



кредитных организаций на заключение договоров банковского депозита и заключения договоров банковского депозита¹⁰.

Подобный механизм реализуется как в экономических интересах кредитных организаций, так и в интересах Российской Федерации. Федеральный бюджет получает дополнительные доходы, а банки — денежные средства, плата за пользование которыми взимается по фиксированной процентной ставке. Помимо указанной ставки, с 2017 г. при размещении средств федерального бюджета Федеральное казначейство применяет и плавающую процентную ставку.

В рамках размещения средств на банковских депозитах функционирует сервис по представлению в Федеральное казначейство выписки из депозитного счета кредитной организации в электронном виде посредством информационных программно-технических средств Московской биржи.

Также Федеральным казначейством разработаны требования, регламентирующие форматы и способы передачи информации в электронном виде между Федеральным казначейством и кредитными организациями при ведении операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части размещения бюджетных средств на банковских депозитах.

Покупка (продажа) ценных бумаг по договорам репо, заключаемым в отношении облигаций федеральных займов с кредитными организациями, осуществляется в соответствии с нормативным правовым актом Правительства РФ¹¹ и актом Федерального казначейства¹².

Данными актами определены требования и установлен порядок заключения генерального соглашения между кредитными организациями и Федеральным казначейством по покупке (продаже) ценных бумаг по договорам репо, а также размещению заявок на заключение соглашения. Федеральное казначейство не позднее рабочего дня, следующего за днем проведения отбора заявок, размещает на своем сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет информацию о результатах проведения отбора заявок.

Информационные программно-технические средства используются также для доведения Федеральным казначейством и получения кредитной организацией лимита покупки ценных бумаг по договорам репо.

Федеральное казначейство для обеспечения покупки (продажи) ценных бумаг по договорам репо вправе привлекать биржу, небанковскую кредитную организацию, клиринговую организацию, центральный депозитарий и иных юридических лиц, являющихся профессиональными участниками рынка ценных бумаг, а также без вознаграждения Центральный банк РФ.

¹⁰ Приказ Казначейства России от 20.03.2012 № 3н «Об утверждении Порядка работы по размещению средств федерального бюджета на банковских депозитах» // Российская газета. 11.05.2012 № 105.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 04.09.2013 № 777 «О порядке осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части покупки (продажи) ценных бумаг по договорам репо и открытия счетов для осуществления таких операций» // СЗ РФ. 2013. № 37. Ст. 4697.

¹² Российская газета. 28.05.2014. № 118.

Стоимость ценной бумаги определяется как рыночная цена ценной бумаги по данным предыдущего торгового дня, опубликованная на сайте Московской биржи в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, в соответствии с порядком определения рыночной цены.

Итак, обеспечительной мерой в случае нарушения кредитной организацией договора по размещению средств федерального бюджета на банковских депозитах и обязательств по договору репо является предоставление кредитной организацией права на списание Центральным банком РФ в пользу Федерального казначейства денежных средств с корреспондентского счета кредитной организации на основании поручения Федерального казначейства без распоряжения владельца счета.

Следовательно, предоставление подобного права является обязательным условием заключения генерального соглашения при реализации рассмотренных финансовых инструментов.

С 2018 г. Федеральное казначейство заключает договоры купли-продажи иностранной валюты и договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, предметом которых является иностранная валюта, на организованных торгах (сделок с иностранной валютой) в соответствии с нормативным правовым актом Правительства РФ¹³.

Целевая составляющая данного инструмента заключается в привлечении средств на единый счет Федерального бюджета. Федеральное казначейство для обеспечения купли-продажи иностранной валюты и заключения договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, предметом которых является иностранная валюта, на организованных торгах вправе привлекать кредитные организации и юридических лиц — профессиональных участников рынка ценных бумаг или имеющих право осуществлять куплю-продажу иностранной валюты.

Надзорным механизмом за данным инструментом служит обязанность Федерального казначейства предоставлять Министерству финансов РФ ежеквартально информацию о результатах купли-продажи иностранной валюты и заключении договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, предметом которых является иностранная валюта, на организованных торгах.

В качестве обеспечения соблюдения требований законодательства при осуществлении валютного свопа Федеральное казначейство представляет в Центральный банк РФ информацию о фактах неисполнения обязательств по заключенным с Федеральным казначейством на организованных торгах договорам, являющимся производными финансовыми инструментами, предметом которых является иностранная валюта.

