На правах рукописи

Штерн Юрий Михайлович

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва — 2025

Диссертация выполнена на кафедре финансового права ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Научный руководитель:	**Цареградская Юлия Константиновна** доктор юридических наук, доцент
Официальные оппоненты:	**Бит-Шабо Инесса Витальевна** доктор юридических наук, доцент, ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева», профессор кафедры финансового права
	Рябова Елена Валерьевна кандидат юридических наук, ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова», доцент кафедры государственных и муниципальных финансов Высшей школы государственного аудита (факультет)
Ведущая организация:	**ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»**

Защита состоится «23» декабря 2025 года в 13:00 на заседании диссертационного совета 24.2.336.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)», г. Москва, 123242, ул. Садовая-Кудринская, дом 7, стр. 22, зал диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)» https://msal.ru.

Автореферат разослан «____» _____ 2025 г.

Учёный секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, доцент Ю. К. Цареградская

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В настоящее время вопросы правового регулирования финансовой деятельности публично-правовых образований являются актуальными по нескольким причинам: а) внедрение цифровых технологий во все сферы общественной жизни, включая экономику, право и управление; б) развитие теории публичных финансов и публичной финансовой деятельности; в) функционирование субъектов правоотношений, обладающих властными полномочиями в области финансовой деятельности и не являющихся органами государственной власти.

В связи с обстоятельствами меняется и подход правового регулирования данной сферы отношений, в том числе происходит трансформация форм и методов не только финансовой деятельности публично-правовых образований, но и государственного (муниципального) финансового контроля, в процессе которого также используются цифровые технологии. Финансовая деятельность связана с формированием и использованием как централизованных, так и децентрализованных фондов денежных средств. В соответствии с этим на разных уровнях управления денежные средства формируются, распределяются и используются с учетом специфики выстраивания финансовых отношений между различными взаимодействующими субъектами. Влияние цифровой трансформации на финансовую систему является одним из существенных факторов, что связано с развитием электронного правительства, распространением электронных платежных услуг, использованием блокчейна и цифровой валюты в финансовых правоотношениях. Данная тенденция является ключевой при формировании политики государственного управления в области финансов, поскольку Президент Российской Федерации В.В. Путин в декабре 2023 года отмечал, что финансовая система западных стран устаревает в условиях развития новых финансовых технологий, в том числе на основе блокчейна и с

использованием цифровых валют центральных банков[1].

Кроме того, выступая в 2020 году на международной онлайн-конференции Artificial Intelligence Journey В.В. Путин отметил, что цифровизация в России затронет каждого индивидуально и все уровни публичной власти. Подобное понимание проблемы было связано с ее осознанием еще в 2018 году при формировании национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», являющейся базой для реализации стратегических целей и задач развития нашего государства[2].

В современных условиях можно говорить о том, что будущее финансовой системы и финансовой деятельности государства определяется развитием нескольких направлений: оцифровка расчетов, платформенная экономика, шеринг (коллективное использование/совместное потребление), большие данные. В связи с этим первостепенной задачей государства является установление своевременного и эффективного правового регулирования для всех субъектов финансовых правоотношений, а также комфортного цифрового финансового пространства.

Вопросы повышения рациональности финансовой деятельности государства относятся к категории переменных, поскольку важность оценки и повышения ее результативности имеет ключевое значение. Множество вариантов аккумулирования, распределения и использования фондов денежных средств, а также их ограниченность являются базовым фактором совершенствования финансовой политики, особенно бюджетной и налоговой, как ключевых ее составляющих. От проведения данной политики зависит сохранение финансовой стабильности государства, особенно в условиях экономических кризисов, которые в настоящее время проявляются в ряде стран в связи с своевременным погашением

---

[1] Путин объяснил почему рухнет монополия западных банков. URL. https://www.fontanka.ru/2023/12/07/72994007/ (дата обращения: 01.07.2024)

[2] См.: О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204// Собрание законодательства РФ. 2018. №20. Ст. 2817 (утратил силу); О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474// Собрание законодательства РФ. 2020. № 30. Ст. 4884 (утратил силу); О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года: Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309// Собрание законодательства РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.

долговых обязательств.

Поиск решений, связанных с укреплением финансовой дисциплины, повышением эффективности финансовой деятельности государства, несомненно, актуализирует проведение комплексного анализа правового регулирования финансовой деятельности публично-правовых образований в условиях цифровизации экономики. Несмотря на то, что в большинстве сфер общественной и экономической жизни многие процессы и элементы оцифрованы, с правовой точки зрения остаются пробелы, которые необходимо ликвидировать при помощи научного осмысления существующих направлений цифровизации финансовой деятельности публично-правовых образований.

Степень научной разработанности. Фундаментальные исследования в области правового регулирования финансовой деятельности государства преимущественно проводились в середине 2000-х годов и представлены диссертационными исследованиями Д.А. Лисицына, Т.Г. Лукьяновой, Э.Д. Соколовой. Отдельные аспекты финансовой деятельности государства и муниципальных образований представлены в трудах В.В. Гриценко, Н.В. Омелехиной, С.В. Рыбаковой, Е.В. Рябовой, А.Д. Селюкова, А.И. Худякова.

