



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Новые институты бюджетного права в условиях цифровой революции

*Под редакцией
Р. Е. Артюхина, Н. А. Поветкиной*



НОРМА
ИНФРА-М
Москва, 2021

УДК 347.73
ББК 67.402:60.843
Н74

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

*Одобрено секцией публичного права Ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

Н. А. Шевелева, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой административного и финансового права Санкт-Петербургского государственного университета;

Ю. В. Трунцевский, доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Н74 Новые институты бюджетного права в условиях цифровой революции : монография / Н. А. Поветкина, Р. Е. Артюхин, А. Ю. Демидов и др. ; под ред. Р. Е. Артюхина, Н. А. Поветкиной. — Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Норма : ИНФРА-М, 2021. — 192 с.

ISBN 978-5-00156-144-6 (Норма)

ISBN 978-5-16-016691-9 (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-16-109275-0 (ИНФРА-М, online)

Монография является творческим результатом научной консолидации ученых и практиков, связанных глубоким интересом к проблемам и перспективам развития бюджетного права. Представленное исследование нацелено на формирование комплексного и системного подхода к пониманию трансформации базовых основ бюджетного права в условиях цифровизации. Отмечаются тенденции развития бюджетного права, выявляются его коллизии и несовершенства, рассматриваются наиболее восприимчивые к изменениям институты бюджетного права, проводится исследование новых, формирующихся институтов, а также предлагаются направления совершенствования для уже существующих.

Для научных работников, практикующих юристов и экономистов, должностных лиц государственных и муниципальных органов, преподавателей, аспирантов, студентов вузов, обучающихся по юридической и экономической специальностям, а также всех интересующихся актуальными проблемами и направлениями развития бюджетного права.

УДК 347.73
ББК 67.402:60.843

© Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, 2020

Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

New Institutions of Budgetary Law in the Digital Revolution

Edited by
R. E. Artukhin, N. A. Povetkina



NORMA
INFRA-M
Moscow, 2021

*Recommended for publication by the Public Law Section
of the Academic Council of the Institute of Legislation
and Comparative Law under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

N. A. Sheveleva, Doctor of Law, Professor, Head of the state and administrative law department of the Saint Petersburg State University;

U. V. Truncevski, Doctor of Law, Professor, leading research fellow of Department of combating corruption methodology of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.

New Institutions of Budgetary Law in the Digital Revolution : monograph / N. A. Povetkina, R. E. Artukhin, A. J. Demidov etc. ; ed. by R. E. Artukhin, N. A. Povetkina. — Moscow : Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation : Norma : INFRA-M, 2021. — 192 p.

The monograph is a creative result of the scientific consolidation of scientists and practitioners associated with a deep interest in the problems and prospects of the development of budget law. The presented study is aimed at the formation of an integrated and systematic approach to understanding the transformation of the basic foundations of budget law in the context of digitalization. The monograph notes trends in the development of budget law, reveals its conflicts and imperfections, examines the institutions of budget law that are most in demand for changes, and also studies new emerging institutions.

For scientists, practicing lawyers and economists, officials of state and municipal bodies, teachers, graduate students, university students studying in legal and economic specialties, as well as all those interested in pressing problems and areas of development of budget law.

Коллектив авторов

Поветкина Н. А., доктор юридических наук, доцент, заведующая отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, профессор департамента публичного права ВШЭ (введение, 1.1, 3.4 и 3.5 совместно с А. Ю. Демидовым, заключение).

Артюхин Р. Е., кандидат юридических наук, руководитель Федерального казначейства (2.1, 3.1).

Демидов А. Ю., доктор экономических наук, заслуженный экономист Российской Федерации, заместитель руководителя Федерального казначейства (3.4 и 3.5 совместно с Н. А. Поветкиной).

Акопян О. А., кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (1.4).

Веремеева О. В., кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (3.2).

Журавлева О. О., кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (2.2).

Кудряшова Е. В., доктор юридических наук, доцент, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (2.3).

Леднева Ю. В., кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (3.3).

Омелехина Н. В., доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой административного и финансового права ФГАОУ ВО «Новосибирский государственный университет» (1.2, 1.3).

Authors

Povetkina N. A., Doctor of Law, head of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Professor at the Department of Public Law at the Higher School of Economics (introduction, 3.4 and 3.5 with A. J. Demidov, conclusion).

Artukhin R. E., Ph.D. in Law, Head of the Russian Federal Treasury (2.1, 3.1).

Demidov A. J. Doctor of Economics, Deputy Head of the Russian Federal Treasury (3.4 and 3.5 with N. A. Povetkina).

Akopyan O. A., Ph.D. in Law, senior research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (1.4).

Veremeeva O. V., Ph. D. in Law, senior research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (3.2).

Zhuravleva O. O., Ph.D. in Law, Leading research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (2.2).

Kudrashova E. V., Ph.D. in Law, senior research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (2.3).

Ledneva J. V., Ph.D. in Law, senior research fellow of the section of financial, tax and budget legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (3.3).

Omelehina N. V., Doctor of Law, head of the chair of administrative and financial law of the Novosibirsk State University (1.2, 1.3).

