ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи



Савин Дмитрий Александрович

ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ КАК СУБЪЕКТЫ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

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

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор Н. А. Поветкина

Москва — 2023

Оглавление

Введение..... 3

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ..... 14

§ 1.1. Понятие, признаки и сущность институтов развития как субъектов права..... 14

§ 1.2. Классификация институтов развития..... 49

§ 1.3. Международные институты развития как субъекты права (анализ особенностей их статуса)..... 69

§ 1.4. Институты развития как участники финансовых правоотношений .. 92

ГЛАВА 2. УЧАСТИЕ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ В БЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ..... 121

§ 2.1. Бюджетные права и обязанности институтов развития и принципы их функционирования в бюджетных правоотношениях..... 121

§ 2.2. Особенности участия институтов развития в бюджетных правоотношениях..... 168

§ 2.3. Взаимодействие институтов развития с иными участниками бюджетных правоотношений..... 189

§ 2.4. Государственный финансовый контроль за деятельностью институтов развития..... 210

Заключение..... 224

Библиографический список..... 227

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования. В современную эпоху потребность в развитии социально-экономической сферы общества является определяющим фактором появления в отечественной правовой системе специально созданных для этого субъектов права, к числу которых относятся организации, обозначаемые как «институты развития».

Нельзя отрицать, что в современных экономических условиях, которые сопровождаются сильной волатильностью курса национальной валюты, последствиями пандемии, нестабильной ситуацией в области международных отношений, роль подобных экономических акторов, способных служить опорой экономики в кризисной ситуации, только возрастает. В частности, Банком России указывается, что «с учетом потребностей структурной трансформации экономики в среднесрочной перспективе роль институтов развития повысится, расширится масштаб их деятельности»[1]. Соответственно, задача формирования необходимых условий для их деятельности является одной из стратегических задач государства, а для качественного исполнения возложенных на институты развития функций требуется выработка такого регулирования, которое позволило бы обеспечить бесперебойную, эффективную деятельность таких институтов.

Не представляется возможным утверждать, что к данному моменту в науке сложилось однозначное, единое понимание того, что собой представляют указанные институты, хотя упоминания термина «институты развития» можно найти и во многих документах стратегического планирования: и в российском законодательстве, и в научной и практической литературе. При этом наличие большого количества институтов развития, действующих в различных сферах деятельности государства, с разным набором задач и в различных организационно-правовых формах, ставит вопрос о выработке единых характеристик институтов развития, о необходимости провести их единую классификацию, а также четким

[1] Финансовый рынок: новые задачи в современных условиях. Документ для общественного обсуждения // Банк России : сайт. URL: http://cbr.ru/Content/Document/File/139354/financial_market_20220804.pdf (дата обращения: 15.08.2022).

образом определить их сущность. Указанные аспекты, таким образом, требуют подробного научного освещения, поскольку без анализа данных вопросов не представляется возможным выявить их место и особенности в системе действующего регулирования.

Функционирование институтов развития в ходе выполнения ими публичных функций неизбежным образом сопряжено с финансовой (бюджетной) деятельностью государства, поскольку данные субъекты участвуют в бюджетных правоотношениях (участвуют в бюджетном процессе, осуществляют расходование бюджетных средств). При этом происходящие в настоящее время процессы разрастания предмета бюджетного права очевидным образом ставят вопрос об идентификации институтов развития в бюджетно-правовой сфере.

Нацеленность таких организаций на достижение стратегических целей государства определяет необходимость глубокого осмысления бюджетно-правовых механизмов и подходов к регулированию деятельности таких институтов, применяемых для обеспечения эффективности их деятельности. При этом вопросы бюджетно-правового регулирования деятельности институтов развития до настоящего времени не являлись предметом комплексного изучения в рамках науки финансового права, что, с учетом вышесказанного, обозначает необходимость подробного, комплексного исследования данных вопросов.

В связи с изложенным, тематика бюджетно-правового регулирования деятельности институтов развития в Российской Федерации представляет собой перспективное научное направление, актуальность которого в существующих экономических условиях стремительно возрастает.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является разработка и обоснование положений теоретического и практического характера, направленных на совершенствование бюджетно-правового регулирования деятельности институтов развития в части их надлежащей идентификации как субъектов бюджетного права, способствующих развитию доктрины финансового права, а также имеющих практическое значение.

Указанная цель определила постановку и решение следующих **задач**:

- определить содержание понятия «институт развития»;
- обозначить признаки институтов развития, дать их теоретическую характеристику;
- изучить теоретические основы анализа деятельности институтов развития, исследовать нормативную базу, связанную с функционированием национальных институтов развития;
- провести классификацию институтов развития, выделить критерии для такой классификации;
- исследовать правовое регулирование деятельности международных институтов развития, в том числе в части бюджетно-правового регулирования;
- дать характеристику институтам развития в плоскости финансовых (бюджетных) правоотношений, изучить вопросы их участия в отдельных видах финансовых правоотношений;
- определить присущие данным институтам права и обязанности, а также принципы их функционирования в бюджетных правоотношениях;
- выявить особенности функционирования институтов развития в бюджетных правоотношениях;
- показать особенности взаимодействия указанных институтов и иных субъектов бюджетного права в рамках бюджетных правоотношений;
- изучить вопросы осуществления государственного финансового (бюджетного) контроля за деятельностью институтов развития.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе деятельности институтов развития как субъектов бюджетного права.

Предмет исследования составляют положения нормативных правовых актов, регулирующие отношения, составляющие объект диссертационного исследования, отечественная и зарубежная доктрина в области общей теории права, научные труды по финансовому (бюджетному) праву, другим отраслям права, связанные с указанными отношениями, правоприменительная практика судебных и иных государственных органов.

Степень научной разработанности темы исследования необходимо оценивать исходя из того, что в рамках правовой науки имеется незначительное количество работ, посвященных анализу регулирования деятельности институтов развития. В этой связи можно констатировать, что в правовой доктрине отсутствует подробное исследование признаков, видов институтов развития, а также особенностей их функционирования как субъектов бюджетного права.

В советский период в 1970-х гг. поднимались вопросы, связанные с составом субъектов бюджетного права и определением предмета данной отрасли права (В. В. Бесчеревных, Т. С. Ермакова, М. И. Пискотин, Н. И. Химичева, С. Д. Цыпкин). С усложнением системы бюджетного права уже в постсоветский период стали более активно обсуждаться вопросы, касающиеся отдельных субъектов бюджетного права, их места в современном бюджетном праве. В совокупности изложенное стало базой для формирования точек зрения по вопросу о том, какие лица относятся к числу субъектов бюджетного права, а какие — нет, что является важным также для идентификации институтов развития в бюджетном праве.

Отметим, что тематика, посвященная субъектам бюджетного права, нашла свое отражение в работах таких исследователей, как Л. Н. Древаль, Б. Н. Иванов, Ю. В. Леднева, А. Г. Пауль, Н. А. Поветкина.

Обращает на себя внимание то, что комплексные исследования правового регулирования институтов развития начали проводиться в российской юридической науке лишь недавно. Исследование общих подходов к регулированию деятельности институтов развития в российском праве, которое лишь косвенным образом затрагивает бюджетно-правовые аспекты деятельности таких организаций, было предпринято группой авторов (М. В. Демченко, О. Н. Петюкова, Г. Ф. Ручкина, Е. В. Терехова, С. В. Фрумина).

В работах ученых-юристов рассматривались также вопросы правового регулирования деятельности отдельных институтов развития, в частности, банков развития (С. В. Кузнецов), институтов развития, осуществляющих инвестиционную деятельность (Е. С. Сазонова), а также отдельные аспекты

деятельности институтов развития и проблемы их правового регулирования (М. И. Куделич).

При этом вопросам финансово-правового регулирования деятельности финансовых институтов развития посвящено единственное диссертационное исследование, автором которого выступил К. И. Брыкин.

Не представляется возможным игнорировать те правовые исследования, которые смежным образом связаны с рассматриваемой тематикой и благодаря которым также стало возможным расширить представление о роли институтов развития в сфере социально-экономического развития как на уровне государства, так и на международном уровне. Отдельно выделим исследования о роли институтов развития в качестве инструментов инновационной модернизации экономики (А. В. Белицкая, Р. М. Янковский), а также работы, связанные с анализом деятельности международных институтов развития (В. В. Кудряшов, О. А. Тарасенко, С. С. Купреев).

Кроме того, самое пристальное внимание вопросам деятельности институтов развития было уделено учеными-экономистами, в том числе в части вопросов теоретической идентификации таких субъектов. Среди работ таких ученых выделим работы Р. Г. Волкова, М. В. Курбатовой, Р. М. Мельникова, Т. М. Орловой, С. Г. Пьянковой, Я. Я. Радомировой, И. И. Родионова, А. Л. Смирнова, О. Г. Солнцева, М. Ю. Хромова.

Анализ работ вышеуказанных ученых способствовал всестороннему характеру исследования.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы познания: теоретический анализ, диалектический метод, дедуктивный метод, исторический метод, метод классификации; частнонаучные и специально-юридические методы: системно-структурный метод, историко-правовой метод, формально-юридический метод, метод сравнительного правоведения.

В частности, благодаря системно-структурному методу стало возможным выявить место институтов развития в системе субъектов бюджетного права, а

также рассмотреть вопросы участия институтов развития в финансовых правоотношениях.

В свою очередь, формально-юридический метод позволил сформулировать сущностные признаки понятий, которые рассматриваются в рамках диссертационного исследования (например, термин «институт развития»).

Применение историко-правового и сравнительно-правового методов позволило обогатить исследование ретроспективными сведениями и учесть международный опыт для понимания места институтов развития в парадигме развития мирового сообщества.

Комплексное применение указанных методов послужило основой для раскрытия предмета исследования, достижения его цели и решения поставленных задач, позволило продемонстрировать сущность институтов развития как субъектов бюджетного права.

Теоретическую основу исследования составили научные труды видных отечественных ученых в области общей теории государства и права: С. С. Алексеева, А. В. Малько, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой и др. Теоретической основой исследования также выступили работы ученых-правоведов в области финансового и бюджетного права: О. В. Болтиновой, Е. Ю. Грачевой, Т. А. Вершило, Н. И. Землянской, Б. Н. Иванова, М. И. Куделич, С. С. Курбатовой, И. И. Кучерова, Ю. В. Ледневой, Н. В. Омелехиной, А. Г. Пауля, М. И. Пискотина, Н. А. Поветкиной, Н. И. Химичевой, С. Д. Цыпкина, Н. А. Шевелевой и др. Кроме того, теоретическая база исследования основана на работах ученых-экономистов: Р. М. Мельникова, Т. М. Орловой, С. Г. Пьянковой, Я. Я. Радомировой, И. И. Родионова, А. Л. Смирнова, О. Г. Солнцева, М. Ю. Хромова и др.

Эмпирическую базу исследования составили материалы судебной практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов, официальные аналитические и статистические материалы государственных органов РФ и международных организаций.

Научная новизна исследования определяется разработкой и решением задачи, которая имеет значение для теории финансового (бюджетного) права и смежных отраслей, и состоит в расширении теоретико-правовых представлений об институтах развития как субъектах бюджетного права, совершенствовании понятийно-категориального аппарата науки финансового (бюджетного) права, формировании предложений, направленных на совершенствование бюджетно-правового регулирования деятельности институтов развития.

Научная новизна диссертационного исследования, свидетельствующая о личном вкладе автора в науку, также отражена в **положениях, выносимых на защиту**:

1. В целях формирования универсальных представлений о правовом статусе институтов развития, автором предложено общетеоретическое определение данной категории субъектов, исходя из которого они представляют собой специализированные юридические лица, созданные, функционирующие и прекращающие свою деятельность в соответствии со специальными (особыми) требованиями, приоритетной целью деятельности которых является обеспечение социально-экономического развития публично-правовых образований и получающие меры государственной поддержки.

Для развития доктрины финансового (бюджетного) права введен подход к определению институтов развития как субъектов бюджетного права. Под такими субъектами бюджетного права предлагается понимать юридические лица, обладающие вышеуказанными общетеоретическими признаками, характерными для всех лиц с таким статусом, но которые при этом либо являются участниками бюджетного процесса, либо не являются участниками бюджетного процесса, но получают средства из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

2. В целях систематизации знаний об институтах развития проводится дифференциация институтов развития на группы путем выделения критериев их классификации.

Разработана авторская классификация институтов развития в зависимости от их участия в бюджетном процессе, соответственно, на участников и неучастников

бюджетного процесса. При этом автором аргументировано, что выделение категории «неучастников бюджетного процесса» требует дополнительной оценки с учетом необходимости соотнесения данной категории лиц с иными смежными категориями бюджетного законодательства Российской Федерации. Обоснована возможность закрепления в Бюджетном кодексе Российской Федерации такой категории, как «лицо, получающее бюджетную поддержку», понимаемое как лицо, которое не является участником бюджетного процесса и которому предоставляются денежные средства из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в формах, установленных бюджетных законодательством.

3. Выявлена видовая неоднородность институтов развития, обладающих международно-правовым статусом, заключающаяся в отсутствии единой системы целей и форм деятельности, многообразии их правового статуса.

Аргументировано, что универсальной концептуально-теоретической основой для формирования и совершенствования существующей «системы» институтов развития, принятой как в международном, так и в национальном праве, являются разработанные на международном уровне идеи обеспечения социального и экономического глобального развития.

4. Обосновано, что в финансовых правоотношениях институты развития обладают специальной финансовой правосубъектностью в силу возможности их участия лишь в определенных финансовых правоотношениях.

Установлена множественность правовых идентификаций институтов развития в различных финансовых правоотношениях. При этом выявлено, что если участие таких субъектов в одних финансовых правоотношениях обусловлено необходимостью исполнения возложенных на них обязанностей (полномочий участников бюджетного процесса и др.), то участие в других обусловлено реализацией ими своей гражданской правоспособности посредством совершения сделок (иных действий) (например, статус налогоплательщика).

Обосновано, что применимость особого режима предоставления бюджетных средств к институтам развития напрямую зависит от тех организационно-правовых форм (а также, в случае если речь идет о получателях средств из бюджета, от

способов финансирования, т. е. способов оформления взаимоотношений с публично-правовым субъектом), в которой учреждены соответствующие юридические лица.

5. Аргументировано, что признание институтов развития, участвующих в бюджетных отношениях, связанных с использованием бюджетных средств, в качестве субъектов бюджетного права обусловлено фактом наличия у них бюджетных прав и обязанностей, приобретаемых при вступлении в договорные отношения с публично-правовым субъектом, являющимися бюджетно-правовыми по своему характеру. При этом выделение из системы бюджетного права отношений с участием институтов развития, возникающих при предоставлении данным субъектам бюджетных средств, не будет обеспечивать единство и взаимосвязь механизма бюджетно-правового регулирования, в том числе неразрывную связанность института расходов бюджета с нормами, входящими в иные институты права.

6. Выявлены особенности бюджетно-правового статуса институтов развития, заключающиеся в порядке предоставления данным субъектам средств бюджетов и порядке использования ими таких средств, а также в их особых функциях (например, функции агента Правительства Российской Федерации по отдельным вопросам в бюджетной сфере).

Аргументировано, что в целях бюджетно-правовой идентификации институтов развития и для формирования эффективной правовой модели регулирования их бюджетной деятельности необходимо учитывать особенности реализации в данной деятельности отдельных принципов бюджетной системы Российской Федерации.

7. Обосновано, что органы государственной власти, являясь основными субъектами бюджетных правоотношений, оказывают воздействие на формализацию правового статуса институтов развития как субъектов бюджетных правоотношений посредством создания правовых основ их деятельности, формирования оптимального бюджетно-правового механизма их

функционирования, реализации контрольной и охранительной функций за деятельностью институтов развития.

8. В целях упорядочения правоприменительной практики, связанной с предоставлением мер государственной поддержки, целевого и эффективного расходования бюджетных средств, автором обоснована необходимость формирования (разработки) единого перечня (реестра) институтов развития.

Теоретическая значимость диссертации заключается в том, что полученные в результате исследования выводы и сформулированные предложения вносят существенный вклад в науку финансового (бюджетного) права, формируют системное представление о сущности институтов развития как субъектов бюджетного права, дополняют понятийно-категориальный аппарат, учитывающий особенности бюджетно-правовой сферы, позволяют определить правовой статус данных субъектов.

Практическая значимость исследования. Выводы и предложения, сформулированные по результатам проведенного исследования, могут быть использованы в нормотворческой деятельности, в правоприменительной деятельности органов государственной власти, государственных органов. Материалы и теоретические положения диссертационного исследования могут быть применены в целях дальнейшей разработки теоретических и практических проблем финансового (бюджетного) права в Российской Федерации и стать прочной научной основой для совершенствования бюджетного законодательства, а также при осуществлении образовательного процесса в высших учебных заведениях, в частности при чтении базовых учебных курсов по финансовому (бюджетному) праву, при подготовке научно-исследовательских работ по аналогичной тематике, в ходе осуществления учебного процесса в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных

финансов ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Теоретические положения диссертации и научно-практические рекомендации представлены в публикациях автора, в том числе указанных в перечне ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России.

Основные теоретические положения и полученные в результате проведенного исследования выводы использовались:

- при проведении практических занятий в магистратуре ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»;

- в выступлениях с докладами на следующих конференциях (круглых столах): VI Международная научная конференция «Пробелы в позитивном праве: доктрина и практика» в рамках круглого стола «Кодификация финансового законодательства как механизм восполнения пробелов в праве» (Москва, ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», 20 февраля 2020 г.); студенческий юридический форум Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА) «Трансформация права в XXI веке: вызовы и перспективы» (Москва, МГЮА, 19–21 ноября 2020 г.); XVI Международная школа-практикум молодых ученых-юристов «Человек в праве: современная доктрина и практика»; XVI Ежегодные научные чтения, посвященные памяти профессора С. Н. Братуся «Устойчивый экономический рост и право» (Москва, ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», 27 октября 2021 г.); международная научно-практическая конференция на тему «Идентификация отношений, составляющих предмет финансового права» в Воронежском государственном университете (27 октября 2022 г.), и др.

Структура диссертационного исследования обусловлена его целью и задачами и состоит из введения, двух глав, включающих восемь параграфов, заключения, библиографического списка.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ

§ 1.1. Понятие, признаки и сущность институтов развития как субъектов права

Изучению статуса любого субъекта права предшествует этап его теоретико-правовой идентификации, этап осмысления основ его деятельности. Именно теоретическое осмысление того, что собой представляет соответствующий субъект права и какую деятельность он осуществляет, и способствует более глубокому пониманию его места в правовой системе и, следовательно, специфики регулирования его деятельности. С этой точки зрения полноценный правовой анализ статуса субъекта права представляется невозможным без раскрытия содержания его деятельности и выработки четкого научного определения.

Вне всякого сомнения, что для выведения доктринального определения и отражения сущности какого-либо явления нужно установить признаки (характеристики), отражающие его суть. Представитель дореволюционной научной юридической мысли, профессор С. А. Муромцев отметил, что определение вырабатывается посредством указания признаков (свойств) предмета: «определить название — значит указать с точностью предмет, им означаемый; это указание и достигается через перечисление всех признаков»[2]. Дополним, что, на наш взгляд, к таким признакам (свойствам) могут быть отнесены не все возможные характеристики явления, а только те, которые носят сущностный характер, имеют первостепенное значение для раскрытия сути явления. В этом смысле следует согласиться с утверждением А. И. Абрамовой о том, что «помещения в закон и практического использования заслуживают лишь те понятия, которые обладают

[2] *Муромцев С. А.* Что такое догма права? / [Сочинение] Сергея Муромцева. М. : Тип. А. И. Мамонтова и К°, 1885. С. 27–28.

свойством отражать принципиально значимые для правового регулирования признаки предметов и явлений действительности, их связи и отношения»[3].

Исследование таких субъектов права, как институты развития, в рамках настоящей диссертационной работы, безусловно, предполагает необходимость выявить их сущностные признаки. Именно установление таких признаков, как представляется, позволит не только вывести определение термина «институт развития», но и также будет способствовать раскрытию содержания деятельности данных субъектов. В таком случае станет возможным преодолеть сложность в понимании того, какую деятельность осуществляют такие субъекты, поскольку категория «институты развития» не указывает на целевую направленность их деятельности и, с этой точки зрения, подобная терминология носит достаточно сложный, неопределенный характер.

При выработке определения необходимо учитывать, что в целях научной обоснованности дефиниции нужно опираться на уже имеющийся правовой материал, который должен быть положен в основу научного определения. Позиция о необходимости развития научных представлений с опорой на результаты правовой деятельности справедливо отстаивается В. В. Лазаревым в контексте влияния юридической практики на науку: «…науку нельзя развивать в отрыве от тех отношений, которые порождают государство и право, от тех отношений, в которых они проявляют себя, отношений, которые они регулируют»[4].

Так, при конструировании определения «институт развития», на наш взгляд, нельзя игнорировать существующую практику регулирования деятельности таких субъектов. В противном случае научное определение не будет учитывать накопленный опыт правовой деятельности, никоим образом не будет отражать диалектику перехода от уже существующих концепций регулирования статуса институтов развития к только возникающим в науке концептуальным подходам к изучению данных субъектов. Полагаем, что данная точка зрения предполагает в

---

[3] *Абрамова А. И.* Правовые понятия в общем цикле развития российского законодательства // Журнал российского права. 2017. № 11. С. 34–42.

[4] *Лазарев В. В.* Юридическая наука: современное состояние, вызовы и перспективы (размышления теоретика) // Lex russica. 2013. № 2. С. 181–191.

первую очередь учет подхода правотворческих органов к раскрытию категории «институты развития», поскольку лишь относительно недавно соответствующая категория получила свое закрепление в виде легальной дефиниции в одном из актов Правительства РФ[5].

В науке подобные легальные дефиниции рассматриваются в качестве способа ухода от полисемии (т. е. многозначности термина)[6]. Кроме того, нормы, определяющие термины, (нормы-дефиниции) также помогают «точнее истолковывать соподчиненные и корреспондирующие с ними правовые нормы и, как следствие, применять или реализовывать закон в иной форме действительно надлежащим образом»[7]. Иными словами, предполагается, что законодательно установленная терминология должна исключить условность и внести ясность в применение норм. Отсутствие законодательного определения, напротив, может привести к некорректному применению такого определения на практике и, соответственно, лишь ввести в заблуждение относительно действительного значения определения.

Первоначально полагаем возможным перейти к рассмотрению того правового материала, который послужит основой для выработки определения «институт развития». Обратим внимание на то, каким образом соответствующие институты определены в российском законодательстве.

В первую очередь следует заметить, что категория «институт развития» может быть оценена как устоявшаяся, часто применяемая, поскольку используется и в

---

[5] См.: Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2020 № 3579-р «Об утверждении методических рекомендаций по формированию и применению ключевых показателей эффективности деятельности акционерных обществ, акции которых находятся в собственности Российской Федерации, и отдельных некоммерческих организаций в целях определения размера вознаграждения их руководящего состава» // СЗ РФ. 2021. № 1 (Ч. 2). Ст. 237.

[6] См.: *Власенко Н. А.* Судебные правовые дефиниции: природа, функции, основания деления и виды // Журнал российского права. 2009. № 12. С. 58–67; *Пиголкин А. С.* Юридическая терминология и пути ее совершенствования // Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1971. Вып. 24. С. 27.

[7] *Мурсалимов К. Р.* Проблемы использования оценочных понятий и норм-дефиниций в нормативных правовых актах // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 9. С. 81.

законодательных актах[8], и в документах программно-концептуального свойства[9]. Сам по себе данный факт позволяет утверждать, что у правотворческих органов уже имеется опыт в регулировании деятельности таких субъектов права. Однако, несмотря на его наличие, парадоксальным образом само определение понятия «институт развития», как уже было сказано, только сравнительно недавно введено в правовое поле.

При этом следует подчеркнуть, что федеральное законодательство до настоящего времени не предусматривает понятия «институт развития». Одновременно с этим, данный термин раскрывается в распоряжении Правительства РФ от 28.12.2020 № 3579-р[10] (далее — распоряжение № 3579-Р) следующим образом: «Институты развития — организации, целью деятельности которых в соответствии с их учредительными документами и (или) законодательством Российской Федерации является содействие проведению государственной политики и (или) развитию отдельных отраслей экономики Российской Федерации, включенные в раздел 3 приложения № 1 к настоящим методическим рекомендациям». Из содержания распоряжения № 3579-Р прямо следует, что данное определение не носит универсального характера и используется лишь для целей данного распоряжения (в рамках утвержденных им методических рекомендаций) и что использовать данное определение в рамках других актов, учитывая его многократное применение, не представляется

---

[8] См., напр.: Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О государственной корпорации развития “ВЭБ.РФ”» // СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2562; Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006; Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 32 (Ч. 1). Ст. 5082; Федеральный закон от 24.07.2008 № 161-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О содействии развитию жилищного строительства» // СЗ РФ. 2008. № 30 (Ч. 2). Ст. 3617; Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1 (Ч. 1). Ст. 26.

[9] См.: Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901; распоряжение Правительства РФ от 01.11.2013 № 2036-р (ред. от 18.10.2018) «Об утверждении Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года» // СЗ РФ. 2013. № 46. Ст. 5954; распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 № 3710-р «Об институтах развития» // СЗ РФ. 2021. № 3. Ст. 611.

[10] См.: распоряжение Правительства РФ от 28.12.2020 № 3579-р (ред. от 10.12.2021) «Об утверждении методических рекомендаций по формированию и применению ключевых показателей эффективности деятельности акционерных обществ, акции которых находятся в собственности Российской Федерации, и отдельных некоммерческих организаций в целях определения размера вознаграждения их руководящего состава».

возможным. При этом необходимо оговориться, что в других правовых актах определение «институт развития» отсутствует.

В контексте указанного обстоятельства заслуживает внимания позиция А. С. Пиголкина, который, описывая основные требования к использованию правовых терминов в нормативных актах, обращает внимание на необходимость единства употребления терминологии[11]. Указанный автор высказывает вполне справедливое мнение о том, что для права имеет особое значение однозначность информации, что невозможно при различающихся значениях понятий в разных нормативных актах.

При этом ситуация, в которой многократно используемый в законодательстве термин прямо определен лишь в акте с узкой направленностью (распоряжением № 3579-Р утверждены методические рекомендации по формированию и применению ключевых показателей эффективности), явным образом создает препятствия для уяснения действительного значения категории «институт развития». На некорректность подобного подхода с позиций юридической техники указывает Ю. А. Тихомиров, которым обозначается необходимость вводить нормативные понятия только в базовых законах (кодексах), добиваться строгой внутренней связи между нормами-дефинициями и главами, статьями закона, а также обеспечивать последовательное и правильное применение основных норм-дефиниций в других законах и иных актах[12]. Если рассматривать вышеуказанное определение в качестве базового можно, таким образом, допустить ошибку: имея дело с одними и теми же терминами, но несовпадающими по содержанию понятиями в разных актах, нами может неверно восприниматься трактовка категории «института развития» в случае применения положений отдельного нормативного акта.

В сложившейся ситуации вычленение и разработка термина «институт развития» становится делом науки. Дело законодателя — сформулировать определение термина, учитывая его существенное значение для целого пласта

---

[11] См.: *Пиголкин А. С.* Указ. соч.

[12] См.: *Тихомиров Ю. А.* Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. 2008. № 2.

регулирования, таким образом, чтобы было возможно обеспечивать его однозначность в ходе юридической практики в целях избежания коллизий[13].

Тем не менее определение, предусмотренное распоряжением № 3579-Р, также может являться предметом оценки для выведения универсальной дефиниции и раскрытия сущности институтов развития в рамках настоящей диссертационной работы. Из его содержания следует, что при идентификации институтов развития необходимо исходить прежде всего из материального (сущностного) признака институтов развития (данная характеристика отражается посредством указания на цели их деятельности).

Указание на цели деятельности субъектов со статусом институтов развития в качестве определяющего признака является значимым критерием их идентификации. В праве установление субъектов всегда преследует определенные цели. Но в настоящем случае именно целевая направленность таких субъектов позволяет судить о профиле их деятельности, масштабах целей и задач, поставленных перед ними. Обозначение цели, таким образом, дает возможность помыслить, в чем, предполагается, должны состоят результаты их деятельности. Игнорировать значение цели, следовательно, в данном случае не представляется возможным.

Однако в указанном виде определение в части формулировки целей институтов развития изложено таким образом, что становится затруднительным выделить особенности данных субъектов, их отличия от других субъектов, учреждаемых публично-правовыми образованиями («содействие проведению государственной политики и (или) развитию отдельных отраслей экономики Российской Федерации»). Данный факт актуализирует проблему идентификации институтов развития и выработки полноценного, универсального определения, которое бы отражало отличительные характеристики таких субъектов и раскрывало бы сущность их деятельности.

---

[13] См. подробнее: *Савин Д. А.* Определение институтов развития в российском законодательстве: общетеоретический и финансово-правовой аспекты // Финансовое право. 2020. № 6. С. 42–46.

Имея достаточно общий характер, данное определение тем не менее конкретизируется указанием на формальный признак (отнесение к числу институтов развития только тех субъектов, которые прямо отражены в перечне, установленном приложением 1 к распоряжению № 3579-Р). Такой признак, по сути, компенсирует общий характер формулировки целей, поскольку позволяет ознакомиться с перечнем субъектов, которые относятся к числу институтов развития[14].

Вышеизложенное позволяет сделать промежуточный вывод, что при отсутствии в российском законодательстве универсального определения «институт развития» существующий подход к формулированию дефиниции не представляется в полной мере обоснованным в силу того, что сама дефиниция носит общий характер, а о том, какие именно юридические лица относятся к числу субъектов со статусом институтов развития, нами может быть сделан вывод не исходя из описания их сущностных признаков, а на основании перечня, приведенного в подзаконном акте.

Стоит также обратиться к рассмотрению определения, которое в российском законодательстве применимо лишь в отношении отдельной группы институтов развития — институтов инновационного развития. Данное определение, установленное Федеральным законом от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»[15] (далее — Федеральный закон № 127-ФЗ) (дублируется в постановлении Правительства РФ от 22.12.2020 № 2204 «О некоторых вопросах реализации государственной поддержки инновационной деятельности, в том числе путем венчурного и (или) прямого финансирования инновационных проектов, и признании утратившими силу акта Правительства Российской Федерации и отдельного положения акта

[14] Вопрос об основаниях для отнесения организаций, указанных в данном перечне, к числу институтов развития будет далее затронут в рамках настоящей работы. При этом обратим внимание, что в соответствии с приложением 1 к распоряжению № 3579-Р к таким организациям, в частности, относятся: АО «ДОМ.РФ», АО «РОСНАНО», государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ», публично-правовая компания «Фонд защиты прав граждан — участников долевого строительства», некоммерческая организация Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий, федеральное государственное автономное учреждение «Российский фонд технологического развития», автономная некоммерческая организация «Агентство по технологическому развитию» и др.

[15] См.: СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами оценки эффективности, особенности определения целевого характера использования бюджетных средств, направленных на государственную поддержку инновационной деятельности, и средств из внебюджетных источников, возврат которых обеспечен государственными гарантиями, и применяемые при проведении такой оценки критерии», «Правилами определения допустимого уровня рисков, в том числе финансовых, и базовых критериев управления ими при реализации инновационного проекта с использованием средств государственной поддержки», «Положением о проведении экспертиз, осуществлении мониторинга и контроля реализации инновационного проекта, мониторинге и контроле целевого расходования средств государственной поддержки, направленных на финансовое обеспечение инновационного проекта», «Условиями и допустимыми формами финансового обеспечения инновационного проекта за счет средств государственной поддержки инновационной деятельности»)[16] (далее — постановление № 2204)), используется исключительно в области государственной поддержки инновационной деятельности. Исходя из ст. 2 данного Закона, «институт инновационного развития» — коммерческая или некоммерческая организация (ее правопреемник), созданная (в том числе путем реорганизации) и (или) осуществляющая деятельность на основании федерального закона, указа или распоряжения Президента Российской Федерации, акта Правительства Российской Федерации, закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, являющаяся получателем средств государственной поддержки в допускаемой законодательством Российской Федерации форме, самостоятельно осуществляющая инновационную деятельность и (или) являющаяся субъектом инновационной деятельности, которому Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации предоставляются средства на оказание поддержки юридическим и физическим лицам, осуществляющим инновационную деятельность».

[16] См.: СЗ РФ. 2021. № 1 (Ч. 1). Ст. 98.

Как следствие, фактически именно данным специальным актом законодательства, в отличие от распоряжения № 3579-р, устанавливаются достаточно четкие признаки интересующего нас субъекта[17]. Исходя из содержания определения, инновационным институтам развития присущи следующие признаки:

1) отнесение института инновационного развития к числу коммерческих / некоммерческих организаций;

2) специальное правовое основание их правосубъектности (федеральный закон, подзаконные акты федерального уровня, нормативные правовые акты субъектов РФ);

3) наличие специального статуса получателя средств государственной поддержки в допускаемой российским законодательством форме;

4) наличие у института инновационного развития специфического профиля деятельности (осуществление инновационной деятельности и (или) поддержка такой деятельности).

Ценность данного определения для осмысления сущности институтов развития, как представляется, состоит в том, что оно ориентирует на выделение общих и специальных признаков. Так, в качестве общих признаков следует рассматривать статус юридического лица, создаваемого в качестве коммерческой / некоммерческой организации, правовое основание их деятельности и наличие специального статуса получателя государственной поддержки, что, как далее будет показано, характерно для всех институтов развития. Вместе с тем наличие специфического профиля деятельности (в области инноваций) не характерно для всех подобных организаций, деятельность которых может быть направлена на решение различных задач. В этой связи данный признак следует рассматривать в качестве специального признака.

Таким образом, приведенные выше законодательные определения и, как следствие, признаки, через которые они конструируются, могут учитываться при

[17] Такой способ выработки определения описывается в юридической доктрине: «Условно к дефинициям можно причислить предписания, в которых определения понятия осуществляются законодателем путем описания элементов, составляющих его объем» (Законодательная техника : науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. М. : Городец, 2000. С. 26).

разработке единого определения «институт развития». Однако дефиниция должна иметь универсальный характер, что подразумевает наличие единого подхода к пониманию категории «институт развития», который не ограничивается применением в рамках одного акта либо применением в отношении отдельной группы институтов развития.

Одновременно с этим представляется, что указанные определения только в самых общих чертах обозначают, какие организации обладают статусом «институтов развития». Такие дефиниции являются лишь отправной точкой для построения целостной картины того, в чем состоит сущность институтов развития и какими особенными признаками, отличающими их от других организаций, они обладают. Поэтому в целях настоящей работы полагаем необходимым непосредственно рассмотреть, в чем сущность таких субъектов, включая их целевое назначение и их роль в инфраструктуре российской экономики.

Изначально институты развития в России учреждались для оперативного достижения определенных практических задач, в связи с чем отсутствовало стратегическое видение того, каким образом должна конструироваться система таких субъектов для обеспечения комплексного развития и какой должна быть единая концепция регулирования их деятельности. В науке отмечается, что «на начальных этапах в условиях ограниченности ресурсов и отсутствия необходимых компетенций они создавались достаточно стихийно, без наличия четко сформулированного видения и конкретных программ вклада подобного инструмента в реализацию долгосрочных приоритетов страны, не столько для самого развития (т. е. изменения качества российской экономики), сколько для решения прикладных задач удержания экономики от краха»[18].

[18] См.: *Доржиева В. В., Ильина С. А.* Финансовые институты развития как фактор структурной модернизации экономики : научный доклад. М. : Институт экономики РАН, 2020. С. 11.

Первые российские институты развития появились еще в 90-х гг. XX века[19]. После начала масштабного процесса их возникновения в середине 2000-х гг.[20], приоритетные направления деятельности институтов развития неоднократно были подвержены пересмотру. Так, согласно Посланию Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26.04.2007[21] проекты, финансируемые институтами развития, «должны быть посвящены решению важнейших задач в экономике» исходя из следующей приоритетности: во-первых, устранение инфраструктурных ограничений роста; во-вторых, повышение эффективности использования природных ресурсов; в-третьих, модернизация и развитие высокотехнологичных промышленных производств. Впоследствии значение субъектов со статусом института развития чуть ли не ежегодно отмечалось в Посланиях Президента РФ: диапазон обозначенных Президентом РФ целевых ориентиров институтов развития варьируется от их роли в качестве инструментов инновационного развития[22] до рассмотрения их в качестве инструментов модернизации оборонно-промышленного комплекса[23]. Впоследствии целевые установки институтов развития подвергались неоднократным изменениям[24].

Вне всякого сомнения, достижение указанных выше целей, которые «закрепляются» за институтами развития, — принципиально важный вопрос для

---

[19] См. подробнее: *Сидорова Е. Н., Татаркин Д. А.* Институты развития как инструмент реализации государственной инвестиционной политики: анализ современного состояния, оценка результативности // Вестник УрФУ. Серия: Экономика и управление. 2016. № 4. С. 512.

[20] Также следует учитывать, что еще до начала периода появления большинства известных на федеральном уровне институтов развития (в середине 2000-х гг.) некоторые структуры, впоследствии отнесенные к институтам развития, были созданы ранее (см.: *Кузнецов Е.* Противоречивые институты развития // Ведомости : сайт. URL: https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/11/23/847993-protivorechivie-instituti (дата обращения: 23.04.2022).

[21] См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26.04.2007 // Российская газета. 2007. 27 апр.

[22] См.: послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12.11.2009; от 12.12.2013; от 03.12.2015.

[23] См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 01.12.2016.

[24] Обратим внимание, что по сравнению с обозначенными в 2007 г. целями деятельности таких организаций совершенно по-другому определяются направления их функционирования в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 03.12.2015. Из него следует, что институты развития должны быть нацелены «на решение приоритетных задач, прежде всего связанных с технологической модернизацией». Тот факт, что целевые установки деятельности институтов развития многократно изменялись, является вполне естественным. Процессы, протекающие в современном мире, которые характеризуются широким масштабом и динамичным характером, требуют от государства ставить и трансформировать приоритеты развития таким образом, чтобы было возможно целенаправленно и своевременно воздействовать на эти процессы для достижения целей развития. Ю. А. Тихомиров справедливо в этой связи отмечает: «…общество заинтересовано устроить свою жизнедеятельность так, чтобы не отставать, а опережать эти процессы и вводить их в нужное русло. Для этого и существуют различные механизмы управления» (Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 03.12.2015 // Российская газета. 2015. 4 дек.; *Тихомиров Ю. А.* Динамика управления в современном обществе // Журнал российского права. 2021. № 11. С. 5–18).

государства в целом. Важно осознавать, что такие цели непосредственным образом связаны с реализацией стратегических национальных приоритетов в экономической и социальной сфере. В этом случае государство, выступая, по выражению Ю. А. Тихомирова, в качестве «универсальной политико-управляющей системы»[25], универсального организатора и регулятора происходящих процессов, должно быть в высшей степени заинтересовано в системном и результативном воздействии на эти сферы.