Вопросы субъектов финансового права, включая государство и муниципальные образования, рассматриваются в работах Бадмаева М.В., Е.Н. Горловой, Л.Н. Древаль, К.С. Бельского, М.В. Карасевой, С.В. Мирошник, Д.М. Мошковой, Х.В. Пешковой, Ю.Л. Смирниковой, А.И. Худякова и других.

Проблемы понимания публично-правовых образований и их видов в качестве субъектов права рассматривались такими учеными в области теории права и конституционного права, как О.Е. Кутафин, С.В. Нарутто, Р.В. Шагиева, В.Е. Чиркин и иные.

Особенности конституционной экономики, характеризующей легальность финансовой деятельности в основных законах государства и иных публично-правовых образований раскрывались в трудах П.Д. Баренбойма, С.Н. Бондаря, В.И. Лафитского, А.Н. Костюкова и других.

Несомненно, что указанные научные труды являются существенными для

развития науки и практики финансового права. Однако они не в полной мере удовлетворяют потребности в комплексном исследовании и рассмотрении финансовой деятельности публично-правовых образований в условиях цифровизации экономики, что и послужило поводом для работы над данной темой.

Цель и задачи исследования. Цель включает дальнейшее развитие теоретико-правовых и методологических основ финансовой деятельности публично-правовых образований, а также формирование обоснованных предложений по повышению эффективности правового регулирования форм и методов финансовой деятельности рассматриваемых субъектов в условиях цифровизации экономики.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

1) охарактеризовать публично-правовые образования в качестве субъектов, осуществляющих финансовую деятельность и выявить специфику их правовой природы;

2) детерминировать понятие и содержание финансовой деятельности публично-правовых образований, сформулировать авторское определение данной категории;

3) выявить и обосновать содержание финансовой деятельности публично-правовых образований в условиях развития цифровой экономики с учетом специфики функций финансов;

4) раскрыть формы осуществления финансовой деятельности публично-правовых образований в контексте развития цифровых технологий;

5) в целях выявления особенностей финансовой деятельности публично-правовых образований в условиях развития цифровых технологий охарактеризовать методы ее осуществления;

6) определить субъектов, для которых финансовая деятельность является основной с целью выявления специфики их полномочий в условиях развития цифровизации экономики.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления финансовой деятельности

публично-правовых образований в условиях цифровизации экономики.

Предметом диссертационного исследования являются правовые нормы, регулирующие финансовую деятельность публично-правовых образований, а также акты правоприменительной практики, существующие научные концепции.

Методологическая основа исследования включает комплекс общенаучных и частнонаучных методов познания. Базисным стал общенаучный метод диалектики (применялся при рассмотрении сущности финансовой деятельности публично-правовых образований как сложного явления экономической и правовой действительности). В качестве других общенаучных методов использованы: анализ, синтез, индукция, дедукция, системный, логический и иные.

В числе частнонаучных использованы методы: формально-юридический (при анализе текстов конституций и уставов субъектов РФ на предмет закрепления основ финансовой деятельности, а также иных нормативно-правовых актов, устанавливающих полномочия субъектов, осуществляющих финансовую деятельность); сравнительно-правовой (позволил установить сходства и отличия в функциях, формах и методах финансовой деятельности публично-правовых образований).

Теоретической основной исследования послужили труды специалистов финансового права, таких как: Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, Е.М. Ашмарина, О.Ю. Бакаева, К. С. Бельский, Е.Г. Беликов, О. В. Болтинова, Д. В. Винницкий, Е. Ю. Грачева, В.В. Гриценко, О. Н. Горбунова, А.Г. Гузнов, Л.Н. Древаль, С.В. Запольский, Д.А. Лисицын, Т.Г. Лукьянова, М. В. Карасева, Ю.А. Колесников, А.А. Копина, Ю.А. Крохина, Е.В. Кудряшова, И. И. Кучеров, А.С. Матненко, С.В. Мирошник, Д.М. Мошкова, О.А. Ногина, Н.В. Омелехина, Е.Н. Пастушенко, Н.А. Поветкина, Е.В. Покачалова, Н.Н. Ровинский, Т.Э. Рождественская, С.В. Рыбакова, Е.В. Рябова, М.Н. Садчиков, Н.А. Саттарова, А.А. Ситник, Ю.Л. Смирникова, Э.Д. Соколова, Р.В. Ткаченко, А. В. Турбанов, Н.И. Химичева, А.И. Худяков, Ю.К. Цареградская, И.А. Цинделиани, Н.А. Шевелева и других ведущих ученых в области финансового права.

При исследовании межотраслевых вопросов использовались положения и

выводы, содержащиеся в трудах ученых, посвященных не только финансовому праву, но теории государства и права, конституционному праву, административному праву, гражданскому праву, предпринимательскому праву, информационному праву и иным отраслям российского права, а также конституционной экономики, в частности, С.С. Алексеева, Ю.Н. Андреева, П.Д. Баренбойма, Д.Н. Бахраха, С.Н. Бондаря, Б.Б. Инжиева, М.В. Варлен, Г.А. Гаджиева, Б.Н. Гонгало, И.В. Ершовой, С.М. Зубарева, А.Н. Костюкова, О.Е. Кутафина, В.И. Лафитского, В.В. Комаровой, М.Н. Марченко, А.В. Минбалеева, В.П. Мозолина, С.В. Нарутто, А.М. Осавелюка, Г.Д. Отнюковой, Б.В. Россинского, А.П. Сергеева, Ю.Н. Старилова, Е.А. Суханова, Ю.К. Толстого, В.Е. Чиркина, Р.В. Шагиевой, Р.Н Шапиева и иных.