Введение

Современные реалии функционирования государства характеризуются стремительной динамикой, оказывающей закономерное влияние на характер развития всех сфер деятельности, включая финансы и право. Внедрение и развитие таких разноплановых явлений, как цифровая экономика, национальные проекты, стратегическое планирование, прогнозирование, государственные программы, институты развития, эффективность бюджетных средств, экспериментальное правовое регулирование, цифровые технологии и т. д., неизбежно, прямо или опосредованно, трансформируют и сферу правовой регламентации публичных финансов. Характер таких изменений носит множественные проявления, которые условно можно обозначить как «3D-эффект»: во-первых, сфера публичных финансов выступает как объект трансформации (в правовое поле вводятся новые, уникальные финансово-правовые категории (налоговые расходы публично-правового образования, бюджетный мониторинг)); во-вторых, новые явления финансовой сферы влияют на развитие иных сфер деятельности (например, внедрение казначейского сопровождения трансформировало институт государственных (муниципальных) закупок); в-третьих, новые явления иной отраслевой принадлежности стимулируют изменения в сфере публичных финансов (так, развитие цифровых технологий способствовало созданию и развитию электронного бюджета), которые в последующем поступательно влияют на изменения в иных сферах деятельности государства и отраслях законодательства. Проявления данного эффекта носят системный и неразрывный характер и в итоге предопределяют его качественный результат.

Востребованность в научном осмыслении основных трендов развития бюджетного права, их причин, факторов, способствующих совершенствованию, представляется весьма очевидной, особенно в условиях наступления различных чрезвычайных ситуаций, в том числе связанных с пандемией. Именно данные условия являются чувствительным индикатором устойчивости бюджетной сферы и показывают возможности ее эффективного функционирования в целях последующего надлежащего обеспечения деятельности государства.

В монографии представлены итоги исследований, проведенных учеными-практиками, что позволяет сформировать у заинтересованных читателей объемное понимание проблематики, связанной с формированием новых и развитием существующих институтов бюджетного права.

Книга подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

Глава 1. Трансформация бюджетного права в условиях цифровизации

1.1. Тенденции развития бюджетного права

К настоящему времени уже достаточно определенно можно констатировать тот факт, что бюджетное законодательство, сохраняя свое первоначальное свойство центральной оси правового обеспечения финансовой безопасности¹, одновременно приобретает черты циклической нормативизации², определяет динамику развития других отраслей права и в большинстве случаев предопределяет зависимость реализации задач их обновления от целей собственной эволюции³. Подтверждением этому могут служить нормы проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с принятием Федерального закона “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей”», который разработан с целью приведения 23 федеральных законов иной отраслевой принадлежности⁴ в соответствие с Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначей-

¹ См.: *Кучеров И. И.* Слагаемые финансовой безопасности и ее правовое обеспечение // Журнал российского права. 2017. № 6. С. 69—79.

² Подробнее об этом см.: *Хабриева Т. Я.* Циклические нормативные массивы в праве // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 5—18.

³ Там же. С. 9.

⁴ Например, Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»; федеральные законы от 24 июля 1998 г. № 25-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», от 10 февраля 1999 г. № 30-ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации», от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и др.

Contents

Introduction	9
Chapter 1. Transformation of budget law in the conditions of digitalization	11
1.1. Budget law development trends	11
1.2. The specifics of sources of budget law and budget legislation	22
1.3. Digitalization of budgetary legal relations	45
1.4. Prevention and combating of corruption in the public sector	62
Chapter 2. Improvement of separate institutions of budget law	74
2.1. New approaches to budget control	74
2.2. Internal financial (budget) control	89
2.3. Budget Planning	106
Chapter 3. Forming institutions of budget law	118
3.1. Unified accounting as a new tool for the cost effectiveness of the federal budget	118
3.2. Proactive budgeting	133
3.3. Electronic budget	143
3.4. Treasury escort	155
3.5. Budget monitoring	174
Conclusion	182
References	183

Оглавление

Введение	9
Глава 1. Трансформация бюджетного права в условиях цифровизации	11
1.1. Тенденции развития бюджетного права	11
1.2. Специфика источников бюджетного права и бюджетного законодательства	22
1.3. Цифровизация бюджетных правоотношений	45
1.4. Предупреждение и противодействие коррупции в бюджетной сфере	62
Глава 2. Совершенствование отдельных институтов бюджетного права	74
2.1. Новые подходы к бюджетному контролю	74
2.2. Внутренний финансовый (бюджетный) контроль	89
2.3. Бюджетное планирование	106
Глава 3. Формирующиеся институты бюджетного права	118
3.1. Единый бухгалтерский учет как новый инструмент эффективности расходов федерального бюджета	118
3.2. Инициативное бюджетирование	133
3.3. Электронный бюджет	143
3.4. Казначейское сопровождение	155
3.5. Бюджетный мониторинг	174
Заключение	182
Список литературы	183
Contents	190

Новые институты бюджетного права в условиях цифровой революции

Монография

Издание не подлежит маркировке
в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1 ФЗ № 436-ФЗ

ООО «Юридическое издательство Норма»
109316, Москва, Волгоградский пр-т, 2
Тел./факс: (495) 621-62-95. E-mail: norma@norma-verlag.com
Internet: www.norma-verlag.com

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru. Internet: www.infra-m.ru

Корректор *Е. В. Плеханова*

Художник *С. С. Водчиц*

Верстка: *В. М. Родин*

Подписано в печать 00.11.20
Формат 60×90/16. Бумага офсетная
Гарнитура Таймс. Печать цифровая
Усл. печ. л. 12,00. Уч.-изд. л. 11,15
Тираж 000 экз. Заказ №

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

По вопросам приобретения книг обращайтесь:

Отдел продаж «ИНФРА-М» (оптовая продажа)
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru

Отдел «Книга — почтой»
Тел.: (495) 280-15-96 (доб. 246)
