

Неправовые формы финансовой деятельности в условиях развития концепции «сервисного государства»

Аннотация. С учетом развития концепции «сервисного государства» предлагается проанализировать возможность определения неправовых форм финансовой деятельности государства. Зарубежная и отечественная наука рассматривают организационную деятельность государства посредством выстраивания клиентских отношений между государством и обществом с использованием различных информационных технологий, позволяющих предоставлять государственные и муниципальные услуги. В этой связи уместно говорить о предоставляемых услугах, связанных с финансовой сферой. Автор приходит к следующим выводам: а) хотя правовые формы финансовой деятельности государства являются преобладающими, тем не менее развиваются и неправовые формы в условиях цифровизации государственного управления; б) к неправовым формам финансовой деятельности государства следует отнести: портал государственных услуг Российской Федерации; единую информационную систему в сфере закупок; личный кабинет налогоплательщика; единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет».

Ключевые слова: неправовые формы, финансовая деятельность, государственные услуги, «сервисное государство», цифровизация, финансовое право.



Юлия Константиновна ЦАРЕГРАДСКАЯ,
профессор кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
доцент
ukmsal@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.119.7.035-043

Iuliia K. TSAREGRADSKAYA,

Professor of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Dr. Sci. (Law), Associate Professor

ukmsal@mail.ru

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

Non-legal forms of financial activity in the context of the development of the concept of a “service state”

Abstract. Taking into account the development of the concept of the “service state”, it is proposed to analyze the possibility of defining illegal forms of financial activity of the state. Foreign and domestic science consider the organizational activities of the state by building client relations between the state and society using various information technologies that allow providing state and municipal services. In this regard, it is appropriate to talk about the services

© Цареградская Ю. К., 2024

provided related to the financial sector. The author concludes that: a) although the legal forms of financial activity of the state are predominant, nevertheless, non-legal forms are developing in the context of digitalization of public administration; b) non-legal forms of financial activity of the state should include: the portal of public services of the Russian Federation; a unified information system in the field of procurement; personal account of the taxpayer; unified portal of the budget system of the Russian Federation "Electronic budget".

Keywords: *non-legal forms, financial activities, public services, "service state", digitalization, financial law.*

Для науки финансового права характерен подход к рассмотрению форм финансовой деятельности государства через правовой и неправовой анализ. Обобщая научные представления о формах, существующих в философии и теории государства и права, следует отметить, что традиционно они сводятся к следующим:

- внешнее выражение чего-либо;
- установленный образец какого-либо явления;
- порядок осуществления определенных видов деятельности¹.

В литературе по финансовому праву наиболее разработанной является правовая форма финансовой деятельности государства, традиционно рассматриваемая посредством характеристики финансово-правовых актов².

Неправовая форма финансовой деятельности государства преимущественно рассматривается тезисно, с обозначением ее наличия и характеристикой различного рода мероприятий организационного, материально-технического характера.

По мнению Н. И. Химичевой и Е. В. Покачаловой, неправовые формы финансовой деятельности государства проявляются в практических действиях, не имеющих юридического значения, но способствующих принятию и применению правовых норм³. Наиболее распространенными в научной литературе называют следующие неправовые формы: инструктирование, проведение совещаний и

¹ См.: Карцева Г. А. Категории «содержание» и «форма»: от Античности до Канта // Вестник ТГУ. 2012. № 10. С. 247—248; Малыгина М. В. Философский анализ категории «социальная форма» // Омский научный вестник. 2009. № 2 (76). С. 112—113; Сенин И. Н. К вопросу о соотношении категорий «вид» и «форма» в теории государства и права // Право и государство: теория и практика. 2021. № 8 (200). С. 39—40; Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник. М., 2009. С. 505.

² См.: Финансовое право : учебник / под ред. К. С. Бельского, С. С. Тропской. М., 2022. С. 73—74; Бельский К. С. Пропедевтика финансового права. Избранные произведения : в 2 т. М., 2020. Т. 2. С. 97—98; Пиликин Г. Г. Взаимодействие формы и содержания финансового нормативного правового акта как основного элемента системы финансового законодательства // Антиномии. 2011. № 11. С. 558—559; Шагиева Р. В. Финансовая деятельность как правовое явление: сущность, содержание и формы осуществления // Юридическая наука. 2012. № 1. С. 30—33.

³ Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Финансовое право / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 2005. С. 104.