При подготовке диссертации изучены и проанализированы также труды ученых в области экономики, финансов и налогов: Э.А. Вознесенкого, О.В. Врублевского, А.Ю Козака, И.А. Лукина, И.А. Майбурова, А.Г. Масгрейва, Г.Б. Поляка, А.Н. Романова, М.В. Романовского, Б.М. Сабанти и др.

Правовую основу диссертационного исследования составляют Конституция Российской Федерации, конституции и уставы субъектов РФ, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Эмпирическая база диссертационного исследования включает судебную практику, связанную с финансовой деятельностью публично-правовых образований, правоприменительную практику органов государственной власти, для которых финансовая деятельность является основной (Минфин России, Федеральное казначейство, ФНС России и пр.), а также статистические и аналитические данные, представленные на официальных сайтах органов государственной власти и местного самоуправления.

Научная новизна диссертационного исследования определяется следующими результатами исследования**:** а) авторской дефиницией цифровой

финансовой деятельности публично-правового образования; б) выявлением специфических признаков финансовой деятельности публично-правовых образований; в) актуализацией неправовых форм финансовой деятельности публично-правовых образований, связанных с использованием цифровых технологий; г) обоснованием методов распределения (перераспределения) денежных средств финансовой деятельности публично-правовых образований в качестве отдельной группы методов.

Элементы новизны присутствуют при раскрытии сущности, форм и методов финансовой деятельности публично-правовых образований в условиях цифровизации.

На защиту выносятся следующие основные положения, представляющие собой научные результаты диссертационного исследования, в которых содержится новизна или элементы научной новизны:

1. Обосновано, что публично-правовые образования являясь субъектами финансового права и субъектами, осуществляющими финансовую деятельность при участии в финансовых правоотношениях, характеризуются определёнными признаками:

- наличие властно-имущественного характера, указывающего на то, что: а) в финансовых правоотношениях публично-правовые образования участвуют через органы публичной власти; б) обладают властными полномочиями для осуществления задач и функций, стоящих перед данными субъектами;

- легитимность, то есть закрепление законодательно определенных прав и обязанностей (компетенции), свидетельствующих об осуществлении финансовой деятельности и формирующих финансовую правосубъектность;

- реализация публичных интересов, позволяющая учитывать потребности неопределенной группы лиц даже в случаях вмешательства государства в частные правоотношения, с учетом того, что процесс их реализации ограничен интересами всего общества, а не отдельно взятых участников;

- операционный характер, указывающий на то, что публично-правовое образование реализует собственные полномочия как суверенный субъект, поскольку право возникает в целом у государства, а не его органа власти.

2. В целях развития теории и практики финансового права в условиях цифровизации экономики, связанной с трансформацией финансовых инструментов, формирующих фонды денежных средств, а также появлением новых финансово-правовых категорий (цифровой бюджет, цифровой долг, цифровая валюта и пр.), предлагается введение в научный оборот термина «цифровая финансовая деятельность публично-правовых образований», представляющая собой образование, распределение и использование фондов денежных средств в цифровом рубле, цифровой валюте (при осуществлении внешнеэкономической деятельности) и опосредованная иными цифровыми финансовыми технологиями. Введение данного термина научно обогащает финансовое право и акцентирует внимание на том, что финансовая деятельность современного государства реализуется в новых технологических условиях, требующих правового осмысления и регулирования.

3. Определено, что финансовая деятельность публично-правовых образований характеризуется наличием специфических признаков, обладающих следующими характеристиками: имущественный характер, организационная природа, властный характер, публичность, цифровая природа.

Имущественный характер проявляется в наличии финансовых ресурсов, аккумулируемых в соответствующих фондах денежных средств, необходимых для осуществления задач и функций публично-правовых образований. Организационная природа свидетельствует о наличии системы публичных органов власти, реализующих полномочия, связанные с образованием, распределением и использованием средств денежных фондов. Властный характер связан с реализацией всеми субъектами финансовой деятельности, в первую очередь, собственных обязанностей, а не прав. Публичность характеризуется двумя аспектами: а) деятельность реализуется органами публичной власти; б) деятельность осуществляется в целях реализации публичных интересов. Цифровая

природа финансовой деятельности проявляется в ее опосредовании цифровыми инструментами (цифровой рубль, цифровая валюта, цифровой бюджет, цифровой долг), а также в использовании информационных сервисов данной деятельности (например, ГИИС «Электронный бюджет»).