Так, обратим внимание, что в рамках Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года[26] указывается, что основные варианты долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации определяются степенью реализации в том числе такого ключевого фактора, как *развитие институтов, определяющих предпринимательскую и инвестиционную активность*[27]. Хотя институты развития как отдельная категория лиц в данном контексте прямо не обозначается, безусловно, речь идет также и об этих организациях.

При этом представляется очевидным, что для обеспечения достижения масштабных целей социально-экономического развития, обозначаемых в указанных выше документах стратегического планирования, включая Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, требуется, чтобы деятельность институтов развития имела комплексный характер, осуществлялась в различных направлениях. Факт осуществления такими организациями разнонаправленной деятельности находит свое отражение в законодательной плоскости.

Как следует из Распоряжения Правительства РФ от 31.12.2020 № 3710-р «Об институтах развития» и уже упомянутого распоряжения № 3579-р, данные субъекты представлены большим разнообразием организаций, среди которых:

---

[25] См.: *Тихомиров Ю. А.* Динамика управления в современном обществе. С. 5–18.

[26] Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[27] Указанное является лишь частным случаем, отражающим то, каким образом институты развития участвуют в мероприятиях по обеспечению стратегического управления. Другим примером указания на их роль в выполнении задач стратегического развития, в частности, может служить указание на то, что такие субъекты осуществляют инвестиции в сферу информационных и коммуникационных технологий. См. Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» // «Собрание законодательства РФ», 15.05.2017, № 20, ст. 2901.

акционерные общества («РОСНАНО», «Российский экспортный центр», «Российское агентство по страхованию кредитов и инвестиций», АО «ДОМ.РФ»), *общества с ограниченной ответственностью* («УК «РОСНАНО»), *учреждения* (Федеральное государственное автономное учреждение «Российский фонд технологического развития», Федеральное государственное бюджетное учреждение «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере») и т. д. Обратившись к другим нормативным правовым актам, можно также судить о многовекторности и разноплановости осуществляемой институтами развития деятельности: в частности, такие организации действуют в целях повышения эффективности инвестиционной деятельности и расширения инвестирования средств в национальную экономику посредством реализации проектов на территории РФ и за рубежом[28], поддержки исследовательской деятельности и коммерциализации результатов исследовательской деятельности юридических и физических лиц[29], развития инновационной инфраструктуры[30]. Эти институты призваны осуществлять деятельность в сфере электронной промышленности[31], в сфере информационных и телекоммуникационных технологий[32], в сфере биотехнологий[33] и многих других сферах.

С одной стороны, можно считать вполне обоснованным, что широкое многообразие институтов развития может способствовать реализации различных целей в социально-экономической сфере, которая, безусловно, характеризуется своей масштабностью, динамичностью процессов, факторов и явлений. С другой стороны, сама по себе разнородность организаций, относимых к числу институтов развития, предопределяет наличие специфики их деятельности и, как следствие,

---

[28] См.: п. 1 ст. 3 Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ».

[29] См.: ст. 2 Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об инновационном центре «Сколково» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4970.

[30] См., напр.: п. 1 ст. 3 Федеральный закон от 19.07.2007 № 139-ФЗ (ред. от 31.05.2010) «О Российской корпорации нанотехнологий» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3753.

[31] См.: Распоряжение Правительства РФ от 17.01.2020 № 20-р «Об утверждении Стратегии развития электронной промышленности Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 4. Ст. 410.

[32] См.: Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

[33] См.: «ВП-П8-2322. Комплексная программа развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 года» (утв. Правительством РФ 24.04.2012 № 1853п-П8) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

наличие особенностей регулирования их деятельности, что ставит вопрос о возможности наличия единых подходов в части установления их статуса.

С учетом того что институты развития разнородны по формам деятельности, целям и задачам, в настоящее время отсутствуют единые подходы к формированию (учреждению) соответствующих организаций, единая правовая идентификация данных субъектов. Если относительно подходов к созданию таких организаций уже был отмечен стихийный характер их формирования, то в отношении единства их правовой идентификации следует отметить, что существуют только научные воззрения на данную проблематику.

Например, М. И. Куделич довольно справедливо констатирует, что одной из важных проблем деятельности институтов развития является «отсутствие адекватной формализации их юридического и бюджетного статуса»[34]. В юридической доктрине указанный тезис рассматривается как обоснование невозможности применения общих критериев эффективности бюджетной поддержки институтов развития, отсутствия требований к открытости их деятельности, отсутствия режима ответственности института развития за результаты неэффективной деятельности и ряда других проблем[35]. В качестве решения обозначенной проблемы М. И. Куделич предлагается урегулировать статус институтов развития в рамках отдельного Федерального закона «Об институтах развития в Российской Федерации», в котором будет предусмотрено понятие институтов развития, общие правила их финансирования, допустимые организационно-правовые формы их деятельности и основания для их создания, принципы их деятельности, основания для прекращения их деятельности, а также другие положения[36].

Хотя, действительно, вопросы, связанные с деятельностью институтов развития, в данный момент не получили надлежащего законодательного закрепления, на наш взгляд, такая идея об урегулировании статуса институтов

---

[34] *Куделич М. И.* Совершенствование нормативно-правового регулирования деятельности институтов развития в РФ // Финансовый журнал. 2016. № 2. С. 84.

[35] См. также: *Демченко М. В., Ручкина Г. Ф., Петюкова О. Н., Фрумина С. В., Терехова Е. В.* Правовое регулирование деятельности институтов развития : монография. М. : ИНФРА-М, 2019. С. 63.

[36] См.: *Куделич М. И.* Указ. соч. С. 84–85.

развития в рамках отдельного законодательного акта может быть оценена как довольно неоднозначная. Представляется, что для правильного упорядочивания правового регулирования деятельности институтов развития необходимо прежде задаться вопросом: какие отношения с их участием могут быть урегулированы в рамках уже существующих нормативных актов, а какие — в специальном законе о соответствующих субъектах? Думается, что полноценный ответ может быть дан только после определения вопросов деятельности институтов развития, подлежащих регулированию, и, соответственно, после определения сфер правоотношений, в рамках которых существует потребность в восполнении правовых пробелов относительно статуса данных институтов.

Когда речь идет о предмете соответствующего закона, который, как это предполагается, будет регулировать широкий перечень вопросов деятельности институтов развития, необходимо учитывать предмет иных законодательных актов во избежание некорректного правового упорядочивания сфер общественных отношений.

На наш взгляд, кардинальным вопросом, подлежащим урегулированию, является вопрос установления общих критериев (признаков) институтов развития. Ранее нами уже отмечалось значение выявления сущностных признаков таких организаций, и в силу важности этого вопроса повторимся, что понимание того, какие субъекты относятся к числу институтов развития, возможно, с точки зрения восприятия регулирования этого вопроса, только если соответствующие критерии будут установлены в нормативном правовом акте, подлежащим применению ко всем институтам развития.

Представляется, что правовая фиксация такого вопроса должна осуществляться на уровне федерального законодательства. Регулирование вопросов экономической, социальной и иных сфер с помощью подзаконных актов в науке еще в 2011 г. справедливо оценивалось как устаревший стереотип[37], и тот факт, что определение (а соответственно, и признаки) институтов развития находит

[37] См.: *Тихомиров Ю. А.* Правовое государство: модели и реальность // Журнал российского права. 2011. № 12. С. 5–20.

свое отражение на подзаконном уровне, явно не способствует выработке универсального понимания того, что собой представляют интересующие нас субъекты, какие признаки им присущи.

Возвращаясь непосредственно к анализу сущности институтов развития, резюмируем, что указанные в российском законодательстве целевые ориентиры их функционирования позволяют сделать вывод, что в той или иной сфере их деятельность непосредственно связана с концепцией публичного интереса[38]. На наш взгляд, несмотря на дискуссионный характер содержания категории «публичный интерес»[39], в контексте функционирования институтов развития публичный интерес следует рассматривать в качестве интереса как общественного, так и государственного, поскольку данные субъекты, осуществляя публичные функции, выступают как организации — *инструменты государственной политики (или агенты публичной власти),* нацеленные на *социально-значимый результат*.

В указанном аспекте состоит, пожалуй, определяющая, основополагающая связь государства и институтов развития. Однако эта связь не ограничивается только данным аспектом.

Помимо выполнения определенных публичных функций, организации со статусом институтов развития имеют ряд других признаков, позволяющие сделать вывод о наличии связи между государством и институтами развития соответственно.

Во-первых, очевидным представляется, что существующая у государства необходимость в функционировании таких организаций должна предполагать наличие правового механизма, благодаря которому такие организации учреждаются и эффективно осуществляют свои функции. Соответственно, такой эффект возможен только при реализации правовых предписаний, что и отражает

---

[38] Нами разделяется точка зрения, согласно которой публичным интересом является признанный государством и обеспеченный правом интерес общества, удовлетворение которого служит условием и гарантией его существования (см.: *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. М., 1995. С. 55; Тотьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. 2002. № 9).

[39] Следует заметить, что в юридической доктрине существуют разные точки зрения по поводу того, что собой представляет публичный интерес. Так, И. О. Антропцева утверждает, что имеются три позиции на этот счет: 1) публичный интерес приравнивается к государственному; 2) публичный интерес — совокупность общественного интереса и интереса государства; 3) публичный интерес — интерес общества (см.: *Антропцева И. О.* Публичный интерес как основная цель публичного финансового контроля // Финансовое право. 2021. № 8. С. 3–6).

связь государства и институтов развития в этом аспекте: они учреждаются на основании специальных нормативных правовых актов, а их деятельность, предполагается, должна быть детальным образом урегулирована[40]. С этой точки зрения вопросы функционирования институтов развития неизбежным образом попадают в периметр регулирования публичного права, являющегося, по определению Ю. А. Тихомирова, «функционально-структурной подсистемой права, выражающей публичные интересы и регулирующей преимущественно базовые, властные, управленческие, экономические, социальные и межгосударственные отношения»[41].

Одновременно с этим вполне справедливым является утверждение С. В. Кузнецова о том, что институты развития могут рассматриваться в качестве «агентов публичной власти, которые вместе с тем являются независимыми юридическими лицами»[42]. Отдельно отметим, что, подробно изучая данную категорию организаций, указанный автор приходит к выводу, что особая правовая природа институтов развития требует особой организационно-правовой формы и укладывается в «концепцию юридического лица публичного права», «так как позволяет учесть особенности формирования имущественной основы их деятельности, особенности управления институтом развития, целевую установку при принятии решений, возможность использовать инструменты государственного регулирования экономики при реализации делегированных им публичных функций»[43].

Следует заметить, что вокруг указанной концепции сложилось множество точек зрения, касающихся признаков выделяемых в доктрине юридических лиц публичного права — лиц, которые являются носителями государственной воли и

---

[40] Например, на основании отдельных федеральных законов была создана и функционирует в настоящее время государственная корпорация «ВЭБ.РФ», было образовано в результате реорганизации акционерное общество «Роснано» (см.: Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития “ВЭБ.РФ”»; Федеральный закон от 27.07.2010 № 211-ФЗ «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4180.

[41] *Тихомиров Ю. А.* Научная школа публичного права // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 16–24.

[42] *Кузнецов С. В.* Институт развития как лицо публичного права // Предпринимательское право. 2021. № 4. С. 30–36.

[43] Там же. С. 35.

характеризуются особенностями правового статуса[44]. Безусловно, нами не может не учитываться соответствующая концепция при анализе таких субъектов, как институты развития: такие субъекты, действительно, отличаются особой спецификой и не могут быть отнесены к «простым» юридическим лицам. Вместе с тем подробное рассмотрение вопросов соотнесения институтов развития с «юридическими лицами публичного права» потребовало бы проведения подробного анализа вопросов соотнесения данных категорий лиц. В этой связи детальное изучение данных вопросов в рамках настоящей работы представляется нецелесообразным.

В любом случае верно утверждать, что, учитывая наличие у них статуса юридического лица с присущими ему признаками, установленными гражданским законодательством (ст. 48 Гражданского кодекса РФ[45]), деятельность данных субъектов находится на стыке публичного и частного правовых начал. Необходимо учитывать, что, несмотря на специфику деятельности, интересующие нас субъекты вступают также в гражданские правоотношения с иными организациями как обычные хозяйствующие субъекты.

Что касается публично-правового регулирования их деятельности, отдельно отметим, что в отношении институтов развития, учитывая наличие у них специфики статуса, может устанавливаться специальное регулирование отдельных вопросов функционирования таких лиц, в том числе связанное с непосредственным участием государства в осуществлении контроля за такими лицами. Например, в отношении таких организаций может действовать особый порядок внешнего контроля их деятельности[46], особый порядок реорганизации и ликвидации данных

---

[44] См.: *Чиркин В. Е.* О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 87–101; *Хабриева Т. Я.* Современные подходы к классификации юридических лиц (к 90-летнему юбилею В. Е. Чиркина) // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 5–16; *Винницкий А. В.* О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2011. № 5. С. 81–90; *Лаутс Е. Б.* Концепция юридического лица публичного права и субъекты банковской системы РФ // Банковское право. 2012. № 3. С. 49–54.

[45] См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 21.12.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.12.2021) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

[46] В частности, исходя из положений ст. 25.2 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», органы управления в корпорации развития малого и среднего предпринимательства формируются Правительством РФ.

субъектов[47]. Указанное выражает особый характер их деятельности, отличный от других юридических лиц, поскольку имеется публичный интерес в их бесперебойном и действенном функционировании институтов развития.

Во-вторых, связь государства и институтов развития очевидным образом прослеживается в силу оказания институтам развития мер государственной поддержки. Надо сказать, имеющиеся доктринальные разработки позволяют рассматривать в качестве мер государственной поддержки широкий перечень мер: от налоговых льгот[48] и имущественной поддержки[49] до льготного кредитования и снижения административного воздействия в рамках контрольных процедур[50]. Вполне очевидно, что и для институтов развития, от эффективного функционирования которых зависит реализация государственной социально-экономической политики, устанавливаются подобные меры государственной поддержки.

Самым наглядным примером подобных мер является оказание институтам развития бюджетной поддержки, что, среди прочего, находится в фокусе настоящего исследования, посвященного бюджетно-правовому статусу данных субъектов. Довольно очевидно, что оказание бюджетной поддержки может рассматриваться в качестве следствия того, что функционирование институтов развития предполагает выполнение публичных функций, т. е. направлено на удовлетворение публичных интересов. Как пишет Н. И. Землянская: «Социальные, экономические и иные интересы государства, общества, социальных групп и отдельных граждан удовлетворяются также посредством осуществления

---

[47] Так, в соответствии со ст. 6 Федерального закона от 13.07.2015 № 225-ФЗ «О содействии развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (см.: СЗ РФ. 2015. № 29 (Ч. 1). Ст. 4351) реорганизация, ликвидация единого института развития в жилищной сфере допускаются только на основании федерального закона о реорганизации, ликвидации. К процедуре ликвидации единого института развития в жилищной сфере не применяются правила, предусмотренные Федеральным законом от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (см.: СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

[48] См., напр.: *Леднева Ю. В.* Стимулирование научной и инновационной деятельности посредством налоговых преференций // Финансовое право. 2021. № 8. С. 27–31.

[49] См.: *Акопян О. А.* Государственные инвестиции как основная форма поддержки промышленных предприятий // Законодательство и экономика. 2013. № 2. С. 17–29.; *Винницкий А. В.* Публично-правовые основы государственной и муниципальной имущественной поддержки // Административное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 13–20.

[50] См.: *Ручкина Г. Ф.* Некоторые антикризисные финансовые меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства // Банковское право. 2022. № 3. С. 29–37.

публичных расходов из иных денежных фондов — бюджетов государственных внебюджетных фондов, *фондов государственных корпораций, резервных и иных фондов унитарных предприятий и иных организаций, чья деятельность связана с выполнением публичных функций*»[51] (курсив мой. — *Д. С.*). Приведенный тезис вполне актуален и в отношении институтов развития, нацеленных на реализацию публичного интереса.

Поэтому тот управленческий потенциал, который присущ институтам развития, реализуется с помощью бюджета. В этом смысле стоит согласиться с А. Д. Селюковым, который утверждает, что «бюджет должен использоваться как инструмент управленческой деятельности государства»[52]. Бюджет при его рассмотрении в данном аспекте имеет производное значение по отношению к осуществляемой институтами развития деятельности, так как предназначен для обеспечения материальными ресурсами институтов развития как «агентов публичной власти». При этом, несмотря на то что ранее в рамках распоряжения Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года»[53] была поставлена задача, состоявшая в том, что средства федерального бюджета, направленные на формирование и финансовое обеспечение институтов развития, «должны обеспечить максимальный объем внебюджетного софинансирования, а сами институты развития должны поэтапно перейти на режим самофинансирования за счет внебюджетных источников вследствие повышения эффективности их

---

[51] *Землянская Н. И.* Финансово-правовая сущность бюджета как денежного фонда // Финансы и управление. 2015. № 1. С. 20–33. Хотелось также обратить внимание, что данная точка зрения подтверждается следующей позицией Конституционного Суда РФ: «Эффективное выполнение государством возложенных на него публичных функций, в том числе связанных с гарантированием и защитой прав и свобод граждан, с необходимостью предполагает должный уровень их материально-финансовой обеспеченности посредством образования и использования публично-правовых фондов денежных средств — бюджетов» (Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации “О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э. Д. Жуховицкого, И. Г. Пойма, А. В. Понятовского, А. Е. Чеславского и ОАО “Хабаровскэнерго”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 4.

[52] *Селюков А. Д.* Принцип системности в бюджетном праве // Финансовое право. 2012. № 6. С. 19–23.

[53] См.: СЗ РФ. 2014. № 2 (Ч. 2). Ст. 219.

деятельности», к настоящему времени институты развития продолжают осуществлять свою деятельность и за счет бюджетных средств[54].

В дополнение к указанному отметим, что формы государственной поддержки институтов развития могут варьироваться настолько широко, что их затруднительно каким-то образом обобщить или систематизировать. Так, например, исходя из российского законодательства, применительно к деятельности института развития — государственной корпорации «ВЭБ.РФ» — можно заключить, что к мерам государственной поддержки такого института развития относится оказание бюджетной поддержки[55], установление льгот в законодательстве о налогах и сборах[56], установление пониженных коэффициентов риска по эмитированным ценным бумагам[57]. Сама государственная корпорация «ВЭБ.РФ» участвует в установлении системы поддержки (финансовой и гарантийной) иных институтов развития в целях исполнения их обязательств[58].

С учетом вышеизложенного, представляется возможным сделать промежуточный вывод о том, что функционирование институтов развития тесным образом связано с деятельностью публично-правового субъекта (государства) в силу трех аспектов: 1) *осуществление публичных функций по обеспечению социально-экономического развития* (*преследование публичного интереса*);

---

[54] Например, из Федерального закона от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» прямо следует, что бюджетные средства в виде субсидий выделяются АО «ДОМ.РФ», ГК «ВЭБ.РФ», АО «Росагролизинг» (прил. 12 и 15) (см.: СЗ РФ. 2022. № 50 (Ч. 1, 2). Ст. 8760).

[55] Согласно ч. 3 ст. 18 Федерального закона от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития “ВЭБ.РФ”» уставный капитал ВЭБ.РФ может быть увеличен по решению Правительства РФ за счет дополнительных имущественных взносов Российской Федерации, в том числе субсидий в виде имущественного взноса Российской Федерации, или за счет прибыли ВЭБ.РФ.

[56] Например, при предоставлении государственной корпорацией «ВЭБ.РФ» банковской гарантии не действуют требования, применяемые к банковским гарантиям в соответствии с п. 3 ст. 74.1 НК РФ (см. п. 4.1 ст. 74.1 НК РФ); освобождаются от обложения налогом на добавленную стоимость отдельные операции (подп. 3 п. 3 ст. 149 НК РФ) и не учитываются доходы государственной корпорацией «ВЭБ.РФ» при обложении налогом на прибыль организаций.

[57] Так, в соответствии с подп. 2.4.2 п. 2.4 Положения Банка России от 03.12.2015 № 511-П «О порядке расчета кредитными организациями величины рыночного риска» (см.: Вестник Банка России. 2015. № 122) к ценным бумагам с низким риском относятся в том числе ценные бумаги, эмитированные государственной корпорацией развития «ВЭБ.РФ», номинированные и фондированные в рублях.

[58] В частности, исходя из ч. 5.4 ст. 3 Федерального закона от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития “ВЭБ.РФ”», ВЭБ.РФ осуществляет финансовую и гарантийную поддержку отдельных институтов развития, иными способами обеспечивает исполнение этими институтами развития обязательств (в том числе обязательств по выплате страхового возмещения или страховой суммы), а также в целях оказания поддержки институтам развития является получателем государственной поддержки в формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в порядке, устанавливаемом Правительством РФ, выступает агентом Правительства РФ по вопросам реализации мер государственной поддержки институтов развития, реализует иные мероприятия в соответствии с решениями Правительства РФ и наблюдательного совета ВЭБ.РФ.

2) *оказание таким организациям мер государственной поддержки*; 3) *установление специальных требований к их деятельности*. Тем не менее, несмотря на то что имеются указанные общие факторы, позволяющие утверждать о наличии их тесной связи с государством, вопрос об основаниях отнесения тех или иных организаций к числу «институтов развития» остается до сих пор нерешенным. Обратимся к научным взглядам зрения по данному вопросу, в центре рассмотрения которых находится определение того, что собой представляют такие организации.

К настоящему моменту полагаем возможным констатировать, что в правовой науке, в том числе в доктрине финансового права, отсутствует полноценное, универсальное определение институтов развития, и понимание того, кем такие субъекты являются.

Необходимо начать с того, что в науке различается два подхода к тому, что следует понимать под категорией «институты развития»: узкий и широкий подходы соответственно. Так, узкий подход предполагает отнесение к числу институтов развития исключительно организаций (организационно-экономических структур), деятельность которых направлена на достижение определенных социально-экономических целей и задач[59]. Обозначенный подход выделяется в противовес широкому подходу, в рамках которого к институтам развития относят также элементы инфраструктуры, существование которых необходимо для создания условий осуществления предпринимательской деятельности (так называемые нефинансовые институты развития: особые экономические зоны, технопарки и т. д.)[60]. В этом смысле термин «институт» позволяет очертить более широкий круг структур, относящихся к институтам развития, не ограничиваясь исключительно субъектами — организациями, которые осуществляют определенные публичные функции.

---

[59] См.: *Демченко М. В., Ручкина Г. Ф., Петюкова О. Н., Фрумина С. В., Терехова Е. В.* Указ. соч. С. 49.

[60] См., напр.: *Сидорова Е. Н., Татаркин Д. А.* Указ. соч. С. 512; *Кокорев Р. А.* Роль институтов в диверсификации экономики Российской Федерации // United Nations : сайт. URL: https://www.un.org/en/development/desa/policy/publications/general_assembly/eitconference/2apram_report_kokorev_rus.pdf (дата обращения: 23.04.2023).

Важно отметить, что, принимая во внимание факт идентификации в законодательстве РФ указанных территорий в качестве институтов развития[61], в рамках настоящей работы автор фокусирует внимание именно на юридических лицах, имеющих статус института развития, поскольку только такие институты могут исследоваться в качестве субъектов права со статусом института развития.

Также отмечаем, что, исходя из позиций исследователей-правоведов, можно увидеть, что существуют, в частности, следующие способы определения таких субъектов: либо через описание направлений деятельности таких субъектов[62], либо посредством указания их признаков, отдельные из которых не могут считаться универсальными[63].

В первом случае раскрытие определения посредством указания направлений функционирования институтов развития представляется не вполне корректным, поскольку не отражает сущностных, отличительных характеристик таких субъектов, не дает в полной мере раскрыть их особенности и, как следствие, дает лишь общее представление о таких лицах. Кроме того, соответствующие направления деятельности данных организаций могут изменяться, что также ставит под вопрос такой подход к определению институтов развития.

Что касается идентификации рассматриваемых субъектов посредством отдельного указания признаков, следует отметить, что подобного рода определения заслуживают внимания, однако требуется оценка таких признаков с

---

[61] Так, в российском законодательстве имеются примеры отнесения к числу институтов развития центров трансфера технологий, особых экономических зон, технопарков, кластеров, территорий опережающего социально-экономического развития и др. (см.: распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489; приказ Минэкономразвития России от 23.03.2017 № 132 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

[62] Например, институты развития определяются как «организационные структуры, специально создаваемые государством с целью софинансирования важных для экономики страны проектов, развития приоритетных отраслей и инфраструктуры» (*Демченко М. В., Ручкина Г. Ф., Петюкова О. Н., Фрумина С. В., Терехова Е. В.* Указ. соч. С. 107). По сути, аналогично в науке описываются институты развития в сфере инноваций («некоммерческие и коммерческие организации, осуществляющие поддержку инноваций») и в сфере малого и среднего предпринимательства («Институт развития — это социально-экономический и правовой инструмент по реализации государственной политики в сфере малого и среднего предпринимательства») (см.: *Янковский Р. М.* Правовое регулирование государственной поддержки инноваций в Российской Федерации // Предпринимательское право. 2017. № 3. С. 21–29; *Андреев В. К.* Корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства как институт развития // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 2. С. 119–128).

[63] См.: *Кузнецов С. В.* Указ. соч. С. 30–36.

точки зрения возможности их универсального применения ко всем институтам развития. Так, в целом можно согласиться с С. В. Кузнецовым, который, исходя из узкого подхода к определению институтов развития[64], утверждает, что институт развития «представляет собой субъекта права, выполняющий делегированные ему публичные функции, имеющий целевую направленность деятельности, созданный с использованием в основном государственных средств, но на принципах софинансирования с частными инвесторами в рамках государственно-частного партнерства»[65]. Вместе с тем следует оговориться, что такой признак, как создание института развития на принципах софинансирования в рамках государственно-частного партнерства представляется имеющим узким характер, поскольку он может быть неприменим к отдельным институтам развития. В частности, соответствующий признак не может использоваться, когда речь идет о государственных корпорациях[66], которые, как следует из п. 1 ст. 7.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»[67], учреждаются Российской Федерацией на основе имущественного взноса.

В таких обстоятельствах говорить о наличии устойчивого, сложившегося в рамках правовой науки понимания того, что собой представляют организации со статусом институтов развития, не представляется возможным. Это определяет необходимость дальнейшего поиска того научного базиса, который может служить основанием для выделения сущностных характеристик институтов развития.

Важным этапом на пути построения полноценной характеристики институтов развития является анализ результатов экономической науки. В силу того, что институты развития участвуют в осуществлении экономической деятельности, представляется необходимым проследить взгляды исследователей-экономистов по данному вопросу.

---

[64] Широкий подход, по мнению С. В. Кузнецова, позволяет рассматривать институт развития как «инструмент государственного регулирования экономики, направленный на поддержку определенной сферы экономики, территории или категорий субъектов предпринимательской деятельности» (*Кузнецов С. В.* Указ. соч. С. 32).

[65] Там же. С. 32.

[66] К числу таковых относится, например, государственная корпорация — Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (см.: прил. 3 к распоряжению Правительства РФ от 31.12.2020 № 3710-р «Об институтах развития»).

[67] См.: СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

Исследование научных работ, посвященных институтам развития, позволяет констатировать, что такие субъекты чаще всего становятся целью исследования экономической науки, а не юридической доктрины. В частности, их деятельность является предметом подробного экономического анализа по вопросам создания условий для их учреждения и деятельности[68], управления инновациями[69], эффективности деятельности институтов развития[70], а также по другим вопросам функционирования данных субъектов[71]. В этой связи при разработке определения «института развития» представляется необходимым учитывать представления о таких субъектах в рамках экономической науки.

Некоторые ученые-экономисты предлагают рассматривать институты развития как организационно-экономические структуры, «содействующие перераспределению общественных средств в пользу ключевых сегментов экономики, а также проектов, в наибольшей степени реализующих потенциал устойчивого экономического роста»[72] либо «позволяющие стимулировать распределение финансовых ресурсов, привлекать инвестиции в приоритетные проекты, формировать новые технологии и содействовать повышению конкурентоспособности нашей страны»[73].

С учетом того, что в настоящей исследовательской работе акцентируется внимание на исследовании вопросов участия институтов развития в бюджетных правоотношениях, такой подход к раскрытию категории «институт развития» представляется заслуживающим внимания, поскольку авторами указанных определений в качестве одного из определяющих признаков институтов развития указывается на участие институтов развития в перераспределении публичных финансов.

---

[68] См.: *Курбатова М. В., Саблин К. С.* Институты развития и квазиинституты развития в российской экономике // Terra Economicus. 2012. Т. 10. № 3. С. 22–38.

[69] См.: *Смирнов А. Л., Родионов И. И.* Финансовые институты развития и управление инновациями (некоторые актуальные вопросы) // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 46 (232).

[70] См., напр.: *Мельников Р. М.* Результативность и эффективность российских финансовых институтов развития: подходы к оценке и пути повышения // Финансы и кредит. 2012. № 21.

[71] См. подробнее: *Доржиева В. В., Ильина С. А.* Указ. соч.

[72] *Орлова Т. М.* Институты развития как катализаторы инновационной активности // Проблемы теории и практики прогнозирования. 2012. № 5. С. 8.

[73] *Фрумина С. В.* Институты развития как элементы государственной инновационной политики // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика. 2017. № 23(272). С. 52.

Следующий подход ученых-экономистов предполагает рассмотрение институтов развития в качестве «совокупности организаций, формальных норм и правил, создаваемых с участием государства, реализующих механизм стратегического устойчивого социально-экономического развития и снижения внутренних и внешних рисков среды монопрофильной территории»[74]. В данном случае автор фактически включает в содержание термина «институт развития» правовые нормы, которые установлены государством в качестве инструмента достижения тех или иных экономических результатов. Указанным образом расширяется ранее приведенное определение и, соответственно, меняется подход к определению институтов развития в целом. При этом подобная дефиниция представляется неопределенной с точки зрения того, какие организации, а также формальные нормы и правила имеются в виду в данном случае. В частности, неясно, какие нормы следует относить к данной категории: которые выступают в качестве правового средства для принятия каких-либо решений или которые регулируют отношения в рамках отдельной сферы деятельности. Несмотря на неопределенность такого определения, полагаем, что и такая дефиниция также заслуживает внимания, поскольку выделяет значение роли институтов развития в механизме социально-экономического развития, то есть их участие в качестве значимых экономических акторов.

С позиций экономической науки институты развития также рассматриваются как «специализированные государственные (квазигосударственные) корпорации (компании), деятельность которых направлена на устранение “провалов рынка”, сдерживающих экономическое и социальное развитие страны»[75], что обозначает роль таких субъектов в современной рыночной системе.

Исходя из вышеизложенного, можно констатировать, что в совокупности правовой и экономической наукой предложено широкое разнообразие

---

[74] *Пьянкова С. Г.* Выбор и формирование институтов развития монопрофильной территории // Социально-экономические явления и процессы. 2013. № 11. С. 97.

[75] *Солнцев О. Г., Хромов М. Ю., Волков Р. Г.* Институты развития: анализ и оценка мирового опыта // Проблемы прогнозирования. 2009. № 2. С. 4.

характеристик институтов развития, при этом фактически бессистемно изложены признаки, через которые данная категория может быть определена.

Представляя краткое обобщение предложенных в науке признаков (характеристик) институтов развития, можно отметить такие признаки, как:

- наличие публичных целей[76] либо стратегических целей (миссии), зафиксированных в нормативно-правовых актах или уставных документах[77];
- нацеленность на развитие экономики в целом (отдельных секторов, регионов)[78], значимость организаций для конкретных направлений экономики[79];
- специфическая нормативная база и требования[80];
- использование в своей деятельности принципов государственно-частного партнерства[81];
- участие государства в капитале организаций[82];
- периодическая бюджетная поддержка для последующей инвестиционной деятельности[83] и др.

Отсюда следует, что при выявлении признаков институтов развития исследователями достаточно разносторонне, но не системно обращается внимание на различного рода характеристики. При этом, по нашему мнению, отдельные выделенные признаки могут рассматриваться как довольно неоднозначные, поскольку одни из них не могут быть применены ко всем институтам развития (например, использование в своей деятельности признаков государственно-частного партнерства), а некоторые носят вспомогательный характер

---

[76] См.: *Кузнецов С. В.* Указ. соч. С. 30–36.

[77] См.: *Радомирова Я. Я.* Государственное регулирование институтов развития в инновационной системе России : автореф. дисс. … канд. экон. наук. М., 2009. С. 11.

[78] См.: *Солнцев О. Г., Хромов М. Ю., Волков Р. Г.* Указ. соч. С. 4; *Кузнецов С. В.* Правовое регулирование деятельности банка развития по гарантийной поддержке общественно значимых проектов // Право и экономика. 2021. № 12. С. 66–72.

[79] См.: *Соколов И. А.* Институты развития и бюджет: результаты и перспективы // Институт экономической политики Е. Т. Гайдара : сайт. URL: www.iep.ru/files/strat_2020/Sokolov_06_2011.ppt (дата обращения: 23.04.2023); Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития : монография / Е. Г. Афанасьева, А. В. Белицкая, В. А. Вайпан и др. ; отв. ред. Е. П. Губин. М. : Юстицинформ, 2019.

[80] См.: *Радомирова Я. Я.* Указ. соч.

[81] См.: *Кузнецов С. В.* Институт развития как лицо публичного права. С. 30–36.

[82] См.: *Соколов И. А.* Указ. соч.; *Сазонова Е. С.* Институты развития как инструмент государственной инвестиционной политики: общая характеристика и особенности правового регулирования // Предпринимательское право. 2013. № 4. С. 51–55.

[83] См.: *Шохин С. О.* Экспансия финансового права: правовое обеспечение бюджетной и налоговой политики в кризисных условиях // Финансовое право. 2016. № 11. С. 8–9.; *Соколов И. А.* Указ. соч.

(специфическая нормативная база и требования — речь должна идти, скорее, именно о специальном регулировании деятельности таких лиц).

Таким образом, следует констатировать, что ни в российском законодательстве, ни в правовой, ни в экономической науке не отражено единое, системное понимание сущности институтов развития, отсутствует их единая характеристика. Учитывая вышеизложенное, возможно выделить сущностные (базовые) характеристики институтов развития, которые могут быть положены в основу универсального понятия «институт развития». Среди таких признаков, думается, следует указать следующие:

1) приоритет направленности их деятельности на обеспечение социально-экономического развития в рамках отдельных сфер деятельности;

2) получение мер государственной поддержки (а вследствие наличия этого признака — неразрывная связь с публичными финансами);

3) специальные требования к их созданию, функционированию и прекращению деятельности.

Представляется, что только при наличии в совокупности вышеуказанных признаков организация может быть определена в качестве института развития. Полагаем, что соответствующие признаки могут быть изначально присущи организации, а в некоторых случаях организация может стать институтом развития по результатам «присвоения» такому лицу соответствующих признаков.

Вместе с тем следует предположить, что вышеуказанные три сущностных признака в совокупности могут являться характеристикой и других юридических лиц, не относящихся к институтам развития. Например, нацеленность на развитие прослеживается в целевых ориентирах Банка России (ст. 3 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ[84]), хотя он и не отнесен законодательством к числу институтов развития. Еще более сложным примером может служить государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» (далее — ГК «Росатом»), статус которой устанавливается Федеральным законом от 01.12.2007 № 317-ФЗ (ред. от

[84] Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // «Собрание законодательства РФ», 15.07.2002, № 28, ст. 2790.

02.07.2021) «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”»[85], у которой также в целом можно идентифицировать признаки институтов развития. Из анализа положений данного Федерального закона, устанавливающего статус ГК «Росатом», следует, что данный субъект права — юридическое лицо, осуществляющее публичные функции в области развития атомной отрасли, получающее финансовое обеспечение за счет средств федерального бюджета[86]. При этом, хотя подобные признаки совпадают с ранее рассмотренными признаками, присущими институтам развития, в отдельных нормативных актах ГК «Росатом» не фигурирует в качестве института развития, когда перечисляются субъекты с соответствующим статусом[87]. Более того, наоборот, выделяется отдельно от таких субъектов исходя из буквального содержания официальных документов[88]. Вместе с тем имеется и противоположный случай, когда в нормативном правовом акте прямо указывается на то, что данная государственная корпорация относится к числу институтов развития[89].

В таком случае в настоящий момент отнесение той или иной организации к числу институтов развития может осуществляться исключительно исходя из положений российского законодательства, когда прямо указывается, что конкретная организация относится к институтам развития. В этой связи возникает вполне обоснованный вопрос: оправданно ли наличие в российском законодательства такой категории, как «институты развития»? С нашей точки зрения, следует предпринять попытку обозначить, по какой причине именно

---

[85] См.: СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

[86] См.: ст. 4, 21 Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

[87] См.: распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 № 3710-р «Об институтах развития»; распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»); распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р (ред. от 18.10.2018) «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[88] См.: Указ Президента РФ от 25.07.2019 № 356 «О мерах по развитию синхротронных и нейтронных исследований и исследовательской инфраструктуры в Российской Федерации» (вместе с «Положением о совете по реализации Федеральной научно-технической программы развития синхротронных и нейтронных исследований и исследовательской инфраструктуры на 2019–2027 годы») // СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4293; Паспорт «дорожной карты» развития высокотехнологичной области «квантовые коммуникации» на период до 2024 года (утв. Минцифры России 27.08.2020 № 17) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[89] См.: приложение 1 к распоряжению № 3579-р.

данная категория должна использоваться для обозначения соответствующих организаций, в том числе в целях ее практического использования в плоскости правового регулирования, включая бюджетно-правовое соответственно.

Во-первых, необходимо рассмотреть слагаемые элементы понятия «институт развития». Отметим, что термин «институт» применяется в юридической литературе преимущественно в контексте рассмотрения категорий «правовой институт» или «институт права» (структурное подразделение конкретной отрасли права или совокупность норм, регулирующих однородные отношения[90]), однако для целей настоящей работы нас должно интересовать не рассмотрение институтов в качестве элементов системы права, а их изучение в качестве отдельных субъектов правоотношений[91].

Например, подход к категории «институт» в социологической науке предполагает рассмотрение институтов в том числе в качестве организационных структур. Так, известный английский социолог Герберт Спенсер рассматривал институты как форму самоорганизации совместной жизни людей, включая в содержание данной категории домашние, обрядовые, политические, церковные, промышленные, профессиональные институты, каждый из которых находится в состоянии изменения и развития. Например, сюда выдающийся английский социолог относил такие институты, как семья, брак, воспитание (домашние институты), обычаи, обряды и этикет (обрядовые институты), государство, армия, полиция, право, суд (политические институты) различные виды производства и их организацию на заводах и фабриках (промышленные институты) и т. д.[92]

Другой ученый, являющийся одним из основоположников социологии, Эмиль Дюркгейм к числу социальных институтов относит государство, семью, право собственности, договор, наказание и ответственность[93]. Известный социолог указывает следующее: «…можно назвать институтом все верования, все поведения,

---

[90] См.: *Якушев В. С.* О понятии правового института // Правоведение. 1970. № 6. С. 61–67.

[91] См. подробнее: *Костишина С. А.* Институциональный подход в современной юридической науке // Юристъ-Правоведъ. 2012. № 5. С. 80–82.