заседаний, составление справок и отчетов, разъяснение финансового законодательства, повышение уровня финансовой грамотности и др.⁴

Поскольку, по мнению Р. В. Шагиевой, неправовые формы деятельности государства выражаются в осуществлении организационных действий, они являются проявлением управленческой деятельности⁵. В связи с этим неправовые формы в большей степени анализируются в литературе по административному праву, теории государства и права, а также государственному управлению.

В административном праве к организационным действиям как неправовой форме деятельности государства относят: инспектирование, инструктирование, разъяснение содержания нормативных правовых актов, проведение совещаний, рассылку информационных материалов и др.⁶

В теории государства и права преимущественным является подход к рассмотрению форм организационной деятельности государства, представленных: организационно-регламентирующей, организационно-хозяйственной и организационно-идеологической формами⁷. Если исходить из подобного выделения форм, то в рамках организационно-хозяйственной формы следует выделять наличие неправовых форм финансовой деятельности государства, проявляющихся в составлении отчетов, в частности в ведении бухгалтерского учета.

С развитием информатизации и цифровизации управленческих процессов в государстве происходит и преобразование его организационной деятельности, проявляющееся в том числе через осуществление функций государства посредством предоставления государственных услуг с использованием информационных технологий.

В последние годы в зарубежной литературе акцентируется внимание на получение электронных государственных услуг в контексте реализации организационной деятельности государства. В связи с этим в ряде стран (в Канаде, Великобритании, Германии, Бельгии и др.) в качестве неправовых форм деятельности государства выделяют получение электронных государственных услуг⁸. Подобные подходы появились в контексте развития концепции «сервисного государства» в зарубежной и отечественной литературе.

⁴ См.: Шагиева Р. В. Указ. соч. ; Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Указ. соч. С. 104—105.

⁵ Шагиева Р. В. Указ. соч. С. 32—33.

⁶ Шагиева Р. В. Указ. соч. ; Актуальные проблемы теории и практики государственной деятельности / отв. ред. И. А. Галаган. Воронеж, 1990. С. 45.

⁷ См.: Мишина Н. Н. О формах осуществления функций государства // Евразийский союз ученых. 2016. № 30—5. С. 70—71 ; Дембицкий А. А. Критерии дифференциации правовых и неправовых функций государства // История государства и права. 2014. № 9. С. 52—53.

⁸ См.: Коженко Я. В. Конкуренция правовых и неправовых форм и методов государственного управления в условиях модернизации исполнительной власти Российской Федерации // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 5. С. 696—698 ; Васильева А. Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. М. : РАП, 2012. С. 291 ; Паршин М. В. Качество государственных и муниципальных услуг: на пути к сервисному государству. М. : Статут, 2013. С. 185.



В зарубежной литературе подобные идеи начинают развиваться в рамках теории new public management, заложившей основу для новых технологий публичного управления⁹. С точки зрения зарубежных исследователей данная теория характеризуется применением новой институциональной экономики к государственному управлению, что приводит к реорганизации органов исполнительной власти и внедрению рыночных механизмов в государственную службу¹⁰. Соответственно, данная теория, по мнению отечественных специалистов в области государственного управления, позволяет выстраивать клиентские отношения, в которых государство оказывает услуги обществу¹¹. По мнению И. А. Василенко, подобная теория указывает на «сервисное администрирование» как на новую технологию публичного управления, предполагающую следующее: а) государство должно использовать электронные системы предоставления услуг; б) первоочередное значение имеет удовлетворение потребностей общества посредством предоставления государственных услуг; в) государственная служба должна рассматриваться как сервисная служба для граждан¹².

Еще одна зарубежная теория, послужившая базой для развития идей «сервисного государства», представлена одной из концепций государственного управления — *reinventing government*, акцентирующей внимание на внедрении элементов предпринимательства в государственное управление¹³. Д. Осборн и Т. Гэблер, являющиеся авторами данной теории, осуществляли концепцию «перестраивающегося правительства» в рамках административной реформы в США в 1990-е гг.¹⁴

Продолжателями разработки данной концепции в отечественной науке стали Е. С. Устинович и Т. П. Новикова, считающие, что реализация «сервисного государства» заключается в представлении гражданам как клиентам государства определенных услуг, что должно способствовать повышению ответственности государственных служащих и стимулировать инновации в сфере государственных услуг¹⁵.