4. В условиях цифровизации экономики актуализируется информационная функция финансов, раскрывающая содержание финансовой деятельности публично-правовых образований и позволяющая предоставить и получить необходимую информацию о различных видах деятельности: бюджетной, налоговой, валютной и пр. Акцентирование внимания на данной функции обусловлено развитием автоматизированных систем, предоставляющих финансовую информацию по различным направлениям, а также позволяющих их оптимизировать и совершенствовать, например, интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет» предоставляет информацию о бюджетной системе Российской Федерации и позволяет осуществлять управление публичными финансами; единая информационная система в сфере закупок - об осуществлении закупок товаров, работ и услуг для публичных нужд, а также способствует прозрачности данной процедуры и пр.

Основное предназначение указанных систем заключается в установлении механизмов обеспечения прозрачности, открытости и подотчетности деятельности публичных органов власти, государственных и муниципальных учреждений в сфере управления общественными финансами в рамках формирования единого информационного пространства.

5. Обосновано, что при характеристике субъектов, осуществляющих финансовую деятельность от имени публично-правовых образований, кроме органов государственной власти необходимо рассматривать и иных участников данных отношений: Центральный банк РФ и государственные корпорации (Агентство по страхованию вкладов и «ВЭБ.РФ»). Как субъекты финансового права, осуществляющие финансовую деятельность, данные лица обладают публично-правовым статусом, который характеризуется следующими признаками:

- наличие полномочий органов государственной власти;

- осуществление публичных функций, которые проявляются в том, что корпорации, реализуя функции государства, остаются автономными субъектами, осуществляющими определенный вид публичной деятельности, установленный законодательно;

- реализация публично-управленческих функций в отношении переданного им имущества для осуществления определенного вида деятельности.

6. В рамках реализации концепции «сервисного государства» аргументировано положение об актуализации неправовых форм финансовой деятельности публично-правовых образований, представленных информационными порталами и сервисами (портал государственных услуг Российской Федерации, личный кабинет налогоплательщика, единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет» и пр.), позволяющими органам публичной власти осуществлять организационную деятельность, связанную с управлением финансами, а также повышать уровень финансовой грамотности населения.

7. Выявлено, что финансово-плановые акты как правовая форма финансовой деятельности публично-правовых образований характеризуются, кроме общих признаков (действие во времени; неперсонифицированный характер; согласованность субъектов), дополнительными признаками: нормативностью и общеобязательным характером. Несмотря на то, что предписание финансового плана направлено на индивидуально-конкретные отношения, тем не менее оно не образует самостоятельной нормы права, а действует в рамках той нормы, которая вводит данный план в действие, поскольку совокупность подобных предписаний нацелена на общий предмет.

Дополнение теории форм финансовой деятельности государства данными признаками способствует аргументации специфики правовых форм финансовой деятельности в отличие от неправовых форм.

8. Установлено, что методы финансовой деятельности публично-правовых образований необходимо сгруппировать следующим образом: а) методы

формирования фондов денежных средств; б) методы распределения (перераспределения) фондов денежных средств; в) методы использования фондов денежных средств. Наименее разработанными в теории финансового права являются методы распределения (перераспределения) денежных средств при осуществлении финансовой деятельности публично-правовых образований поскольку в теории финансового права их в ряде случаев отождествляют с методами использования фондов денежных средств. В связи с этим, предлагается к ним отнести следующие: а) передача собственных доходов бюджета вышестоящего уровня в бюджеты нижестоящего уровня по законодательно установленным нормативам; б) перераспределение денежных средств между бюджетами бюджетной системы различных уровней в форме межбюджетных трансфертов (дотации, субвенции и субсидии); в) программно-целевое бюджетное планирование.

Теоретическая значимость диссертационного исследования.

Представленное исследование может послужить основой для дальнейших научных работ в указанной сфере, отдельные выводы и предложения могут быть использованы для развития науки финансового права и направлены на: а) обогащение категориального аппарата отечественной финансово-правовой науки; б) расширения методологических основ теории финансового права в условиях цифровизации экономики.

Результаты настоящего исследования могут быть использованы при проведении фундаментальных и прикладных научных исследований по проблемам правового регулирования финансовой деятельности и ее цифровизации.

Практическая значимость диссертационного исследования проявляется в том, что полученные результаты могут быть применимы:

1) в научных разработках по теории права в целом, теории финансового права, конституционного права, административного права, информационного права и иных публичных отраслей права, а также конституционной экономики;

3) в правотворческой деятельности при подготовке проектов документов стратегического государственного планирования;

4) в правоприменительной деятельности при реализации органами публичной власти, полномочий, связанных с осуществлением финансовой деятельности государства и муниципальных образований;

5) при разработке учебных и учебно-методических пособий по конституционному и муниципальному праву, административному праву, финансовому праву, государственному управлению, конституционной экономике;

6) в учебном процессе.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечивается использованием методов научного познания, анализом значительного количества научных работ по исследуемой тематике и достаточным объёмом исследованного эмпирического материала, соответствующих предмету, целям и задачам исследования; аргументированностью выводов и их апробацией в научной и практической деятельности.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные положения и выводы диссертации обсуждены на кафедре финансового права Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА).