[92] См. подробнее: Зборовский Г. Е. История социологии. М., 2004. С. 35–36.

[93] См.: *Дюркгейм Эмиль.* Социология. Ее предмет, метод, предназначение / пер. с фр., сост., послесл. и прим. А. Б. Гофмана. М. : Канон, 1995. С. 3.

установленные группой. Социологию тогда можно определить как науку об институтах, их генезисе и функционировании»[94].

В науке также имеется точка зрения о необходимости отделения категории «институты», под которыми следует понимать некие формы ограничений, упорядочивающие деятельность людей, от термина «организации», под которым понимается агент институциональных изменений[95]. Исходя из такой позиции, две указанные категории соотносятся между собой как правила и игроки, действующие в рамках этих правил, и между ними существует принципиальное различие. При этом данный подход фактически приравнивает институты к правилам поведения.

На наш взгляд, исходя из указанных выше трактовок категории «институты», можно заключить, что такая категория так или иначе тесным образом связана с пониманием определенного социального феномена, который необходим для нормальной жизнедеятельности общества. Понятие «институт», полагаем, обозначает сугубо функциональный характер такого рода организаций, предопределяет наличие целевого ориентира данных организаций. В контексте рассмотрения институтов развития как организаций (субъектов права) данная трактовка представляется в полной мере применимой, поскольку термин «институт» в данном случае позволяет оценивать институты развития в качестве *инструментов* государственной политики, используемых для достижения определенных значимых социально-экономических целей.

Говоря о втором слагаемом элементе, учтем тот факт, что, исходя из наименования группы организаций «институты развития», деятельность таких институтов неразрывно связана с развитием, поэтому вряд ли будет считаться извинительным игнорирование термина «развитие» в контексте настоящего исследования. Сложность и неоднозначность такого термина, полагаем, определяет необходимость его более подробного рассмотрения, кроме того, ставит задачу по выяснению, что понимается под «развитием» применительно к деятельности институтов развития.

---

[94] *Дюркгейм Эмиль.* Указ. соч. С. 8.

[95] См.: *Норт Дуглас.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики // Центр эволюционной экономики : сайт. URL: http://cee-moscow.com/doc/izd/North.pdf (дата обращения: 15.01.2023). С. 19–20.

Надо сказать, в связи с многогранностью и сложностью данной категории вполне очевидно, существует широкий спектр взглядов на то, что представляет собой категория «развитие».

Немецкий мыслитель Георг Вильгельм Фридрих Гегель, в центре философского учения которого лежит диалектический метод, относительно самой категории «развития» указывал следующее: «…в принципе развития содержится и то, что в основе лежит внутреннее определение, существующая в себе предпосылка, которая себя осуществляет… развитие является не просто спокойным процессом, совершающимся без борьбы, подобно развитию органической жизни, а тяжелой недобровольной работой, направленной против самого себя; далее, оно является не чисто формальным процессом развития вообще, а осуществлением цели, имеющей определенное содержание»[96].

В сочинениях других немецких мыслителей, Карла Маркса и Фридриха Энгельса, также использующих диалектический метод, при оценке развития указывается следующее: «Всякое развитие, независимо от его содержания, можно представить как ряд различных ступеней развития, связанных друг с другом таким образом, что одна является отрицанием другой»[97].

В классическом виде «развитие» определяется как «необратимое, направленное, закономерное изменение материальных и идеальных объектов»[98] либо как «высший тип движения и изменения в природе и обществе, связанный с переходом от одного качества, состояния к другому, от старого к новому»[99]. При этом, как указывает профессор Б. А. Грушин, когда речь идет о развитии, под этим следует понимать не любые изменения, а только качественные изменения, изменения структуры системы в целом[100].

---

[96] *Гегель Г. В. Ф.* Лекции по философии истории. СПб. : Наука, 1993. С. 103–104.

[97] *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 4. М., 1955. С. 296.

[98] Философский энциклопедический словарь. Советская энциклопедия. М., 1983. С. 561 // Руниверс : сайт. URL: https://runivers.ru/upload/iblock/1b4/filosofsky%20slovar.pdf (дата обращения: 23.04.2023).

[99] Новая философская энциклопедия / науч.-ред. совет: В. С. Степин, А. А. Гусейнов, Г. Ю. Семигин, А. П. Огурцов. 2-е изд., испр. и доп. М. : Мысль, 2000. Т. 1–4 // Энциклопедиум : сайт. URL: http://enc.biblioclub.ru/Termin/175784_Razvitie (дата обращения: 23.04.2023).

[100] См.: *Грушин Б. А.* Очерки логики исторического исследования. М., 1961. С. 18.

По выражению В. И. Свидерского, развитие «есть такое изменение состояний, которое происходит при условии сохранения их основы, то есть некого исходного состояния, порождающего новые состояния»[101].

Данные описания того, что собой представляет «развитие» в философском контексте, вполне применимы к вопросам деятельности институтов развития. Повторимся, на практике задача их деятельности чаще всего сводится к необходимости создания / модернизации инфраструктуры[102]. Иными словами, институты развития учреждаются для выполнения определенных социально-экономических задач. Приоритетом функционирования институтов развития должно являться, как предполагается, достижение значимых социально-экономических результатов в различных сферах деятельности государства, что находит отражение также в положениях законодательства[103]. Качественные изменения, которые должны быть достигнуты в результате деятельности институтов развития, несомненно, имеют целенаправленный характер, отражая отмеченное в философской науке свойство перехода в определенное состояние, свойство направленности развития. Данные изменения предполагают развитие инфраструктуры, той ее части, которая является наиболее значимой для государства и других публично-правовых образований в зависимости от сфер деятельности институтов развития, которые отличаются большим разнообразием. Именно по этой причине категория «институты развития» включает в себя указание на необходимость развития ими тех или иных сфер деятельности государства без какой-либо их конкретизации.

Учитывая тот факт, что институты развития представлены широким перечнем организаций, как коммерческих, так и некоммерческих, возникает вполне резонный вопрос о соотнесении целей их деятельности (см. п. 1 ст. 50 Гражданского кодекса РФ): цели обеспечения социально-экономического развития

---

[101] *Свидерский В. И.* О некоторых особенностях развития. // Вопросы философии. 1985. № 7. С. 27–28.

[102] Например, в распоряжении Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р в качестве задачи институтов развития указано создание условий для реализации долгосрочных инвестиционных проектов.

[103] Так, например, в соответствии с ч. 2.1 ст. 3 Федерального закона от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития “ВЭБ.РФ”» при осуществлении предпринимательской и иной приносящей доход деятельности ВЭБ.РФ исходит из приоритетности достижения общественно полезных экономических и социальных целей развития, создания условий для решения социальных проблем граждан и общества.

и цели извлечения прибыли. Получается, что даже при наличии основной цели (извлечение прибыли) деятельность институтов развития — коммерческих организаций также должна предполагать достижение социально-значимого результата, что ставит вопрос о том, как соотносятся между собой данные цели. Учитывая, что речь идет об институтах развития, которые изначально, исходя из их отнесения к такой группе организаций, создавались для достижения социально-значимого результата, полагаем, что в любом случае у всех институтов развития именно такие цели должны рассматриваться в качестве приоритета, при этом цель по извлечению прибыли в ходе деятельности института развития как хозяйствующего субъекта не может служить самоцелью. В этой связи нами полностью разделяется высказываемая С. В. Кузнецовым точка зрения о приоритете реализации публичного интереса перед частным в ходе функционирования института развития[104].

Также отметим, что применение непосредственно в законодательном регулировании термина «институт развития» в контексте данной проблематики может служить для целей обособления отдельной, специфической группы организаций указанного рода в рамках правового регулирования, что подчеркивает прикладное, практическое значение использования данной категории. Выделение такой отдельной категории дает законодателю возможность обособить группу организаций, в отношении которых подлежат применению те или иные требования законодательства, например связанные с регулированием инновационной деятельности[105], или, в частности, рекомендации, касающиеся формирования и применения ключевых показателей эффективности деятельности[106].

По результатам вышеуказанного можно заключить, что категория «институт развития», уже устоявшаяся и часто применяемая, содержательно отражает функциональную направленность деятельности рассматриваемых субъектов на достижение значимого результата. В этом смысле использование данной категории с точки зрения указания на характер деятельности таких субъектов может быть

---

[104] См.: *Кузнецов С. В.* Институт развития как лицо публичного права. С. 30–36.
[105] См.: ст. 2 Федерального закона № 127-ФЗ.
[106] См.: распоряжение № 3579-р.

оценено положительным образом. В то же время такой термин не позволяет сделать вывод о тех сферах, в рамках которых функционируют институты развития, и не позволяет понять, о каких именно организациях идет речь.

Хотя наличие данной категории в российском законодательстве имеет под собой веские основания, нельзя игнорировать тот факт, что те или иные характеристики институтов развития могут быть присущи иным организациям. В таких условиях, полагаем, что существует необходимость в установлении перечня институтов развития, что могло бы четким образом очертить круг тех организаций, которые соответствуют вышерассмотренным сущностным признакам институтов развития, и, как следствие, могут быть отнесены к данной категории организаций. Заметим, что в юридической литературе высказано предложение по формированию реестра институтов развития федерального уровня с распределением их по группам. Предполагается, что в таком реестре указываются цели их деятельности, сферы ответственности и принятые ими обязательства, необходимые для обоснования предоставления бюджетных средств для осуществления соответствующих функций[107].

На наш взгляд, идея об учреждении реестра (либо перечня) институтов развития заслуживает внимания, поскольку может поспособствовать унификации подходов в части субъектного состава таких лиц. Созданная система институтов развития должна иметь устойчивый характер, поэтому идея о создании определенного перечня (реестра), который бы являлся законодательным выражением вышеуказанного признака, заслуживает внимания. Такой перечень (реестр) институтов развития обеспечил бы более упорядоченный подход к предоставлению мер государственной поддержки, кроме того, позволил бы иметь наглядное устойчивое представление о системе институтов развития, их количестве, соотносимости друг с другом.

В качестве примера обратим внимание на перечень институтов инновационного развития, установленный распоряжением Правительства РФ от 05.02.2021 № 241-р «Об утверждении перечня федеральных институтов

[107] См.: *Куделич М. И.* Указ. соч.

инновационного развития»[108] на основании ч. 17 ст. 2 Федерального закона № 127-ФЗ. Прямое указание на то, какие юридические лица относятся к числу институтов инновационного развития, вносит ясность и устраняет возможные разночтения при идентификации тех институтов развития, которые нацелены на самостоятельное осуществление инновационной деятельности и (или) которые являются субъектами инновационной деятельности в соответствии с Федеральным законом № 127-ФЗ. Полагаем, что при наличии у Правительства РФ законодательно установленной компетенции данный подход мог бы быть в полной мере реализован также в отношении иных институтов развития, действующих на федеральном уровне.

С учетом вышеизложенного, можно предложить следующее общеправовое определение «институтов развития»: *специализированные юридические лица, созданные, функционирующие и прекращающие свою деятельность в соответствии со специальными (особыми) требованиями, приоритетной целью деятельностью которых является обеспечение социально-экономического развития публично-правовых образований и получающие меры государственной поддержки.*

§ 1.2. Классификация институтов развития

Ранее нами уже было установлено, что организации со статусом институтов развития представлены субъектами, которые участвуют в различных сферах деятельности и обладают разными функциями и задачами. Многообразие существующих институтов развития со всеми присущими им целями, функциями, особенностями их правового статуса объективно предполагает их дифференциацию. Значение классификации как научного метода заключается в том, что она дает возможность систематизировать имеющиеся знания и раскрыть

[108] См.: СЗ РФ. 2021. № 7. Ст. 1161.

внутренние связи между классификационными группами. Кроме того, как справедливо отмечается в доктрине, «классификация выступает методом формирования и / или отражения реального или воображаемого порядка»[109].

С учетом обозначенного значения классификации как метода научного познания, следует сказать, что применительно к классификации институтов развития ценность разделения таких организаций на отдельные виды состоит в том, чтобы свести многообразие институтов развития к сравнительному небольшому числу групп и зафиксировать некоторые закономерные связи между отдельными группами таких субъектов. Помимо этого, если учитывать довольно большое число институтов развития[110], их классификация позволит существенным образом упорядочить имеющиеся знания в этой сфере.

Прежде отметим, что в основу одного из главных критериев разделения институтов развития можно положить *принцип административно-территориального деления*: именно данный критерий определяет осуществление институтами развития деятельности на определенных территориях.

Надо сказать, что комплексное обеспечение социально-экономического развития неизбежным образом сопровождается увеличением численности институтов развития. Данный процесс состоит в учреждении подобных организаций на различных территориальных уровнях и предполагает закрепление за тем или иным институтом развития своей сферы деятельности в рамках программ развития, реализуемых на отдельных территориях[111].

---

[109] *Понкин И. В., Редькина А. И.* Классификация как метод научного исследования, в частности в юридической науке // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. Вып. 37. С. 253.

[110] Хотя точное количество существующих в РФ институтов развития установить затруднительно, тем не менее, по актуальным на 2022 год данным ученых-экономистов, на федеральном уровне действует 27 институтов развития. При этом на региональном уровне насчитывается около 200 институтов развития (см.: *Нарбут В. В., Никифорова Е. В.* Институты развития России: виды и масштаб участия в государственных программах // Экономические науки. 2022. № 9. С. 212; *Соколов А.* Институты развития провалили инновации // Ведомости : сайт. URL: https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2021/03/01/859742-instituti-razvitiya (дата обращения: 24.07.2023).

[111] Примером может служить осуществление деятельности в рамках отдельных федеральных округов, например, в пределах Дальневосточного федерального округа в рамках мероприятия государственной программы РФ «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа», которая предполагает функционирование институтов развития на соответствующей территории (см.: постановление Правительства РФ от 25.03.2020 № 337 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа”» // СЗ РФ. 2020. № 14 (Ч. 1). Ст. 2095.

Исходя из этого, в данном аспекте именно факт осуществления указанными организациями развития той или иной территории и определяет наличие различий между ними. Так, если на уровне государств и внутригосударственных образований перед институтами развития ставится задача по стимулированию развития территории в пределах одного государства (административно-территориального образования), то на иных уровнях указанные субъекты участвуют в обеспечении развития целых государств в рамках интеграционных объединений.

Иллюстрируя указанное на конкретных примерах, можно отметить, что на уровне субъектов РФ для целей стимулирования инвестиционной деятельности на соответствующей территории могут создаваться региональные инвестиционные институты развития (фонды, специализированные организации по привлечению инвестиций и работе с инвесторами[112]), а на федеральном уровне — институты развития, оказывающие финансовую (инвестиционную) поддержку вне привязки к какому-либо внутригосударственному образованию (например, Корпорация развития малого и среднего предпринимательства осуществляет финансовую поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства, а также кредитных организаций, микрофинансовых организаций предпринимательского финансирования, региональных гарантийных организаций, иных юридических лиц, оказывающих финансовую поддержку таким субъектам[113]). На международном уровне финансовая поддержка может осуществляться и отдельным организациям (предприятиям), и целым государствам в целях оказания содействия частным инвестициям, реализации проектов (независимо от их масштаба) и оказания помощи в развитии территорий (например, Международный банк реконструкции и развития[114] (далее — МБРР)).

---

[112] См.: ст. 8.2 Закон Тульской области от 18.12.2008 № 1181-ЗТО «О государственном регулировании инвестиционной деятельности на территории Тульской области, осуществляемой в форме капитальных вложений»; разд. 9.2 распоряжения Правительства Чеченской Республики от 04.03.2021 № 62-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Чеченской Республики до 2035 года».

[113] См.: ч. 4 ст. 25.1 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

[114] См.: ст. 1, п. 1 и 4 ст. 4 Статей Соглашения Международного банка реконструкции и развития (вместе со «Шкалой А: подписки», «Шкалой В: выбор исполнительных директоров») (приняты в Вашингтоне 27.12.1945) (с изм. и доп. от 16.02.1989) // Международное частное право. Сборник документов. М. : БЕК, 1997. С. 74–93.

Как следствие, территория деятельности институтов развития становится их характеристикой, позволяющей сделать выводы о масштабах их деятельности, их целях и задачах, а также об особенностях их правового регулирования[115]. В частности, рассмотрение института развития в качестве действующей на международном уровне организации определяет необходимость его рассмотрения в качестве субъекта международного финансового права, являющегося элементом международной финансовой системы[116]. Это, в свою очередь, обусловливает наличие особенностей его правового статуса, включая урегулирование его правового положения нормами международного права.

Исходя из вышеуказанного основания классификации институтов развития, можно констатировать, что к настоящему моменту сложилась обширная система таких организаций, состоящая из нескольких звеньев: институты развития могут действовать на наднациональном (международном) уровне, региональном[117],

[115] Стоит заметить, что в законодательстве РФ можно увидеть примеры обозначения институтов развития, когда используются формулировки, указывающие на уровень деятельности того или иного института развития (например, «федеральный институт инновационного развития» или «региональный институт инновационного развития», «международные организации развития») (см.: п. 5 ст. 17 Федерального закона № 127-ФЗ; п. 10 ч. 4 ст. 3 Федерального закона от 17.05.2007 № 82-ФЗ (ред. от 07.04.2020) «О государственной корпорации развития “ВЭБ.РФ”».

[116] С учетом того, что отдельные международные организации фактически участвуют в формировании мировой финансовой системы (например, МБРР), следует с согласиться с мнением исследователей о рассмотрении их в качестве структурных элементов такой системы (см.: *Копина А. А.* К вопросу о роли международного финансового права в регулировании мировой финансовой системы // Финансовое право. 2017. № 9. С. 13–16).

[117] На указанном уровне свою деятельность осуществляют региональные институты развития, государства-члены которых представляют различные регионы мира при реализации проектов по социальному и экономическому развитию регионов. Строго говоря, такие региональные институты развития представлены международными организациями, объединяющими членов многих стран, поэтому с точки зрения правового статуса их следует отнести к институтам, осуществляющим деятельность на международном уровне. Вместе с тем выделение региональных институтов развития направлено на отражение той особенности, что их деятельность ограничена пределами конкретного региона и не имеет глобальных масштабов. Наглядным примером является Азиатский банк развития (Asian Development Bank, ADB), членами которого являются 67 стран и который, тем не менее, нацелен на развитие Азиатско-Тихоокеанского региона (см. подробнее: *Чувахин П. И.* Международно-правовые основы создания и функционирования межправительственных финансовых организаций в АТР // Современный юрист. 2018. № 2. С. 118–127.

субрегиональном уровне[118], а также на уровне отдельных государств и административно-территориальных единиц государств.

При выделении указанного основания классификации представляется важным также учитывать тот факт, что отдельные институты развития, будучи национальными институтами развития, т. е. действующими в пределах государства, могут участвовать в реализации проектов как на территории РФ, так и за рубежом и на международном уровне[119]. Соответственно, нельзя не отметить, что отнесение институтов развития к числу организаций, ведущих деятельность на том или ином уровне, должно осуществляться с учетом указанного аспекта.

Отдельно обратим внимание, что существует дифференциация институтов развития в зависимости от уровня их деятельности. Такая классификация является в определенной степени схожей с уже упомянутой выше классификацией, однако позволяет сделать вывод только о системе институтов развития, сложившейся на уровне отдельного государства. Иными словами, такая классификация имеет достаточно ограниченное применение, поскольку не учитывает возможность осуществления институтами развития деятельности на международном уровне.

В зависимости от обозначенного критерия ученые выделяют три уровня институтов развития: *федеральные институты развития*; *региональные*

---

[118] Как отмечается в доктрине, «субрегиональные институты развития действуют прежде всего в интересах интеграционных объединений, преследуют цели углубления торгово-экономического и иного межгосударственного сотрудничества стран субрегиона и отдают предпочтение реализации проектов субрегионального значения приоритетно перед финансированием национальных инвестиционных проектов стран, входящих в такой субрегион. Основными направлениями деятельности субрегиональных банков развития являются инфраструктура, сельское хозяйство, энергетика, защита окружающей среды. К субрегиональным банкам развития относятся, например, Черноморский банк торговли и развития, Карибский банк развития, Восточноафриканский банк развития, Западноафриканский банк развития и др.». Таким образом, субрегиональные институты развития представляют собой межгосударственную форму интеграционного объединения, которая решает социально-экономические задачи в рамках части отдельного региона (см.: *Кузнецов С. В.* Банки развития: международный опыт правового регулирования : монография. М. : Юстицинформ, 2018).

[119] Например, как следует из п. 3, 5 и 48 ст. 7 Федерального закона от 13.07.2015 № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности “Роскосмос”» ГК «Роскосмос» разрабатывает проекты межгосударственных и федеральных целевых программ, программ Союзного государства и программ международного сотрудничества в области космической деятельности, а также осуществляет функции государственного заказчика, государственного заказчика — координатора, ответственного исполнителя государственных программ Российской Федерации, президентских программ, Федеральной космической программы России, межгосударственных и федеральных целевых программ, федеральной адресной инвестиционной программы, программ Союзного государства и программ международного сотрудничества в области космической деятельности, и взаимодействует с органами государственной власти и организациями иностранных государств, а также с международными организациями по вопросам осуществления космической деятельности, заключает международные договоры межведомственного характера (см.: СЗ РФ. 2015. № 29 (Ч. 1). Ст. 4341).

отделения этих структур; *собственно региональные институты развития*[120]. Относительно региональных отделений федеральных институтов развития сразу отметим, что, в частности, к числу таковых могут быть отнесены региональные венчурные фонды, которые создаются акционерным обществом «Российская венчурная компания», в целях чего в соответствии с положениями бюджетного законодательства данному федеральному институту развития предоставляются бюджетные средства[121].

Наличие указанной выше классификации представляется естественным, учитывая возможность самостоятельного определения публичной властью на соответствующем уровне того, каким образом обеспечивать развитие той или иной территории в пределах государства. При этом наиболее масштабной является деятельность федеральных институтов развития, учитывая уровень их функционирования и перечень направлений, за которые ответственны такие институты развития.

Необходимо также отметить, что в науке институты развития также разграничиваются *в зависимости от направления их деятельности*. Данный критерий позволяет судить, что деятельность таких субъектов может существенным образом различаться по своему содержанию и по функциям, ими осуществляемым.

Исходя из данного основания для классификации институты развития подразделяют на финансовые и нефинансовые[122]. Выделение такой классификации обусловлено тем, что существуют институты развития, которые осуществляют

---

[120] Данная классификация, исходя из которой в национальной экономической системе сложилась трехзвенная система институтов развития, излагается в доктрине (см.: *Родионова Е. В., Шатырко А. В.* Российские институты развития: опыт, проблемы, перспективы // Вестник Волгоград. гос. ун-та. Сер. 3, Экон. экол. 2012. № 2. С. 112; *Екимова Н. А.* Институты развития России: ретроспектива формирования // Капитал страны : сайт. URL: URL: http://kapital-rus.ru/articles/article/instituty_razvitiya_rossii_retrospektiva_formirovaniya/ (дата обращения: 23.04.2023).

[121] См. подробнее: постановление Правительства РФ от 10.04.2020 № 476 «О дополнительных требованиях к договорам о предоставлении бюджетных инвестиций за счет средств федерального бюджета акционерному обществу “Российская венчурная компания” в целях создания венчурных фондов и акционерному обществу “РОСНАНО” в целях создания венчурных фондов и фондов прямых инвестиций в соответствии с Федеральным законом “Об инвестиционном товариществе”» // СЗ РФ. 2020. № 16. Ст. 2588.

[122] См., напр.: *Демченко М. В., Ручкина Г. Ф., Петюкова О. Н., Фрумина С. В., Терехова Е. В.* Указ. соч. С. 91; *Сидорова Е. Н., Татаркин Д. А.* Указ. соч. С. 512.

финансовую поддержку проектов[123], что является основным направлением их деятельности[124]. Реализация такой деятельности может осуществляться с использованием различных механизмов, например, посредством содействия инвестированию в инфраструктурные проекты с использованием механизмов государственно-частного партнерства.

Отметим, что к *финансовым институтам развития* можно отнести, в частности, банки развития, финансовые агентства развития, финансовые корпорации, страховые агентства, фонды развития[125].

На наш взгляд, иллюстративным примером финансового института развития может служить федеральное государственное бюджетное учреждение «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере», целью которого является прежде всего финансовое обеспечение научной, научно-технической, инновационной деятельности, в том числе на условиях софинансирования за счет средств различных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации[126], в том числе посредством предоставления бюджетных инвестиций субъектам малого инновационного предпринимательства[127].

Относительно нефинансовых институтов развития следует отметить, что такие институты развития в основном обеспечивают формирование инфраструктуры предпринимательской деятельности, оказывают консультационные, информационные и посреднические услуги, при этом они

---

[123] См. подробнее: ResearchGate : site. URL: https://www.researchgate.net/publication/330728605_Financial_development_institutions_lessons_from_international_experiences (дата обращения: 22.04.2023).

[124] При этом следует учитывать, что такая роль является основной для финансовых институтов развития, но, конечно, не ограничивается лишь функциями предоставления денежных средств. В частности, на официальном сайте Управления ООН по правам человека указывается, что финансовые институты развития играют важную роль в оказании консультации, выработке различного рода требований в связи с осуществлением национальной политики, разработке нормативной базы (см.: OHCHR : site. URL: https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/DFI.aspx (дата обращения: 22.04.2023).

[125] На федеральном уровне к числу финансовых институтов развития следует отнести, например, ГК «ВЭБ.РФ», АО «Росагролизинг.

[126] См.: п. 9 постановления Правительства РФ от 03.07.2012 № 680 «Об уставе федерального государственного бюджетного учреждения «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» // СЗ РФ. 2012. № 28. Ст. 3910.

[127] См.: п. 12 постановления Правительства от 03.07.2012 № 680.

также предоставляют финансовую поддержку, хотя этот вид деятельности не является для них основным.

Полагаем, что ярким примером нефинансового института развития является АНО «Агентство стратегических инициатив». Исходя из положений Устава[128], можно сделать вывод о том, что у данного института развития, деятельность которого направлена на содействие развитию социальной и профессиональной мобильности молодых профессиональных кадров и коллективов в сфере среднего предпринимательства и социальной сфере, в качестве направлений деятельности обозначены, например, обеспечение информационной поддержки деятельности субъектов среднего предпринимательства и продвижение инициатив по улучшению предпринимательского климата, содействие преодолению барьеров в развитии субъектов среднего предпринимательства, в том числе в социальной сфере. Такая направленность деятельности позволяет говорить о значительной роли данного института именно для создания инфраструктуры предпринимательской деятельности.

К категории нефинансовых институтов развития можно отнести также научно-внедренческие инновационные центры, научные фонды, малые инновационные предприятия, инновационно-технологические сети, экспертно-аналитические структуры и другие[129].

Полагаем, что кроме финансовых и нефинансовых институтов развития в рамках рассматриваемого критерия классификация могут быть выделены также универсальные институты развития. К числу таких субъектов следует отнести те институты развития, для которых и финансовая, и иная деятельность в одинаковой степени значима. Среди таких лиц следует выделить, например, государственную корпорацию «ВЭБ.РФ», которая осуществляет в равной степени осуществляет

---

[128] См.: распоряжение Правительства РФ от 11.08.2011 № 1393-р (ред. от 10.11.2020) «Об учреждении автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» // СЗ РФ. 2011. № 33. Ст. 4946.

[129] См.: *Алексеева О. Н.* Формирование институтов развития в наукоемких отраслях промышленности России. М., 2013.

финансовую деятельность[130], а также нацелена на формирование / модернизацию инфраструктуры предпринимательской деятельности[131].

Институты развития также могут быть классифицированы *в зависимости от организационно-правовой формы*, в которой они учреждены. Ранее уже отмечалось, что институты развития действуют в различных организационно-правовых формах, установленных гражданским законодательством: акционерное общество, государственная корпорация, учреждение, автономная некоммерческая организация и др.[132] Соответственно, представляется возможным выделить отдельные классификационные группы, каждая из которых будет обозначена как отдельная организационно-правовая форма.

На наш взгляд, данная классификация вполне заслуживает внимания, учитывая, что особенности правового статуса институтов развития, в том числе специфика их бюджетно-правового статуса, зависят от организационно-правовой формы, в которой они действуют. Так, например, в рамках ст. 78.1 БК РФ урегулированы вопросы предоставления субсидий юридическим лицам, при этом очерчен круг субъектов, уполномоченных на их получение (некоммерческие организации, не являющиеся казенными учреждениями). В соответствии с данной статьей субсидии могут быть предоставлены, в частности, бюджетным и автономным учреждениям, что свидетельствует о возможности субсидирования в соответствии с данной статьей только отдельных институтов развития. К числу последних, например, можно отнести Федеральное государственное автономное учреждение «Российский фонд технологического развития», Федеральное государственное бюджетное учреждение «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере», а также Федеральное государственное бюджетное учреждение «Российский Фонд фундаментальных исследований».

---

[130] Так, в соответствии с п. 7 ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития “ВЭБ.РФ”» данная государственная корпорация осуществляет финансовую и гарантийную поддержку экспорта российской промышленной продукции (товаров, работ, услуг).

[131] В частности, согласно п. 17 ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития “ВЭБ.РФ”» ВЭБ.РФ участвует в реализации проектов ВЭБ.РФ, направленных на поддержку и развитие социального предпринимательства в Российской Федерации.

[132] Более подробно см.: распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 № 3710-р «Об институтах развития»; Распоряжение Правительства РФ от 05.02.2021 № 241-р «Об утверждении перечня федеральных институтов инновационного развития».

Указанное является лишь частным примером того, каким образом организационно-правовая форма юридического лица определяет особенности бюджетно-правового статуса (в приведенном примере — статуса некоммерческой организации, выступающей в качестве получателя субсидии). В этом смысле регулирование, установленное в бюджетном законодательстве, является наглядным подтверждением обоснованности выделения такого критерия классификации институтов развития как организационно-правовая форма, в которой учрежден соответствующий институт.

При дифференциации институтов развития можно также выделить критерий, который является дополнительным, вспомогательным по отношению к критерию классификации таких лиц в зависимости от организационно-правовой формы. В качестве такого критерия, на наш взгляд, можно рассматривать направленность деятельности институтов развития на извлечение прибыли.

На основании такого критерия институты развития можно разграничить на две большие группы: коммерческие организации, т. е. институты развития, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности, и некоммерческие организации, не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками[133]. Отсюда следует, что, несмотря на то что все действующие в Российской Федерации институты развития действуют в целях, направленных на достижение общественных благ, часть из них была создана именно в качестве коммерческих организаций. Полагаем, что это связано со стихийностью самого процесса формирования системы институтов развития, которые, повторимся, учреждались для оперативного решения практических задач при отсутствии стратегического видения того, в какой форме такие субъекты могли бы функционировать наиболее эффективно.

Таким образом, к настоящему моменту, хотя вопрос о целесообразности и эффективности использования различных организационно-правовых форм деятельности институтов развития поднимался представителями органов

[133] См.: п. 1 ст. 50 Гражданского кодекса РФ.

государственной власти[134], систему таких субъектов составляют как коммерческие, так и некоммерческие организации, действующие в различных формах.

Следующим основанием для классификации институтов развития, которое выделяется в науке, является *сфера их деятельности*. В параграфе 1 настоящей работы было показано многообразие сфер деятельности институтов развития (в сфере инноваций, в сфере оборонно-промышленного комплекса и т. д.). С учетом того, что отдельные институты развития осуществляют деятельность в одних и тех же сферах либо в смежных областях деятельности, как представляется, сфера их деятельности может служить предпосылкой для их распределения по соответствующим группам.

В частности, в рамках обозначенного разделения можно выделить следующие виды институтов развития:

1) *институты развития в сфере инноваций* (например, акционерное общество «Российская венчурная компания», некоммерческая организация Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий, федеральное государственное бюджетное учреждение «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере»)[135];

2) *институты развития, реализующие инвестиционные проекты и осуществляющие деятельность по поддержке экспорта* (в частности, государственный специализированный Российский экспортно-импортный банк, государственная корпорация «ВЭБ.РФ»);

3) *институты развития, действующие в социальной сфере* (единый институт развития в жилищной сфере[136], публично-правовая компания «Фонд развития территорий»);

4) *институты развития агропромышленного комплекса* (акционерное общество «Российский Сельскохозяйственный банк», акционерное общество «Росагролизинг»);

---

[134] Интерфакс : сайт. URL: https://www.interfax.ru/business/113876 (дата обращения: 23.04.2022).

[135] См. подробнее: распоряжение Правительства РФ от 05.02.2021 № 241-р «Об утверждении перечня федеральных институтов инновационного развития».

[136] См.: Федеральный закон от 13.07.2015 № 225-ФЗ «О содействии развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

5) *институты развития в научной сфере* (федеральное государственное бюджетное учреждение «Российский центр научной информации»);

6) *институты развития в сфере банковской деятельности* (акционерное общество «Банк ДОМ.РФ», акционерное общество «Российский Банк поддержки малого и среднего предпринимательства»).

В качестве следующего критерия для классификации, имеющей непосредственное отношение к раскрытию бюджетно-правового статуса институтов развития, можно выделить *участие институтов развития в бюджетном процессе*. Исходя из такого деления, можно выделить институты развития, участвующие в процессуальных бюджетных правоотношениях (участники бюджетного процесса)[137] и институты развития, участвующие исключительно в материальных бюджетных правоотношениях (так называемые «неучастники» бюджетного процесса[138]).

В рамках первой группы обозначены институты развития, которые относятся к соответствующей категории участников бюджетного процесса из числа установленных ст. 152 БК РФ. Бюджетное законодательство, детальным образом регулируя деятельность участников бюджетного процесса, соответственно, определяет и статус институтов развития, действующих в качестве таких участников в бюджетной сфере. Среди участников бюджетного процесса на федеральном уровне, например, следует выделить институты развития, обладающие статусом главных администраторов доходов бюджетов (ГК «Росатом», публично-правовая компания «Единый заказчик в сфере строительства», государственная корпорация по космической деятельности

[137] Одновременно с этим следует оговориться, что автором не может не учитываться тот факт, что субъекты бюджетных процессуальных отношений (например, главные распорядители бюджетных средств, среди которых есть также институты развития) могут участвовать в материальных бюджетных правоотношениях.

[138] В юридической литературе в качестве таких субъектов рассматривается широкий перечень лиц — фактически все юридические лица, которые не являются участниками бюджетного процесса и субъектами бюджетного права (за исключением отдельных лиц) (см. подробнее: *Леднева Ю. В.* Юридические лица как субъекты бюджетного права: проблемы правовой идентификации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 8. С. 85–93).

«Роскосмос»)[139], главных распорядителей средств федерального бюджета, к которым отнесены федеральное государственное бюджетное учреждение «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере», федеральное государственное бюджетное учреждение «Российский центр научной информации», а также указанные выше институты развития, являющиеся также главными администраторами доходов[140]. Указанные лица, таким образом, встроены в бюджетный процесс, выполняя присущие для таких участников полномочия в целях обеспечения хода бюджетного процесса.

Вторая группа институтов развития, действующих в бюджетной сфере, позволяет очертить круг институтов развития, являющихся исключительно участниками материальных бюджетных правоотношений, не отнесенных к категориям участников бюджетного процесса в соответствии со ст. 152 БК РФ. При этом «неучастники» бюджетного процесса представлены довольно широким перечнем субъектов, среди которых можно идентифицировать институты развития, получающие денежные средства из бюджета в различных формах: публично-правовые компании, государственные корпорации, иные юридические лица, которым в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации предоставляются субсидии из федерального бюджета и т. д.[141]

На наш взгляд, анализ положений БК РФ, которые регулируют отдельные вопросы, связанные с участием юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, в бюджетных правоотношениях, позволяет утверждать, что встраивание данной категории в структуру бюджетного законодательства обусловлено необходимостью осуществления контроля за операциями со средствами бюджетов с участием данных субъектов[142]. Их правовой статус (и, как

---

[139] См.: приложение 3 к приказу Минфина России от 17.05.2022 № 75н «Об утверждении кодов (перечней кодов) бюджетной классификации Российской Федерации на 2023 год (на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов)» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (далее — приказ Минфина России № 75н).

[140] См.: приложение 7 к приказу Минфина России № 75н.

[141] См.: подробнее п. 2 приказа Минфина России от 23.12.2014 № 163н «О Порядке формирования и ведения реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[142] См., в частности, п. 8 ст. 220.1, п. 3 ст. 242. 19 БК РФ.

следствие, объем правоспособности) отличается от статуса участников бюджетного процесса.

И, хотя соответствующая категория лиц, финансируемых за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, является законодательно установленной, на наш взгляд, ее наличие в российском законодательстве порождает затруднения относительно определения статуса данных лиц в бюджетных правоотношениях. Обратим внимание на относительно недавние изменения, внесенные в БК РФ Федеральным законом от 01.07.2021 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 4 статьи 242.17 Бюджетного кодекса Российской Федерации»[143]. В ст. 6 БК РФ указанным Законом была введена новая категория «получатель средств из бюджета», в качестве которого выступает юридическое лицо (не являющееся участником бюджетного процесса, бюджетным и автономным учреждением), индивидуальный предприниматель, физическое лицо — производитель товаров, работ, услуг, получающие средства из бюджета на основании государственного (муниципального) контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, договора (соглашения) о предоставлении субсидии, договора о предоставлении бюджетных инвестиций, а также юридическое лицо, которому в случаях, установленных федеральным законом, открываются счета в Федеральном казначействе в соответствии с БК РФ[144].

Как следствие, в БК РФ используется, по крайней мере, две категории («получатель средств из бюджета» и «юридическое лицо, не являющееся участников бюджетного процесса»), которые, на наш взгляд, могут обозначать

---

[143] См.: СЗ РФ. 2021. № 27 (Ч. 1). Ст. 5072.

[144] Как следует из пояснительной записки к проекту Федерального закона № 1100181-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского сопровождения, казначейского обеспечения обязательств и бюджетного мониторинга», введение понятия «получатель средств из бюджета» не предполагает принципиальных изменений концепции бюджетных отношений и обусловлено требованиями отдельных федеральных законов и нормативных правовых актов Правительства РФ, положениями которых предусмотрено открытие юридическим лицам, не являющимся участниками бюджетного процесса (например, государственным унитарным предприятиям), счетов в Федеральном казначействе или финансовых органах субъектов Российской Федерации. Одновременно с этим полагаем, что введение новой категории обозначает необходимость идентификации лиц, которое подпадают под определение нового термина, именно в качестве «получателей средств из бюджета» (см.: Пояснительная записка к законопроекту // СОЗД ГАС «Законотворчество» : сайт. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1100181-7 (дата обращения: 19.01.2023).

одних и тех же субъектов, т. е. являются пересекающимися, и порождают затруднения относительно того, какой статус имеет то или иное лицо в бюджетной сфере.

Установление статуса лица, финансируемого за счет средств бюджета, осложняется и тем фактом, что такой «неучастник» бюджетного процесса, будучи организацией с определенной организационно-правовой формой, при получении бюджетной поддержки действует в соответствии с требованиями БК РФ, установленными для организаций определенных организационно-правовых форм (ст. 78, 78.3 БК РФ).