⁹ См.: *Hood C. Public Management: The Word, the Movement, the Science // The Oxford handbook of public management / ed. by E. Ferlie, L. Lynn Jr., C. Pollitt. Oxford, 2007. P. 10 ; Dowson S., Dargie C. New Public Management: A Discussion with Special Reference to UK Health // The New Public Management: Current Trends and Future Prospects / ed. by K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie. London, 2002. P. 34 ; Hood C. A Public Management for All Season? // Public Administration. 1991. Vol. 69. № 1. P. 3.*

¹⁰ См.: *Aucoin P. The New Public Management: Canada in Comparative Perspective. Montreal, 1995 ; Dollery B. New Institutional Economics and the Analysis of the Public Sector // Policy Studies Review. 2001. Vol. 18. № 1.*

¹¹ *Зайковский В. Н. «Сервисное государство»: новая парадигма или современная технология государственного управления? // Дайджест-финансы. 2014. № 3. С. 36.*

¹² *Василенко И. А. Государственное и муниципальное управление : учебник. М., 2010. С. 98—100.*

¹³ *Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York, 1992.*

¹⁴ *Зайковский В. Н. «Сервисное государство»: новая парадигма или современная технология государственного управления? // Дайджест-финансы. 2014. № 3. С. 36—37.*

¹⁵ *Устинович Е. С. Современные теории государственного управления: основные концепции и их характеристики // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 9. С. 17—18.*

С точки зрения И. Л. Бачило и А. А. Чеботаревой, «сервисное государство» следует отождествлять с социальным и электронным государством¹⁶. Подобную позицию разделяет и П. У. Кузнецов, указывая, что «сервисное электронное государство» представляет собой «новый исторический тип социального государства»¹⁷.

Одной из первых о практической реализации «сервисного государства» в России заявила Э. С. Набиуллина, занимая должность руководителя Министерства экономического развития РФ. По ее мнению, государство с «сервисной ориентированностью» представляет собой систему органов исполнительной власти, обеспечивающую такое качество государственных услуг, которое позволяет гражданам осуществлять минимальные затраты по времени и ресурсам для их получения¹⁸.

Я. В. Коженко и А. Мамычев высказали предположение о наличии ряда элементов, позволяющих сформировать данное государство:

- сетевые формы управленческого взаимодействия;
- «электронное правительство»;
- коммуникативные технологии контроля и планирования;
- онлайн-услуги¹⁹.

Рассматривая реализацию концепции «сервисного государства» в Российской Федерации, следует отметить, что ее практической основой можно считать портал государственных и муниципальных услуг, представляющий собой справочно-информационный сайт, направленный на предоставление данных услуг и различных сведений о них в электронной форме²⁰.

¹⁶ См.: Чеботарева А. А. Электронное государственное управление как новая форма взаимоотношений личности, общества и государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 6. С. 18—22 ; Бачило И. Л. Государство социальное или сервисное? (Информационно-правовой аспект) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2010. № 1. С. 3—11.

¹⁷ Кузнецов П. У. Административная реформа в контексте формирования электронного правительства: терминологические проблемы // Российский юридический журнал. 2012. № 3. С. 45—46.

¹⁸ Набиуллина Э. С. Подведение итогов реализации мероприятий административной реформы в 2006—2010 годах. Приоритетные направления совершенствования государственного управления в 2011—2013 годах // URL: http://economy.gov.ru/minec/press/news/doc20101203_04.

¹⁹ См.: Проблемы и противоречия развития государственного управления в современной России : монография. М., 2013. С. 201—207 ; Коженко Я. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации // Власть. 2010. № 3. С. 44—46.

²⁰ См.: Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179 ; Постановление Правительства РФ от 24.10.2011 № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций) (вместе с Положением о федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», Правилами ведения федеральной государственной информационной системы «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», Положением о федеральной государственной информационной систе-



Если осуществлять анализ неправовых форм финансовой деятельности государства с учетом концепции «сервисного государства», то основными из них можно считать следующие:

- портал государственных услуг Российской Федерации;
- единую информационную систему в сфере закупок;
- личный кабинет налогоплательщика.