По теме диссертационного исследования опубликовано 4 научные статьи, в том числе 3 статьи — в российских рецензируемых научных журналах, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание учёных степеней доктора и кандидата юридических наук, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Результаты исследования были представлены и обсуждены на различных научно-практических конференциях, в числе которых: совместная XXII международная научно-практическая конференция юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова и XX Международная научно-практическая конференция "Кутафинские чтения" «Правовое обеспечение суверенитета России: проблемы и перспективы» (21-24 ноября 2023, МГЮА), международная научно-практическая конференция «Цифровизация финансовой системы государства: современное состояние и перспективы правового регулирования» (24 ноября 2023, РГУП), V

Финансово-правовой форум 2024.5. «Правовое обеспечение устойчивости финансовой системы в условиях развития инновационной экономики» (9 февраля 2024 года, МГЮА).

Структура диссертации обусловлена поставленными целями и задачами исследования, состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы и источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обоснованы актуальность, научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования; обозначены степень научной разработанности, объект и предмет, цели и задачи исследования; дана характеристика методологии; теоретической, правовой, эмпирической основам исследования; излагаются положения, выносимые на защиту; отражены сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Теоретико-правовые основы финансовой деятельности публично-правовых образований» состоит из трёх параграфов, раскрывающих особенности публично-правовых образований в качестве субъектов финансового права; теоретическую основу финансовой деятельности публично-правовых образований, выявленную в результате анализа научной доктрины и практики в области финансового права; содержательную характеристику финансовой деятельности публично-правовых образований в условиях развития цифровизации всех сфер общественной жизни.

В **первом параграфе «Правовая характеристика публично-правовых образований как субъектов финансового права»** отмечается, что в российском законодательстве отсутствует легально закрепленное определение термина «публичное образование» или «публично-правовое образование». Данная терминология является предметом научных изысканий специалистов в области конституционного и муниципального права, гражданского права, финансового и бюджетного права, а также иных отраслей, поэтому необходимо в комплексе рассматривать правовую природу данного термина для возможности определения его в качестве субъекта финансовой деятельности.

Автором отмечается, что исследований, непосредственно посвященных рассмотрению данного термина не достаточное количество. Долгое время проводился анализ лишь части его содержания в рамках исследований в области конституционного и муниципального права, а также гражданского права. Среди

ученых, обращающихся к проблеме понимания публично-правовых образований и их видов следует выделить таких, как: Б.Б. Инжиева, О.Е. Кутафин, С.В. Нарутто, М. Семякин, А.П. Сергеев, Д.Б. Сергеев, С. Слесарев, А.Е. Суханов, В.Е. Чиркин, Е.С. Шугрина и др.[3]

В рамках финансового права подходы к определению публично-правовых образований в качестве самостоятельных субъектов, рассматривались преимущественно в науке бюджетного права. По мнению Х.В. Пешковой, если для российского законодательства данный термин являлся новым, то для бюджетно-правовой теории – относительно используемым, так как в финансово-правовой литературе употребляли следующие термины «общественно-территориальные образования» и «политико-территориальные» «образования»[4]. Автор соглашается с точкой зрения М.В. Карасевой (Сенцовой) о том, что в настоящее время анализ публично-правовых образований в качестве субъектов финансового права является достаточно актуальным по ряду причин: 1) наличие финансово-правовой компетенции, 2) дифференциации указанной компетенции в зависимости от вида субъекта: публично-правовых образований или органов публичной власти, поскольку последние могут выступать от своего имени[5].

Анализ теоретических положений о субъектах финансового права, природе и специфике финансовых правоотношений, позволяет автору выявить и систематизировать признаки, характеризующие публично-правовые образования в качестве субъектов:

- властно-имущественный характер финансовых правоотношений, в которых они участвуют посредством органов власти, проявляющийся в том, что: а)

---

[3] См.: Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал российского права. 2007. №1 (121). С.46-54; Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. М., 2011; Нарутто С.В. Проблемы законодательства и правоприменения о закрытом административно-территориальном образовании//Юридическое образование и наука. 2023. №10; Шугрина Е.С. Особенности правового статуса разных видов муниципальных образований // Lex Russica. 2017. №2 (123). С.17-25.

[4] Пешкова Х.В. Концепция правового статуса субъектов бюджетного устройства // Вестник СПбГУ. Серия 14. Право. 2010. №4. С.6-7; Пешкова Х. В. Дотации и субсидии: финансово-правовой и экономический аспекты. М., 2010. С. 130—132.

[5] Карасева М.В. К вопросу о субъектах финансового права // Российский журнал правовых исследований. 2022. Т. 9. №1. С. 86-87.

одной стороной является государство, его часть или орган публичной власти; б) наличие властных полномочий для осуществления задач и функций, стоящих перед данными субъектами;

- легитимность, то есть закрепление законодательно определенных прав и обязанностей, свидетельствующих об осуществлении финансовой деятельности и формирующих финансовую правосубъектность;

- публичный интерес, так как данный субъект функционирует в целях представления интересов неопределенной группы лиц, даже если государство вмешивается в частные правоотношения, то процесс их реализации ограничен именно интересами всего общества, а не отдельно взятых физических или юридических лиц[6];

- операционный характер, публично-правовое образование реализует собственные полномочия как суверенный субъект, поскольку право возникает в целом у государства, а не его органа власти, следовательно, и ответственность возникает у государства.