Кроме того, принятые решения Федерального казначейства об операциях по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части заключения договоров, являющихся производными финансовыми инструмента-

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 30.11.2017 № 1449 «О порядке осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части купли-продажи иностранной валюты и заключения договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, предметом которых является иностранная валюта, на организованных торгах» // СЗ РФ. 2017. № 50 (ч. III). Ст. 7610.



ми, предметом которых является иностранная валюта, на организованных торгах, и относящихся к своп-договорам, относятся к инсайдерской информации¹⁴.

Следует отметить, что к инсайдерской информации при заключении валютных своп-договоров относятся сведения, содержащие данные о видах сделок, объеме средств, используемых при реализации исследуемого инструмента, срок действия своп-договора.

За нарушение своп-договора наступает гражданско-правовая ответственность. В соответствии с указанием Банка России¹⁵ от 16.02.2015 № 3565-У «О видах производных финансовых инструментов» стороны своп-договора обязаны передать, в том числе на периодической основе, другой стороне ценные бумаги, валюту или товар, являющиеся базисным активом, или иные ценные бумаги, или права (требования), в том числе путем заключения стороной своп-договора.

Еще один финансовый инструмент, применяемый Федеральным казначейством по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета, с 2019 г. является заключение договора банковского вклада (депозита) с центральным контрагентом. Договоры заключаются на Московской бирже по фиксированной процентной ставке¹⁶ с небанковской кредитной организацией «Национальный клиринговый центр».

В качестве обеспечительных и надзорных механизмов установлено полномочие Федерального казначейства по предоставлению информации Банку России о нарушении центральным контрагентом условий заключенного договора банковского вклада (депозита) с Федеральным казначейством.

Также деятельность Федерального казначейства подлежит надзору со стороны Министерства финансов РФ, заключающемуся в предоставлении информации о результатах заключения договоров банковского вклада (депозита) с центральным контрагентом.

Информация об объеме средств, использованных для заключения депозитных договоров, сроках и процентной ставке размещения средств не позднее рабочего дня, следующего за днем заключения депозитных договоров, размещается на официальном сайте Федерального казначейства в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Итак, Федеральное казначейство обладает существенным объемом финансовых инструментов, позволяющих эффективно управлять остатками средств на едином казначейском счете, и данные инструменты планируется расширять¹⁷. Обеспечение названных финансовых инструментов осуществляется посредством установления обязательных требований к кредитным организациям, предоставления органам государственной власти, Банку России информации, необходимой для реализации надзорных полномочий и применения мер государственного

¹⁴ Приказ Федерального казначейства от 18.09.2018 № 33н «Об утверждении перечня инсайдерской информации Федерального казначейства» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Указание Банка России от 16.02.15 № 3565-У «О видах производных финансовых инструментов» // Вестник Банка России. 2015. № 3.

¹⁶ Такая ставка на 2020 г. составила 5,24 %.

¹⁷ Интервью Р. Е. Артюхина Информационному агентству ТАСС // URL: <http://www.roskazna.ru/novosti-i-soobshheniya/novosti/1418324/>.

го принуждения к субъектам финансового рынка в соответствии с банковским, административным законодательством.

Помимо рассмотренных финансовых инструментов, планируется осуществление мер социальной помощи в форме электронных сертификатов с использованием национальной платежной карты «Мир». Их особенность в том, что гражданам будет предоставлена возможность выбора поставщика товаров (работ, услуг), минуя конкурсные процедуры¹⁸. Так, реализация финансовых инструментов базируется на применении цифровых технологий, которые создали доступную среду для частных субъектов, а для государства обеспечили эффективность управления бюджетными средствами, что положительно сказывается на формировании бюджетной системы Российской Федерации в целом.

Увеличение доходной части бюджета позволяет решать социальные задачи, реализовывая национальные проекты. Контроль за результатами национальных проектов и оценки рисков по государственным (муниципальным) контрактам будет осуществляться через информационно-аналитическую систему мониторинга реализации национальных проектов, которая интегрирует данные практически всех ведомств. Система позволит оценивать риски и предупреждать о возникающих отклонениях в достижении национальных целей и целевых показателях¹⁹.

Проведение контроля в режиме онлайн 24/7 реализуется посредством бюджетного мониторинга независимо от места нахождения клиента, через информационные системы с применением цифровых технологий, что является основным признаком мониторинга. При этом целью его является предотвращение нарушения порядка и целей использования субъектами контроля предоставленных бюджетных средств.