Портал государственных услуг Российской Федерации предоставляет услуги по следующим вопросам, связанным с различными видами финансовых правоотношений:

- в банковской сфере — получение выписок и справок от Агентства по страхованию вкладов;
- в налоговой сфере — получение налоговых уведомлений, ИНН, их проверку; запись в ФНС России; предоставление деклараций;
- в бюджетной и социальной сферах — получение выписок из Социального фонда России, назначение пенсии Социального фонда России; осуществление выплат на погашение ипотеки для многодетных семей; социальных пособий и компенсаций²¹.

Единая информационная система в сфере закупок нацелена на информационное обеспечение контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения публичных нужд, закупок товаров, работ, услуг юридическими лицами. Данная система функционирует в целях реализации законодательства о контрактной системе и закупках товаров, работ или услуг²².

Одной информационной системы недостаточно для проведения публичных закупок, поэтому в дополнение к ней существуют следующие системы, создаваемые такими субъектами, как:

- «Электронный бюджет»;
- электронная площадка Гособоронзаказа;
- региональные и муниципальные системы в сфере закупок;
- ФАС России, осуществляющая ведение реестра недобросовестных поставщиков;
- системы органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;
- «Независимый регистратор» и др.

ме «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», Требованиями к региональным порталам государственных и муниципальных услуг (функций), Положением о федеральной государственной информационной системе «Единая система предоставления государственных и муниципальных услуг (сервисов)» // СЗ РФ. 2011. № 44. Ст. 6274.

²¹ Портал государственных услуг Российской Федерации. URL: <https://www.gosuslugi.ru> (дата обращения: 26.03.2024).

²² См.: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652 ; Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4571.

Личный кабинет налогоплательщика представляет собой официальный информационный ресурс, размещенный на сайте ФНС России, ведение которого осуществляется данным органом в соответствии с налоговым законодательством²³.

Данный кабинет налогоплательщика используется как им самим, так и налоговыми органами для реализации ими прав и обязанностей в налоговой сфере. Налогоплательщики могут получить от налогового органа документы, а также передать им необходимую информацию или документы в электронной форме. Допускается оборот документов в бумажной форме, если об этом было заявлено.

При помощи данного сервиса налогоплательщику доступны следующие услуги, связанные с получением информации:

- о задолженности по налогам;
- об оптимальном режиме налогообложения при помощи налогового калькулятора;
- из ЕГРИП, ЕГРЮЛ, ЕГРН;
- о платежах, списанных с расчетного счета налогоплательщика и не поступивших в бюджетную систему;
- по урегулированной задолженности;
- о неисполненных требованиях по уплате обязательных платежей;
- о мерах принудительного взыскания задолженности²⁴.

Кроме того, в дополнение к данному сервису имеется «Онлайн-запись на прием в инспекцию», позволяющая налогоплательщикам спланировать визит в налоговую инспекцию заранее, что позволяет улучшить качество обслуживания налоговыми органами и сократить время на получение услуги²⁵.

Кроме данных информационных систем, представляющих неправовые формы финансовой деятельности государства, следует отметить и Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет». Поскольку он не является системой, позволяющей получить определенные государственные услуги, то отнести его к неправовой форме можно с учетом мнения части ученых, считающих, что к таковым формам приравниваются ресурсы, позволяющие повышать уровень правовой грамотности²⁶. В качестве одной из основных задач данного портала как раз и указывается популяризация знаний о бюджете, повышении финансовой грамотности²⁷.

²³ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

²⁴ Федеральная налоговая служба. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/about_fts/el_usl/ (дата обращения: 26.03.2024).

²⁵ Онлайн-запись на прием в инспекцию // URL: <https://order.nalog.ru> (дата обращения: 26.03.2024).

²⁶ Коженко Я. В. Конкуренция правовых и неправовых форм и методов государственного управления в условиях модернизации исполнительной власти Российской Федерации // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 5. С. 695—698.

²⁷ Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет». URL: <https://budget.gov.ru/o-портале> (дата обращения: 27.03.2024).



Таким образом, подводя итоги настоящему исследованию, приходим к следующим выводам:

- несмотря на то, что правовые формы финансовой деятельности государства являются преобладающими, развиваются и неправовые формы, особенно с учетом процессов цифровизации государственного управления;
- поскольку неправовые формы финансовой деятельности государства связаны с его организационной деятельностью и базируются на правовых основах, то следует обращать внимание на различные формы данной деятельности, использующие информационные технологии;
- с учетом развития концепции «сервисного государства» и ее реализации на практике появляются формы, способствующие предоставлению государственных услуг обществу, в том числе и в финансовой сфере.