Во **втором параграфе «Финансовая деятельность публично-правовых образований: понятие в доктрине и практике»** рассматривается теоретико-правовая основа финансовой деятельности публично-правовых образований. Автор указывает на то, что законодательство любого государства прописывает базовые начала по регулированию исследуемой деятельности. В большинстве стран мира в Конституции имеется закрепление базовых начал финансовой деятельности, а в некоторых из них достаточно детально проработаны вопросы публичных финансов (ФРГ, Италия, Греция, Португалия, Испания, Бразилия и др.). Обращаясь к анализу отечественной Конституции, отмечается, что общим вопросам публичных финансов, отводится недостаточно места среди

[6] Бакаева О.Ю. О соотношении частных и публичных интересов / О.Ю. Бакаева, Н.А. Погодина // Журнал российского права. 2011. № 4. С. 38-40; 3. Мисник Г.А. Обеспечение экологического интереса публичного образования // Аграрное и земельное право. 2005. №5. С. 95-96; Пятков Д.В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях СПб., 2003. С.157-159.

конституционных положений, а по мнению ряда авторов, вопросам бюджета и бюджетной политики крайне мало[7]. В связи с важностью изучения данного вопроса в современной науке возникло целое научное направление - конституционная экономика, которое по мнению ряда ученых изучает принципы оптимального сочетания экономической целесообразности с достигнутым уровнем конституционного развития, нашедшего отражение в конституционно-правовых нормах, регулирующих экономическую и политическую деятельность в государстве[8].

Автором был проведен анализ правовых актов различных видов публично-правовых образований, в частности субъектов РФ, на предмет легального закрепления понятия «финансовая деятельность», который показал, что оно отсутствует, имеется только закрепление отдельных финансовых институтов, опосредующих данную деятельность. В связи с этим, делается вывод о преобладании доктринального подхода к пониманию финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

По мнению ряда ученых, финансовая деятельность государства характеризуется двойственной природой: с одной стороны она является разновидностью экономической деятельности, а с другой стороны – управленческой деятельности, что обусловлено подобной природой денег, являющихся продуктом закона стоимости и признаком государства[9].

В последнее время научный интерес по рассмотрению особенностей финансовой деятельности в рамках финансового права, актуализировался введением в научный обиход термина «публичные финансы», а также процессом цифровизации всех сфер общественной жизни, что находит свое отражение и в трактовке содержания финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

---

[7] Конституционная экономика / отв. ред. Г.А. Гаджиев. М.: Юстицинформ, 2010. С. 100.
[8] См.: Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Мау В.А. Конституционная экономика для вузов: учеб. пособие. М., 2002. С. 4; Костюков А.Н. Конституционная экономика в России: некоторые направления совершенствования // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2008. №3. С.15-16.
[9] Финансовое право: учебник /отв. ред. С. В. Запольский. М., 2011. С.28-29.

В связи с усилением различных тенденций, оказывающих влияние на процесс образования, распределения и использования фондов денежных средств, предлагается ввести в научный оборот термин «цифровая финансовая деятельность публично-правовых образований», который представляет собой процесс образования, распределения и использования фондов денежных средств в цифровом рубле, цифровой валюте (при осуществлении внешнеэкономической деятельности) и опосредованный иными цифровыми финансовыми технологиями.

Третий параграф «Содержание финансовой деятельности публично-правовых образований в условиях цифровизации» посвящён характеристике содержанию финансовой деятельности публично-правовых образований посредством набора определенных функций и их содержанию с учетом достижений экономической и юридической науки. Традиционно в научной доктрине принято выделять ряд функций, характерных для финансов и финансовой деятельности: аккумулирующая, распределительная, регулирующая, контролирующая, стабилизационная и др.[10] При характеристике финансовой деятельности ряд авторов указывает на наличие определенных условий или задач[11], характерных для данной деятельности, которые по своему содержанию тождественны с функциями финансов.

Предложен авторский взгляд на перечень функций характерных для финансовой деятельности публично-правовых образований:

- целевая проявляется в том, что фонды денежных средств необходимо создавать с учетом целеполагания, позволяющего определить направленность использования денежных средств этих фондов;

---

[10] См.: Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М., 2009; Финансовое право: учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2020. С.10-13; Лукьянова Т.Г. Финансовая деятельность как предмет финансово-правового регулирования в Российской Федерации: автореф. дисс… канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. С.8-10.

[11] См.: Финансовое право: учебник/под ред. Грачевой Е.Ю. М., 2014. С.11; Финансовое право: учебник/под ред. Грачевой Е.Ю., Соколовой Э.Д. М., 2018. С.8-9; Грачева Е.Ю. и др. Финансовое право: учебник/Грачева Е.Ю., Ивлиева М.Ф., Соколова Э.Д. М., 2009. С. 3-4.