Получается, что в сложившейся ситуации институт развития как лицо, получающее бюджетную поддержку, фактически может идентифицироваться в бюджетной сфере как лицо, имеющее три статуса, соотнесение которых является достаточно затруднительным: статус «неучастника» бюджетного процесса, статус получателя средств из бюджета, а также статус организации с определенной организационно-правовой формой, получающей бюджетные субсидии, инвестиции и т. д.

Поскольку вышеуказанное явно осложняет идентификацию лиц, получающих бюджетную поддержку, среди которых существенное место занимают именно институты развития, представляется целесообразным именно в БК РФ определить конкретных лиц, которые могут рассматриваться в качестве, условно говоря, «неучастников» бюджетного процесса, и соотнести между собой имеющиеся в бюджетном законодательстве вышеуказанные категории.

При этом само обозначение категории как «неучастники» бюджетного процесса (или юридические лица, не являющиеся участниками бюджетного процесса), которая фактически определяется через исключение из числа участников бюджетного процесса (определяется через частицу «не») создает дополнительные сложности в определении того, какой статус имеют данные субъекты, каково их место в бюджетной сфере.

С учетом этого, является разумным установление в БК РФ категории, которая бы отражала фактическое место таких субъектов в бюджетных правоотношениях.

Представляется возможным рассмотреть вопрос о легимитизации такой категории, как, например, «лицо, получающее бюджетную поддержку» при соотнесении этого понятия с терминологией, уже существующей в БК РФ (в частности, потребуется соотнести с понятием «получатель средств из бюджета»). На наш взгляд, такой субъект может быть определен как лицо, не являющееся участником бюджетного процесса, которому предоставляются денежные средства из бюджетов бюджетной системы РФ в формах, установленных бюджетных законодательством.

Несмотря на вышеуказанные аспекты, на наш взгляд, рассматриваемое разделение институтов развития ориентирует на то, чтобы в ходе рассуждений об участии институтов развития в бюджетных правоотношениях всегда уточнять, в каком статусе действует институт развития — в качестве участника или «неучастника» бюджетного процесса. В ином случае будет неясно, какой статус имеет институт развития при его рассмотрении в конкретном правоотношении.

Говоря о значении данной классификации, можно сказать, что указанная дифференциация дает представление о роли и статусе институтов развития в бюджетных правоотношениях с учетом их способности быть участником как процессуальных, так и материальных бюджетных правоотношений. Кроме того, она демонстрирует разновидности той финансовой деятельности, которую могут осуществлять институты развития (осуществлять полномочия участника бюджетного процесса либо, в случае если институт развития относится к «неучастникам» бюджетного процесса, выступать получателем средств из бюджета). Значение данной классификации определяет необходимость более подробного рассмотрения вопросов участия институтов развития в обоих видах бюджетных правоотношений в рамках последующих глав настоящей работы.

В юридической доктрине в качестве еще одного основания для классификации рассматривается критерий *объема предоставляемых им полномочий*[145]. На основании данного критерия, к первой группе относятся институты развития, ориентированные на получение дохода в результате вложенных в проекты инвестиций и сохраняющие полную управленческую самостоятельность, в том

[145] См.: *Демченко М. В., Ручкина Г. Ф., Петюкова О. Н., Фрумина С. В., Терехова Е. В.* Указ. соч. С. 105–106.

числе в части распоряжения ассигнованиями, а ко второй группе — институты развития — «администраторы государственных программ», нацеленные на отбор получателей бюджетной поддержки и которые имеют ограниченные управленческие полномочия. Последние, в частности, обеспечивают предоставление безвозмездного финансирования в различных формах для реализации проектов (например, в форме грантов и др.).

В целом указанная классификация представляется обоснованной с учетом того, что практическая деятельность по реализации проектов может осуществляться институтами развития как для целей получения возвратного финансирования, так и для реализации функций в целях осуществления государственной программы (подпрограммы). В частности, как следует из Меморандума о финансовой политике государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»[146], данная государственная корпорация реализует проекты на основе принципа безубыточности, поэтому участвует в реализации проектов ВЭБ.РФ[147] при условии прогнозируемой по результатам экспертизы проекта ВЭБ.РФ возвратности предоставленных ВЭБ.РФ денежных средств с приемлемыми для ВЭБ.РФ уровнями доходности и рисков проекта ВЭБ.РФ с учетом имеющихся источников финансирования, субсидий и иных мер поддержки, в том числе государственной[148]. Иными словами, исходя из вышеуказанной классификации, ВЭБ.РФ выступает именно в качестве института развития первой группы,

---

[146] См.: распоряжение Правительства РФ от 10.08.2021 № 2208-р «Об утверждении Меморандума о финансовой политике государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» // СЗ РФ. 2021. № 34. Ст. 6222.

[147] Отметим, что участие в реализации проектов в целях исполнения публичных функций ВЭБ.РФ урегулировано в Законе о ВЭБ.РФ. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 3 Закона о ВЭБ.РФ банк развития для достижения целей своей деятельности осуществляет финансирование проектов ВЭБ.РФ, в том числе в форме предоставления кредитов, приобретения облигаций и участия в уставных (складочных) капиталах коммерческих организаций, выдает гарантии и поручительства за третьих лиц (за исключением физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей), участвует в финансировании проектов ВЭБ.РФ, предусматривающих право приобретения долей (акций) в уставном капитале заемщика или иной участвующей в реализации проектов ВЭБ.РФ организации либо предусматривающих приобретение права на имущество, созданное в результате реализации проектов ВЭБ.РФ, участвует в реализации проектов ВЭБ.РФ, связанных с поддержкой производства организациями оборонно-промышленного комплекса продукции гражданского и двойного назначения, участвует в реализации проектов ВЭБ.РФ, направленных на поддержку и развитие социального предпринимательства в Российской Федерации.

[148] При этом в указанном Меморандуме о финансовой политике отдельно урегулирован вопрос о возможности получения отрицательных финансовых результатов: в целях реализации в долгосрочной перспективе функций, предусмотренных Законом о ВЭБ.РФ, на основании решений наблюдательного совета ВЭБ.РФ допускается возможность получения ВЭБ.РФ отрицательных финансовых результатов в среднесрочном периоде (от 1 года до 3 лет).

поскольку нацелен на получение доходности своих вложений, фактически действуя в качестве субъекта предпринимательской деятельности.

В то же время среди институтов развития имеются также примеры институтов из второй группы в рамках обозначенной выше классификации. К числу таких институтов можно отнести, например, организации, образующие инфраструктуру для поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляемой в целях развития малого и среднего предпринимательства в соответствии с государственными программами (подпрограммами) Российской Федерации, государственными программами (подпрограммами) субъектов Российской Федерации и муниципальными программами (подпрограммами), содержащими мероприятия, направленные на развитие малого и среднего предпринимательства (ч. 1 и 2 ст. 15 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»). Осуществляя свою деятельность в целях поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, указанные организации должны соблюдать требования, касающиеся мероприятий в рамках такой поддержки, устанавливаемые Министерством экономического развития РФ как федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса[149]. Данные требования являются детальными и касаются как деятельности самих организаций, образующих инфраструктуру поддержки[150], так и непосредственным

---

[149] См.: ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

[150] К числу таковых можно отнести наличие ключевых показателей эффективности деятельности центров поддержки экспорта, осуществляемого субъектами Российской Федерации, бюджетам которых предоставляются субсидии на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства. См.: п. 7 р. 3 приложения к приказу Минэкономразвития России от 18.02.2021 № 77 «Об утверждении требований к реализации мероприятия по созданию и (или) развитию центров поддержки экспорта, осуществляемого субъектами Российской Федерации, бюджетам которых предоставляются субсидии на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, а также физических лиц, применяющих специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход», в субъектах Российской Федерации в целях достижения целей, показателей и результатов региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федерального проекта «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства», входящего в состав национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», и требований к центрам поддержки экспорта».

образом не связанные с их деятельностью, но необходимые для эффективной реализации[151]. Кроме того, указанные организации должны соблюдать ограничения при определении субъекта малого и среднего предпринимательства — получателя услуг таких институтов развития[152]. Подобные требования свидетельствуют о том, что такие институты развития выступают исключительно в качестве публичных субъектов, у которых имеются ограниченные полномочия по определению адресатов поддержки и, обобщая, деятельность которых существенным образом ограничена. Функция таких субъектов фактически сводится лишь к содействию в реализации проектов (государственных программ (подпрограмм) посредством в том числе финансового обеспечения их осуществления в рамках установленных для них пределов, что обусловливает возможность отнесения данных институтов развития ко второй группе.

По результатам вышеприведенного рассмотрения вопросов дифференциации институтов развития можно сделать следующие выводы.

Можно констатировать, что институты развития могут подразделяться на отдельные виды в зависимости от административно-территориального деления, от уровня их деятельности, от профиля деятельности данных организаций, от организационно-правовой формы, от направленности цели деятельности данных лиц (преследуют извлечение прибыли данные субъекты, или эта цель не является основной), от сфер деятельности, от участия в бюджетном процессе, от объема имеющихся у институтов развития полномочий. Имеющиеся классификационные деления развивают наши представления прежде всего о масштабах, целях, формах деятельности данных субъектов и, как следствие, о наличии у них разнородного статуса, что, при близком рассмотрении вопросов правового статуса данных лиц, диктует необходимость учитывать особенности статуса каждого субъекта из числа институтов развития.

---

[151] Например, наличие концепции создания (развития) центра поддержки экспорта на текущий год и плановый период с указанием перечня предоставляемых услуг, соответствующей задачам и целям социально-экономической стратегии субъекта Российской Федерации (см.: п. 1 р. 2 приложения к приказу Минэкономразвития России от 18.02.2021 № 77).

[152] См.: п. 11 р. 4 приложения к приказу Минэкономразвития России от 18.02.2021 г. № 77.

Одновременно с этим роль вышеприведенного анализа этим не ограничивается. Выделение отдельных классификационных оснований для разделения институтов развития позволило отразить особенности их правового статуса в плоскости бюджетных правоотношений. В частности, выделение организационно-правовых форм отражает многообразие особенностей предоставления бюджетных средств институтам развития, а классификационное основание, исходя из которого определяется участие институтов развития в материальных/процессуальных бюджетных правоотношениях, позволило не только показать возможную функциональную роль институтов развития в бюджетной сфере, но и обозначить необходимость отдельного рассмотрения вопросов участия институтов развития как в материальных, так и в процессуальных отношениях.

В дополнение к этому автором настоящей работы было обосновано, что выделение категории «неучастников» бюджетного процесса требует дополнительной оценки с учетом необходимости соотнесения данной категории лиц с иными смежными категориями. В связи с этим предложено рассмотреть вопрос о возможности урегулирования в БК РФ такой категории, как «лицо, получающее бюджетную поддержку». Также отмечаем, что приведенные классификации институтов развития лишь в общем виде отражают многообразие системы институтов развития, специфику их деятельности и обозначают отдельные особенности правового статуса институтов развития. При этом целостное представление о многообразии и специфики деятельности институтов развития не может быть получено без изучения мировой практики функционирования субъектов с таким статусом, в связи с чем полагаем необходимым обратиться к анализу статуса международных институтов развития.

§ 1.3. Международные институты развития как субъекты права (анализ особенностей их статуса)

Исследование вопросов дифференциации институтов развития, проведенное в параграфе 1.2 данной работы, показало, что среди данных организаций имеются не только лишь те, которые функционируют на уровне отдельных государств (внутригосударственных образований). К числу таковых относятся и международные организации — крупные акторы в сфере международных отношений, также являющиеся субъектами права. На первый взгляд, подробное рассмотрение отдельных аспектов функционирования международных институтов развития не может быть связано с изучением вопросов деятельности национальных институтов развития как субъектов бюджетного права уже в силу того факта, что бюджетное право в наименьшей степени тяготеет к международно-правовому регулированию. Однако, с нашей точки зрения, трудно не согласиться с замечанием Д. В. Винницкого о том, что, исходя из установок законодателя и отечественных доктринальных подходов, основные точки соприкосновения внутригосударственного и международного правопорядка применительно к бюджетным вопросам видятся в сфере осуществления внешних заимствований и управления внешним долгом (гл. 14 БК РФ)[153]. Аналогичной точки зрения придерживается С. В. Запольский, который утверждает, что хотя бюджетное право может рассматриваться как наименее связанное с международным правом, исключением является институт публичного кредита и публичного долга, относящегося к бюджетному праву[154]. Как следствие, ответ на вопрос об обоснованности рассмотрения международных институтов развития как представляющих интерес для бюджетно-правовой науки в контексте рассматриваемой тематики, пожалуй, следует искать именно в контексте вопросов осуществления внешних заимствований.

---

[153] См.: *Винницкий Д. В.* Теория международного финансового (бюджетного) права и проблемы разработки Основ бюджетного законодательства ЕврАзЭС // Финансовое право. 2012. № 9. С. 5–11.

[154] См.: *Запольский С. В.* Глобализация экономики: финансово-правовой аспект // Финансовое право. 2011. № 11. С. 2–6.

Отметим, что при более близком рассмотрении целей функционирования международных институтов развития можно понять, что направленность их деятельности определяется в том числе необходимостью финансовой поддержки отдельных государств (территорий). В частности, цели их деятельности преимущественно заключается в следующем:

- оказание помощи в реконструкции и развитии территорий[155] (обеспечение экономического прогресса и реконструкции[156]);
- предоставление финансирования для развития бизнеса, придерживающегося целей устойчивого развития[157];
- финансирование проектов в развивающихся государствах[158];
- предоставление административной, консультационной, технической и иной поддержки[159] и др.

Отдельно следует уточнить, что деятельность институтов развития становится особенно значимой, когда государства (либо мировое сообщество в целом) сталкиваются с глобальными вызовами. Так, начавшиеся в 2008 г. кризисные явления в мировой экономике фактически повлияли на благосостояние многих государств и уровень жизни людей по всему миру и, став глобальной проблемой человечества, определили необходимость координации действий государств. Для выхода из кризисной ситуации потребовались ресурсы глобальных финансовых

---

[155] См., напр.: Статьи Соглашения Международного банка реконструкции и развития (вместе со «Шкалой А: подписки», «Шкалой В: выбор исполнительных директоров») (приняты в Вашингтоне 27.12.1945) (с изм. и доп. от 16.02.1989) // Международное частное право. Сборник документов. М. : БЕК, 1997. С. 74–93.

[156] См.: Соглашение о учреждении Европейского банка реконструкции и развития (вместе с «Первоначальной подпиской на разрешенный к выпуску уставной капитал для предполагаемых членов...») (Заключено в Париже 29.05.1990) (с изм. от 30.09.2011) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М. : БЕК, 1996. С. 330–355. (Извлечение.)

[157] Указанная цель, в частности, является одной из целей деятельности таких институтов развития, осуществляющих деятельность на международном уровне, как Французское агентство развития (AFD) и Норвежский инвестиционный фонд для развивающихся стран (Norfund) (см.: AFD : site. URL: https://www.afd.fr/en/ressources/afd-articles-association (дата обращения: 30.04.2022); Norfund : site. URL: https://www.norfund.no/app/uploads/2020/01/The-Norfund-Act-ID-244338.pdf (дата обращения: 16.01.2023)).

[158] Такой цели придерживаются, в частности, следующие институты развития: Голландский банк развития (FMO), Финский фонд промышленного сотрудничества (Finfund), Инвестиционный фонд для развивающихся стран (IFU) (см.: FMO : site. URL: https://www.fmo.nl/about-us/articles-of-association (дата обращения: 30.04.2022); Finfund : site. URL: https://www.finnfund.fi/en/finnfund_act/ (дата обращения: 30.04.2022); IFU : site. URL: https://www.ifu.dk/wp-content/uploads/2019/07/Evaluation.pdf (дата обращения: 30.04.2022)).

[159] Такая цель отдельно указывается в ст. 3 Устава Голландского банка развития (FMO) и Уставе Корпорации развития содружества (CDC) (см.: FMO : site. URL: https://www.fmo.nl/about-us/articles-of-association (дата обращения: 30.04.2022); CDC : site. URL: https://assets.cdcgroup.com/wp-content/uploads/2018/06/25150824/Articles-of-Association.pdf (дата обращения: 30.04.2022).

институтов, в том числе институтов развития, которые были направлены на предоставление финансовой помощи как развитым, так и развивающимся государствам[160].

Обозначенная выше направленность деятельности международных институтов развития, выражающаяся в предоставлении финансовой поддержки государствам (что, со стороны последних, является привлечением внешних заимствований), явным образом свидетельствует о том, что такие субъекты также представляют научный интерес в контексте изучения вопросов бюджетно-правового статуса национальных институтов развития. Без обращения к анализу статуса таких специфических для всей группы организаций со статусом институтов развития, как международные институты развития, нельзя было бы составить полноценного представления об институтах развития как о лицах, попадающих в периметр бюджетно-правового регулирования.

Кроме этого, в силу того факта, что комплексное (всестороннее) развитие государств и народов является наиболее важной целью международно-правового регулирования[161], по нашему мнению, необходимость реализации таких целей на глобальном уровне определяет значимость развития и для отдельных государств и, соответственно, обусловливает принятие ими мер по стимулированию развития в пределах государства. Как будет показано далее, масштабному появлению национальных институтов развития способствовало в том числе образование и развитие такого рода организаций на международном уровне, что также обусловливает интерес к более внимательному изучению вопросов статуса международных институтов развития.

С учетом сказанного, прежде чем перейти к изучению вопросов правового положения международных институтов развития, следует обратить внимание на те

---

[160] В частности, институты развития, входящие в группу Всемирного банка, активизировали свою деятельность в ходе финансового кризиса: в целом вся группа увеличила объемы своей деятельности по предоставлению займов на 54 % по сравнению с прошлыми годами. В результате, была обеспечена оперативная финансовая поддержка многих государств в кризисный период (см.: Open edition journals : site. URL: https://journals.openedition.org/poldev/144?lang=en (дата обращения: 30.04.2022)).

[161] См.: Глобализация и интеграционные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе (правовое и экономическое исследование) : монография / Н. М. Бевеликова, Н. Г. Доронина, О. О. Журавлева и др. ; под ред. Т. Я. Хабриевой. М. : ИЗиСП, ИНФРА-М, 2014.

целевые ориентиры, которые послужили фактором образования институтов развития на международном уровне.

Предпосылкой для придания такой значимости вопросам социально-экономического развития послужило формирование нового мирового порядка в период после Второй мировой войны. Хотя зачатки идей такого порядка можно увидеть еще в начале мировой войны[162], свое развитие они получили в ходе ее окончания прежде всего в рамках Устава ООН[163], принятого на конференции в Сан-Франциско 26 июня 1945 г. Статьей 55 Устава ООН определены направления деятельности ООН в рамках международного экономического и социального сотрудничества: данной статьей декларируется, что ООН «содействует повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития, разрешению международных проблем в области экономической, социальной, здравоохранения и подобных проблем; международному сотрудничеству в области культуры и образования». Важно понимать, что провозглашение таких целей и обозначение ООН в качестве центра сотрудничества для решения глобальных вопросов социально-экономического характера являлось не просто реакцией на случившуюся глобальную катастрофу XX века, но имело иные существенные предпосылки. Справедливой представляется точка зрения Е. Б. Ганюшкиной о том, что причиной борьбы за перестройку международного порядка стало крушение колониализма, что поставило прежде всего перед новыми независимыми государствами задачу по устранению их экономической отсталости, по «устранению всех форм неоколониалистской эксплуатации»[164]. Последствия войны, как представляется,

---

[162] В частности, необходимо отметить, что еще в рамках «Англо-Американской декларации (Атлантической хартии)», принятой 14.08.1941, указывалось на то, что США и Великобритания «стремятся добиться полного сотрудничества между всеми странами в экономической области с целью обеспечить для всех более высокий уровень жизни, экономическое развитие и социальное обеспечение» (см.: Англо-Американская декларация (Атлантическая хартия) (принята 14.08.1941) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XI. М., 1955. С. 43–44).

[163] См.: Устав Организации Объединенных Наций (принят в Сан-Франциско 26.06.1945) (с изм. и доп. от 20.12.1971) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М. : БЕК, 1996. С. 1–2, 227–237, 401–404. (Извлечения.)

[164] См.: *Ганюшкина Е. Б.* Формирование международного экономического порядка // Международное право и международные организации. 2012. № 1. С. 10–33.

послужили мощным триггером для активизации действий государств в этом направлении.

И именно ООН стала ареной для обсуждения реализации этой задачи. Идеи устранения разрыва между развитыми и развивающимися государствами и обеспечения социального и экономического развития уже более подробно отражены в последующих международных документах ООН, спустя существенный период времени после принятия Устава ООН.

Важной вехой в процессе установления новой парадигмы развития стало принятие Декларации об установлении нового международного экономического порядка от 1 мая 1974 года[165] (далее — Декларация) и Программы действий по установлению нового международного экономического порядка[166] (далее — Программа) (оба документа приняты на VI специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1974 году). В Декларации объявлялось, что «международное сотрудничество в целях развития является совместной целью и общим долгом всех стран», а также были установлены принципы нового международного экономического порядка, которые предполагали в том числе широкое сотрудничество всех государств — членов международного сообщества, основанного на справедливости, для устранения диспропорций и обеспечения процветания для всех, а также принцип о необходимости того, «чтобы развивающиеся страны сконцентрировали все свои ресурсы на дело развития». В свою очередь, Программа включала в себя комплекс мер, среди которых указывалось на необходимость оказания помощи развивающимся странам с целью обеспечения их ускоренного развития, а также, что особенно интересно в контексте исследования институтов развития, отдельно обозначалась роль финансирования развития развивающихся стран посредством международных организаций, в том

---

[165] Декларация об установлении нового международного экономического порядка (принята 01.05.1974 Резолюцией 3201 (S-VI) на 2229-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на шестой специальной сессии. 9 апреля — 2 мая 1974 года. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Шестая специальная сессия. Дополнение № 1 (A/9559). Н. Й. : ООН, 1974. С. 3–5.

[166] Программа действий по установлению нового международного экономического порядка (принята 01.05.1974 Резолюцией 3202 (S-VI) на 2229-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на шестой специальной сессии. 9 апреля — 2 мая 1974 года. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Шестая специальная сессия. Дополнение № 1 (A/9559). Н. Й. : ООН, 1974. С. 5–13.

числе роль международных финансовых учреждений (к ним относятся и институты развития) в таком финансировании[167].

Из содержания положений указанных документов явным образом следует, что достаточно сильное внимание фокусируется именно на устранении экономического неравновесия и установлении сотрудничества между двумя группами государств — развитыми и развивающимися. Данный фактор задает определенный вектор совместного сотрудничества, направленного на достижение целей развития, и, тем самым, сужает сам масштаб деятельности по обеспечению развития, придает такому сотрудничеству целенаправленный характер.

Свое полное развертывание идеи развития получили в рамках так называемой концепции устойчивого развития (sustainable development), которая как концептуальный подход к проблемам развития впервые была представлена в докладе Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития[168] «Наше общее будущее» 1987 г.[169] Несмотря на то что идея устойчивого развития до настоящего времени продолжает модернизироваться[170], можно совершенно точно указать главную идею данной концепции: «человечество способно придать развитию устойчивый и долговременный характер, с тем чтобы оно отвечало потребностям нынешнего поколения, не лишая будущие поколения возможности удовлетворять свои потребности». Будучи концептуальной основой для дальнейшего принятия мер международным сообществом, концепция устойчивого развития предполагает гармоничное развитие природы и человека и включает в

[167] Так, в разд. 2 «Международная валютная система и финансирование развития развивающихся стран» Программы отмечается роль международных финансовых учреждений в выполнении роли банков финансирования развития без дискриминации по причине политической или экономической системы государства, и, кроме того, предполагалось более эффективное участие развивающихся государств в процессе принятия решений в компетентных органах МБРР и Международной ассоциации развития.

[168] Известна как комиссия Брундтланд — по имени ее председателя Гру Харлем Брундтланд.

[169] См.: ООН : сайт. URL: https://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf (дата обращения: 16.01.2023).

[170] В исследованиях по данной тематике, в частности, отмечается, что содержание данной концепции подверглось трансформации в сторону ее расширения: это предполагает меньший акцент на оказании помощи менее развитым странам, в то время как большее внимание теперь уделяется, например, проблемам ответственности всех государств за биосферу планеты (см.: *Дудыкина И. П.* Международно-правовое содержание концепции устойчивого развития (анализ зарубежных доктрин) // Московский журнал международного права. 2017. № 2 (106). С. 148; *Лихтер П. Л.* О модели конституции соразмерного развития // Lex russica. 2020. № 4. С. 18–28.

комплексе три составляющих: экономический рост, социальное развитие и защита окружающей среды.

Соответствующие идеи и на современном этапе находят свое отражение в международных документах ООН[171], которые, среди прочего, предполагают получение от развитых и развивающихся стран информации о ходе достижения целей в области устойчивого развития[172].

Следует также дополнить, что научное осмысление процессов глобального развития начало осуществляться в середине XX века в рамках специальной науки о мировом развитии — девелопменталистики[173], перед которой ставились задачи по разработке концепций развития, способных разрешить масштабные задачи, как обеспечение безопасности человечества, борьба с бедностью и т. д.[174] В настоящее время подобные идеи, уже будучи концептуально проработанными, находят свое отражение в официальных документах: например, как следует из Указа Президента РФ от 20.04.2014 № 259 «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию»[175] (п. 15), рассмотрение вопроса об оказании Россией содействия международному развитию и принятие решения по этому вопросу осуществляются в том числе при наличии в государствах - получателях помощи национальных программ по борьбе с

---

[171] Отдельно следует отметить, что в 2015 г. на Генеральной Ассамблее ООН принята Резолюция «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», в которой зафиксированы 17 целей в области устойчивого развития и 169 связанных с ними задач, которые «носят комплексный и неделимый характер и обеспечивают сбалансированность всех трех компонентов устойчивого развития: экономического, социального и экологического» (см.: Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (принята 25.09.2015 Резолюцией 70/1 на заседании 70-й сессии Генеральной Ассамблеей ООН) // ООН : сайт. URL: https://undocs.Org/ru/A/RES/70/1 (дата обращения: 16.01.2023)).

[172] См.: Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 9 июля 2013 года 67/290. Формат и организационные аспекты политического форума высокого уровня по устойчивому развитию // ООН : сайт. URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/496/02/PDF/N1249602.pdf?OpenElement (дата обращения: 30.04.2022). Следует заметить, что 26 июня 2020 года на сайте ООН опубликован первый Добровольный национальный обзор достижения Российской Федерацией Целей устойчивого развития ООН и реализации Повестки в области устойчивого развития на период до 2030 г.

См.: Sustainable Development Goals : site. URL: https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=30022&nr=1686&menu=3170 (дата обращения: 16.01.2023).

[173] Как отмечается в политологической науке, ученые-девелопменталисты еще в ходе оформления данной специфической области знаний (определяемой как «девелопменталистика», которая начала формироваться в середине XX века) ставили перед собой вопросы о том, почему одни страны бедные, а другие имеют высокие стандарты жизни, в чем причина отставания отдельных государств, а также каким образом преодолеть такое отставание (см.: *Глазунова Е. Н.* Теоретические аспекты содействия международному развитию: историческая ретроспектива // Вестник Московского университета. Сер. 25. Международные отношения и мировая политика. 2013. № 2. С. 129.

[174] См.: *Кузнецов С. В.* Банки развития: международный опыт правового регулирования.

[175] См. СЗ РФ. 2014. № 17. Ст. 2036.

бедностью и стратегий обеспечения устойчивого социально-экономического развития, совершенствования общественных институтов в сфере образования, здравоохранения, социальной поддержки малоимущих.

Возвращаясь к вопросам деятельности институтов развития, отметим, что данные субъекты, действующие по всему миру, выражают свою приверженность целям достижения устойчивого развития[176]. Учитывая профиль деятельности таких организаций, вполне естественно, что они рассматриваются в качестве главных участников осуществления повестки устойчивого развития[177].

В совокупности изложенные идеи, которые обсуждались и в международном, и в научном сообществе, сформировали парадигму, которой фактически руководствуются институты развития по всему миру.

Возникновение и разработка таких идей развития осуществлялась параллельно с процессом создания институтов, специально предназначенных для реализации таких идей на практике. Хотя представляется объективно затруднительным отследить более или менее точно появление институтов развития в практике отдельных государств[178], можно определить период их возникновения на международном уровне. База для формирования международной финансовой системы, одним из элементов которой стали институты развития, начала создаваться в 30-х гг. XX века: процесс формирования такой системы

---

[176] Например, норвежский инвестиционный фонд Norfund в качестве приоритетных направлений инвестирования рассматривает те области, которые соответствуют целям устойчивого развития ООН. Кроме того, такие институты развития, как датский институт развития IFU, австрийский банк развития OeEB, швейцарский инвестиционный фонд SIFEM также соотносят свою деятельность с целями устойчивого развития (см.: Norfund : site. URL: https://www.norfund.no/about-norfund/strategy/ (дата обращения: 30.04.2022); IFU : site. URL: https://www.ifu.dk/en/about-ifu/ (дата обращения: 30.04.2022); OeEB : site. URL: https://www.oe-eb.at/en/about-oeeb/sustainability.html (дата обращения: 30.04.2022); SIFEM : site. URL: https://sifem.ch/fileadmin/user_upload/sifem/pdf/en/en_Strategic_Objectives_2021-2024_of_the_Federal_Council_for_SIFEM_AG.pdf (дата обращения: 30.04.2022).

[177] См. более подробно: CDN : site. URL: https://cdn.odi.org/media/documents/12892.pdf (дата обращения: 30.04.2022).

[178] В качестве примера отметим, что одним из старейших финансовых институтов развития считается Депозитно-сберегательная касса Франции (La Caisse des dépôts et consignations), которая в настоящее время финансирует инфраструктурные проекты, а также управляет пенсионной, сберегательной и страховой системами. Как отмечается в обзоре государственной корпорации «ВЭБ.РФ», Депозитно-сберегательная касса «была создана в соответствии с Законом от 28 апреля 1816 г., подписанным Людовиком XVIII с целью восстановления национальной экономики, подорванной периодом наполеоновских войн, в том числе для погашения государственного долга Франции, устранения хронического дефицита ее платежного торгового баланса и решения социальных проблем» (см. подробнее: ВЭБ.РФ : сайт. URL: https://xn--90ab5f.xn--p1ai/files/?file=e2a5c64c51304fe66e332c0ef4703e05.pdf (дата обращения: 30.04.2022); Ведомости : сайт. URL: https://www.vedomosti.ru/partner/articles/2021/06/03/872783-magnit-investitsii (дата обращения: 30.04.2022).

ознаменовался появлением Банка международных расчетов в 1930 г.[179] Вместе с тем масштабный процесс учреждения таких институтов как на международном уровне[180], так и на уровне отдельных государств начался уже в период окончания Второй мировой войны[181].

Принимая во внимание все продолжающийся процесс создания подобных институтов, можно констатировать, что в настоящее время на международном уровне существует обширная, постоянно разрастающаяся сеть институтов развития, функционирующих в различных формах деятельности. К ним, в частности, относят[182]:

- *банки развития* (МБРР (International Bank for Reconstruction and Development), Европейский банк реконструкции и развития (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD), Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB), Новый банк развития (New Development Bank, NDB) и др.);

- *корпорации* (Международная финансовая корпорация (International Finance Corporation, IFC), Арабская корпорация гарантирования инвестиций и экспортных кредитов (Arab Investment & Export Credit Guarantee Corporation, DHAMAN);

- *фонды* (Международный валютный фонд (International Monetary Fund, IMF), Европейский инвестиционный фонд (European Investment Fund, EIF), Латиноамериканский резервный фонд (Fondo Latinoamericano de Reservas, FLAR);

- *агентства* (Многостороннее агентство по гарантированию инвестиций (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA), Агентство США по

---

[179] См.: *Кузнецов С. В.* Банки развития: международный опыт правового регулирования; *Миронова И. В.* Универсальные и региональные межгосударственные финансовые организации развития: сравнительный анализ функционирования: на примере Международного и Европейского банков реконструкции и развития : дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 17–18.

[180] В частности, МБРР был учрежден в 1944 г.

[181] См.: Ведомости : сайт. URL: https://www.vedomosti.ru/partner/articles/2021/06/03/872783-magnit-investitsii (дата обращения: 30.04.2022).

[182] См. перечень институтов развития, изложенный Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР): OECD : site. URL: https://www.oecd.org/development/development-finance-institutions-private-sector-development.htm (дата обращения: 16.01.2023). Также см.: Стратегическое управление в зарубежных финансовых институтах развития / под ред. В. Д. Андрианова. М. : Консалтбанкир, 2012. С. 223–257.

международному развитию (United States Agency for International Development, USAID), и многие другие институты развития[183].

Из приведенных примеров можно заключить, что институты развития, действующие на международном уровне, представлены субъектами, у которых профиль, цели, формы деятельности могут существенным образом различаться. Опираясь на материал, изложенный в параграфе 1.1 настоящего исследования, возможно сделать вывод, что, как и в Российской Федерации, видовое разнообразие институтов развития, действующих на международном уровне, не очерчено какими-либо границами. Сообразно этому и правовой статус таких субъектов также составляет разный набор элементов: среди международных институтов развития отсутствуют организации с полностью идентичным правовым статусом. Даже те международные институты развития, которые являются субъектами, осуществляющими деятельность в одной и той же форме, могут быть представлены субъектами с совершенно отличающимися элементами правового статуса, что, в свою очередь, определяет иные отличия между ними. Так, С. В. Кузнецов применительно к деятельности банков развития отмечает следующее: «Каждый многосторонний банк уникален по своей истории, правовому статусу, набору участников, в связи с чем цели таких институтов развития не должны в полной мере совпадать между собой»[184].

Принимая во внимание отсутствие идентичного набора элементов правового статуса у международных институтов развития и учитывая увеличение количества данных субъектов в международной практике, считаем, что подробный анализ их правового статуса потребовал бы проведения отдельного исследования статуса каждого из соответствующих субъектов. Поэтому полагаем возможным ограничиться отражением в рамках настоящей работы лишь отдельных, основных элементов их правового статуса, в особенности тех, которые связаны с их финансово-правовым статусом.

---

[183] Так, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) среди финансовых институтов развития выделяет также, например, Корпорацию развития Содружества CDC Group plc, являющуюся открытой публичной компанией с ограниченной ответственностью (см.: OECD : site. URL: https://www.oecd.org/development/development-finance-institutions-private-sector-development.htm (дата обращения: 30.04.2022).

[184] *Кузнецов С. В.* Банки развития: международный опыт правового регулирования. С. 49.

Поскольку международные институты развития представлены международными организациями, основой для регулирования их деятельности являются международные соглашения[185]. Будучи международными организациями, такие институты обладают международной правосубъектностью, что определяет наличие у них международных прав и обязанностей, наличие возможности своими действиями приобретать права и нести правовые обязанности, нести международную ответственность в случае совершения ими противоправных действий и т. д.[186]

Надо сказать, что правовой статус международных институтов развития существенным образом отличается от статуса российских (национальных) институтов развития рядом своих особенностей (включая элементы финансово-правового статуса), которые стоит отметить отдельно.

Во-первых, следует отметить, что статус международной организации определяет наличие специфического международно-правового режима формирования и предоставления международным институтам развития ресурсов для целей международного развития, поскольку их масштабная деятельность неосуществима в условиях отсутствия необходимого финансирования – материальной базы для реализации ими своих функций. Обратим внимание, что для российских институтов развития характерно получение бюджетных средств в различных формах как одна из мер государственной поддержки, оказываемых данным организациям[187], хотя, безусловно, не исключается возможность

---

[185] См., напр.: Статьи Соглашения Международного банка реконструкции и развития (Вместе со «Шкалой А: подписки», «Шкалой В: выбор исполнительных директоров»); Соглашение об учреждении Черноморского банка торговли и развития (Agreement Establishing the Black Sea Trade and Development Bank) // Black Sea Trade and Development Bank : site. URL: https://www.bstdb.org/Establishing_Agreement_BSTDB.pdf (дата обращения: 16.01.2023); Соглашение о создании Исламского банка развития (Agreement establishing the Islamic Development bank) // Islamic Development bank : site. URL: https://www.isdb.org/sites/default/files/media/documents/2019-10/IsDB%20Articles%20of%20Agreement.pdf (дата обращения: 16.01.2023).

[186] См.: *Тункин Г. И.* Теория международного права / под общ. ред. Л. Н. Шестакова. М. : Зерцало, 2014. С. 317.

[187] В законодательных актах РФ, регулирующих деятельность отдельных институтов развития, прямо установлены положения о государственной поддержке в соответствии с бюджетным законодательством (см.: ч. 7 ст. 2 Федерального закона от 13.07.2015 № 225-ФЗ «О содействии развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», ч. 11 ст. 25.1 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»).

привлечения денежных средств из частных фондов, например, посредством займов или за счет выпуска ценных бумаг[188].

Что касается международных институтов развития — международных организаций, то в доктрине выделяют три вида источников поступлений международных организаций: взносы[189], кредиты и собственные доходы[190]. Отдельно оговоримся, что, помимо получения кредита, формирование ресурсов для осуществления международными институтами развития своей деятельности может осуществляться также посредством иных заимствований на финансовых рынках. Такой способ может быть реализован посредством эмиссии облигаций на рынке государства-членов. В этом случае международные институты развития фактические содействуют развитию рынков капитала: соответствующий способ привлечения средств используется, в частности, Международной финансовой корпорацией[191].

Само по себе осуществление деятельности такими субъектами на международном уровне предопределяет возможность получения ими финансовых ресурсов прежде всего со стороны государств, являющихся членами

---

[188] Так, в соответствии с ч. 4 ст. 3 Федерального закона от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития "ВЭБ.РФ"» государственная корпорация «ВЭБ.РФ» для достижения целей своей деятельности также организует привлечение финансирования (включая займы и кредиты) и привлекает финансирование (включая займы и кредиты, в том числе субординированные), в том числе на финансовых рынках, выпускает облигации и иные ценные бумаги в соответствии с законодательством Российской Федерации и применимым законодательством иностранного государства.

[189] Указанные взносы вносятся членами международной организации-института развития, которые выступают в качестве акционеров соответствующей международной организации. Такой способ пополнения капитала, в частности, урегулирован в учредительных документах МБРР, Международной финансовой корпорации, Многостороннего агентства по гарантиям инвестиций. Раздел 3 Статьи Соглашения Международного банка реконструкции и развития (вместе со «Шкалой А: подписки», «Шкалой В: выбор исполнительных директоров»); ст. 5 Конвенции об учреждении Многостороннего агентства по гарантиям инвестиций (вместе с «Гарантиями спонсорских инвестиций в соответствии со статьей 24», «Урегулированием споров между членом и Агентством по статье 57») (заключена в Сеуле в 1985 г.) // МИД России : сайт. URL: http://www.mid.ru/ (дата обращения: 15.05.2022); разд. 3 Статьи Соглашения Международной финансовой корпорации (с изм. и доп. от 27.06.2012) (вместе с «Подпиской на акции Международной финансовой корпорации»).