В условиях цифровизации государственного управления к неправовым формам финансовой деятельности государства предлагается отнести следующие:

- портал государственных услуг Российской Федерации;
- единую информационную систему в сфере закупок;
- личный кабинет налогоплательщика;
- единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет».

Использование комплексного подхода, а также научных представлений отечественных и зарубежных исследователей к рассмотрению неправовых форм финансовой деятельности позволяет выявить их многообразие с целью развития науки финансового права.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бачило И. Л.* Государство социальное или сервисное? (Информационно-правовой аспект) // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2010. — № 1. — С. 3—11.
2. *Василенко И. А.* Государственное и муниципальное управление : учебник. — М. : Юрайт, 2010. — 415 с.
3. *Васильева А. Ф.* Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. — М. : РАП, 2012. — 332 с.
4. *Дембицкий А. А.* Критерии дифференциации правовых и неправовых функций государства // История государства и права. — 2014. — № 9. — С. 50—54.
5. *Зайковский В. Н.* «Сервисное государство»: новая парадигма или современная технология государственного управления? // Дайджест-финансы. — 2014. — № 3. — С. 35—45.
6. *Карцева Г. А.* Категории «содержание» и «форма»: от Античности до Канта // Вестник ТГУ. — 2012. — № 10. — С. 247—251.
7. *Коженко Я.* Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации // Власть. — 2010. — № 3. — С. 44—46.
8. *Коженко Я. В.* Конкуренция правовых и неправовых форм и методов государственного управления в условиях модернизации исполнительной власти Российской Федерации // Современные проблемы науки и образования. — 2013. — № 5. — С. 692—699.

9. Кузнецов П. У. Административная реформа в контексте формирования электронного правительства: терминологические проблемы // Российский юридический журнал. — 2012. — № 3. — С. 37—47.
10. Малыгина М. В. Философский анализ категории «социальная форма» // Омский научный вестник. — 2009. — № 2 (76). — С. 110—113.
11. Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник. — М. : Проспект, 2009. — 636 с.
12. Мишина Н. Н. О формах осуществления функций государства // Евразийский союз ученых. — 2016. — № 30—5. — С. 69—71.
13. Паршин М. В. Качество государственных и муниципальных услуг: на пути к сервисному государству. — М. : Статут, 2013. — 272 с.
14. Пиликин Г. Г. Взаимодействие формы и содержания финансового нормативного правового акта как основного элемента системы финансового законодательства // Антиномии. — 2011. — № 11. — С. 553—561.
15. Проблемы и противоречия развития государственного управления в современной России : монография. — М. : Юрлитинформ, 2013. — 336 с.
16. Сенин И. Н. К вопросу о соотношении категорий «вид» и «форма» в теории государства и права // Право и государство: теория и практика. — 2021. — № 8 (200). — С. 38—40.
17. Устинович Е. С. Современные теории государственного управления: основные концепции и их характеристики // Государственная власть и местное самоуправление. — 2011. — № 9. — С. 16—22.
18. Финансовое право : учебник / под ред. К. С. Бельского, С. С. Тропской. — М. : Проспект, 2022. — 536 с.
19. Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Финансовое право / отв. ред. Н. И. Химичева. — М. : Норма, 2005. — 348 с.
20. Чеботарева А. А. Электронное государственное управление как новая форма взаимоотношений личности, общества и государства // Государственная власть и местное самоуправление. — 2011. — № 6. — С. 18—22.
21. Шагиева Р. В. Финансовая деятельность как правовое явление: сущность, содержание и формы осуществления // Юридическая наука. — 2012. — № 1. — С. 27—33.
22. Aucoin P. The New Public Management: Canada in Comparative Perspective. — Montreal, 1995.
23. Dallery B. New Institutional Economics and the Analysis of the Public Sector // Policy Studies Review. — 2001. — Vol. 18. — № 1.
24. Dowson S., Dargie C. New Public Management: A Discussion with Special Reference to UK Health // The New Public Management: Current Trends and Future Prospects / ed. by K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie. — London, 2002.
25. Hood C. A Public Management for All Season? // Public Administration. — 1991. — Vol. 69. — № 1.
26. Hood C. Public Management: The Word, the Movement, the Science // The Oxford handbook of public management / ed. by E. Ferlie, L. Lynn Jr., C. Pollitt. — Oxford, 2007.
27. Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. — New York, 1992.