- аккумулирующая заключается в наполнении фондов денежных средств из различных источников доходов, легально закрепленных в качестве таковых;

- распределительная позволяет обеспечить хозяйствующие субъекты необходимыми финансовыми ресурсами, в том числе и по целевому назначению;

- аллокационная (перераспределительная) связана с защитой экономики от коньюктурных рыночных колебаний (стабильность цен, устойчивость внешних расчетов и пр.);

- стабилизационная способствует формированию и осуществлению планомерной экономической и социальной политики, гарантирующей всем хозяйствующим субъектам возможность осуществлять законную предпринимательскую деятельность;

- регулирующая проявляется в оказании различного воздействия публично-правовых образований на экономическое развитие, включая, стимулирующее и дестимулирующее;

- контрольная обеспечивает проверку законности всех этапов финансовой деятельности, поскольку достаточно часто в научной литературе данную функцию отождествляют с финансовым контролем;

- информационная заключается в предоставлении финансовой информации различными способами, включая и информационные технологии, в частности АИС «Электронный бюджет» и др.

Вторая глава «Организационно-правовые особенности осуществления финансовой деятельности публично-правовых образований в условиях цифровизации» включает три параграфа, посвященных исследованию субъектов, осуществляющих публичную финансовую деятельность, а также формам и методам рассматриваемой деятельности.

В **первом параграфе «Субъекты, осуществляющие публичную финансовую деятельность»** акцентировано внимание на лицах, осуществляющих финансовую деятельность и наделенных властными полномочиями, поэтому преимущественно, анализируются органы государственной власти и государственные органы.

Рассматривая органы, осуществляющие финансовую деятельность, отмечается, что, традиционно, они представлены органами общей и специальной компетенции, для последних - подобная деятельность является преобладающей.

Отмечается, что в последнее время происходит активное внедрение и использование информационных и цифровых технологий органами, осуществляющими финансовую деятельность, включая и государственный (муниципальный) финансовый контроль, что позволяет рассматривать подобный процесс в нескольких аспектах: правовом и организационном, в связи с тем, что внедрение технологий не всегда урегулировано законодательством, и это влияет на регулирование этих систем и их использование.

Автором раскрываются особенности правового статуса таких органов государственной власти и государственных органов, как: Минфин России, Федеральное казначейство, Федеральная налоговая служба РФ, Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг), Центральный банк РФ, а также государственных корпораций, в частности, Агентства по страхованию вкладов и «ВЭБ.РФ», осуществляющих финансовую деятельность. Государственные корпорации рассматриваются в качестве субъектов с публично-правовым статусом, реализующих следующие функции:

- публичные, характеризующиеся тем, что корпорации реализуя функции государства, остаются автономными субъектами, осуществляющими определенный вид публичной деятельности, установленный законодательно в области финансов;

- публично-управленческие в отношении переданного им имущества для реализации определенного вида деятельности в финансовой сфере.

Во **втором параграфе «Формы финансовой деятельности публично-правовых образований»** обобщая все научные представления о сущностной характеристике термина «форма», делается вывод, что для понимания формы финансовой деятельности, необходимо во внимание принимать ее трактовку в качестве:

- внешнего выражения;

- установленного образца;

- порядка осуществления определенных видов деятельности.

В научной литературе по финансовому праву, рассматривая формы финансовой деятельности различными учеными отмечается, что основными формами ее осуществления являются правовая и неправовая[12], что заложило основу настоящего исследования.

Поскольку финансово-плановые акты являются преимущественной правовой формой финансовой деятельности публично-правовых образований, то предлагается выделить их характерные признаки, которые целесообразно разделить на две группы: общие и особенные.

К общим признакам следует отнести:

- нормативность, общеобязательный характер;

- временный характер, то есть действие во времени;

- юридическое оформление соответствующими органами публичной власти или органами управления;

- утверждение в установленном порядке в качестве документа;

- наличие юридических последствий для всех субъектов;

- исполнителей, но не все из которых могут быть персонифицированы.

Особенные признаки представлены следующими: регулирование целостного объекта, связь с будущим, наличие особо вида финансово-правовой нормы – плановой.

Реализация финансовой деятельности публично-правовых образований в одной только правовой форме невозможна, поэтому в научной литературе, опираясь на практику финансовых правоотношений, указывают на наличие неправовой формы, которая не имеет подобного оформления, характерного для

---

[12] См.: Финансовое право: учебник /под ред. Е. Ю. Грачевой О. В. Болтиновой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2020. С.13; Финансовое право (общая часть): учебное пособие для бакалавров / А.С. Чуева, П.М. Курдюк, И.Н. Иваненко. Краснодар, 2013. С.78; Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2005. С. 104; Шагиева Р.В. Финансовая деятельность как правовое явление: сущность, содержание и формы осуществления // Юридическая наука. 2012. №1. С.30-31.

правовой. Традиционно неправовые формы отождествляются с фактической деятельностью государства, не влекущей определенных правовых последствий, как правило, это проявляется в фактическом проведении в жизнь нормативно-правовых актов, связанных с финансовой сферой.

Наиболее распространенными неправовыми формами финансовой деятельности публично-правовых образований являются:

- инструктирование финансовой службой юридических лиц;

- проведение совещаний в финансовых и налоговых органах;

- семинары, саммиты, «круглые столы», научные конференции, брифинги, пресс-конференции по финансовым вопросам с участием теоретиков и практиков-органов публичной власти, осуществляющих финансовую деятельность;

- заседания комитетов по финансовым вопросам законодательных (представительных) органов публичной власти;

- повышение финансовой грамотности населения, включая предоставление информации и ее разъяснение в контексте финансового законодательства (например, в рамках портала бюджетной системы РФ «Электронный бюджет»);

- финансово-технические операции (осуществление расчетов и платежей, выделение ассигнований из бюджетов, кредитование);

- финансово-экономический анализ;

- подготовка информационных материалов для финансового планирования, прогнозирования и пр.;

- регистрация и учет финансовой информации (статистика, бухгалтерский, налоговый, бюджетный учет и отчетность);

- оказание государственных услуг по финансовым вопросам в цифровой форме.