[190] См.: Международное право = Volkerrecht / Вольфганг Граф Витцтум, М. Боте, Р. Дольцер и др. ; пер. с нем. Н. Спица ; сост. В. Бергманн; 2-е изд. М. : Инфотропик Медиа, 2015. Сер. «Германская юридическая литература: современный подход». Кн. 2. В указанном исследовании отдельно отмечается, что для международных организаций собственные доходы не имеют особого значения, кроме Всемирного банка и региональных банков развития, которые финансируются как из взносов членов, так и от предоставления финансовых услуг за вознаграждение (проценты).

[191] См.: Консолидированная финансовая отчетность Международной финансовой корпорации // IFC : site. URL: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/bd21d68b-a57e-49ce-b6d3-2fa35edc5402/FY21+Q1+FS.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nx4Ws0n (дата обращения: 15.05.2022). С. 12.

международных организаций — институтов развития[192]. При этом обратим внимание, что соответствующее финансирование в правовой доктрине рассматривается в качестве одного из признаков международных организаций и особенности, определяющей их правовой статус[193].

Во-вторых, предоставление имеющихся в распоряжении международных институтов развития средств регулируется целым комплексом правил, установленных в актах международного уровня[194]. Сами по себе указанные правила носят специфический характер, что в этом аспекте и определяет отличия международных институтов развития от российских организаций такого рода. При этом, безусловно, как будет показано далее, и в отношении национальных институтов развития предусмотрен целый пласт регулирования, который обеспечивает надлежащее использование ими находящихся в их распоряжении средств. А теперь приведем отдельный пример указанных правил применительно к деятельности одного из крупнейших международных институтов развития — МБРР.

Отметим прежде, что в соответствии с разд. 1 ст. 4 Статей МБРР[195] займы могут предоставляться МБРР *из собственных фондов*, соответствующих его незатронутому оплаченному капиталу и прибылям и его резервам, а также *из фондов,* полученных на рынке какого-либо члена или же заимствованных Банком иным способом. Отсюда следует вывод, что капитал МБРР включает в себя как взносы стран-участниц, так и средства, возвращаемые по кредитам, доходы МБРР от продажи облигаций и долговых обязательств, приносящих процентный доход. В

---

[192] Указанное, естественно, не отрицает возможности привлечения такими организациями иных источников финансирования. В частности, в юридической науке подчеркивается, что различные мероприятия по развитию финансируются в том числе за счет добровольных взносов (пожертвований), реализуемых, например, при помощи Программы развития ООН (см.: Международное право = Volkerrecht / Вольфганг Граф Витцтум, М. Боте, Р. Дольцер).

[193] См.: *Вельяминов Г. М.* Международное право: опыты. М. : Статут, 2015.

[194] Так, например, в ст. 3 Статей соглашения Международной финансовой корпорации устанавливаются требования к финансированию данной корпорацией предприятий. В частности, предусматривается, что корпорация не осуществляет финансирование, если, по ее мнению, для целей такого финансирования может быть привлечен частный капитал в достаточном объеме и на разумных условиях, Корпорация не устанавливает условия, в соответствии с которыми поступления от предоставленного ею финансирования должны использоваться на территории какого-либо конкретного государства и т. д. (см.: Статьи Соглашения Международной финансовой корпорации (с изм. и доп. от 27.06.2012) (вместе с «Подпиской на акции Международной финансовой корпорации»).

[195] См.: Статьи Соглашения Международного банка реконструкции и развития» (вместе со «Шкалой А: подписки», «Шкалой В: выбор исполнительных директоров») (с изм. и доп. от 16.02.1989).

этом отношении можно сказать, что такие межгосударственные институты развития, как МБРР, напоминают национальные институты. Как и последние, МБРР осуществляет свою деятельность не только на основе денежных средств, полученных от публичных субъектов (государств), но также получая внебюджетное финансирование.

Из анализа положений ст. 3 и 4 Статей Соглашения МБРР следует, что применительно к операциям данного института развития установлена разветвленная система требований к использованию ресурсов и совершению операций МБРР.

Круг субъектов, с которыми МБРР осуществляет операции, является строго определенным. В разд. 4 ст. 3 Статьей Соглашения МБРР указаны субъекты — контрагенты операций, осуществляемых МБРР: «Банк может гарантировать займы, участвовать в них или предоставлять их любому члену или любому его политическому подразделению, а также любому деловому, промышленному или сельскохозяйственному предприятию на территории члена». Соответственно, когда, например, заем предоставляется Российской Федерации как одному из членов МБРР, он будет квалифицироваться в качестве государственного внешнего заимствования, по которому в соответствии с п. 5 ст. 103 Бюджетного кодекса РФ[196] (далее — БК РФ) у Российской Федерации возникает долговое обязательство как заемщика, выраженное в иностранной валюте.

Также отметим, что цели, на которые предоставляется заем или в связи с которыми гарантируется его предоставление, по общему правилу должны быть направлены на достижение целей осуществления конкретных проектов реконструкции и развития (разд. 4 ст. 3 Статьей Соглашения МБРР). Вполне очевидно, что указание на это в Статьях Соглашения МБРР является важной гарантией того, что, осуществляя финансирование, МБРР обеспечивает выполнение собственных целей в качестве международного института развития.

Помимо этого детальным образом урегулированы такие вопросы, как порядок осуществления операций между МБРР и его членами (разд. 2 и 4 ст. 3 Статей

[196] См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Соглашения МБРР), условия предоставления или гарантирования займов (разд. 4 ст. 3 Статей Соглашения МБРР), использование займов (разд. 5 ст. 3 Статей Соглашения МБРР) и др. Оценивая такую совокупность регулирования в качестве особого порядка, включающего определенные требования, гарантии, принципы, можно сказать, что существует полноценный правовой режим использования средств МБРР[197], уникальный по своим составляющим элементам.

Наконец, следует также заметить, что статус международных организаций явным образом выделяется вследствие наличия у них иммунитетов в виде освобождения от уплаты налогов и сборов, установленных как для самих международных институтов развития, так и для их должностных лиц. Соответственно, данные иммунитеты не предусмотрены для национальных институтов развития. При этом в российском законодательстве предусмотрены не иммунитеты, а отдельные льготы для таких организаций[198].

Наличие таких иммунитетов определяет одну из отличительных особенностей финансово-правового статуса международных институтов развития. Возникает вполне резонный вопрос относительно того, в чем состоит обоснование необходимости наличия у них такого рода преференций. В этом контексте следует согласиться с А. В. Деминым, который утверждает, что льготы в праве всегда нарушают идею равенства, являющейся основополагающей для правового регулирования[199]. Ведь норма права — это общеобязательное (общее) правило поведения[200], а значит, индивидуальное регулирование входит в противоречие с самим характером правовой нормы. Отсюда следует, что введение каких-либо

---

[197] Автор делает вывод, основываясь на понимании категории «правовой режим», которое находит свое отражение в научных исследованиях. См.: *Шамсунова Э. Ф.* Правовые режимы (теоретический аспект) : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 15; *Беляева Г. С.* Правовой режим: понятие и признаки // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2021. Т. 25. № 1. С. 291; *Барзилова И. С.* Понятие и юридическая природа правовых режимов // Lex russica. 2013. № 11. С. 1169–1175.

[198] Так, например, в соответствии с подп. 3 и 3.2 п. 3 ст. 49 Налогового кодекса РФ не подлежат налогообложению (освобождаются от налогообложения) налогом на добавленную стоимость операции банка развития — государственной корпорации. Согласно подп. 34 п. 1 ст. 251 Налогового кодекса РФ доходы банка развития — государственной корпорации не учитываются при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций. Сюда следует также отнести льготы, предоставляемые институтам развития как участникам специальных инвестиционных контрактов (см., напр.: ст. 26.2 Закона Московской области от 24.11.2004 № 151/2004-ОЗ «О льготном налогообложении в Московской области» (ред. от 29.12.2022) // Вестник Московской областной Думы. 2004. декабрь).

[199] См.: *Демин А. В.* Нормы налогового права : монография. Красноярск : Сибир. федерал. ун-т, 2010. С. 41.

[200] См.: *Алексеев С. С.* Общая теория права : в 2 т. Т. 2. М. : Юрид. лит., 1982. С. 31.

преференций должно всегда носить исключительный характер, быть обоснованным и оправданным с точки зрения разумных критериев.

Как отмечается в отечественной доктрине, в первой половине XX века процесс оформления статуса международных организаций сопровождался частой практикой предоставления таким организациям налоговых иммунитетов[201]. В части обоснования предоставления международным институтам развития таких преференций И. И. Кучеровым указывается, что целью предоставления налоговых иммунитетов, то есть установленных международными-правовыми нормами привилегий, предполагающих изъятие из общего режима налогообложения, является организация необходимых условий для нормального функционирования таких организаций[202]. Применительно к необходимости обеспечения стабильного функционирования институтов развития (в первую очередь, следует вести речь об обеспечении финансовой стабильности их деятельности) вопрос предоставления иммунитетов является актуальным: государства должны стремиться создать максимально благоприятные условия для структур, действующих в публичных интересах.

Именно указанными причинами обусловлена практика предоставления иммунитетов международным институтам развития, которая показывает, что у таких институтов фактически отсутствует какая-либо фискальная зависимость. При этом отметим, что у международных институтов развития параметры (элементы) таких иммунитетов во многом схожи и состоят в следующем:

1) подлежат освобождению от налогов и таможенных пошлин активы, имущество, доходы[203], а также операции и сделки института развития, при этом

---

[201] См.: *Шахматьев А. А.* Международное налоговое право. М. : Междунар. отн., 2014.

[202] См.: *Кучеров И. И.* Налоговые привилегии и иммунитеты как институты международного налогового права // Финансовое право. 2007. № 4.

[203] См.: ст. 53 Соглашения об учреждении Европейского банка реконструкции и развития // EBRD : site. URL: https://www.ebrd.com/downloads/research/guides/basicsru.pdf (дата обращения: 16.01.2023); ст. 32 Соглашения об учреждении Евразийского банка развития (Астана, 12 января 2006 г.) // EBR : site. URL: https://eabr.org/upload/iblock/893/soglashenie-ob-uchrejdenii-banka.pdf (дата обращения: 16.01.2023); ст. 47 Соглашения об учреждении Многостороннего агентства по инвестиционным гарантиям (МАГИ) // MIGA : site. URL: https://www.miga.org/sites/default/files/archive/Documents/MIGA%20Convention%20February%202016.pdf (дата обращения: 16.01.2023).

институт развития также освобождается от обязанностей по сбору или уплате любых налогов и пошлин[204];

2) оклады и жалования, выплачиваемые институтом развития, никакими налогами не облагаются[205];

3) обязательства или ценные бумаги, выпускаемые институтом развития, также освобождаются от налогов при определенных условиях[206].

Изучение отмеченных особенностей правового регулирования деятельности международных институтов развития позволяет заключить, что каким бы ни было видовое разнообразие таких субъектов в международной практике, характерные для них признаки, отличающие такие организации от национальных институтов развития (особый порядок формирования и использования ресурсов, наличие иммунитетов), обусловливаются именно наличием у них статуса международной организации.

Статус таких организаций, безусловно, предполагает осуществление ими трансграничной деятельности, в том числе в рамках сотрудничества с Российской Федерацией. Как справедливо отмечается в доктрине, «любое государство заинтересовано в участии международных институтов развития в осуществлении инвестиционной деятельности на его территории и стремится создать для такого участия благоприятные условия»[207].

Следует, однако, учитывать, что подобные интеграционные процессы зависят от взаимоотношений конкретного государства с другими государствами. Ю. А. Тихомиров в этом смысле отмечает следующее: «…надо учитывать тенденцию увеличения количества негосударственных участников международных отношений в лице национальных и транснациональных

---

[204] См.: разд. 9 Статей Соглашения Международного банка реконструкции и развития» (вместе со «Шкалой А: подписки», «Шкалой В: выбор исполнительных директоров»). С. 74–93; ст. 32 Соглашения об учреждении Евразийского банка развития (Астана, 12 января 2006 г.).

[205] См.: разд. 9 ст. 6 Статей Соглашения Международной финансовой корпорации (с изм. и доп. от 27.06.2012); разд. 9 ст. 7 Статей Соглашения Международного банка реконструкции и развития (вместе со «Шкалой А: подписки», «Шкалой В: выбор исполнительных директоров»). С. 74–93; ст. 32 Соглашения об учреждении Евразийского банка развития (Астана, 12 января 2006 года).

[206] См.: разд. 9 ст. 6 Статей Соглашения Международной финансовой корпорации (с изм. и доп. от 27.06.2012); см. ст. 32 Соглашения об учреждении Евразийского банка развития (Астана, 12 января 2006 года).

[207] *Кузнецов С. В.* Правовые формы участия институтов развития в организации проектного финансирования в России // Право и экономика. 2016. № 2. С. 16–21.

экономических структур, неправительственных организаций, общественных объединений. Их действия на международной арене носят разно-векторный характер и нередко вопреки государственной политике тех или иных стран. Всеобщий публичный интерес, общие международные региональные и иные интересы отодвигаются корпоративными интересами»[208]. Соответственно, динамика отношений одного государства с другими политическими акторами непосредственно влияет на взаимодействие на международном уровне, а в рассматриваемом случае — на то, каким образом выстраивается взаимодействие такого государства (или субъектов, представляющих его интересы, что по сути то же самое) с международными институтами развития.

В таком контексте представляется важным затронуть вопрос взаимодействия России с международными институтами развития.

Заметим, что мировая институциональная система, созданная в целях содействия международному развитию, затрагивает и Российскую Федерацию[209]. В России в 2014 г.[210] была утверждена Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию (далее — Концепция). Концепция, являясь документом стратегического планирования, формирует концептуальную основу для осуществления Россией деятельности, направленной на устойчивое социально-экономическое развитие государств — получателей помощи, урегулирование кризисных ситуаций, возникающих вследствие стихийных бедствий, техногенных катастроф и других чрезвычайных ситуаций, внутренних и (или) международных конфликтов. В соответствующей Концепции предусмотрена поддержка государством реализации программ

---

[208] *Тихомиров Ю. А.* Суверенитет в условиях глобализации // Право и политика. 2006. № 11. С. 37–44.

[209] По данным Минфина России, Российская Федерация является участницей более 15 международных институтов развития, представителями от России в которых являются государственные гражданские служащие (за исключением исполнительных директоров в Группе Всемирного банка, Европейском банке реконструкции и развития), определенные отдельными решениями Президента РФ или Правительства РФ (см.: Минфин России : сайт. URL: https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/international/development_institutions_participation_rf/# (дата обращения: 16.01.2023).

[210] В данной Концепции подробным образом изложены цели, задачи, принципы, основные направления такой политики, а также описано, каким образом организуется деятельность Российской Федерации по оказанию помощи государствам — получателям данной помощи, включая требования к оценке эффективности использования бюджетных ассигнований федерального бюджета на содействие международному развитию (см.: Указ Президента РФ от 20.04.2014 № 259 «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию» // СЗ РФ. 2014. № 17. Ст. 2036.

содействия международному развитию в приоритетных направлениях, государствах и регионах структурами российского бизнес-сообщества и неправительственными организациями за счет их собственных средств (п. 17 Концепции).

Вместе с тем напряженная ситуация в сфере международных отношений создает отнюдь неблагоприятные условия для реализации указанных программ содействия международному развитию с участием как самого российского государства, так и национальных институтов развития.

Указанное находит свое непосредственное выражение при взаимодействии с конкретными международными институтами развития. Так, группа Всемирного банка, которая прекратила предоставление российскому государству финансирования еще в 2014 г. по причине введения в отношении него экономических санкций, в 2022 г. в целом объявила о прекращении реализации всех программ группы Всемирного банка в России[211]. Несмотря на это, известно, что за период с 1992 по 2014 г. МБРР, являющийся ключевой структурой группы Всемирного банка, одобрил для России 71 заем в общей сумме 14,35 млрд долл.[212]

Сложная обстановка на международной арене может, однако, не только демонстрировать проблемы сотрудничества государства с международными институтами развития. Применительно к этому заметим, что трудности взаимодействия развивающихся стран с международными финансовыми институтами привели к возникновению межгосударственного экономического союза — БРИКС, при котором создан новый институт развития — Новый банк развития.

Отсюда следует, что имеющиеся сложности во взаимоотношениях государств на международном уровне могут не только приводить к прекращению сотрудничества с уже имеющимися международными институтами развития, но и могут приводить к созданию новых региональных (или субрегиональных)

---

[211] См.: World Bank Group Statement on Russia and Belarus // The world bank : site. URL: https://www.worldbank.org/en/news/statement/2022/03/02/world-bank-group-statement-on-russia-and-belarus (дата обращения: 13.04.2023).

[212] См.: *Бурденко Е. В.* Ретроспективный анализ сотрудничества России с международными организациями с 1992 по 2021 год // Экономические отношения. 2022. Т. 12. № 3. С. 482–483.

институтов развития, что показывает острую необходимость в наличии подобных интеграционных институтов развития в современном меняющемся мире.

Несмотря на то что отношения между государствами, основанные на столкновении или сближении интересов, постоянно меняются, более или менее стабильной является правовая материя, благодаря которой заложены предпосылки для возможного сотрудничества с международными институтами развития. С другой стороны, возможно изменение и правового регулирования, которое является следствием улучшения / ухудшения обстановки на международной арене. Продемонстрируем примеры как первого, так и второго тезисов.

Применительно к бюджетно-правовым аспектам взаимодействия с международными институтами развития, правовая основа для взаимодействия международными институтами развития установлена в рамках бюджетного законодательства. Так, например, профиль деятельности международных институтов развития, (в частности, уже упомянутого международного института развития — МБРР[213]), может предполагать в том числе осуществление деятельности по предоставлению заимствований публично-правовым образованиям, осуществляемых в соответствии со ст. 103 Бюджетного кодекса РФ[214]. Соответственно, международные институты развития с точки зрения положений бюджетного законодательства следует рассматривать в качестве кредиторов («международных финансовых организаций»), которые участвуют в правоотношениях по привлечению государством внешних заимствований.

В российской правовой системе предусмотрен также механизм поддержки самих международных финансовых институтов в рамках проектного финансирования[215] при реализации такими субъектами инвестиционных проектов

---

[213] См. подробнее: ст. 1 Статей Соглашения Международного банка реконструкции и развития.

[214] Исходя из данной статьи, к государственным внешним заимствованиям Российской Федерации относятся заемные средства привлеченные от имени Российской Федерации в федеральный бюджет путем размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации и в форме кредитов от кредитных организаций, иностранных государств, международных финансовых организаций и (или) иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации как заемщика, выраженные в иностранной валюте (ст. 3 БК РФ).

[215] Проектное финансирование направлено на создание механизма финансирования инвестиционных проектов, предусматривающего предоставление денежных средств заемщикам на основании договоров синдицированного кредита (займа), с применением мер государственной поддержки.

на территории России[216]. Такой механизм финансирования проектов представляется довольно оптимальным для всех участников проекта, поскольку предполагает распределение рисков между ними. Отдельно следует отметить, что для такого способа финансирования характерно предъявление требований к международной финансовой организации в целях ее участия в программе поддержки инвестиционных проектов[217], при этом в случае соответствия указанным требованиям международная финансовая организация получает возможность участия в реализации инфраструктурного проекта с получением государственной поддержки в виде государственной гарантии Российской Федерации, обеспечивающей до 25 % возврата кредита. В результате при наличии заинтересованности государства в реализации проекта, представляющего интерес также для международного института развития, государство способно обеспечить указанным образом необходимые условия, содействуя реализации такого проекта.

Наряду с вышеуказанным, право может подвергаться изменениям исходя из текущий обстановки, связанной с осложнением международных отношений, т. е. фактически подстраиваться под меняющуюся ситуацию.

Так, обратим внимание, что сначала специальные экономические меры, предпринятые Россией в связи с недружественными действиями Соединенных Штатов Америки и примкнувших к ним иностранных государств и международных организаций, применялись в отношении, условно говоря, «дружественных» международных институтов развития, деятельность которых не связана с указанными недружественными государствами[218]. Однако впоследствии, такие институты развития как Азиатский банк инфраструктурных инвестиций, Международный банк экономического сотрудничества, Международный инвестиционный банк, Новый банк развития, Российско-Кыргызский Фонд

---

[216] См.: постановление Правительства РФ от 11.10.2014 № 1044 «Об утверждении Программы поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования» // СЗ РФ. 2014. № 42. Ст. 5751.

[217] См.: п. 9 Программы поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования (утверждена постановлением Правительства РФ от 11.10.2014 № 1044).

[218] См.: Указ Президента РФ от 28.02.2022 № 79 «О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Соединенных Штатов Америки и примкнувших к ним иностранных государств и международных организаций» // СЗ РФ. 2022. № 10. Ст. 1465.

развития были выведены из-под действия некоторых специальных экономических мер[219], в том числе в части отмены запрета осуществление валютных операций, связанных с предоставлением резидентами в пользу нерезидентов иностранной валюты по договорам займа, а также валютных ограничений, установленных Банком России.

Представляется, что отмена соответствующих мер способна не только облегчить совершение операций с участием таких международных институтов развития, но и обеспечить создание необходимых условий для того, чтобы подобные организации во взаимодействии и сотрудничестве с Россией (национальными институтами развития) могли выступить своего рода «заменой» многосторонних институтов развития, связанных с недружественными государствами.

Таким образом, вышеприведенный анализ показывает, что к настоящему моменту имеется комплексное регулирование, определяющее как вектор взаимодействия с международными институтами развития, так и способы такого взаимодействия. Вместе с тем было продемонстрировано, что в текущий период для России с точки зрения международных отношений открывается возможность для налаживания и установления более тесного взаимодействия с международными институтами развития в рамках отдельных региональных объединений, что, в конечном счете, необходимо для проведения дальнейшей бесперебойной работы по развитию совместных проектов на международном уровне.

При исследовании вопросов совместной деятельности международных институтов развития и российского государства видится необходимость не сосредоточиваться только на констатации невозможности дальнейшего сотрудничества с «основными» подобными организациями, а рассматривать протекающие политические и экономические процессы с учетом возможных

[219] См.: Указ Президента РФ от 15.10.2022 № 738 «О применении некоторых указов Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 42. Ст. 7160.

положительных последствий, даже если таковые на первый взгляд кажутся побочными и второстепенными.

По результатам анализа деятельности и особенностей статуса международных институтов развития было установлено следующее.

Показано, что институты развития, действующие на международном уровне, отличаются широким разнообразием, различаясь по целям и формам деятельности, а также по присущему им статусу. Сообразуясь с фактом создания обширной сети международных институтов развития и глобальными целями развития, отдельные государства также учреждают разветвленную систему национальных институтов развития, обеспечивающих достижение социально-значимых целей внутри государств. В этом аспекте прослеживается воздействие именно международных институтов развития.

Одновременно с этим, будучи разнородными организациями, такие субъекты подлежат отнесению именно к числу институтов развития, что определяется главным образом целями их деятельности (обеспечение развития). Именно направленность деятельности этих специализированных организаций позволяет выделить их в отдельную специфическую группу такого рода субъектов.

Анализ статуса институтов развития, действующих на международном уровне, также продемонстрировал, что в большей степени такой статус определяется фактом отнесения их к числу международных организаций. При этом разнообразие таких организаций неизбежным образом определяет их специфический правовой статус в зависимости от того, в чем состоит его деятельность, какие цели он преследует и т. д. Тем не менее в том случае, когда речь идет о выявлении ключевых особенностей их правового статуса, отличающих их от национальных институтов развития, наличие у них статуса международной организации не может не приниматься во внимание, поскольку именно оно главным образом характеризует специфику данных субъектов.

Относительно взаимодействия российских и международных институтов развития можно заключить, что в текущий период в условиях напряженной геополитической ситуации такое взаимодействие носит, скорее, ограниченный

характер и проявляется во взаимоотношениях только в рамках регионального сотрудничества.

§ 1.4. Институты развития как участники финансовых правоотношений

Целостное представление о том, каким образом институты развития участвуют в финансовой деятельности, с одной стороны, может быть получено только исходя из анализа их деятельности в качестве участников финансовых правоотношений. Именно в ходе правоотношений, которые, по определению С. С. Алексеева, выражают «особую общественную связь между лицами, связь через их права и обязанности»[220], институты развития выступают как носители прав и обязанностей. С другой стороны, вне общего аспекта участия таких субъектов в финансовой деятельности, раскрытие их бюджетно-правового статуса в рамках настоящей работы оценивается нами как затруднительная задача, если не проследить некоторые общие аспекты их участия в финансовых правоотношениях. Такие аспекты, о которых будет идти речь далее, призваны обеспечить понимание того, какие черты (а также тенденции регулирования деятельности) характерны для институтов развития в области финансов.

В этой связи до перехода к детальному изучению вопросов о деятельности институтов развития в бюджетно-правовой сфере представляется необходимым в целом рассмотреть, как такие субъекты реализуют свой статус в финансовой деятельности, в какой роли они выступают в тех или иных финансовых правоотношениях, а также в какой взаимосвязи они состоят с другими субъектами финансовых правоотношений.

Способность участвовать в таких правоотношениях, связанных с аккумуляцией, распределением (перераспределением) и использованием централизованных и децентрализованных денежных средств (т. е. ограниченных предметом финансового права), определяется наличием у институтов развития

[220] *Алексеев С. С.* Указ. соч. Т. 2. С. 85.

финансовой правосубъектности, которая является основой их финансово-правового статуса.

Если говорить о виде присущей институтам развития правосубъектности, исходя из данной в науке классификации[221], то представляется возможным заключить, что институты развития обладают специальной правосубъектностью, что обусловлено их возможностью участия только в определенных финансовых правоотношениях. Такую точку зрения ярко иллюстрирует разделение институтов развития на участников и неучастников бюджетного процесса, из которых последние (большинство институтов развития являются именно неучастниками бюджетного процесса в этом аспекте) вовсе не участвуют в бюджетных процессуальных отношениях[222].

Надо признать, что финансовая правосубъектность юридических лиц в правовой науке вполне обоснованно оценивается как юридический признак (свойство), который является производным от гражданской правосубъектности[223]. Это связано с тем, что любое общественное образование может стать участником административных, трудовых, финансовых правоотношений лишь в связи с тем, что оно было образовано (учреждено) в качестве юридического лица — участника гражданских правоотношений. Аналогичным образом финансовая правосубъектность институтов развития является вспомогательным, дополнительным признаком по отношению к их гражданской правосубъектности, поскольку они, как замечалось в параграфе 1.1 настоящей работы, являются прежде

---

[221] В науке выделяют три вида правосубъектности: общую (способность лица быть субъектом права), отраслевую (способность лица участвовать в правоотношениях, предусмотренных отраслью права, в качестве субъекта этой отрасли права), и специальную (способность лица выступать в качестве субъекта определенных правоотношений в рамках отрасли права) (см.: *Алексеев С. С.* Указ. соч. Т. 2. С. 144–145).

[222] Указанное разделение изложено в целях подчеркнуть тезис о том, что неучастники бюджетного процесса не являются субъектами бюджетных процессуальных отношений в принципе. Одновременно с этим, следует оговориться, что автором не может не учитываться, тот факт, что субъекты бюджетных процессуальных отношений (например, главные распорядители бюджетных средств, среди которых есть также институты развития) могут участвовать в материальных бюджетных правоотношениях.

[223] См.: *Козлова Н. В.* Правосубъектность юридического лица. М. : Статут, 2005; *Грось Л.* Участие публично-правовых образований в отношениях собственности: гражданско-правовые проблемы // Хозяйство и право. 2001. № 5. С. 33. Указанную точку зрению разделяет также С. В. Рыбакова, исследуя вопросы правосубъектности кредитных организаций и приходя к выводу о том, что у данных организаций финансовая правосубъектность является дополнительной, в то время как основная правосубъектность связана с действием норм гражданского права (см.: *Рыбакова С. В.* Акцессорная правосубъектность кредитных организаций: к постановке проблемы // Финансовое право. 2015. № 2. С. 9–12).

всего юридическими лицами, учрежденными в соответствии с правилами гражданского законодательства. Уже в силу факта их создания в качестве юридических лиц они приобретают возможность участвовать в целом ряде как частноправовых, так и публично-правовых отношений.

Указанное ориентирует на то, чтобы точным образом разграничивать элементы правосубъектности институтов развития, регулирование деятельности которых имеет комплексный, межотраслевой характер. В этом отношении нельзя не согласиться с точкой зрения С. В. Рыбаковой, утверждающей, что различная правовая природа элементов правосубъектности одного и того же лица обусловливает нетождественность их правового режима (применяемые способы и приемы правового регулирования, принципы и задачи и т. д.)[224].

Как уже было показано в параграфе 1.1 данной работы, институтам развития присущи особенности, которые выделяют данных лиц среди других юридических лиц. Несмотря на то что институты развития имеют особый правовой статус, предполагающий одновременно наличие у них статуса хозяйствующего субъекта и статуса «агента публичной власти», изучение вопросов участия таких лиц в финансовых правоотношениях становится бессмысленным. Вне учета данной дихотомии будет невозможным принять во внимание специфику общественных отношений в сфере финансово-правового регулирования, складывающихся с участием институтов развития. В связи с этим в ходе рассмотрения данных правоотношений исследовательский интерес представляет то, каким образом специфические особенности данных субъектов проявляются в соответствующих видах финансовых правоотношений.

Участие институтов развития в финансовых правоотношениях, как будет показано далее, наглядным образом демонстрирует двойственность правового статуса таких субъектов, которые являются субъектами и частного, и публичного права. Данный тезис находит свое воплощение сразу в нескольких видах

[224] См.: *Рыбакова С. В.* Финансовая правосубъектность кредитных организаций // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 47–54.

финансовых правоотношений. Рассмотрим данные правоотношения более подробно.

В бюджетных правоотношениях, которые занимают центральное место в системе финансового права, институты развития выступают прежде всего в качестве участников *правоотношений по использованию средств бюджета,* являясь прежде всего получателями бюджетной поддержки. Сама по себе возможность участия таких организаций в данных правоотношениях связана с необходимостью финансового обеспечения за счет средств бюджетов для целей осуществления ими социально-значимой деятельности. Разнообразие форм финансового обеспечения институтов развития, которое следует из положений закона о бюджете[225], позволяет сделать вывод о том, что данные субъекты являются активными участниками отношений, связанных с использованием бюджетных средств (как получающие средства бюджетов в виде субсидий[226], имущественных взносов[227], в результате осуществления за счет бюджетных средств взносов в уставный капитал и т. д.).

Правовым основанием таких отношений являются расходные обязательства[228]. Именно расходные обязательства, по выражению Н. А. Поветкиной, являются «диалектическим основанием, причиной финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления и, следовательно, основанием и причиной формирования и реализации расходов бюджетов»[229].

---

[225] См.: прил. 12 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // СЗ РФ. 2022. № 50 (Ч. 1). Ст. 8760 (текст Федерального закона, приложения 1–10, 12, начало приложения 15).

[226] Например, субсидии автономной некоммерческой организации «Агентство по технологическому развитию», субсидии некоммерческой организации Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий

[227] Имущественный взнос Российской Федерации в государственную корпорацию развития «ВЭБ.РФ» на компенсацию части затрат по исполнению обязательств по внешним заимствованиям, Имущественный взнос Российской Федерации в Государственную корпорацию по космической деятельности «Роскосмос» в целях создания космического комплекса высокоэллиптической системы обеспечения широкополосного спутникового доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в труднодоступной и удаленной местности

[228] Расходные обязательства — обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета (ст. 6 БК РФ).

[229] *Поветкина Н. А.* Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 65–70.

Нами уже обращалось внимание, что возможна различная правовая идентификации институтов развития, являющихся адресатами бюджетной поддержки. В частности, обратим внимание на уже упоминавшуюся относительно новую категорию (введена в БК РФ Федеральным законом от 01.07.2021 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 4 статьи 242.17 Бюджетного кодекса Российской Федерации») — «получатель средств из бюджета»[230].

При более близком рассмотрении становится ясно, что категория «получатель средств из бюджета», обозначающая статус отдельного участника бюджетных правоотношений, лишь в ограниченной степени может быть применена к институтам развития. Повторимся, что получение данными организациями средств бюджета может осуществляться и в других формах финансирования за счет средств бюджета (например, посредством предоставления государственных гарантий, имущественных взносов и т. д.). Кроме того, исходя из буквального содержания определения, к указанной категории не относятся участники бюджетного процесса и бюджетные (автономные) учреждения, что не позволяет отнести к числу получателей средств из бюджета отдельные институты развития[231]. Как следствие, статус «получателя средств из бюджета» не охватывает всех случаев получения институтами развития бюджетных средств.

---

[230] В качестве такого получателя выступает юридическое лицо (не являющееся участником бюджетного процесса, бюджетным и автономным учреждением), индивидуальный предприниматель, физическое лицо - производитель товаров, работ, услуг, получающие средства из бюджета на основании государственного (муниципального) контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, договора (соглашения) о предоставлении субсидии, договора о предоставлении бюджетных инвестиций, а также юридическое лицо, которому в случаях, установленных федеральным законом, открываются счета в Федеральном казначействе в соответствии с БК РФ. Как следует из пояснительной записки к проекту Федерального закона № 1100181-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского сопровождения, казначейского обеспечения обязательств и бюджетного мониторинга», введение понятия «получатель средств из бюджета» не предполагает принципиальных изменений концепции бюджетных отношений и обусловлено требованиями отдельных федеральных законов и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, положениями которых предусмотрено открытие юридическим лицам, не являющимся участниками бюджетного процесса (например, государственным унитарным предприятиям), счетов в Федеральном казначействе или финансовых органах субъектов Российской Федерации. Одновременно с этим, полагаем, что введение новой категории обозначает необходимость идентификации лиц, которые подпадают под определение нового термина, именно в качестве «получателей средств из бюджета» (Пояснительная записка к законопроекту // Государственная Дума РФ : сайт. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1100181-7 (дата обращения: 19.01.2023).

[231] Речь идет, в частности, о таких федеральных институтах развития, как федеральное государственное бюджетное учреждение «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере», федеральное государственное бюджетное учреждение «Российский центр научной информации», публично-правовая компания «Единый заказчик в сфере строительства», государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос».

Как отмечалось ранее в параграфе 1.2, наряду с получателями средств из бюджета, в бюджетном законодательстве «частные» субъекты, участвующие в отношениях, связанных с использованием бюджетных средств, могут быть обозначены как юридические лица, учрежденные в отдельных организационно-правовых формах и являющиеся адресатами бюджетной поддержки. Установление правовой идентификации таких лиц позволяет понять, в каком статусе могут выступать институты развития, которые не относятся к категории «получателей средств из бюджета». Как следует из норм БК РФ, правовая идентификация указанных юридических лиц зависит от их организационно-правовой формы: например, положениями ст. 78.1 БК РФ урегулирован порядок предоставления субсидий *бюджетным и автономным учреждениям* на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания, а нормами ст. 78.3 — порядок предоставления субсидий *государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям*.

Подобный пример демонстрирует неразрывную связь между гражданско-правовым и бюджетно-правовым регулированием деятельности институтов развития. В настоящем случае фактически находит свое подтверждение развивающий характер финансовой правосубъектности по отношению к базовой, гражданской правосубъектности институтов развития. В результате тот факт, что такая категория субъектов представлена организациями в различных организационно-правовых формах определяет наличие нескольких, специфических, отличающихся друг от друга режимов предоставления бюджетных средств таким субъектам.

Если в целом рассматривать состав участников правоотношений, возникающих при расходовании средств бюджетов, то необходимо отметить, что институты развития, будучи адресатами бюджетной поддержки, выступают одной из сторон материального правоотношения по осуществлению расходов из бюджетов, в то время как другой стороной является субъект, обладающий процессуальными правами на стороне получателя бюджетных средств. Последний участвует в первую очередь в процессуальных отношениях по осуществлению расходов наряду с органом, исполняющим бюджет, а уже затем — в материальных

отношениях с участием получающего бюджетную поддержку юридического лица — института развития.

Интересующие нас субъекты принимают участие и в бюджетных правоотношениях, в которых преобладает императивный метод регулирования, при этом институты развития ставятся в один ряд с другими субъектами.

Ю. А. Тихомиров отмечает, что для публично-правового регулирования характерен императивный метод, когда субъект с властными полномочиями устанавливает нормы в одностороннем порядке, общеобязательный характер которых задает ту или иную программу правового поведения, деятельности правообязанных субъектов и фактически определяет диапазон выбора ими вариантов правомерного поведения[232]. Преобладание в системе финансово-правовых норм обязывающих (императивных) норм, таким образом, обеспечивает детальное юридическое упорядочение отношений с тем, чтобы обеспечить стабильный, четко регламентированный характер соответствующих отношений. Подобная ситуация складывается и в ряде правоотношений с участием институтов развития. Рассмотрим их более подробно.

Обозначенные свойства финансовых правоотношений особенно ярко выражаются в ходе процессуальных отношений, поэтому прежде всего следует указать, что институты развития могут выступать в роли участников бюджетного процесса с присущими таким участникам бюджетными полномочиями, в результате реализации которых данные лица вступают во взаимодействие с иными участниками бюджетного процесса (положения гл. 18 БК РФ). Обратим внимание, что среди участников бюджетного процесса можно выделить лишь отдельные институты развития. Исходя из бюджетной классификации Российской Федерации, на федеральном уровне к институтам развития — участникам бюджетного процесса отнесены такие субъекты, как:

- федеральное государственное бюджетное учреждение «Российский центр научной информации» (главный распорядитель бюджетных средств[233]);

---

[232] См.: *Тихомиров Ю. А.* Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5.

[233] См.: приложение № 7 к приказу Минфина России № 75н.

- федеральное государственное бюджетное учреждение «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» (главный распорядитель бюджетных средств[234]);

- публично-правовая компания «Единый заказчик в сфере строительства» (осуществляет полномочия главного распорядителя бюджетных средств[235], получателя средств федерального бюджета, главного администратора доходов[236] и администратора доходов федерального бюджета при обеспечении строительства объектов, а также при предоставлении ему субсидий их федерального бюджета в соответствии со ст. 5 Федерального закона от 22.12.2020 № 435-ФЗ «О публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[237] (ч. 2 ст. 4);

- ГК «Росатом» (главный администратор доходов[238], главный администратор источников финансирования дефицитов[239], главный распорядитель средств бюджета[240]);

- государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» (главный администратор доходов[241], главный администратор источников финансирования дефицитов[242], главный распорядитель средств бюджета[243]).

Также отметим, что с учетом того, что фактически перечень лиц, участвующих в бюджетном процессе, определяется законом о бюджете (либо актом Правительства РФ), можно утверждать, что участие таких субъектов в бюджетных процессуальных правоотношениях носит циклический характер. Как следствие, наличие у данных лиц бюджетной правосубъектности предполагает ежегодное ее подтверждение путем принятия соответствующего акта.