Правовая природа бюджетного мониторинга заключается в сборе и анализе информации об использовании бюджетных средств, выделенных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основании правовых механизмов. Сбор и анализ информации ведутся с применением информационных систем, например ГИС «Электронный бюджет», где создана подсистема управления национальными проектами, оператором которых является Федеральное казначейство. Информационные системы позволяют расширить «маневренность» по управлению бюджетными средствами и являются цифровым инструментарием, посредством которого в системе реального времени субъекты мониторинга предоставляют бюджетную отчетность о реализации государственных контрактов и заключенных с поставщиками договоров, в целях выявления рисков и предотвращения нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации.

Важным элементом при осуществлении бюджетного мониторинга является субъект данного правоотношения. Это участники бюджетного процесса в соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, бюджетные и автономные учреждения, государственные компании и корпорации, публично-правовые компании, инди-

¹⁸ Во благо граждан : интервью руководителя Управления Федерального казначейства В. М. Костиной // Российская газета. 2019. № 131 (7889).

¹⁹ См.: *Артюхин Р. Е.* Важнейшая задача Росфинмониторинга и Казначейства России — выявление и предотвращение рисков недостижения национальных проектов // Финансовая безопасность. 2020. № 26. С. 9.



видуальные предприниматели и иные субъекты. Критерием отнесения к ним является факт предоставления средств из федерального бюджета на основании договора (соглашения), а также предоставление межбюджетных трансфертов.

Следовательно, бюджетный мониторинг проводится за выделенными из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ денежными средствами в целях исполнения национальных проектов, государственных программ и предоставленных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

При осуществлении бюджетного мониторинга можно выделить две группы участников. К первой группе относятся структурные подразделения Федерального казначейства: Управление совершенствования внутреннего государственного финансового контроля, Управление казначейского сопровождения, Управление по контролю в сфере контрактных отношений, Управление обеспечения исполнения федерального бюджета. В данную группу участников следует отнести федеральное казенное учреждение «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России».

Вторую группу составляют участники межведомственного взаимодействия: Росфинмониторинг, ФНС России, ФАС России, Счетная палата РФ, правоохранительные органы.

Важно отметить, что мониторинг проводится в целях осуществления риск-ориентированного контроля и направлен на выявление и минимизацию следующих рисков. Рисковые показатели обусловлены в первую очередь соблюдением планирования расходов на реализацию национальных проектов и достижением установленных показателей. При этом принимаются во внимание экономические характеристики: завышение цен при исполнении государственного контракта; срыв срока исполнения обязательств; неустойчивое финансовое состояние организаций, осуществляющих поставки товаров, осуществление работ в рамках государственного контракта.

Система мероприятий, осуществляемых при проведении бюджетного мониторинга, представляет собой структурированный процесс, начинающийся с регистрации субъектов мониторинга в государственных информационных системах, регулярного анализа представленной бюджетной отчетности, направления предписаний об устранении выявленных нарушений в установленный срок, формирования предложений, рекомендаций со стороны органа государственной власти, направленных на минимизацию рискованных показателей. Таким образом, можно выделить два этапа проведения бюджетного мониторинга: первый — подготовительный, включающий в себя сбор и анализ результатов экономической деятельности; второй — восстановительный (обеспечительный), заключающийся в предупреждении необоснованного, неэффективного использования бюджетных средств.

В отличие от контроля, бюджетный мониторинг направлен не на привлечение к ответственности «исполнителей» государственных контрактов, а на формирование действенных инструментов (предложений), позволяющих в дальнейшем эффективнее использовать бюджетные средства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеева Д. Г.* «Отказные» полномочия банков в отношении подозрительных операций клиентов: вопросы соблюдения частных и публичных интересов // Банковское право. — 2018. — № 4.
2. *Артюхин Р. Е.* Важнейшая задача Росфинмониторинга и Казначейства России — выявление и предотвращение рисков недостижения национальных проектов // Финансовая безопасность. — 2020. — № 26.
3. Во благо граждан : интервью руководителя Управления Федерального казначейства В. М. Костиной // Российская газета. — 2019. — № 131 (7889).
4. *Герваген Л. Л.* На чем основано разделение права на публичное и частное, гражданское? — Пг. : Типография М. А. Александрова, 1915.
5. Интервью Артюхина Р. Е. Информационному агентству ТАСС // URL: <http://www.roskazna.ru/novosti-i-soobshheniya/novosti/1418324/>.
6. *Ситник А. А.* Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения в Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2020.