Деление формы финансовой деятельности публично-правовых образований на два ее вида (правовая и неправовая) является условным, но тем не менее в современных условиях развития информационных технологий ряд неправовых форм приобретает особую актуальность, в частности, информационные порталы и услуги, связанные с финансовой политикой и законодательством.

Третий параграф «Методы осуществления финансовой деятельности публично-правовых образований» посвящён выявлению и рассмотрению конкретных способов ее осуществления. Разработка содержания понятия «методы финансовой деятельности государства» предпринималась Бесчеревных В.В., который определял его через приемы осуществления государством аккумулирования и распределения денежных средств[13].

При определении и анализе методов финансовой деятельности государства, присутствуют точки зрения, связанные с отождествлением методов финансовой деятельности и методов правового регулирования, что по мнению автора является не уместным.

В советский период развития науки финансового права анализируя методы финансового права исходили из понимания сущности финансовой деятельности государства, изложенного Гурвичем М.А. и Ровинским Е.А. По мнению которых методам образования фондов денежных средств являлись обязательные платежи, в том числе страховые взносы. Методы их распределения и использования представлены кредитованием, осуществлением валютных операций, погашением государственных займов, социальными выплатами (пенсии, пособия и пр.)[14].

В настоящее время в доктрине финансового права выделяют несколько групп методов финансовой деятельности: образования и использования фондов денежных средств. Кроме того, в литературе по финансовому праву указывается, что методы использования отождествляются с методами распределения (перераспределения). Данное утверждение, по нашему мнению, не очень логично, поскольку, прежде чем использовать денежные средства, необходимо их распределить и перераспределить. Следует отметить, что методы перераспределения могут совпадать с методами использования, так как перераспределение финансовых средств может осуществляться одновременно с их использованием.

---

[13] Бесчеревных В.В. Финансовое право / Под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. М., 2017. С.77.

[14] Бесчеревных В.В. Финансовое право / Под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. М., 1982. С.7-8.

В экономической литературе существует схожая точка зрения, характеризующая методы финансовой деятельности государства в качестве экономических, к которым относят следующие:

- метод финансирования, являющийся безвозвратным;

- метод бюджетного кредита и ссуды;

- методы банковского кредита[15].

Автором отмечается, что в условиях цифровизации экономики, сопровождения ее информационными технологиями, происходит и трансформация методов финансовой деятельности. На примере метода мобилизации денежных средств следует иметь ввиду, что помимо традиционной формы рубля, формирование денежных средств будет осуществляться в цифровых рублях, а также администрирование многих платежей также осуществляется при помощи различных информационных и цифровых технологий.

На основе комплексного анализа теоретических и нормативных источников делается вывод о том, что методы финансовой деятельности публично-правовых образований следует разделять на определенные группы: а) методы формирования денежных средств; б) методы распределения (перераспределения) денежных средств; в) методы использования денежных средств. Важность выделения методов распределения (перераспределения) финансовой деятельности публично-правовых образований в качестве самостоятельных, обусловлена тем, что они предшествуют процессу использования финансовых ресурсов государства и муниципальных образований.

В **Заключении** подведены итоги, кратко сформулированы основные выводы, обозначена перспектива продолжения и углубления исследования сферы правового регулирования финансовой деятельности публично-правовых образований.

---

[15] Сукиасян Н.Г. Экономические законы как правовая основа форм и методов финансовой деятельности государства // БГЖ. 2016. №1 (14). С.210-211.

Опубликованные работы, в которых отражены основные научные результаты диссертационного исследования

Статьи, опубликованные в рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных результатов диссертационных исследований на соискание учёных степеней кандидата и доктора наук:

1. Штерн Ю.М. Правовые основы финансовой деятельности государства в контексте конституционной экономики//Финансовое право. – 2024. - №2. – С.34-36 (0,5 п.л.);
2. Штерн Ю.М. Финансово-плановые акты как правовая форма финансовой деятельности публично-правовых образований//Юридическое образование и наука. - 2024. - № 6. - С. 39-46. (0,6 п.л.);
3. Штерн Ю.М. Методы распределения денежных средств при осуществлении финансовой деятельности публично-правовых образований: особенности правового регулирования//Юридическое образование и наука. - 2025. - № 1. - С. 41-46. (0,6 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных изданиях:

1. Штерн Ю.М. Стабилизационная функция финансовой деятельности государства: особенности правовой природы в условиях обеспечения устойчивости финансовой системы// V Финансово-правовой форум 2024.5. «Правовое обеспечение устойчивости финансовой системы в условиях развития инновационной экономики»: материалы Международной научно-практической конференции / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Ю.К. Цареградская. – Москва: Проспект, 2024. - С.137-140. (0,3 п.л.).

Общий объём опубликованных работ составляет 2,0 п.л.