---

[234] См.: Там же.
[235] См.: Там же.
[236] См.: приложение № 3 к приказу Минфина России № 75н.
[237] См.: СЗ РФ. 2020. № 52 (Ч. 1). Ст. 8581.
[238] См.: приложение № 3 к приказу Минфина России № 75н.
[239] См.: приложение № 6 к приказу Минфина России № 75н.
[240] См.: приложение № 7 к приказу Минфина России № 75н.
[241] См.: приложение № 3 к приказу Минфина России № 75н.
[242] См.: приложение № 6 к приказу Минфина России № 75н.
[243] См.: приложение № 7 к приказу Минфина России № 75н.

Что касается контрольных бюджетных правоотношений, следует отметить, что участие институтов развития в таких правоотношениях предопределяется самим фактом наличия у них статуса участника бюджетного процесса либо в силу факта получения ими бюджетных средств. Указанное обусловлено тем, что виды объектов государственного (муниципального) финансового контроля, предусмотренные п. 1 ст. 266.1 БК РФ, выделяются в зависимости от организационно-правовой формы (например, к их числу относятся государственные корпорации), от статуса в бюджетном процессе (в частности, главные распорядители бюджетных средств), а также в зависимости от их участия в материальных бюджетных правоотношениях (к последним относятся, например, юридические лица, получающие средства из соответствующего бюджета на основании договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета и (или) государственных (муниципальных) контрактов).

В процессе таких правоотношений складывается взаимодействие между институтами развития, являющимися объектами контроля, с контролирующими субъектами, такими как Счетная палата Российской Федерации (далее — Счетная палата РФ), которая осуществляет внешний финансовый контроль и Федеральным казначейством, осуществляющим внутренний финансовый контроль. В контролирующих бюджетных правоотношениях в отношении институтов развития осуществляется применение мер воздействия со стороны контролирующих субъектов посредством: проведения проверок, ревизий, анализа, обследования, мониторинга, направления заключений, представлений, предписаний, осуществление производства по делам об административных правонарушениях, проведение экспертиз и др. (п. 2 ст. 268.1 и п. 2 ст. 269.2 БК РФ). Как отмечается в юридической литературе, «контролируемые субъекты должны подчиняться правомерному властному воздействию контролирующих субъектов лишь при наличии и в пределах их юридических обязанностей, установленных соответствующими правовыми актами»[244].

[244] *Голубев А. В.* Правовой статус субъектов финансово-бюджетного контроля. М. : Норма, 2011.

Из указанного можно заключить, что основная роль в данных отношениях отведена именно контролирующему субъекту, применяющему меры воздействия в отношении объекта контроля, что отражает своеобразную субординацию, необходимую для должного управления бюджетным фондом.

Рассмотрев некоторые общие аспекты участия институтов развития в бюджетных правоотношениях, следует также обратиться к изучению вопросов их участия в налоговых правоотношениях.

Надо сказать, что в сфере налогообложения специфика их правового статуса наиболее наглядным образом проявляется в ходе отношений, связанных непосредственно с уплатой налога, и в процессе отношений, которые имеют обеспечивающий характер, направлены на создание необходимых условий для надлежащего исполнения налоговой обязанности[245].

Такие правоотношения характеризуются наличием юридической связи, возникающей между публично-правовым образованием в лице его органов (в частности, налоговых органов) и налогоплательщиком, в качестве которого и может выступать институт развития. Так, определяя место налогоплательщиков в налоговом праве, Д. В. Винницкий справедливо относит их к числу частных субъектов, которые выступают в налоговых правоотношениях в роли функционально подчиненной стороны, в то время как в качестве публичных субъектов данный автор рассматривает государственные (муниципальные органы) и общественно-территориальные образования[246].

Приступая к анализу вопросов участия институтов развития-налогоплательщиков в налоговых правоотношениях, прежде следует сказать, для целей квалификации институтов развития в качестве налогоплательщиков в законодательстве о налогах и сборах они отнесены к числу организаций,

---

[245] Такое разделение исходит из дифференциации налоговых правоотношений на две крупных группы: на организационно-имущественные отношения, связанные с исполнением налоговой обязанности, и на организационные, которые носят вспомогательный характер и возникают в процессе налогового администрирования, в ходе осуществления налогового контроля, привлечения к ответственности за совершение налоговых правонарушений, а также обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) должностных лиц налоговых органов (см.: Субъекты налогового права / под ред. Д. В. Винницкого. М., 2000. С. 6; *Кустова М. В., Ногина О. А., Шевелева Н. А.* Налоговое право России. Общая часть. М., 2001. С. 32).

[246] См.: *Винницкий Д. В.* Субъекты налогового права. М., 2000. С. 18, 20.

образованных в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 2 ст. 11 Налогового кодекса Российской Федерации[247] (далее — НК РФ)). Приобретение статуса налогоплательщика у таких организаций традиционно связывается с фактом возникновения у них обязанности по уплате налогов, плательщиками по которым соответственно выступают юридические лица. К числу таких налоговых платежей относятся: налог на добавленную стоимость (п. 1 ст. 143 НК РФ), налог на прибыль организаций (п. 1 ст. 246 НК РФ), транспортный налог (ст. 357 НК РФ), налог на имущество организаций (п. 1 ст. 373 НК РФ), земельный налог (п. 1 ст. 388 НК РФ).

Институты развития, выступая в качестве налогоплательщиков, являющихся центральным субъектом налоговых правоотношений, участвуют во всех группах правоотношений, обозначенных в ст. 2 НК РФ:

- в отношениях по установлению, введению[248] и взиманию налогов (в ходе исполнения налогоплательщиком налоговой обязанности);

- в отношениях, возникающих в процессе осуществления налогового контроля (гл. 4 НК РФ);

- в отношениях, связанных с обжалованием актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц (если соответствующие акты, действия (бездействие) нарушают права налогоплательщика (ст. 137 НК РФ));

- в отношениях, связанных с привлечением к ответственности за совершение налогового правонарушения (если налогоплательщиком совершено деяние, за которое предусмотрена ответственность в соответствии с НК РФ (ст. 106 НК РФ).

---

[247] См.: Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ // Там же. 2000. № 32. Ст. 3340.

[248] Согласимся с точкой зрения С. А. Ядрихинского, исходя из которой в отношениях по установлению (введению) налогов одной из сторон выступает публично-правовое образование в лице представительных органов, а другой — фактически все участники отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, которые указаны в ст. 9 НК РФ. Связь указанных лиц проявляется в достаточно абстрактной форме, а правоотношения могут быть охарактеризованы как общерегулятивные (общие). Отсутствие этих отношений означало бы невозникновение юридических последствий в связи установлением и введением налогов, которыми затрагивается сфера интересов неопределенного круга лиц, в том числе налогоплательщиков (см.: *Ядрихинский С. А.* Отношения по установлению налогов как общерегулятивные налоговые отношения // Lex russica. 2019. № 5. С. 60–71.

Вместе с тем обратим внимание, что в процессе участия институтов развития в налоговых правоотношениях в качестве налогоплательщиков выделяются отличительные особенности статуса отдельных институтов развития.

Указанные особенности могут выделяться опять же в силу разнообразия организационно-правовых форм, в которых учреждены соответствующие организации. В частности, учреждение институтов развития в какой-либо организационно-правовой форме некоммерческой организации обусловливает особенности определения подлежащего налогообложению дохода[249], особенности расчета амортизации[250] и возможность создания резерва расходов[251] для целей расчета налога на прибыль организаций. Соответственно, в данном случае экономическая деятельность хозяйствующего субъекта (института развития) в качестве организации, основной целью деятельности которой не является извлечение прибыли, влияет на определение размера ее налоговой обязанности. И, хотя данная особенность присуща не только институтам развития, а всем некоммерческим организация, указанное ярко иллюстрирует, в какой степени может различаться правовой статус институтов развития в финансовых правоотношениях.

На размер налоговой обязанности также могут влиять способы осуществления институтами развития своей деятельности: так, если институт развития выступает в качестве инвестора по специальному инвестиционному контракту[252] и

---

[249] Например, в соответствии с п. 2 ст. 43 НК РФ не признаются дивидендами *выплаты некоммерческой организации* на осуществление ее основной уставной деятельности (не связанной с предпринимательской деятельностью), произведенные хозяйственными обществами, уставный капитал которых состоит полностью из вкладов этой некоммерческой организации.

[250] Как следует из п. 2 ст. 256 НК РФ, не подлежит амортизации имущество *бюджетных организаций*, за исключением имущества, приобретенного в связи с осуществлением предпринимательской деятельности и используемого для осуществления такой деятельности, а также имущество *некоммерческих организаций*, полученное в качестве целевых поступлений или приобретенное за счет средств целевых поступлений и используемое для осуществления некоммерческой деятельности.

[251] Так, в соответствии с п. 3 ст. 267.3 НК РФ *налогоплательщики — некоммерческие организации*, кроме созданных в форме государственной корпорации, государственной компании, объединения юридических лиц, вправе создавать резерв предстоящих расходов, связанных с ведением предпринимательской деятельности и учитываемых при определении налоговой базы.

[252] Согласно ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (см.: СЗ РФ. 2015. № 1 (Ч. 1). Ст. 41) по специальному инвестиционному контракту одна сторона — инвестор в предусмотренный этим контрактом срок своими силами или с привлечением иных лиц обязуется создать либо модернизировать и (или) освоить производство промышленной продукции на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а другая сторона — Российская Федерация или субъект Российской Федерации в течение такого срока обязуется осуществлять меры стимулирования деятельности в сфере промышленности, предусмотренные законодательством Российской Федерации или законодательством субъекта Российской Федерации в момент заключения специального инвестиционного контракта.

соответствует требованиям, указанным в п. 1 ст. 25.16 НК РФ[253], то указанным организациям могут быть предоставлены льготы по налогу на прибыль организаций (абз. 10 п. 1, п. 1.14 ст. 284, ст. 284.9 НК РФ), а также по налогу на имущество организаций (п. 2 ст. 372 НК РФ), транспортному (ст. 356 НК РФ) и земельному налогам (п. 2 ст. 387 НК РФ) при установлении таких налогов на региональном и местном уровнях власти.

Специфика статуса институтов развития, действующих в качестве налогоплательщиков, может быть обусловлена в том числе особенностями статуса конкретной организации. Подобные особенности устанавливаются применительно к статусу такого института развития, как государственная корпорация «ВЭБ.РФ»: в отношении данной государственной корпорации распространяются положения первой части НК РФ, предусмотренные в отношении банков[254] (п. 5 ст. 11 НК РФ); при предоставлении ГК «ВЭБ.РФ» банковской гарантии не действуют требования, применяемые к банковским гарантиям в соответствии с п. 3 ст. 74.1 НК РФ (п. 4.1 ст. 74.1 НК РФ); освобождаются от обложения налогом на добавленную стоимость отдельные операции (подп. 3 п. 3 ст. 149 НК РФ) и при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций не учитываются доходы и расходы ГК «ВЭБ.РФ» (подп. 34 п. 1 ст. 251 НК РФ); установлены специальные правила о непризнании контролируемой задолженностью непогашенной задолженностью, если долговое обязательство возникло перед ГК «ВЭБ.РФ» (подп. 1 п. 9 ст. 269 НК РФ).

---

[253] В соответствии с указанным положением для целей законодательства Российской Федерации о налогах и сборах налогоплательщиком — участником специального инвестиционного контракта признается лицо, являющееся стороной специального инвестиционного контракта, заключенного в соответствии с Федеральным законом от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», не являющееся участником консолидированной группы налогоплательщиков, резидентом особой экономической зоны любого типа или территории опережающего развития, участником (правопреемником участника) регионального инвестиционного проекта, участником свободной экономической зоны и (или) резидентом свободного порта Владивосток и не применяющее специальные налоговые режимы, предусмотренные частью второй НК РФ.

[254] Указанное свидетельствует о том, что ГК «ВЭБ.РФ» обладает комплексным правовым статусом, который присущ банкам в налоговых правоотношениях. В отношении статуса банков в доктрине утверждается следующее: «банки в налоговых отношениях обладают сложной налоговой правосубъектностью: налогоплательщика; плательщика сборов; налогового агента; посредника в перечислении в бюджетную систему Российской Федерации соответствующих сумм налогов, сборов, налоговых недоимок, пеней и налоговых штрафов; субъекта, информирующего налоговые органы и способствующего им в мероприятиях налогового контроля; лица, привлекаемого к обеспечению исполнения налогоплательщиками, плательщиками сборов и налоговыми агентами обязанностей по уплате налогов и сборов. По сути, такого многоаспектного налогового правового статуса нет у других субъектов налоговых правоотношений» (см.: *Попов В. В., Тришина Е. Г.* Участие банков в налоговых правоотношениях: отдельные вопросы правосубъектности и защиты прав // Банковское право. 2015. № 5. С. 50–57.

Надо сказать, данная государственная корпорация занимает особое место в системе институтов развития[255], поскольку, будучи крупнейшим институтом развития в России, деятельность данной организации имеет особую роль в достижении общественно полезных экономических и социальных целей развития, что характерно и для нынешнего периода. Как указывает председатель ГК «ВЭБ.РФ» И. И. Шувалов относительно такого института развития, «кризис, обусловленный распространением коронавирусной инфекции в 2020 г., показал значимость института развития в стабилизации отечественной экономики. Его деятельность направлена на предотвращение и преодоление негативных экономических последствий, на поддержку и организацию мероприятий, запланированных Правительством РФ в рамках антикризисного плана, на снижение издержек бизнеса, в том числе на региональном уровне»[256]. Председатель ГК «ВЭБ.РФ», также отмечая роль данной государственной корпорации, обозначает, что «ВЭБ.РФ является субъектом, приближенным к государству, что гарантирует его финансовую стабильность даже в период социально-экономического кризиса»[257].

Соответственно, для достижения указанных целей государство обеспечивает необходимое государственное финансирование ГК «ВЭБ.РФ»[258], а будучи заинтересованным в максимально эффективной деятельности данной организации,

---

[255] Особая роль ГК «ВЭБ.РФ» отмечалась Президентом РФ: банк развития был обозначен как «важнейший институт развития» (см.: Известия : сайт. URL: https://iz.ru/1383935/2022-08-23/putin-nazval-vebrf-vazhneishim-institutom-razvitiia (дата обращения: 20.01.2023). Обратим также внимание, что Федеральным законом от 02.07.2021 № 332-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу части 1.1 статьи 8 Федерального закона “Об инновационном центре “Сколково”» (см.: СЗ РФ. 2021. № 27 (Ч. 1). Ст. 5160) фактически ГК «ВЭБ.РФ» обеспечена возможность участия в управлении институтами развития. Кроме того, особая роль была придана данному институту развития и в рамках проведенной реформы институтов развития: были перераспределены функции отдельных институтов развития в пользу ГК «ВЭБ.РФ», а также, с учетом отмеченных положений федерального законодательства, под управление ГК «ВЭБ.РФ» передан ряд институтов развития (распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 № 3710-р).

[256] *Шувалов И. И.* Правовое регулирование предпринимательской деятельности в период социально-экономического кризиса (теория и практика) : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2022. С. 178.

[257] Там же. С. 181.

[258] Выполнение ВЭБ.РФ основных функций, предусмотренных Федеральным законом «О государственной корпорации развития “ВЭБ.РФ”», посредством реализации проектов ВЭБ.РФ базируется в том числе на принципе обеспеченности финансовыми ресурсами: в целях реализации функций, предусмотренных Федеральным законом «О государственной корпорации развития “ВЭБ.РФ”», деятельность ВЭБ.РФ обеспечивается необходимыми финансовыми ресурсами за счет привлечения финансирования на внутреннем и внешнем рынках и мерами поддержки, в том числе государственной. (п. 3 Меморандума о финансовой политике государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ») (см.: распоряжение Правительства РФ от 10.08.2021 № 2208-р «Об утверждении Меморандума о финансовой политике государственной корпорации развития “ВЭБ.РФ”»).

оно обеспечивает необходимые условия для ее функционирования, в том числе посредством предоставления указанных налоговых льгот и преференций.

Отсюда следует, что являются вполне обусловленными ярко выделенные особенности, касающиеся налогово-правового статуса ГК «ВЭБ.РФ».

В свете сказанного применительно к участию институтов развития в качестве налогоплательщика в отношениях, урегулированных законодательством о налогах и сборах, заметим, что специфика правового статуса таких организаций исходит из двух предпосылок.

С одной стороны, она зависит от участия в гражданских правоотношениях, поскольку как было показано, осуществление деятельности в качестве некоммерческой организации определяет существенные особенности отдельных институтов развития, которые вправе осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, для которых они созданы, и соответствующую этим целям. Кроме того, особенности могут определяться и в результате наличия специфических договорных связей с государством: как уже было показано, заключение специального инвестиционного контракта при соответствии института развития требованиям, указанным в законодательстве о налогах и сборах, определяет наличие у него статуса «участника специального инвестиционного контракта» и, как следствие, влечет предоставление налоговых льгот.

С указанной точки зрения находит свое выражение уже отмечавшаяся идея: гражданская правосубъектность, являющаяся базовой, детерминирует налоговую правосубъектность. В основе особенностей их налогово-правового статуса лежит, таким образом, гражданско-правовой элемент их правосубъектности.

С другой стороны, особенности их участия в налоговых правоотношениях могут базироваться на наличии «родовой связи» государства и институтов развития, которая, в контексте имущественных отношений, выражается в финансовом обеспечении деятельности таких организаций. И, хотя ГК «ВЭБ.РФ» является исключительным примером с точки зрения объемов налогово-правового стимулирования, на наш взгляд, данный случай в полной мере демонстрирует,

каким образом государством может оказываться поддержка институту развития и, соответственно, в чем может выражаться специфика налогово-правового статуса данных организаций.

Завершив рассмотрение вопроса о статусе институтов развития в качестве налогоплательщиков, следует отметить, что необходимость обеспечения стабильности налоговых правоотношений ставит перед государством задачу по созданию таких механизмов, которые позволяли бы четким образом упорядочить таких правоотношения, в связи с чем, как и в бюджетных правоотношениях, институты развития в сферах налоговых могут способствовать должному осуществлению финансовой деятельности государства посредством выполнения отведенных для них функций.

С этой точки зрения институты развития могут выступать в качестве:

1) *налоговых агентов* — лиц, на которых возложена обязанность по исчислению, удержанию у налогоплательщика и исчислению налогов в бюджетную систему РФ (п. 1 ст. 24 НК РФ). Наличие такого статуса обусловлено наличием экономической связи между налогоплательщиком и налоговым агентом, выступающим в качестве источника дохода по отношению к налогоплательщику. А. А. Копиной справедливо указывается, что именно наличие такой взаимосвязи предполагает возложение на налогового агента указанной «триады» обязанностей[259], что и определяет роль налогового агента как лица, содействующего налоговым органам в сборе налогов;

2) *банков в рамках налоговых правоотношений,* что, соответственно, возможно только для тех институтов развития, которые относятся к числу кредитных организаций, имеющих лицензию Банка России[260] (АО «Банк ДОМ.РФ», АО «Российский Банк поддержки малого и среднего

---

[259] См.: *Копина А. А.* Модификация правового статуса налогового агента: причины и последствия // Финансовое право. 2021. № 4. С. 34–39.

[260] Как следует из ст. 11 НК РФ, для целей законодательства о налогах и сборах банки определены как коммерческие банки и иные кредитные организации, имеющие лицензию Банка России. Категория «коммерческий банк» не раскрывается законодателем, хотя данный термин представляется не вполне обоснованным, поскольку из такого определения может быть сделан вывод о том, что банки могут быть некоммерческими, что является необоснованным. При этом в ст. 1 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1-ФЗ «О банках и банковской деятельности» (см.: СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492) уже указывается на извлечение прибыли как основной цели деятельности кредитных организаций, включая банки соответственно.

предпринимательства», АО «Российский сельскохозяйственный банк»[261]). Примечательно, что банки, к которым в том числе относятся указанные институты развития, могут обладать разным статусом в налоговых правоотношениях. Они могут обладать статусом налогоплательщика, являться налоговым агентом, когда несут обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению налогов в бюджетную систему Российской Федерации (ст. 24 НК РФ), либо выступать в качестве отдельного субъекта налоговых правоотношений. Участие банков, включая указанные институты развития, в широком круге отношений, урегулированных законодательством о налогах и сборах, связано с наличием у банков специальной налоговой правосубъектности, которая, по выражению Т. В. Новицкой, позволяет им участвовать в налоговых правоотношениях, в которых ему «требуются особые обязанности и права, не фигурирующие среди опций его общего правового статуса»[262]. Именно специальная правосубъектность определяет возможность банков выступать не только в качестве налогоплательщиков (налоговых агентов), но и в качестве расчетно-кассовых центров обязательств по перечислению налогов в бюджеты бюджетной системы страны[263] и в роли субъектов, содействующих осуществлению налогового контроля[264].

Следует также рассмотреть несколько аспектов реализации институтами развития их статуса в качестве участников данных правоотношений.

---

[261] О признании указанных кредитных организаций в качестве институтов развития см.: распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 № 3710-р «Об институтах развития»; распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»; распоряжение Правительства РФ от 12.04.2020 № 993-р «Об утверждении Стратегии развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 16. Ст. 2668.

[262] *Новицкая Т. В.* Специальная правосубъектность банков в налоговых правоотношениях : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 110.

[263] Данная терминология вполне обоснованно используется Е. В. Овчаровой, поскольку именно в такой роли выступают банки, когда несут обязанности по исполнению поручений на перечисление налогов, сборов и страховых взносов в бюджетную систему РФ (ст. 60 НК РФ), т. е. перечисляют обязательные платежи (а также пеней, штрафов) на счета, открытые в Федеральном казначействе. Добровольное или принудительное исполнение налоговой обязанности осуществляется, таким образом, при посредничестве банков (см.: *Овчарова Е. В.* Административные правонарушения физических и юридических лиц, посягающие на исполнение и администрирование налоговых обязательств: проблемы определения составов // Законодательство. 2018. № 6. С. 57).

[264] Для целей налогового администрирования банки несут обязанности по предоставлению налоговым органам информации, предусмотренной НК РФ (об открытии или о закрытии счета, об изменении реквизитов счета организации, индивидуального предпринимателя, выдача справок о наличии счетов в банке и т. д.) (см. подробнее: *Hanco М. Б.* Актуальные проблемы налогового статуса банков и налоговых агентов: к вопросу об исполнении обязанности по перечислению налогов и сборов // Судья. 2018. № 6. С. 28–33.

Прежде всего, отметим, что российские институты развития могут быть отнесены к числу *резидентов — юридических лиц, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации* (подп. «в» ч. 6 ст. 1 Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»[265] (далее — Закона о валютном регулировании и валютном контроле), т. е. могут рассматриваться в качестве субъектов, совершающих валютные операции. Статус резидента как участника валютных операций предполагает наличие прав и обязанностей, связанных с совершением валютных операций (ст. 14 Закона о валютном регулировании и валютном контроле) и с необходимостью соблюдения валютных ограничений[266] и выполнения правил валютного контроля (ст. 24 Закона о валютном регулировании и валютном контроле).

Необходимо заметить, что специальные нормы, также регулирующие порядок осуществления валютных операций, могут быть установлены в профильных законах: в частности, в контексте анализа статуса институтов развития, обратим внимание, что одним из ограничений для оказания поддержки корпорацией развития малого и среднего предпринимательства, ее дочерними обществами субъекту малого и среднего предпринимательства является наличие у такого субъекта статуса нерезидента РФ в соответствии с законодательством РФ о валютном регулировании и валютном контроле, за исключением установленных международными договорами случаев (п. 4 ч. 3 ст. 14 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»).

Кроме того, в зависимости от конкретного случая институты развития как участники валютных операций могут также стать субъектами валютных правоотношений, имеющих исключительно публично-правовой характер, при которых в отношении них осуществляется применение мер государственного воздействия. В рамках данных отношений к участнику могут применяться методы

---

[265] См.: СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

[266] В частности, по общему правилу установлен запрет на совершение валютных операций между резидентами (ч. 1 ст. 9 Закона о валютном регулировании и валютном контроле).

и меры валютного контроля (ст. 23 Закона о валютном регулировании и валютном контроле), а также меры ответственности (ст. 25 Закона о валютном регулировании, ст. 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях[267], ст. 193 Уголовного кодекса Российской Федерации[268]).

В результате институты развития становятся участниками валютных правоотношений — участниками валютных операций — именно в силу совершения ими как российскими юридическими лицами операций, указанных в п. 9 ч. 1 ст. 1 Закона о валютном регулировании и валютном контроле. Таким образом, в данном случае, как и в ходе налоговых правоотношений, предпосылкой участия институтов развития в валютных правоотношениях служит реализация ими своей гражданской правосубъектности посредством совершения тех операций, которые влияют на достижение цели и задач валютного регулирования.

В процессе валютных правоотношений институты развития могут выступать также в качестве *уполномоченных банков,* что так же, как и в ходе налоговых правоотношений, возможно только для уже упомянутых кредитных организаций[269]. Надо сказать, институты развития как уполномоченные банки в валютных правоотношениях, в первую очередь, играют роль в обеспечении осуществления валютных операций (наряду с профессиональными участниками рынка ценных бумаг). Через уполномоченные банки осуществляется проведение значительного числа валютных операций, предусмотренных Законом о валютном регулировании и валютном контроле (ч. 1 и ч. 3 ст. 9, ч. 1 ст. 10, ч. 1 ст. 11, ч. 3 ст. 14 данного Закона). С учетом того, что уполномоченные банки могут совершать валютные операции, они могут выступать как «частные лица» в качестве

---

[267] См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

[268] См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

[269] В п. 8 ч. 1 ст. 1 Закона о валютном регулировании и валютном контроле уполномоченные банки определяются как кредитные организации, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации и имеющие право на основании лицензий Банка России осуществлять банковские операции со средствами в иностранной валюте. К числу таких организаций могут быть отнесены АО «Банк ДОМ.РФ», АО «Российский Банк поддержки малого и среднего предпринимательства», АО «Российский сельскохозяйственный банк», поскольку, исходя из имеющийся у них лицензии на осуществление банковских операций, обладают правом на осуществление операций по купле-продаже иностранной валюты в наличной и безналичной формах (см.: Сведения о лицензиях указанных кредитных организаций // Банк России : сайт. URL: https://cbr.ru/banking_sector/credit/coinfo/?id=450039042 (дата обращения: 08.05.2022); https://cbr.ru/banking_sector/credit/coinfo/?id=450038230 (дата обращения: 08.05.2022); https://cbr.ru/banking_sector/credit/coinfo/?id=450000375 (дата обращения: 08.05.2022).

резидентов, что будет означать наличие у них прав и обязанностей, присущих данной категории субъектов (ст. 14 Закона о валютном регулировании и валютном контроле)[270].

С другой стороны, роль уполномоченных банков, являющихся лицами, обеспечивающими функционирование валютного рынка, определяет наличие у них сведений, необходимых для осуществления контроля за проведением валютных операций. Поэтому необходимо обозначить, что уполномоченные банки выступают и в другой функциональной роли: как агенты валютного контроля, реализующие публично-правовые контрольные функции[271] (ч. 3 ст. 22 Закона о валютном регулировании и валютном контроле). Будучи агентами валютного контроля, уполномоченные банки реализуют предусмотренную для таких субъектов компетенцию по контролю за осуществлением валютных операций резидентами и нерезидентами[272], не являющимися кредитными организациями, некредитными финансовыми организациями, бюро кредитных историй, кредитными рейтинговыми агентствами, лицами, осуществляющими актуарную деятельность[273].

---

[270] При этом обращает на себя внимание то, что Законом о валютном регулировании и валютном контроле предусмотрены особенности правового режима валютных операций с участием уполномоченных банков. В частности, следует отметить, что в отношении их действуют особый порядок совершения таких операций между собой: отсутствуют ограничения на совершение от своего имени и за свой счет между уполномоченными банками в отношении валютных операций, предусмотренных Указанием Банка России от 28.04.2004 № 1425-У «О порядке осуществления валютных операций по сделкам между уполномоченными банками» (см.: Вестник Банка России. 2004. № 33). Кроме того, без ограничений осуществляется валютные операции между резидентами и уполномоченными банками в соответствии с ч. 3 ст. 9 Закона о валютном регулировании и валютном контроле. В данном случае резиденты выступают как клиенты уполномоченных банков, когда существует необходимость в исполнении сторонами своих обязательств посредством совершения валютных операций.

[271] См.: *Хаменушко И. В.* Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность : учеб.-практ. пособие. М. : Норма, 2013.

[272] В качестве агентов валютного контроля уполномоченные банки: проводят проверки соблюдения резидентами и нерезидентами актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, проверки полноты и достоверности учета и отчетности по валютным операциям резидентов и нерезидентов и запрашивают / получают документы и информацию, которые связаны с проведением валютных операций, открытием и ведением счетов (п. 1 и 4 ст. 23 Закона о валютном регулировании и валютном контроле); исполняют обязанности по осуществлению контроля за соблюдением резидентами и нерезидентами актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, обязанность по представлению органам валютного контроля информацию о валютных операциях, проводимых с их участием, в порядке, установленном актами валютного законодательства Российской Федерации и актами органов валютного регулирования, и представляют информацию органам валютного контроля в случаях нарушения актов валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования лицом, осуществляющим валютные операции, или в случае открытия счета (вклада) в банке и (или) иной организации финансового рынка, расположенных за пределами территории РФ, санкции к которому применяются в соответствии с законодательством РФ иным органом валютного контроля (п. 7 и 9 ст. 23 Закона о валютном регулировании и валютном контроле) и др.

[273] Контроль за осуществлением валютных операций такими субъектами осуществляется Банком России (ч. 3 ст. 22 Закона о валютном регулировании и валютном контроле).

Оценивая в совокупности статус институтов развития в качестве налогоплательщиков и в качестве участников валютной операции, надо признать, что их статус так же, как и статус иных хозяйствующих субъектов, имеет тесную связь с их статусом участника гражданских правоотношений. Причины наличия такой связи видятся в том, что налоговое правоотношение зависит от правоотношения гражданского уже в силу факта признания гражданско-правовой сферы как сферы формирования объектов налогообложения[274]. В то же время валютное правоотношение, полагаем, связывается с гражданским в связи с совершением юридическим лицом вышеуказанных операций (или, по определению И. В. Хаменушко, «сделок, компонентов сделок и фактических действий с валютой и валютными ценностями»[275]).

Рассматривая участие институтов развития в валютных правоотношениях, нельзя не отметить тот факт, что опять же по аналогии с налоговыми правоотношениями существенным образом особо выделяется статус ГК «ВЭБ.РФ» как участника валютных правоотношений. Данный институт развития следует отнести к числу агентов валютного контроля[276], реализующих публично-правовые контрольные функции[277] (ч. 3 ст. 22 Закона о валютном регулировании и валютном контроле). Как следствие, наряду с уполномоченными банками и не являющимися уполномоченными банками профессиональными участниками рынка ценных бумаг, ГК «ВЭБ.РФ» выступает как элемент публичной власти, осуществляя контроль за деятельностью других участников валютных правоотношений, что выделяет его среди других институтов развития. Такая роль ГК «ВЭБ.РФ» в валютных правоотношениях может рассматриваться в качестве индикатора, позволяющего судить о тесной связи банка развития с публично-правовым образованием — государством.

---

[274] См. подробнее: *Рябов А. А.* Влияние гражданского права на налоговые отношения (доктрина, толкование, практика): монография. М. : Норма : ИНФРА-М, 2014.

[275] *Хаменушко И. В.* Указ. соч. С. 62.

[276] Выполнение ГК «ВЭБ.РФ» функций агента валютного контроля основывается также на положении п. 6 ч. 4 ст. 3 Федерального закона от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития “ВЭБ.РФ”», в соответствии с которым банк развития осуществляет права и исполняет обязанности, установленные валютным законодательством Российской Федерации для уполномоченных банков, включая права и обязанности агента валютного контроля.

[277] См.: *Хаменушко И. В.* Указ. соч.

Учитывая, что банк развития также осуществляет валютные операции[278], данный институт развития является ярким примером того, что такие субъекты, с одной стороны, могут являться хозяйствующими субъектами, совершающими операции (сделки), а с другой стороны, имеют неразрывную связь с государством не только в силу цели своей деятельности, но и в результате обладания властными полномочиями.

Об указанной связи с государством свидетельствует и участие ГК «ВЭБ.РФ» в других отношениях, которые также отражают его особое положение среди других институтов развития, — отношениях, связанных с управлением государственным долгом (ст. 20 Федерального закона от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития “ВЭБ.РФ”»). В этом случае ГК «ВЭБ.РФ» выступает как агент Правительства РФ. При этом, как точно отмечает Ю. К. Цареградская, «управление государственным долгом Внешэкономбанк осуществляет по трем направлениям: управление государственным внешним долгом, управление государственным внутренним валютным долгом и предоставление и осуществление государственных гарантий»[279].

Исходя из природы данных правоотношений, возможно сделать вывод, что ГК «ВЭБ.РФ» при своем участии в указанных бюджетных правоотношениях может взаимодействовать с самыми различными субъектами. Так, например, по вопросам учета использования, обслуживания и погашения государственных кредитов, предоставленных бывшим СССР и Российской Федерацией иностранным государствам, ГК «ВЭБ.РФ» может взаимодействовать с российскими юридическими лицами, которые выступают покупателями на торгах при реализации средств в специальных валютах, поступающих от других государств в погашение задолженности по предоставленным бывшим СССР государственным

[278] В соответствии с ч. 1 ст. 11 Закона о валютном регулировании и валютном контроле через государственную корпорацию развития «ВЭБ.РФ» осуществляется купля-продажа иностранной валюты и чеков (в том числе дорожных чеков).

[279] См.: Актуальные проблемы финансового права : монография / Ю. К. Цареградская, Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, О. В. Болтинова и др. ; отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. Гл. 6.

кредитам[280]. При этом ГК «ВЭБ.РФ» в таких правоотношениях будет выступать в качестве агента, при содействии которого осуществляются операции покупателей с продавцом (Минфин России).

Изложенное, таким образом, подтверждает уже ранее высказанное замечание относительно ГК «ВЭБ.РФ»: в финансовых правоотношениях специфика деятельности данного института развития выделяется особенно ярко среди прочих таких организаций. Можно утверждать, что у него имеется совершенно особый статус сразу в нескольких видах финансовых правоотношений.

Таким образом, институты развития в сфере бюджетных, налоговых и валютных отношений могут рассматриваться как субъекты, осуществляющие публично-значимые функции, необходимые для надлежащего осуществления функций государства. При этом правовое положение данных лиц в соответствующих правоотношениях обусловлено их базовыми «настройками», характерными для организационно-правовых форм, в которых они созданы.

Помимо анализа вопроса об участии институтов развития в отраслевых правоотношениях, следует обратиться к вопросам участия институтов развития в отношениях, также являющихся финансово-правовыми по своей правовой природе и связанными с обеспечением их финансовой устойчивости. Полагаем, что вопросы участия институтов развития в таких правоотношениях не могут быть обделены вниманием, поскольку в условиях нынешних экономических реалий и внешнего санкционного давления такая тематика приобретает особенно значимый, острый характер. Не случайно Н. А. Поветкиной отмечается, что в условиях глобализации, предопределяющей наличие разного рода угроз, от государства требуется разрабатывать и внедрять системно и скоординированно

[280] См.: приказ Минфина России от 02.02.2012 № 16н «Об утверждении Порядка реализации средств в индийских рупиях, поступающих в погашение задолженности Республики Индии перед Российской Федерацией, на открытых торгах, организуемых Внешэкономбанком — агентом Правительства Российской Федерации по вопросам учета использования, обслуживания и погашения государственных кредитов, предоставленных бывшим СССР и Российской Федерацией иностранным государствам» (зарегистрировано в Минюсте России 31.05.2012 № 24404) // Российская газета. 2012. 8 июня; приказ Минфина России от 12.11.2008 № 126н «Об утверждении Порядка реализации средств в сирийских фунтах, поступающих в погашение задолженности Сирийской Арабской Республики перед Российской Федерацией, на торгах, организуемых Внешэкономбанком — агентом по управлению государственными внешними активами Российской Федерации» (зарегистрировано в Минюсте России 24.04.2009 № 13832) // Российская газета. 2009. 26 мая.

функционирующие механизмы обеспечения финансовой устойчивости[281], что, на наш взгляд, неизбежно касается институтов развития, учитывая масштабы и значимость их деятельности.

Очевидно, что финансовая устойчивость государства обеспечивается за счет так называемой «индивидуальной» финансовой устойчивости каждого субъекта, при этом в случаях с институтами развития как субъектами, нацеленными на развитие государства, фокусирование внимания на их финансовой устойчивости видится необходимым.

В российском законодательстве наиболее комплексным образом урегулирован вопрос обеспечения финансовой устойчивости трех институтов развития: ГК «ВЭБ.РФ», АО «Корпорация МСП» и АО «ДОМ.РФ».

Надо признать, что средства публичной финансовой сферы, используемые для целей обеспечения финансовой устойчивости данных институтов развития, могут быть различными.

Прежде всего, следует указать, что применительно к каждому из указанных институтов развития устанавливаются специальные требования к обеспечению финансовой устойчивости. В частности, в отношении ГК «ВЭБ.РФ» устанавливаются следующие требования: обязанность по соблюдению на постоянной основе минимально допустимого уровня коэффициента достаточности капитала в размере 10 %[282], обязанность по соблюдению на постоянной основе ограничения максимального размера риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков[283] и др. Важность двух других институтов развития для развития инфраструктуры экономики также предполагает установление обязанности по соблюдению нормативов. Так, в отношении АО «Корпорации МСП» предусмотрена обязанность по соблюдению таких нормативов, как норматив достаточности собственных средств (капитала), норматив соотношения собственных средств (капитала) и принятых обязательств, норматива,

---

[281] См.: *Поветкина Н. А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения : монография / под ред. И. И. Кучерова. М. : ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016.

[282] См.: п. 61 Меморандума о финансовой политике государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ».

[283] См.: п. 64 Меморандума о финансовой политике государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ».

максимальный размер риска на одного контрагента или группу связанных контрагентов, а также совокупная величина риска по инсайдерам корпорации развития малого и среднего предпринимательства (ч. 11.4 ст. 25.1 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»). Для АО «ДОМ.РФ» нормативами финансовой устойчивости являются норматив достаточности собственных средств (капитала), норматив максимального размера риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков и норматив финансового рычага (ст. 5.1 Федерального закона от 13.07.2015 № 225-ФЗ «О содействии развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Из указанного явным образом следует, что преимущественно устанавливаются нормативы, касающиеся собственных средств (капитала), поскольку именно они выступают наиболее существенной гарантией обеспечения финансовой устойчивости таких институтов развития, что способствует достижению целей развития и финансовой устойчивости государства.

Другой мерой по поддержанию финансовой устойчивости являются мероприятия, направленные на противодействие рискам (угрозам), которые либо еще не получили свое выражение (например, проведение ГК «ВЭБ.РФ» стресс-тестирования достаточности собственных средств (капитала) и достаточности ликвидных активов[284], а также обязанность АО «ДОМ.РФ» проводить регулярное стресс-тестирование аналогичных показателей[285]), либо уже реализовались (в частности, обязанность ГК «ВЭБ.РФ» разработать план обеспечения своей финансовой устойчивости при снижении нормативных коэффициентов[286], а также обязанность АО «ДОМ.РФ» разработать план обеспечения своей финансовой

[284] См.: п. 3 распоряжения Правительства РФ от 10.08.2021 № 2208-р «Об утверждении Меморандума о финансовой политике государственной корпорации развития “ВЭБ.РФ”»

[285] См.: п. 10 ст. 5.1 Федерального закона от 13.07.2015 № 225-ФЗ «О содействии развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[286] См.: п. 74 Меморандума о финансовой политике государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ».

устойчивости в случае несоблюдения нормативов финансовой устойчивости[287]). Реализация таких мероприятий позволяет нивелировать потенциальные и реальные риски и угрозы, поскольку уполномоченные субъекты, как справедливо указывается Н. А. Поветкиной, «обязаны предвидеть все возможные риски и угрозы в целях их предотвращения или уменьшения их последствий, а также необходимость осуществления рисковой деятельности для достижения таковой (насколько достижение цели будет оправдывать средства и соразмерность их применения)»»[288].

В дополнение к указанному, полагаем необходимым отметить, что финансово-правовой механизм обеспечения финансовой устойчивости предполагает установление специального регулирования в части оценки рисков банков по требованиям к институтам развития[289]. Так, в отношении оценки рисков по обязательствам двух институтов развития — ГК «ВЭБ.РФ» и АО «ДОМ.РФ» - могут устанавливаться пониженные коэффициенты риска при расчете обязательных нормативов — 20 % по сравнению со стандартными 65–100 %, что упрощает привлечение банковского финансирования, способствуя преодолению кризисных явлений в экономике, реализации миссии институтов развития в рамках стратегических целей развития[290].

В результате к настоящему времени только в отношении нескольких институтов развития сложилась разветвленная система требований к их финансовой устойчивости. Полагаем, что по мере формирования предпосылок для

---

[287] См.: п. 6 ст. 5.1 Федерального закона от 13.07.2015 № 225-ФЗ «О содействии развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[288] *Поветкина Н. А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения. С. 70.

[289] Основным инструментом снижения рисков банковского сектора в отношении институтов развития в соответствии с международно-признанными и риск-ориентированными подходами является присвоение им статуса организаций государственного сектора — public sector entity (PSE). Базельский комитет по банковскому надзору, разрабатывающий единые стандарты и методики регулирования банковской деятельности, определяет PSE в качестве организаций, созданных публично-правовым образованием, которые частично или полностью принадлежат публично-правовому образованию или выполняют публичные функции в соответствии с законом, получают государственную поддержку, а также подотчетны государству. Отдельно замечается, что к данной категории могут относиться как коммерческие и некоммерческие организации, так и административные органы (см.: Basel Committee on Banking Supervision. Discussion paper. The regulatory treatment of sovereign exposures (issued for comment by 9 March 2018) // BIS : site. URL: https://www.bis.org/bcbs/publ/d425.pdf (дата обращения: 23.01.2023). С. 23.

[290] Указанные положения устанавливаются в соответствии с гл. 2 и 3 Инструкции Банка России от 29.11.2019 № 199-И «Об обязательных нормативах и надбавках к нормативам достаточности капитала банков с универсальной лицензией» // Вестник Банка России. 2020. № 11–12.

дальнейшего роста системной значимости институтов развития в инфраструктуре экономики России элементы системы финансово-правового механизмов (его структурная (организационно-правовая) составляющая и содержательная (функциональная) составляющая механизма[291]) будут усложняться, а их действие будет охватывать в том числе деятельность других институтов развития, кроме вышеназванных.

Итак, осуществленный анализ участия институтов развития в финансовых правоотношениях позволяет сделать следующие выводы.

Институты развития являются неотъемлемыми участниками целого ряда финансовых правоотношений, чему способствует наличие нескольких факторов (обстоятельств).

Наличие у них статуса участника таких правоотношений во многом определяется императивным методом регулирования отношений, относящихся к предмету финансового права. В большинстве случаев институты развития вступают в финансовые правоотношения не по своей воле, а в результате необходимости исполнения обязанностей, возложенных на отдельные субъекты отношений, урегулированных нормами финансового права, в целях чего они наделяются соответствующим финансово-правовым статусом.

В других ситуациях финансово-правовой статус данных субъектов проявляется в связи с реализацией ими своей гражданской правоспособности посредством совершения сделок (иных действий). Совершая соответствующие действия самостоятельно, такие лица фактически по своей воле (но при этом в обязательном порядке) приобретают статус получателей средств из бюджета (или иных лиц, являющихся адресатами бюджетной поддержки), налогоплательщика (определяя формирование объекта налогообложения), в том числе

---

[291] Обратим внимание, что в фундаментальной работе по вопросам финансовой устойчивости Н. А. Поветкина выделяет два блока, или элемента, финансово-правового механизма: структурную (организационно-правовую) составляющую, т. е. совокупность уполномоченных органов, регламентирующих организацию функционирования механизма обеспечения финансовой устойчивости, и содержательную (функциональную) составляющую, характеризующую внутреннее наполнение каждого элемента механизма и связей между ними, цели, задачи, функции механизма как единого целого, а также определяет и раскрывает источники обеспечения финансовой устойчивости (см. подробнее: *Поветкина Н. А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения).

налогоплательщика — участника специального инвестиционного контракта, участника валютной операции. В упомянутых случаях реализация институтом развития своего гражданско-правового статуса приводит к проявлениям финансово-правового статуса, при этом сохраняется сущность такого лица как независимого юридического лица, «частного» субъекта.

Как следствие, по результатам проведенного исследования установлена множественность правовых идентификаций институтов развития в различных финансовых правоотношениях.

При этом финансово-правовой статус институтов развития может отличаться особенностями, которые проявляются в следующем.

Осуществление ими деятельности для достижения публично-значимых целей определяет предоставление таким субъектам широкого круга мер поддержки, являющихся финансово-правовыми по своему характеру. Кроме того, статус отдельных институтов развития может быть охарактеризован наличием у них властных полномочий (как у агентов валютного контроля и т. д.), специфических функций или статуса (как у участников бюджетного процесса и т. д.) в процессе финансовых правоотношений. Также отметим, что их системная значимость является предпосылкой для наличия специфических требований к их финансовой устойчивости, которые выражаются в установлении нормативов финансовой устойчивости, специальной оценки рисков банков по требованиям к институтам развития, а также в осуществлении мероприятий, направленных на противодействие рискам (угрозам) их деятельности. Отдельно отметим, что применимость особого режима предоставления бюджетных средств к институтам развития напрямую зависит от тех организационно-правовых форм (в случае если речь идет о получателях средств из бюджета — от способов финансирования, т. е. способов оформления взаимоотношений с публично-правовым субъектом), в которой учреждены соответствующие юридические лица.

Анализ вышеуказанных особенностей позволяет заключить, что данные субъекты неразрывным образом связаны с государством в силу осуществляемой ими деятельности, в связи с их нацеленностью на достижение социально-значимых

задач. Оставаясь хозяйствующими субъектами, они, одновременно с этим, реализуют свой финансово-правовой статус в качестве субъекта, наделенного определенными властными полномочиями.

ГЛАВА 2. УЧАСТИЕ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ В БЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

§ 2.1. Бюджетные права и обязанности институтов развития и принципы их функционирования в бюджетных правоотношениях

Нами уже было установлено, что институты развития могут выступать участниками различных видов финансовых правоотношений, в том числе в бюджетно-правовой сфере. Их активное участие в бюджетной деятельности государства, признание в качестве субъектов целого ряда бюджетных правоотношений позволяет идентифицировать их в качестве субъектов бюджетного права, т. е. носителей бюджетных прав и обязанностей в сфере образования и использования денежного фонда соответствующей территории[292].

Переходя к более подробному рассмотрению вопросов функционирования институтов развития в бюджетно-правовой сфере, в рамках настоящего параграфа полагаем целесообразным более пристальное внимание сконцентрировать на правах и обязанностях, которые присущи институтам развития в бюджетно-правовой сфере. Данная задача продиктована тем, что именно права и обязанности, составляющие, по точному выражению А. В. Малько, «ядро правового статуса»[293], не только определяют меру возможного и должного поведения их носителя, но и позволяют судить о роли лица, обладающего правами и обязанностями, которая присуща ему в правоотношениях.

При анализе бюджетных прав и обязанностей институтов развития необходимо также обратить внимание на момент возникновения у них статуса субъекта бюджетного права, а также на принципы их функционирования в бюджетно-правовой сфере. Раскрытие двух последних вопросов позволит

---

[292] См. подробнее: *Поветкина Н. А.* Российская Федерация как субъект бюджетного права : дис. … канд. юрид. наук. М., 2004; *Ее же.* Современная концепция субъектов бюджетного права // Финансовое право. 2004. № 1. С. 33–37; *Химичева Н. И.* Субъекты советского бюджетного права. Саратов, 1979. С. 42.

[293] См.: Теория государства и права : учебник / отв. ред. А. В. Малько. М., 2008. С. 102.

проиллюстрировать как вступление таких субъектов в сферу бюджетно-правового регулирования, так и основы, на которых базируется их деятельность, когда они действуют в качестве субъектов бюджетного права.

При решении задачи выявления и рассмотрения прав и обязанностей институтов развития в плоскости бюджетных правоотношений следует учитывать, что набор прав и обязанностей институтов развития очевидным образом варьируется в зависимости от статуса, которым обладает соответствующая организация в рамках таких правоотношений. В связи с этим полагаем, что при выделении присущих им прав и обязанностей необходимо отталкиваться от групп материальных и процессуальных правоотношений, в которых они принимают участие. К числу соответствующих отношений следует отнести следующие:

- отношения, связанные с осуществлением бюджетного процесса (процессуальные правоотношения);

- отношения, возникающие при непосредственном осуществлении расходов бюджетов бюджетной системы РФ (материальные правоотношения);

- отношения, складывающиеся в процессе управления государственным долгом (в этом случае речь идет исключительно об одном институте развития – ГК «ВЭБ.РФ», выступающем в качестве агента Правительства РФ[294]);

- отношения, возникающие в ходе осуществления финансового (бюджетного) контроля, которые подробным образом рассматриваются в параграфе 2.4 настоящего исследования.

Приступая к изучению статуса институтов развития в бюджетных процессуальных отношениях, напомним, что нами уже перечислялись отдельные институты развития — участники бюджетного процесса: к числу таковых относится лишь ограниченная группа федеральных институтов развития, обладающих разными элементами бюджетно-процессуального статуса в таких отношениях (см. параграф 1.4 данной работы).

---

[294] См.: ст. 21 Федерального закона от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития “ВЭБ.РФ”».

Отметим, что, являясь участниками бюджетного процесса, такие субъекты задействованы на разных этапах стадии исполнения бюджета:

- *при исполнении бюджета по доходам* (в таком случае институт развития приобретает статус главного администратора доходов, администратора доходов (в данном случае имеется в виду только один институт развития — публично-правовая компания «Единый заказчик в сфере строительства»);
- *при исполнении бюджета по расходам* (главный распорядитель средств бюджета, получатель средств бюджета);
- *при исполнении бюджета по источникам финансирования дефицита* (главный администратор источников финансирования дефицитов (речь идет только об одном институте развития — о публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства»).

Соответственно, в зависимости от принадлежности указанных институтов развития к той или иной группе участников бюджетного процесса, они выполняют разные функциональные роли для целей обеспечения прохождения этапов бюджетного процесса.

Рассматривая бюджетные права и обязанности институтов развития, целесообразно отметить, что в контексте бюджетного процесса речь следует вести именно о *полномочиях* участников бюджетного процесса. Полномочия составляют основу статуса участника бюджетного процесса — института развития, что находит свое отражение в бюджетно-правовом регулировании (положения гл. 18 БК РФ).

Избрание законодателем подхода, состоящего в соединении прав и обязанностей участника бюджетного процесса, на наш взгляд, обусловлено тем фактом, что участники бюджетного процесса осуществляют свою деятельность в публичной сфере для реализации публичного интереса, что предполагает необходимость безоговорочного выполнения функций, закрепленных за ними. Их место в системе бюджетного права, функции, ими осуществляемые, таким образом, не предполагают разделения статуса данных участников на «права» и «обязанности».

Следует заметить, что в теории права такой подход имеет свою прочную научную основу. Идею соединения прав и обязанностей в публично-правовой сфере высказывал еще И. А. Покровский, который подчеркивал, что предоставляемые государством права «имеют в то же самое время и характер обязанностей», а в качестве следствия неосуществления права указывал «неисполнение сопряженной с этим правом обязанности (бездействие власти)»[295]. В свою очередь, Ю. А. Тихомиров отмечает, что соединение прав и обязанностей в формулу «полномочия» является характеристикой публичной сферы[296].

Именно по указанным причинам права и обязанности в бюджетном процессе также обладают свойством единства, по сути представляя собой «правообязанности», что в полной мере объясняет необходимость утверждать о наличии у институтов развития – участников бюджетного процесса именно бюджетных полномочий.

Отнесение института развития сразу к нескольким участникам бюджетного процесса предопределяет наличие у него разного состава полномочий соответственно, которые формализованы в рамках следующих статей БК РФ: ст. 158 (для главных распорядителей бюджетных средств), ст. 160.1 (для главного администратора (администратора) доходов бюджета — публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства»), ст. 160.2 (для главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета), ст. 162 (для получателя бюджетных средств — публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства»).

Поскольку к числу указанных участников бюджетного процесса отнесены лишь отдельные институты развития, можно утверждать, что статус институтов развития в бюджетных-правоотношениях отличается разносторонним характером. Только отдельные институты развития, обладая статусом участников бюджетного процесса, могут реализовывать властные по своему характеру полномочия, внося свой вклад в достижение целей и задач бюджетного процесса. Иные институты

---

[295] См.: *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права. М. : Статут, 2001. С. 40.
[296] См.: *Тихомиров Ю. А.* Теория компетенции. М., 2005. С. 56.

развития, способные выступать только в качестве неучастников бюджетного процесса, как следствие, не встроены в эту систему участников бюджетного процесса, а значит, статусу таких субъектов не присущ публично-властный элемент, связанный с обеспечением прохождения бюджетного процесса.

Одновременно с этим, институты развития очевидным образом выделяются среди других участников бюджетного процесса, которые осуществляют отдельные публичные полномочия, — органов власти и их должностных лиц, органов управления внебюджетными фондами, Центрального банка РФ.

С учетом этого при рассмотрении полномочий институтов развития со статусом участника бюджетного процесса следует оговориться, что их бюджетные полномочия носят ограниченный характер, поскольку установлены исключительно для четко очерченного круга субъектов. К примеру, среди таких полномочий можно обозначить полномочие главного распорядителя бюджетных средств по ведению реестра расходных обязательства, который обязаны вести *органы государственной власти и органы местного самоуправления* (п. 1 ст. 87 БК РФ), а также присущее ему полномочие по выступлению в суде от имени публично-правового образования в качестве представителя ответчика по искам о возмещении вреда (п. 3 ст. 158 БК РФ). Выступление главного распорядителя бюджетных средств в суде от имени публично-правового образования по искам о возмещении вреда, связывается с ответственностью за вред, причинителями которого могут являться только государственные органы, органы местного самоуправления или должностные лица этих органов (ст. 1069 Гражданского кодекса РФ). Главный распорядитель бюджетных средств выступает в качестве представителя ответчика по ведомственной принадлежности соответствующих органов, что и определяет возможность осуществления указанного полномочия только государственными органами, органами местного самоуправления[297].

[297] См.: п. 14 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28.05.2019 № 13 «О некоторых вопросах применения судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, связанных с исполнением судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» // Российская газета. 2019. 7 июня.

Если говорить о моменте возникновения у института развития бюджетной правосубъектности бюджетного процесса, то необходимо исходить из вступления в силу акта, которым утверждается перечень соответствующих участников бюджетного процесса (либо акт Правительства РФ[298], либо закон (решение) о бюджете[299], либо акт главного распорядителя, который формирует перечень подведомственных ему получателей бюджетных средств[300]). Вместе с тем обращает на себя внимание позиция Конституционного Суда РФ, в соответствии с которой федеральный закон о федеральном бюджете как таковой «не порождает и не отменяет прав и обязательств»[301], что не вполне соотносится с тем, что закон (решения) о бюджете выступает самостоятельным основанием для возникновения правосубъектности участников бюджетного процесса.

Относительно вопроса возникновения у института развития статуса такого участника обратим также внимание на положение п. 5 ст. 152 БК РФ, согласно которому участники бюджетного процесса вправе осуществлять бюджетные полномочия, установленные БК РФ, *при условии включения сведений о данных бюджетных полномочиях в реестр участников бюджетного процесса*. Без включения в реестр, таким образом, реализация статуса участника бюджетного процесса представляется невозможной. В этой связи следует согласиться с точкой зрения А. В. Голубева, касающейся, однако, только главных распорядителей бюджетных средств, исходя из которой нормативное основание правосубъектности таких участников бюджетного процесса с необходимостью включает нормативные предписания БК РФ, а также нормативные предписания ведомственной структуры

---

[298] По общему правилу Правительством РФ утверждаются перечни главных администраторов доходов (п. 3.2 ст. 160.1 БК РФ), перечни главных администраторов источников финансирования дефицита (п. 4 ст. 160.2 БК РФ).

[299] См., напр.: п. 2 ст. 21 БК РФ об установлении перечня главных распорядителей бюджетных средств законом (решением) о бюджете.

[300] Примером может выступать принятие Министерством финансов РФ приказа от 25.12.2008 № 674 «Об утверждении перечней распорядителей и получателей средств федерального бюджета, администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета по главе 092 “Министерство финансов Российской Федерации”» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[301] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов “О федеральном бюджете на 2002 год”, “О федеральном бюджете на 2003 год”, “О федеральном бюджете на 2004 год” и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского» // СЗ РФ. 2004. № 19 (Ч. 2). Ст. 1923.

расходов бюджета в составе закона (решения) о бюджете[302]. Такой вывод представляется возможным распространить и на иных участников бюджетного процесса. При этом если о придании лицу такого статуса можно говорить еще до внесения в указанный реестр, то факт возникновения у него бюджетных полномочий, можно констатировать *только после включения сведений о таком лице в реестр участников бюджетного процесса*.

Нельзя не упомянуть о том, что деятельность институтов развития – участников бюджетного процесса базируется на ряде принципов.

Вопрос о круге тех принципов, на которых основывается деятельность участников бюджетного процесса в целом, надо сказать, получил свое подробное освещение в доктрине финансового права[303]. Так, Х. В. Пешкова, не ограничиваясь исключительно спецификой бюджетно-правовой сферы, исходит из необходимости выделения широкого набора основополагающих начал, на которых базируется весь бюджетный процесс. Указанный автор, в частности, выделяет три группы принципов бюджетного процесса: *общеправовые принципы* (принцип законности, подконтрольности, принцип разграничения компетенции органов власти в бюджетном процессе), *принципы бюджетного процесса, вытекающие из принципов, свойственных бюджетной системе государства в целом* (принцип самостоятельности бюджетов, принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования бюджетов, принцип единства кассы), а также *принципы, отражающие сущность бюджетного процесса как специфической сферы формирования и развития бюджетных правоотношений* (принцип периодичности бюджетного процесса, принцип учета специальных бюджетных показателей, установленных бюджетной классификацией Российской Федерации, принцип подчинения определенным срокам)[304].

---

[302] См.: *Голубев А. В.* Механизм регулирования правосубъектности главного распорядителя бюджетных средств // Финансовое право. 2019. № 2. С. 15–19.

[303] См.: *Пешкова Х. В.* Принципы бюджетного процесса (на основе обзора судебной практики) // Финансовое право. 2008. № 10. С. 8-17.; *Комягин Д. Л.* Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. 2012. № 4. С. 19–31; Бюджетное право : учебник / А. Е. Абрамова, И. И. Кучеров,
М. А. Моисеенко и др. ; под ред. Н. А. Саттаровой. М. : Деловой двор, 2009.

[304] См.: *Пешкова Х. В.* Указ. соч. С. 8-17.

В свою очередь, Д. Л. Комягин, также выделяя действующие в бюджетном праве общеправовые и конституционные принципы (принципы законности, справедливости, гласности, федерализма, соблюдения баланса интересов личности, общества и государства), тем не менее акцентирует внимание на специальных принципах, к числу которых указанный автор относит и принципы организации бюджетного процесса[305]. Среди последних данный автор выделяет следующие принципы: результативность и эффективность использования бюджетных средств; общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов; сбалансированность бюджета; полнота отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов; достоверность бюджета; адресность и целевой характер бюджетных средств; прозрачность; единство кассы. Как видно из представленного перечня принципов, выделяемые данным автором основополагающие начала по сути во многом дублируют перечень принципов бюджетной системы, представленных в рамках гл. 5 БК РФ.

Отметим, что практически весь комплекс вышеуказанных принципов может быть применим и в отношении институтов развития, за исключением, однако, тех, которые могут служить базовой основой для других участников бюджетного процесса, кроме институтов развития. Например, очевидным образом не может быть применен принцип разграничения компетенции органов власти в бюджетном процессе, учитывая, что наряду с институтами развития — участниками бюджетного процесса в процессуальных отношениях могут выступать органы законодательной (представительной) ветви власти и органы исполнительной власти, между которыми и должны распределяться полномочия, связанные с бюджетным процессом.

Завершая изучение вопросов статуса институтов развития как участников бюджетного процесса, резюмируем, что такой статус не отличается какой-либо спецификой, позволяющей выделить институты развития среди других участников бюджетного процесса. Хотя для них и предусмотрены определенные функциональные роли в бюджетном процессе и соответствующий статус, можно

---

[305] См.: *Комягин Д. Л.* Указ. соч.

утверждать, что институты развития выступают в качестве рядовых участников бюджетного процесса.

Кроме участия в бюджетном процессе, институты развития выступают как неучастники бюджетного процесса[306] в процессе отношений, возникающих при осуществлении расходов бюджетов бюджетной системы РФ. Поскольку институты развития, в первую очередь, выступают в бюджетной сфере как организации, участвующие в расходовании финансовых ресурсов для целей удовлетворения публичного интереса, статус институтов развития в таких отношениях заслуживает особого внимания.

Прежде всего, исследуя статус институтов развития в ходе отношений, которые относятся к институту расходов бюджета[307], регулирующий, по словам А. Г. Пауля, отношения, связанные с выделением денежных средств из соответствующих бюджетов[308], нельзя не обратить внимание на неутихающую в финансово-правовой науке дискуссию относительно предмета бюджетного права. Поскольку именно предмет очерчивает область регулируемых бюджетных правом

---

[306] На данной терминологии следует сделать особый акцент, хотя уже частично нами был затронут вопрос о неучастниках бюджетного процесса в рамках параграфа 1.2 данного исследования. Названная категория, используемая в российском законодательстве, включает юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, и их обособленные подразделения, а именно: государственные (муниципальные) автономные и бюджетные учреждения; получатели средств из бюджета, участники казначейского сопровождения, являющиеся государственными корпорациями, государственными компаниями, публично-правовыми компаниями, которым в соответствии с бюджетным законодательством РФ предоставляются субсидии из федерального бюджета; государственные (муниципальные) унитарные предприятия; получатели средств из бюджета, участники казначейского сопровождения, не являющиеся государственными корпорациями, государственными компаниями, публично-правовыми компаниями, а также государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями, получающие субсидии, бюджетные инвестиции из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (см.: приказ Минфина России от 23.12.2014 № 163н «О Порядке формирования и ведения реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса»).

[307] Здесь следует отметить, что в доктрине институт, регулирующий отношения, связанные с расходованием публичных денежных средств, обозначается по-разному: например, «институт государственных расходов», «институт расходов бюджета» и т. д. Существует и точка зрения, исходя из которой в финансовом праве следует выделять институт «Право публичных расходов» (данной точки зрения придерживается Н. И. Землянская). Не углубляясь в обсуждение того, каким образом следует структурировать и, следовательно, обозначать нормы, регулирующие выделение средств из бюджетов, отметим, что, на наш взгляд, в рамках настоящей работы целесообразнее использовать термин «институт расходов бюджетов», поскольку это позволит акцентировать внимание на бюджетных отношениях (см.: *Кудряшова Е. В.* Правовые аспекты финансового планирования в сфере государственных расходов // Журнал российского права. 2018. № 12. С. 88–99; *Карасева М. В.* Система бюджетного права // Финансовое право. 2009. № 2; *Козырин А. Н., Комягин Д. Л.* Новое исследование по бюджетному праву: Конюхова Т. В. «Институты бюджетного права Российской Федерации» // Реформы и право. 2010. № 4. С. 64–65; *Землянская Н. И.* Право публичных расходов и его место в системе российского права // Вестник университета имени О. Е. Кутафина. 2016. № 6 (22). С. 75.

[308] См.: *Пауль А. Г.* Расходы бюджетов: понятие и особенности правового регулирования // Финансовое право. 2005. № 7.

отношений, то именно от разрешения указанной дискуссии зависит перечень лиц, которых возможно идентифицировать в качестве субъектов бюджетного права, т. е. носителей бюджетных прав и обязанностей в сфере образования и использования денежного фонда соответствующей территории[309].

Из анализа представлений, имеющихся в науке финансового права, по вопросу включения в состав бюджетного права отношений, связанных с расходованием бюджетных средств, можно сделать вывод, что среди ученых-правоведов нет единства мнений относительно того, какие юридические лица могут быть идентифицированы в качестве субъектов бюджетного права, а какие – нет. Ранее нами было показано, что в соответствующих отношениях активно участвуют в том числе институты развития, поэтому рассмотрение научных мнений по поводу возможности включения указанных отношений в границы бюджетного права представляет особый интерес. Соответственно, выводы, сделанные по итогам дискуссии, будут означать либо возможность, либо невозможность признания за институтами развития статуса носителей бюджетных прав и обязанностей в рамках отношений, относящихся к институту расходов бюджета. Поэтому следует остановиться подробнее на рассмотрении точек зрения по данному вопросу.

Начать следует с позиции видного советского правоведа М. И. Пискотина, который указывал следующее: «Бюджетное право охватывает лишь нормы, устанавливающие направления бюджетных расходов, их разграничение между различными звеньями бюджетной системы, отнесение финансирования тех или иных расходов и мероприятий на государственный бюджет. Регулирование же непосредственного использования бюджетных ассигнований входит в сферу других правовых институтов»[310]. Названную позицию поддержала Ю. В. Леднева, указав, что отношения, связанные с использованием бюджетных ассигнований с участием юридических лиц — получателей бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и субсидий из бюджетов, лежат за пределами бюджетного права и регулируются финансово-правовым институтом «правовое регулирование

---

[309] См.: *Поветкина Н. А.* Российская Федерация как субъект бюджетного права. С. 17; *Химичева Н. И.* Указ. соч. С. 42.

[310] *Пискотин М. И.* Советское бюджетное право. М. : Юрид. лит., 1971. С. 51.

бюджетных расходов»[311]. По мнению Ю. В. Ледневой, бюджетные правоотношения в большей части могут быть охарактеризованы как бюджетно-процессуальные отношения, которые возникают между участниками бюджетного процесса[312]. В меньшей степени бюджетные правоотношения представлены, по мнению указанного автора, материальными отношениями, к которым отнесены такие правоотношения, «основой которых выступает право публично-правовых образований на собственный бюджет, на получение бюджетных доходов и осуществление расходов из бюджетов».

В дополнение к указанному отметим, что аналогичная точка зрения о неотнесении к числу субъектов бюджетного права юридических лиц, получающих средства из бюджетов, поддерживается такими исследователями, как В. В. Бесчеревных[313], А. Н. Козырин[314], Б. Н. Иванов[315], а также А. Г. Пауль[316].

Необходимо также отметить, что соответствующая точка зрения получила свое распространение и в судебной практике. В частности, как следует из п. 9 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»[317], отношения, возникающие в связи с предоставлением юридическому лицу публично-правовым образованием бюджетных средств на возвратной и возмездной основе, носят гражданско-правовой характер, поскольку не основаны на административном или ином властном подчинении одной стороны другой. Выводы о гражданско-правовой природе данных правоотношений можно

---

[311] Тем не менее Ю. В. Леднева дополняет, что такой подход, при котором юридические лица не являются субъектами бюджетного права в принципе, не соответствует нынешним реалиям и текущему состоянию регулирования в бюджетной сфере, и поэтому исходит из подхода, в соответствии с которым субъектами бюджетного права являются только государственные (муниципальные) юридические лица и (или) те, которые отнесены БК РФ к участникам бюджетного процесса и (или) обслуживают бюджетные счета (кредитные учреждения) (см.: *Леднева Ю. В.* Юридические лица как субъекты бюджетного права: проблемы правовой идентификации. С. 85–93).

[312] См.: *Леднева Ю. В.* Юридические лица как субъекты бюджетного права: проблемы правовой идентификации.

[313] См.: *Бесчеревных В. В.* Развитие советского бюджетного права. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1960. С. 16.

[314] См.: *Козырин А. Н.* Понятие, предмет и система бюджетного права // Административное и финансовое право. Т. 1. М. : Центр публично-правовых исследований, 2006. С. 412–437.

[315] См.: *Иванов Б. Н.* О системе советского финансового права // Труды Всесоюзн. юрид. заочного ин-та. М., 1967. Т. 9 : Вопросы советского финансового права. С. 34–67.

[316] См.: *Пауль А. Г.* Соотношение предметов бюджетно-правового регулирования и правового регулирования государственных и муниципальных бюджетных расходов // Финансовое право. 2016. № 8. С. 31–36; *Его же.* К вопросу о субъектах бюджетного права // Финансовое право. 2013. № 6. С. 14–18; *Его же.* Бюджетный кодекс Российской Федерации: современные ориентиры предмета регулирования // Финансовое право. 2019. № 2. С. 19–23.

[317] См.: Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

встретить и в практике Верховного Суда РФ[318], который при анализе возникающих в данном случае отношений исходит из круга регулируемых бюджетным законодательством отношений и перечня участников бюджетного процесса, а также указывает на определение «получателя бюджетных средств» (ст. 6 БК РФ), к которому не относится получатель бюджетной субсидии, и на отсутствие в БК РФ положений об ответственности лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса.

Следует также сказать и о наличии в доктрине финансового права противоположного подхода к определению круга отношений, регулируемых бюджетным правом, и перечню его субъектов. При данном подходе, который ориентирован на восприятие все более распространяющейся практики по предоставлению бюджетных средств частным субъектам, отношения по расходованию средств бюджета с участием юридических лиц — получателей таких средств рассматриваются в качестве бюджетно-правовых отношений, что фактически свидетельствует о возможности отнесения институтов развития к субъектам бюджетного права.

Так, Н. А. Поветкина пишет о том, что в настоящий период происходит «разрастание» предмета бюджетного права, в том числе за счет включения в него новых субъектов бюджетного права, включая неучастников бюджетного процесса, институтов развития, государственных компаний (корпораций) и др.[319] Указанный автор в другой своей работе прямо указывает на то, что расширение круга участников бюджетных отношений за счет включения в него, например, юридических лиц (не являющихся участником бюджетного процесса, бюджетным и автономным учреждением), относится к числу позитивных трансформационных процессов, осуществляемых в бюджетно-правовом регулировании.

---

[318] См.: определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 19.01.2018 № 308-ЭС17-9296 по делу № А32-41306/2016; определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 19.01.2018 № 308-ЭС17-13889 по делу № А32-41315/2016; определение Верховного Суда РФ от 05.05.2021 № 308-ЭС21-5074 по делу № А53-1166/2020 (суд фактически поддержал позицию суда округа, отказав в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ).

[319] См.: *Поветкина Н. А.* Трансформация и особенности архитектуры бюджетного права // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2020 № 9. С. 91; *Ее же.* Категория «добросовестность» в бюджетном праве: постановка проблемы // Финансовое право. 2022. № 12. С. 7–9.

Надо признать, что иными исследователями также не игнорируется факт того, что бюджетное право трансформируется, что означает изменение первоначально сложившихся параметров его регулирования, в том числе субъектный состав бюджетных правоотношений[320]. Указанные трансформационные процессы находят свое отражение в действующем регулировании. В этой связи следует обратить внимание на уже отмечавшиеся изменения, внесенные в БК РФ Федеральным законом от 01.07.2021 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 4 статьи 242.17 Бюджетного кодекса Российской Федерации», которыми в ст. 6 БК РФ была введена новая категория неучастников бюджетного процесса — «получатель средств из бюджета», статусом которого могут обладать и институты развития, как уже было показано в параграфе 1.4 настоящей работы.

Обозначенную точку зрения по сути разделяет и Н. А. Саттарова, которая, оценивая отдельные положения БК РФ как в части регулирования расходов бюджета как неэффективные и не способствующие результативности финансовой политики, отмечает, что действующим регулированием создается ненормальная ситуация, при которой бюджетные и автономные учреждения финансируются из бюджетов бюджетной системы, а в круг участников бюджетного процесса, закрепленный в ст. 152 БК РФ, не включены[321]. Обратим внимание, что указанная аргументация в полной мере применима и в отношении институтов развития, деятельность которых также финансируется за счет бюджетных средств.

Фактически из указанной точки зрения исходят и те исследователи, которые обращают внимание, в противовес точкам зрения М. И. Пискотина и Ю. В. Ледневой, что институт расходов включен в бюджетное право, что, как следствие, означает признание лиц, получающих бюджетные средства (в том числе институтов развития), в качестве субъектов бюджетного права. Так, при

---

[320] См., напр.: *Леднева Ю. В.* Субъекты бюджетного права: трансформация правового статуса на современном этапе развития общества и государства // Финансовое право. 2021. № 4. С. 30–34; *Омелехина Н. В.* Цифровизация бюджетной сферы как предмет правового воздействия // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 127–140.

[321] См.: *Саттарова Н. А.* Проблемы реализации и уровни финансово-правовой политики // Финансовое право. 2018. № 5. С. 8–12.

исследовании институтов бюджетного права советский правовед С. Д. Цыпкин писал: «…при анализе системы отрасли финансового права мы не можем забывать, что финансово-правовые институты являясь частью надстройки, в принципе соответствуют основным звеньям финансовой системы как части базисных отношений и поэтому обязаны исходить из наличия единого звена финансовой системы – Государственного бюджета СССР, объединяющего доходы и расходы общегосударственного централизованного денежного фонда. Отсюда неминуемо следует признание соответствующих совокупностей правовых норм институтами (подразделами) бюджетного права»[322]. По сути, аналогичную точку зрения высказывает Д. В. Винницкий, который, говоря об отсутствии основания для выделения норм, регулирующих государственные и муниципальные расходы, их системы бюджетного права указывает следующее: «…с точки зрения объективного права и структуры законодательства нет никаких оснований для вычленения соответствующих норм из системы бюджетного права. Само понятие расходов бюджета, сформулированное в ст. 6 БК РФ, и все нормы БК РФ (как материальные, так и процессуальные), ориентированные на эту категорию, свидетельствуют о своей включенности в формирование общеотраслевого режима бюджетного права»[323].

Полагаем возможным согласиться с вышеуказанным подходом, исходя из которого в рамках института расходов бюджета институты развития все же следует признавать в качестве субъектов бюджетного права, в связи со следующим.

Во-первых, повторимся, что, как проиллюстрировано в предыдущем параграфе данного исследования, институты развития являются субъектами целого ряда правоотношений в бюджетно-правовой сфере. Если исходить из позиций теории права о том, что категория «субъект права» шире категории «субъект правоотношения»[324] (это определяется тем, что субъекты права, будучи

---

[322] *Цыпкин С. Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. М., 1983. С. 26.

[323] *Винницкий Д. В.* Российское налоговое право: проблемы теории и практики. СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. С. 64–65.

[324] См.: *Ямпольская Ц. А.* Субъекты советского административного права : дисс. … д-ра юрид. наук. М., 1958. Т. 1. С. 112; *Карасева М. В.* Финансовое правоотношение : дис. … д-ра юрид. наук. Воронеж, 1998. С. 91; *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 115–116.

носителями прав и обязанностей, участвуют в правоотношении, а также могут в нем участвовать потенциально, в то время как субъект правоотношения — лишь реальный его участник), лицо, являющееся субъектом правоотношения, будет в любом случае являться субъектом права.

При этом, как будет показано далее, институты развития, участвуя в отношениях, связанных с осуществлением расходов бюджета, обладают полноценным набором прав и обязанностей, установленных бюджетным законодательством. Как уже ранее отмечалось, в доктрине качестве субъектов бюджетного права рассматриваются *носители бюджетных прав и обязанностей* в сфере образования и использования денежного фонда соответствующей территории. В этой связи думается, что сам по себе факт установления в бюджетном законодательстве каких-либо положений, регулирующий статус институтов развития, является основанием утверждать, что данные лица должны признаваться субъектами бюджетного права. Например, установление бюджетных прав и обязанностей в отношении адресатов бюджетной поддержки в рамках БК РФ (применительно к получателям субсидий, бюджетных инвестиций и т. д.), будет означать возможность признания за ними свойств субъекта права.

Следует заметить, что существует судебная практика, исходя из которой получатель субсидии рассматривался в качестве субъекта бюджетных правоотношений (т. е., как было определено выше, субъектом бюджетного права), в связи с чем предполагалась необходимость обеспечения выполнения им условий и порядка предоставления субсидии, достижения показателей результативности предоставления субсидии, осуществления возврата неиспользованных средств[325]. Указанная позиция представляется вполне последовательной, поскольку исходит из того, что возникновение у лица данных обязанностей, имеющих сугубо

[325] Соответствующая позиция находит свое отражение в постановлении Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.09.2019 № 18АП-10344/2019 по делу № А76-30552/2018. Указанная позиция была поддержана вышестоящими инстанциями: постановление Арбитражного суда Уральского округа от 02.12.2019 № Ф09-8046/19 по делу № А76-30552/2018; определение Верховного Суда РФ от 02.03.2020 № 309-ЭС20-862 по делу № А76-30552/2018. Также обратим внимание на вывод из постановления Пятого арбитражного апелляционного суда от 15.09.2020 № 05АП-5105/2020 по делу № А24-2454/2020: «Апелляционный суд приходит к выводу, что нормы Бюджетного Кодекса Российской Федерации распространяются *на все субъекты бюджетных правоотношений (физические и юридические лица), осуществляющие расходы бюджетов бюджетной системы, а не только на субъекты, имеющие правовой статус участников бюджетного процесса*».

бюджетно-правовую природу, неизбежным образом предполагает наличие у него статуса участника бюджетных правоотношений. Вместе с тем данная позиция не находит широкого распространения. Доминирующим в судебной практике является подход, исходя из которого юридическое лицо — адресат бюджетной поддержки не может признаваться в качестве самостоятельного субъекта бюджетных правоотношений[326].

Во-вторых, с нашей точки зрения, при рассмотрении вопросов о круге регулируемых бюджетным правом отношений необходимо исходить из наличия зависимости построения системы данной отрасли права от объективно сложившихся отношений в сфере бюджетной деятельности. Любую систему права следует рассматривать в качестве общности правовых норм, которые отличаются своей связанностью и взаимодополняемостью, а также непротиворечивостью. С. С. Алексеев указывал, что право как целостное нормативное образование характеризуется внутренней расчлененностью, дифференциацией на относительно автономные и в то же время связанные между собой части — нормативные предписания, институты, отрасли[327].

Выделение из системы бюджетного права отношений с участием институтов развития, возникающих при предоставлении данным субъектам бюджетных средств, на наш взгляд, не будет способствовать построению логичной, непротиворечивой системы права. Учитывая то, что в рамках института расходов бюджета речь идет о предоставлении бюджетных средств институтам развития как организациям, получающим бюджетную поддержку, в разных формах, для разных целей и на разных условиях, вопрос о бюджетно-правовой природе соответствующих отношений носит принципиальный характер.

Институт расходов бюджета неразрывным образом связан с нормами, входящими в иные институты права, что обеспечивает единство и взаимосвязь

---

[326] См., напр.: постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.03.2020 № 13АП-2453/2020 по делу № А56-75092/2019; постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19.09.2019 № Ф08-7950/2019 по делу № А53-31603/2018; постановление Арбитражного суда Уральского округа от 01.09.2016 № Ф09-8228/16 по делу № А60-52701/2015; постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.02.2017 № 19АП-4782/2016 по делу № А14-17784/2015.

[327] См.: *Алексеев С. С.* Указ. соч. Т. 1. С. 239.

механизма бюджетно-правового регулирования. В этом смысле Ю. В. Пятковская совершенно верно отмечает следующее: «…необходимость обособления блока норм, регулирующих бюджетные отношения, *обусловлено единством бюджетной системы, неразрывностью бюджетной деятельности, направленной как на формирование централизованных фондов, так и на их расходование* (курсив мой. — *Д. С.*). Поскольку в структуре данной комплексной общности правовых норм четко выделяются правовые нормы и институты общего характера (например, устанавливающие бюджетную систему и принципы ее организации), а также институты, регламентирующие отдельные направления бюджетной деятельности (доходы бюджета, расходы бюджета, межбюджетные отношения и т. д.), бюджетное право, на наш взгляд, является подотраслью финансового права»[328]. Указанный автор справедливо дополняет, что, исходя из объективных факторов построения системы финансового права, «можно заключить, что нормы, регулирующие бюджетные расходы, включаются в базовую общность правовых норм — подотрасль финансового права «публичные расходы», а также *являются частью комплексной подотрасли финансового права «бюджетное право»*[329] (курсив мой. — *Д. С.*).

Как верно указывается в юридической литературе, «связки между нормативными предписаниями способствуют образованию правовых общностей (ассоциаций нормативных предписаний)»[330]. О правовой общности, таким образом, можно говорить только тогда, когда имеется совокупность норм, которые системно, комплексно регулируют определенные отношения. Действие норм, которые относятся к институту расходов бюджета, не осуществляется изолированно: в любом случае применение их предполагает задействование норм общего характера, указанных выше. Объединенные устойчивыми взаимными связями, институт расходов бюджета и иные институты бюджетного права,

---

[328] *Пятковская Ю. В.* Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2017. С. 365–366.

[329] См.: Там же.

[330] *Юков М. К.* Теоретические проблемы системы гражданского процессуального права : монография / отв. ред. В. В. Зайцев. М., 2019. С. 88.

следовательно, не могут рассматриваться как относящиеся к разным подразделениям финансового права.

В-третьих, как уже ранее было сказано, финансовое обеспечение институтов развития за счет средств бюджетов может осуществляться в разных формах (имущественные взносы, субсидии, инвестиции и т. д.), что очевидным образом предполагает необходимость определенного правового оформления договорных отношений между публично-правовым субъектом и институтом развития соответственно. Из указанных выше позиций, имеющихся в судебной практике, следует, что соответствующие договоры могут быть рассмотрены как имеющие гражданско-правовой характер.

Вместе с тем думается, что из анализа правовой природы договоров такой однозначный вывод не следует.

Прежде обратим внимание, что, как отмечает М. И. Брагинский, конструкция договора наиболее широко используется в гражданском праве, однако может использоваться и в других отраслях права (административном, международном и т. д.)[331]. Цель использования договорных конструкций в публичном праве, надо сказать, являлась предметом подробного рассмотрения в юридической науке. Так, Ю. А. Тихомиров отмечает: «Договоры “входят” в ткань публичного права, позволяя согласовать интересы, позиции, действия государств, властных структур, общественных организаций, наций и народностей, слоев общества. Публичный договор вышел на арену общественной жизни, сочетаясь как с частноправовыми договорами, так и с классическими общенормативными способами регулирования общественных отношений»[332]. В свою очередь, Л. А. Морозова указывает, что договоры в сфере публичного права «преследуют публичные цели, регулируют отношения, связанные с осуществлением публичной власти, с реализацией публичного интереса»[333].

---

[331] См.: *Брагинский М. И., Витрянский В. В.* Договорное право. Общие положения. 3-е изд., стереотип. М. : Статут, 2001. Кн. 1.

[332] *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. С. 182.

[333] *Морозова Л. А.* Договор в публичном праве: юридическая природа, особенности, классификация // Государство и право. 2009. № 1. С. 15–22.

Применительно к договорам в сфере бюджетного права представляется обоснованной точка зрения С. С. Курбатовой в отношении договоров (соглашений) о субсидировании, исходя из которой вопрос о правовой природе таких договоров не решен законодателем: «В действующем законодательстве нет ни одной нормы, позволяющей оценить договор о предоставлении субсидий как гражданско-правовой, а отношения, складывающиеся на основе заключения договора (соглашения) о субсидировании, как гражданско-правовые. В то же самое время в БК РФ отсутствуют правовые нормы, регламентирующие использование публичным субъектом публичной договорной формы при предоставлении бюджетных средств на безвозвратной основе внешним по отношению к публично-правовому образованию субъектам экономической деятельности»[334]. Безусловно, для разрешения обозначенного вопроса необходимо учитывать не только систему законодательства, но и углубиться в правовую природу правоотношений, складывающихся при предоставлении средств бюджета юридическим лицам.

Согласимся с точкой зрения Н. В. Васильевой, высказанной в отношении договоров (соглашений) о предоставлении субсидий, в соответствии с которой данные договоры не содержат признаков, присущих гражданско-правовым договорам: они не основаны на равноправии сторон, не предполагают реализации принципа свободы договора и им не присущи такие признаки, как эквивалентность и возмездность[335]. Это выражается в том, что соглашение с институтом развития — получателем средств бюджета основано на властном подчинении одной стороны другой (публичный субъект самостоятельно определяет возможность предоставления бюджетных средств[336]), институт развития не свободен в

---

[334] *Курбатова С. С.* Проблемы правовой природы договоров о субсидировании // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 4. С. 126–132.

[335] См.: *Васильева Н. В.* Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. М. : Норма, 2017. См. также подробнее про черты гражданско-правового метода: *Яковлев В. Ф.* Избранные труды. Т. 2 : Гражданское право: история и современность. Кн. 1. М. : Статут, 2012.

[336] В качестве наглядного примера обратим внимание на позицию Верховного суда РФ, исходя из которой субъект РФ вправе предусмотреть *приоритетные направления на решение конкретных задач, по которым должны быть направлены программы (проекты) социально ориентированных некоммерческих организаций* Новгородской области и по которым выделяются из бюджета Новгородской области субсидии (см.: определение Верховного Суда РФ от 09.10.2013 № 84-АПГ13-4 «Об оставлении в силе решения Новгородского областного суда от 13.06.2013, которым отказано в удовлетворении заявления об оспаривании пункта 1.2.5 постановления администрации Новгородской области от 07.03.2013 № 116 “О внесении изменений в постановление администрации Новгородской области от 14.10.2011 № 553”»).

установлении условий договора (условия договоров являются типовыми[337], а для адресата бюджетной поддержки устанавливаются требования по соблюдению определенных условий для получения субсидии[338]), а сами отношения строятся на безвозмездной и безвозвратной основе[339].

При характеристике подобных отношений в науке также обращается внимание на то[340], что в данных правоотношениях превалируют публичные элементы, которые определяются нацеленностью на достижение публично значимого результата[341] и использованием преимущественно публично-правового инструментария для регулирования данных отношений[342]. Кроме того, с нашей точки зрения, является справедливым утверждение М. В. Кустовой о том, что оказание государственной поддержки имеет место именно в связи с публичной значимостью деятельности, осуществляемой организацией — адресатом такой поддержки, что обусловливает необходимость должной публично-правовой

---

[337] См.: приказ Минфина России от 13.12.2018 № 263н «Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении из федерального бюджета государственной корпорации (компании), публично-правовой компании субсидии в соответствии с подпунктами 1, 2 и 4 пункта 1 статьи 78.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 23.04.2023); приказ Минфина России от 31.10.2016 № 197н «Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении из федерального бюджета федеральному бюджетному или автономному учреждению субсидии в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 23.04.2023); приказ Минфина России от 30.11.2021 № 199н «Об утверждении Типовой формы соглашения (договора) о предоставлении из федерального бюджета субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 23.04.2023).

[338] См., напр.: п. 8.3 ст. 78, п. 8 ст. 78.3 БК РФ.

[339] См.: п. 1 ст. 78 БК РФ.

[340] См.: *Кустова М. В.* Проблемы правового регулирования субсидий как инструмента финансового обеспечения публично-частного партнерства // Закон. 2013. № 3. С. 119–125.

[341] Указанное прямо следует из положений БК РФ. Так, в соответствии с абз. 1 п. 1 ст. 78.1 БК РФ в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации предусматриваются субсидии бюджетным и автономным учреждениям *на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания*, в том числе в рамках исполнения государственного (муниципального) социального заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере, рассчитанные с учетом нормативных затрат на оказание ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам и нормативных затрат на содержание государственного (муниципального) имущества.

[342] Так, например, исходя из п. 3 ст. 78.1 БК РФ, условиями для предоставления субсидий, указанных в п. 2 и 4 данной статьи, являются согласие получателей субсидий и лиц, являющихся поставщиками (подрядчиками, исполнителями) по договорам (соглашениям), заключенным в целях исполнения обязательств по договорам (соглашениям) о предоставлении субсидий на финансовое обеспечение затрат получателей субсидий, на осуществление главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, предоставившим субсидии, и органами государственного (муниципального) финансового контроля *проверок соблюдения ими условий, целей и порядка предоставления субсидий и запрет приобретения за счет средств, предоставленных в целях финансового обеспечения затрат получателей субсидий, иностранной валюты*, за исключением отдельных операций.

регламентации указанных отношений[343]. В полной мере указанное применимо и в случаях бюджетной поддержки институтов развития, в деятельности которых социально-значимые цели носят приоритетный характер.

Соответственно, полагаем, что указанные отношения, находясь в периметре бюджетно-правового регулирования, имеют не гражданско-правовую природу, но являются бюджетно-правовыми, что в особенности характерно для случаев, при которых получателем бюджетной поддержки выступает институт развития.

Учитывая изложенные выше точки зрения, представляется возможным рассматривать институты развития в качестве субъектов бюджетного права, поскольку отношения с их участием попадают в периметр бюджетно-правового воздействия и, соответственно, они являются носителями бюджетных прав и обязанностей. Процессы трансформации бюджетного права, служащие фактором расширения его предмета, также говорят в пользу того, чтобы рассматривать частных субъектов в качестве субъектов бюджетного права, что напрямую касается институтов развития. При этом вывод отношений с участием институтов развития, связанных с осуществлением расходов бюджетов, за пределы бюджетно-правового регулирования будет означать существование ситуации, при которой бюджетное право будет отличаться своим нелогичным, непоследовательным характером, а отношения, которые по факту являются бюджетно-правовыми, будет рассматриваться в качестве гражданско-правовых, что не соответствует характеру данных отношений.

Завершив анализ дискуссии вокруг круга регулируемых бюджетным правом отношений, полагаем возможным перейти непосредственно к рассмотрению статуса институтов развития в ходе отношений, связанных с использованием бюджетных средств.

Установление бюджетных прав и обязанностей для институтов развития осуществляется сообразно тем формам финансирования, в которых таким организациям предоставляются бюджетные средства. В этой связи изучение

---

[343] См.: *Кустова М. В.* Указ. соч.; *Запольский С. В., Васянина Е. Л.* Промышленные субсидии — публично-правовой инструмент управления // Право и экономика. 2020. № 10. С. 22–31.

бюджетного статуса институтов развития в рамках института расходов бюджета, по нашему убеждению, следует проводить применительно к каждой из форм такого финансирования.

Субсидии предоставляются институтам развития как конечным адресатам бюджетной поддержки на основании договоров (соглашений) о предоставлении субсидий, участниками которых являются получатели бюджетных средств, с одной стороны, и неучастники бюджетного процесса — конечные адресаты бюджетной поддержки — с другой. При этом, из регулирования, установленного Бюджетным кодексом РФ, следует, что положения, связанные с определением содержания данных соглашений (включая установление прав и обязанностей его сторон), носят отсылочный характер, адресуя к соответствующим типовым формам таких соглашений, устанавливаемых Министерством финансов Российской Федерации, финансовым органом субъекта Российской Федерации, финансовым органом муниципального образования на соответствующем уровне публичной власти[344]. Непосредственно в бюджетном законодательстве регламентация содержания отношений между двумя сторонами указанных соглашений ограничивается установлением требований к предоставлению субсидий, которые подлежат включению в соответствующие соглашения (например, требование о согласии получателей субсидий на осуществление проверок главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, предоставляющим субсидии, на предмет соблюдения такими получателями порядка и условий предоставления субсидий, в том числе в части достижения результатов их предоставления[345]). Очевидно, что данный способ урегулирования отношений, возникающих при заключении договора (соглашения) о предоставлении субсидий, продиктован невозможностью детализации положений соответствующих договоров, а также сохранением у финансового органа возможности по оперативному внесению корректировок в соответствующие соглашения. Абсолютно все возможные условия не могут быть определены законодательно, учитывая потенциальную необходимость в

[344] См.: абз. 3 п. 9 ст. 78, абз. 7 п. 1 ст. 78.1, п. 6 ст. 78.1, абз. 2 п. 3 ст. 78.3 БК РФ.
[345] См.: п. 5 и подп. 5 п. 3 ст. 78 БК РФ.

инициировании таких корректировок. Соответственно, для анализа бюджетных прав и обязанностей, закрепляемых за институтами развития в таких соглашениях, следует непосредственно обратиться к типовым формам таких соглашений.

Изложение таких договоров (соглашений) в типовой форме, которые носят публичный характер, само по себе обусловливает обязательность включения в соглашения условий, содержащихся в такой типовой форме (безусловно, если иное не предусмотрено самой формой). Стороны правоотношений (главный распорядитель бюджетных средств и институт развития - конечный получатель субсидии) обладают ограниченными возможностями в определении содержания данных правоотношений. Например, в ч. 3 ст. 78 БК РФ указывается на необходимость обязательной проверки главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, предоставляющим субсидию, и контрольным органом соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий их получателями. При этом в ч. 5 ст. 78 БК РФ данное положение конкретизируется указанием на то, что обязательным условием предоставления субсидий является согласие получателей субсидий и лиц, являющихся поставщиками (подрядчиками, исполнителями) по договорам (соглашениям), заключенным в целях исполнения обязательств по договорам (соглашениям) о предоставлении субсидий на осуществление главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, предоставившим субсидии, и органами государственного (муниципального) финансового контроля проверок соблюдения ими условий, целей и порядка предоставления субсидий. Отсюда следует, что предоставление субсидий ставится в зависимость от условия, которое де-факто является обязанностью получателя субсидии по предоставлению согласия на осуществление указанной проверки для целей получения субсидии.

Следует обратить внимание, что установление в соглашениях о предоставлении субсидий подобных условий может носить довольно спорный характер[346]. В частности, в судебной практике можно видеть примеры случаев, при

---

[346] См. более подробно: *Герасименко Ю. В., Сынтин А. В.* Правила предоставления субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства: проблемы и перспективы совершенствования // Современное право. 2018. № 10. С. 51–59.

которых в качестве условий предоставления институту развития субсидий рассматривались обязательство по созданию определенного количества рабочих мест, обеспечению установленного в соглашении количества проведенных консультаций и мероприятий для субъектов малого и среднего предпринимательства, а также обеспечение определенного количества субъектов малого и среднего предпринимательства, получивших государственную поддержку[347]. Полагаем необходимым согласиться с мнением, исходя из которого подобные условия не могут быть установлены на стадии проведения конкурса на получение субсидии, а само их исполнение связано в том числе с влиянием не зависящих от получателя субсидии факторов[348].

На указанном примере видно, каким образом условия (фактически обязанности) получателя субсидии могут быть расширены путем необоснованного установления дополнительных условий предоставления субсидий. Такого рода условия могут ввести нас в заблуждение относительно отдельных элементов правового статуса института развития в конкретных правоотношениях с учетом того, что условие было признано судом необоснованным.

По вопросу о включаемых в договоры (соглашения) о предоставлении бюджетных субсидий прав и обязанностей конечных адресатов бюджетной поддержки (институтов развития) обращает на себя внимание то, что среди разных типовых форм наблюдается схожесть (и даже единообразие) прав и обязанностей, устанавливаемых в них. В результате благодаря этому становится возможным выделить права и обязанности, характерные для разных типовых соглашений

---

[347] В приведенном примере институт развития — некоммерческая организация «Крымский государственный фонд поддержки предпринимательства» оспаривал постановление о назначении административного наказания, назначенного в связи с нарушением ч. 2 ст. 15.15.5 КоАП РФ, в рамках которой предусмотрена ответственность за нарушение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, физическим лицом, являющимися получателями субсидий, *условий их предоставления.* Судом апелляционной инстанции был сделан вывод о том, что «в данном случае требование о показателях планируемых результатов хозяйственной деятельности в установленные Соглашением от 16.10.2015 № 23 сроки и нарушение порядка расчетов в виде неправомерных оплат *не является условием для предоставления субсидии*, а относится *к порядку исполнения получателем обязанности подтверждения целевого расходования субсидии*. Нарушение же условий предоставления субсидии может возникнуть при выдаче субсидии лицу, не имеющему по субъективным или объективным критериям права на ее получение» (постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 08.08.2016 № 21АП-1224/2016 по делу № А83-1864/2016).

[348] См.: *Герасименко Ю. В., Сынтин А. В.* Указ. соч.

независимо от того, кто выступает на стороне института развития (государственная корпорация, бюджетное учреждение или иное юридическое лицо).

В частности, среди обязанностей следует выделить следующие:

1) обязанность использовать субсидию для достижения целей, предусмотренных соответствующим договором (соглашением)[349], либо обеспечить достижение значений результатов предоставления субсидии и показателей, устанавливаемых в соответствии с соглашением[350];

2) обязанность предоставлять отчет о расходах, источником финансового обеспечения которых является субсидия[351];

3) обязанность направлять информацию и документы, необходимые для осуществления контроля за соблюдением целей и условий предоставления субсидии[352];

4) обязанность возвращать неиспользованный остаток субсидии[353] и др.

При этом среди прав неучастников бюджетного процесса — получателей субсидий следует выделить такие права, как:

1) право направлять предложения о внесении изменений в соглашение о предоставлении субсидии[354];

2) право направлять остаток ранее полученной субсидии на осуществление выплат в соответствии с целями, определенными соглашением о предоставлении субсидий[355];

---

[349] См.: подп. 4.3.3 п. 4.3 приказа Минфина России от 22.07.2022 № 114н «Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении федеральному бюджетному или автономному учреждению субсидии в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» (далее — Приказ Минфина России № 114н).

[350] См.: подп. 4.3.14 п. 4.3 приказа Минфина России от 30.11.2021 № 199н «Об утверждении Типовой формы соглашения (договора) о предоставлении из федерального бюджета субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам» (далее — Приказ Минфина России № 199н).

[351] См.: подп. 4.3.9.1 п. 4.3 приказа Минфина России № 114н; подп. 4.3.17.1 п. 4.3 приказа Минфина России № 199н.

[352] См.: подп. 4.3.8 п. 4.3 приказа Минфина России от 31.10.2016 № 114н; подп. 4.3.1–4.3.2 п. 4.3 приказа Минфина России № 199н.

[353] См.: подп. 4.3.21 п. 4.3 приказа Минфина России № 199н.

[354] См.: подп. 4.4.2 п. 4.4 приказа Минфина России № 114н; подп. 4.4.1 п. 4.4 приказа Минфина России № 199н.

[355] См.: подп. 4.4.4 п. 4.4 приказа Минфина России № 114н; подп. 4.4.3 п. 4.4 приказа Минфина России № 199н.

3) право обращаться за получение разъяснений в связи с исполнением соглашения о предоставлении субсидий[356] и др.

На основании перечня прав и обязанностей, представленного в типовых формах соглашений о предоставлении субсидий, можно заключить, что обязанности лиц — неучастников бюджетного процесса имеют первоочередное значение, исходя из их количества и детального регулирования. Права данных лиц, напротив, урегулированы в достаточно общей форме и, хотя их перечень открытый, имеют, скорее, вспомогательный характер. Такая разбалансировка права и обязанностей, как представляется, является следствием того, что соглашение о предоставлении субсидий носит сугубо публично-правовой характер, целевая направленность которого определяется главным образом в необходимости обеспечения надлежащего расходования средств, источником финансовым обеспечением которых выступает субсидия.

Относительно момента вступления в бюджетные правоотношения получателей субсидий — неучастников бюджетного процесса необходимо заметить, что, на наш взгляд, сам данный момент определяется заключением ими соглашения о предоставления субсидий. Тем не менее необходимо также признать, что данный юридический факт не может рассматриваться в качестве единственного фактора возникновения правоотношений с участием таких лиц. С этой точки зрения Н. В. Омелехина вполне справедливо отмечает, что основание возникновения и порядок исполнения финансовых обязательств определяется правовыми актами, юридическим фактом, являющимся основанием их возникновения либо составной частью сложного фактического состава, являются правовые акты[357] (например, в случае предоставления субсидий в качестве таковых могут рассматриваться нормативные правовые акты, определяющие цели, условия и порядок предоставления субсидий, а также результаты их предоставления[358]). Поэтому для признания факта вступления указанных лиц в бюджетные

---

[356] См.: подп. 4.4.5 п. 4.4 приказа Минфина России № 114н.

[357] См.: *Омелехина Н. В.* Финансовые обязательства в системе российского права. Часть 2. Структурно-содержательная характеристика финансовых обязательств // Финансовое право. 2016. № 5. С. 8–14.

[358] См.: ч. 3 ст. 78 БК РФ.

правоотношения в рассматриваемом случае недостаточно лишь заключения договора, устанавливающего условия финансового обязательства, но также необходимо наличие правового акта, определяющего основание и порядок исполнения такого обязательства. Только в таком случае будет иметь место сложный юридический состав, способный породить права и обязанности лиц — участников указанных бюджетных правоотношений.

Следующей формой финансового обеспечения институтов развития, изучение которой позволит выяснить набор присущих им прав и обязанностей в рамках института расходов бюджета, является финансирование посредством предоставления бюджетных инвестиций. Прежде обозначим, что предоставление бюджетных инвестиций, осуществляемое в соответствии со ст. 80 БК РФ, предполагает возникновение права государственной (муниципальной) собственности на часть уставного капитала (складочного) капитала юридического лица, не являющегося государственным (муниципальным) учреждением и государственным (муниципальным) унитарным предприятием, которому такие инвестиции предоставляется. По общему правилу такие инвестиции утверждаются в качестве отдельного приложения к федеральному закону о федеральном бюджете (ч. 2 ст. 80 БК РФ): из Федерального закона от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» следует, что предоставление указанных инвестиций осуществляется сразу нескольким институтам развития, таким, как ГК «Росатом», государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», АО «КАВКАЗ.РФ», а также АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства»[359].

При определении прав и обязанностей таких лиц, получающих бюджетные инвестиции из федерального бюджета, необходимо исходить из подзаконного регулирования, которое устанавливает как требования к принятию решений о

[359] См.: ст. 9 Федерального закона от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (текст Федерального закона, приложения 1–10, 12, начало приложения 15); приложение 27 к Федеральному закону от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (продолжение приложения 24, приложения 27, 32–34, 36–42).

предоставлении таких инвестиций и к заключаемым в таком случае договорам (абз. 2 ч. 1 и абз. 3 ч. 3 ст. 80 БК РФ), так и типовую форму договора о предоставлении из федерального бюджета бюджетных инвестиций. Так, описание правового статуса юридического лица — адресата бюджетных инвестиций было бы неполным без указания того, что при принятии Правительством РФ решения о предоставлении таких инвестиций необходимо установить соответствие данного лица определенным требованиям: отсутствие неисполненной обязанности по уплате платежей в соответствии с законодательством о налогах и сборах; отсутствие просроченной задолженности по возврату в федеральный бюджет субсидий, бюджетных инвестиций или иной задолженности перед федеральным бюджетом; отсутствие факта нахождения юридического лица в процессе реорганизации, ликвидации, отсутствие введенных в отношении него процедур банкротства, отсутствие факта приостановления его деятельности; юридическое лицо не является иностранным юридическим лицом и др.[360]

Также представляется важным отметить требования, устанавливаемые к содержанию договоров о предоставлении бюджетных инвестиций, которые в том числе обозначают предъявление требований к получателям инвестиций, которые по факту представляют собой обязанности (запреты), применяемые к данным лицам. В их числе следует отметить, например, запрет на приобретение юридическим лицом, получающим бюджетные инвестиции, за счет полученных средств иностранной валюты, а также на осуществление операций, определенных нормативными правовыми актами Правительства РФ[361] либо, например, установление в договоре положений об осуществлении юридическим лицом, получающим бюджетные инвестиции, мониторинга и контроля реализации

[360] См.: п. 6 постановления Правительства РФ от 14.07.2020 № 1041 «Об утверждении Правил принятия решений о предоставлении из федерального бюджета бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, на цели, не связанные с осуществлением капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности указанных юридических лиц (их дочерних обществ), и (или) приобретением ими объектов недвижимого имущества» // СЗ РФ. 2020. № 29. Ст. 4686.

[361] См.: подп. «и» п. 3 постановления Правительства РФ от 15.02.2017 № 190 «О требованиях к договорам о предоставлении бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, за счет средств федерального бюджета и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 8. Ст. 1256.

использования иными лицами средств, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные инвестиции (для договоров о предоставлении бюджетных инвестиций на развитие инновационной деятельности, предусматривающим последующее предоставление средств иным лицам)[362]. Указанные требования, определяющие содержание договоров о предоставлении бюджетных инвестиций, фактически определяют отдельные элементы правового статуса его участников, включая получателей бюджетных инвестиций соответственно.

Обратившись непосредственно к типовой форме договора о предоставлении из федерального бюджета бюджетных инвестиций[363], можно сделать вывод о присущих организации — получателю бюджетных инвестиций прав и обязанностей.

Так среди обязанностей организации, которой предоставляются бюджетные инвестиции, можно выделить:

1) обязанность уведомлять получателя средств федерального бюджета, который обеспечивает предоставление инвестиций, о принятом организацией решении об увеличении уставного капитала[364];

2) обязанность передать Российской Федерации акции на сумму средств, перечисленных для их оплаты в виде бюджетных инвестиций[365];

3) обязанность использовать бюджетные инвестиции для достижения цели, обозначенной в соответствующем договоре[366];

4) обязанность обеспечить достижение показателей, определенных договором о предоставлении бюджетных инвестиций[367] и др.

---

[362] См.: подп. «а» п. 3(1) постановления Правительства РФ от 15.02.2017 № 190 «О требованиях к договорам о предоставлении бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, за счет средств федерального бюджета и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

[363] См.: приказ Минфина России от 07.11.2018 № 224н (ред. от 30.10.2020) «Об утверждении Типовой формы договора о предоставлении из федерального бюджета бюджетных инвестиций юридическому лицу, не являющемуся федеральным государственным учреждением и федеральным государственным унитарным предприятием» (далее — приказ Минфина России от 07.11.2018 № 224н) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 22.01.2023).

[364] См.: подп. 5.5.2 п. 5.5 приказа Минфина России от 07.11.2018 № 224н.

[365] См.: подп. 5.5.3 п. 5.5 приказа Минфина России от 07.11.2018 № 224н.

[366] См.: подп. 5.5.6 п. 5.5 приказа Минфина России от 07.11.2018 № 224н.

[367] См.: подп. 5.5.8 и 5.5.8(1) п. 5.5 приказа Минфина России от 07.11.2018 № 224н.

Что касается прав организации, получающей бюджетные инвестиции в соответствии с договором о предоставлении из федерального бюджета бюджетных инвестиций, то среди них следует выделить следующие:

1) право направлять получателю средств федерального бюджета предложения о внесении изменений в соответствующий договор[368], а также документы, указанные в договоре, а также информацию о неисполненных обязательствах организации, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные инвестиции[369];

2) право направлять остаток бюджетных инвестиций, не использованный на начало очередного финансового года, на осуществление расходов исходя из цели, определенной в договоре[370];

3) право обращаться за получением разъяснений в связи с исполнением соответствующего договора к получателю средств федерального бюджета и собственнику, который осуществляет от имени РФ полномочия собственника (права акционера) в отношении акций организации, которой предоставляются бюджетные инвестиции и др.

В отношении момента возникновения соответствующих прав (обязанностей) лица, получающего бюджетные инвестиции из федерального бюджета, отметим, что в качестве такого момента, как представляется, следует рассматривать именно момент заключения такого договора. Однако, как и в случае с предоставлением бюджетных субсидий, для возникновения такого правоотношения, полагаем, что является необходимым наличие сложного юридического состава, который включает не только заключение соответствующего договора, но и принятие актов Правительства РФ, компетенция на издание которых установлена ст. 80 БК РФ.

Помимо бюджетных субсидий и инвестиций, в форме которых институтам развития предоставляются бюджетные средства, к числу форм финансирования за счет средств бюджетов такой категории юридических лиц относятся также государственные гарантии, предоставляемые в соответствии со ст. 115 БК РФ и

---

[368] См.: подп. 5.6.1 п. 5.6 приказа Минфина России от 07.11.2018 № 224н.
[369] См.: подп. 5.6.2 п. 5.6 приказа Минфина России от 07.11.2018 № 224н.
[370] См.: подп. 5.6.3 п. 5.6 приказа Минфина России от 07.11.2018 № 224н.

которые представляют собой обеспечение надлежащего исполнения принципалом его денежных обязательств перед бенефициаром, возникших из договора или иной сделки. Целесообразно принимать во внимание тот факт, что гарантийная поддержка может осуществляться самими институтами развития: при помощи гарантий такие субъекты могут участвовать в финансировании развития, в том числе, когда это касается решения глобальных и региональных задач[371]. Однако, когда речь идет о финансировании деятельности институтов развития, данные субъекты рассматриваются в качестве тех лиц, в пользу которых выдаются государственные гарантии (бенефициары). В качестве примера следует указать и положение ч. 11 ст. 25 Закона о развитии малого и среднего предпринимательства в РФ, согласно которому в соответствии с бюджетным законодательством Корпорации развития малого и среднего предпринимательства может предоставляться государственная поддержка в форме государственных гарантий РФ по обязательствам этой корпорации, ее дочерних обществ[372].

Не вдаваясь в имеющуюся в науке финансового права дискуссию о правовой природе государственной гарантии[373], обозначим, что существенная часть правового регулирования отношений, связанных с предоставлением государственных гарантий, изложена в БК РФ. Именно на основании норм БК РФ можно выделить отдельные элементы правового статуса бенефициара (например, в части присущих ему обязанностей (см. ч. 23 ст. 115 БК РФ) или запретов (ч. 13 ст. 115 БК РФ). Одновременно с этим, регулирование указанных отношений осуществляется в соответствии с положениями акта Правительства РФ (для государственных гарантий РФ соответственно), на основании которого принимается решение о предоставлении гарантии и которым устанавливаются основные условия такой гарантии (ч. 1 ст. 115.2 БК РФ, ч. 1 ст. 116 БК РФ), а также

---

[371] См. подробнее: *Кузнецов С. В.* Правовое регулирование деятельности банка развития по гарантийной поддержке общественно значимых проектов. С. 66–72.

[372] См.: Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

[373] См. подробнее: *Бакшеева Ю. Н.* Государственные гарантии как способ обеспечения исполнения обязательств // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 12. С. 9–13; *Покачалова Е. В.* Становление и развитие публичного долга и его форм (финансово-правовые аспекты) / под ред. Н. И. Химичевой. Саратов : Издательство ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. С. 127.

согласно положениям договора о предоставлении государственной гарантии (ч. 1 ст. 115.2 БК РФ). Указанное свидетельствует как о том, что момент возникновения соответствующих правоотношений, полноценный статус института развития — бенефициара может быть определен только в каждом конкретном случае[374] (при издании соответствующего акта и заключении договора о предоставлении государственной гарантии соответственно), так и о том, что возможность предоставления финансирования в виде государственной гарантии, как и в случае с бюджетными субсидиями и инвестициями, определяется наличием сложного юридического состава, порождающего права и обязанности участвующих в таких отношениях сторон.

Рассмотрев элементы правового статуса институтов развития, присущие им в материальных бюджетных правоотношениях, необходимо также обратиться к основам их деятельности (принципам), на которых базируется их функционирование в ходе использования бюджетных средств.

Представляется целесообразным при рассмотрении данных принципов, проявляющихся в материальных бюджетных правоотношениях, сфокусироваться, в первую очередь, на тех базовых основах, которые являются едиными для большого числа институтов развития и, соответственно, которые могут быть применимы в их деятельности в бюджетной сфере. Затем следует коснуться и таких принципов, которых присущи лишь отдельным институтам развития, учитывая особенности функционирования каждого из них и наличие существенных отличий в их правовом статусе.

В первую очередь, представляется возможным утверждать, что одним из главенствующих принципов деятельности таких субъектов является принцип эффективности. Об этом свидетельствуют положения документов, определяющих деятельности институтов развития. В частности, в данных документах такой принцип может быть изложен следующим образом:

---

[374] См. в качестве примера: разд. 8 постановление Правительства РФ от 01.11.2008 № 803 «Об утверждении Правил предоставления государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте для оказания государственной поддержки экспорта промышленной продукции (товаров, работ, услуг)» // СЗ РФ. 2008. № 46. Ст. 5331.

1) экономическая и операционная эффективность: отсутствие потребности в субсидировании со стороны федерального бюджета и обеспечение требуемой доходности на экономический капитал[375];

2) стремление к максимизации эффективности использования своих ресурсов при обеспечении сохранности бюджетных ассигнований, внесенных РФ в качестве взноса в уставный капитал[376];

3) безубыточность деятельности (необходимость достижения финансового результата, предусматриваемого планом доходов и расходов (бюджетов)[377];

4) увеличение объема финансовых средств, находящихся в управлении компании и их эффективное использование как способ достижения стратегической цели[378];

5) инвестирование временно свободных средств осуществляется на принципах возвратности, прибыльности и ликвидности приобретаемых таким фондом активов (объектов инвестирования)[379];

6) обеспечение сохранности неизрасходованных финансовых ресурсов[380], а также обеспечение максимальной доходности, с учетом экономических и финансовых рыночных условий, и минимального уровня риска[381];

---

[375] См.: Стратегия развития единого института развития в жилищной сфере на период 2019–2024 гг. // ДОМ.РФ : сайт. URL: https://xn--d1aqf.xn--p1ai/upload/2020/DOMRF_Strategy_2019-08-21_AR.pdf (дата обращения: 08.07.2022). С. 34.

[376] Стратегия развития акционерного общества «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» до 2025 года (утверждена решением Совета директоров АО «Корпорация “МСП”» 17 июня 2021 г., протокол № 116) // Семилетовский сельсовет : сайт. URL: https://semiletka.ru/wp-content/uploads/2022/04/Strategiya-do-2025-g.-Kr-blank.pdf (дата обращения: 08.07.2022). С. 85.

[377] См.: распоряжение Правительства РФ от 10.08.2021 № 2208-р «Об утверждении Меморандума о финансовой политике государственной корпорации развития “ВЭБ.РФ”».

[378] См.: Стратегия развития АО «РВК» на 2017–2030 годы // Archive.org : сайт. URL: https://web.archive.org/web/20190711081757/https:/www.rvc.ru/upload/iblock/fcb/Strategy_RVC_2030.pdf (дата обращения: 08.07.2022). С. 5.

[379] См.: ст. 8 Федерального закона от 02.11.2013 № 291-ФЗ «О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 44. Ст. 5630.

[380] См.: Долгосрочная программа деятельности и развития государственной корпорации — фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на период 2019–2025 годов» (утв. наблюдательным советом Госкорпорации «Фонд содействия реформированию ЖКХ» 29.04.2020, протокол № 79) (ред. от 28.02.2022).

[381] См.: Решение наблюдательного совета государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства от 22.06.2015 № 50 // Фонд ЖКХ : сайт. URL: https://fondgkh.ru/o-fonde/rukovodstvo/nabluydatelnii-sovet/reshenie-zasedaniya-nablyudatelnogo-soveta-ot-22-iyunya-2015-g-50/ (дата обращения: 08.07.2022).

7) осуществление инвестирования на принципах возвратности, прибыльности и ликвидности[382];

8) размещение средств страховых резервов и собственных средств АО «Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций» осуществляется на принципах обеспечения сохранности указанных средств, обеспечения диверсификации, ликвидности, возвратности и доходности[383].

Из указанных положений фактически следует, что принцип может иметь разное содержание в деятельности организаций, относимых к числу институтов развития. С учетом того, что эффективность по-разному определяется в документах, связанных с деятельностью отдельных институтов развития, важно понимать, что категория «эффективность» имеет общенаучный характер, предполагает наличие множества аспектов.

Так, отметим, что в научных словарях «эффективность» определяется как свойство целенаправленного процесса функционирования системы, характеризующее его приспособленность к достижению цели операции или к выполнению задачи системы[384], а также как «относительный эффект, результативность операции, процесса, проекта, определяемые как отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение»[385]. Из указанных дефиниций, как следствие, можно заключить, что эффективность в любом случае должна характеризоваться степенью соответствия результатов процесса, операции, проекта цели соответствующего мероприятия.

В экономике под эффективностью понимается «достижение каких-либо определенных результатов с минимально возможными издержками или получение

---

[382] См.: ст. 4 Федерального закона от 29.07.2017 № 218-ФЗ «О публично-правовой компании “Фонд развития территорий” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 31 (Ч. 1). Ст. 4767.

[383] См.: п. 53 постановления Правительства РФ от 22.11.2011 № 964 «Об осуществлении страхования экспортных кредитов и инвестиций от предпринимательских и (или) политических рисков, а также осуществлении перестрахования» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6936.

[384] См.: *Макаренко С. И.* Справочник научных терминов и обозначений. СПб. : Наукоемкие технологии, 2019. С. 175.

[385] *Сарыбеков М. Н., Сыдыкназаров М. К.* Словарь науки. Общенаучные термины и определения, науковедческие понятия и категории : учеб. пособие. 2-е изд., доп. и перераб. Алматы : ТРИУМФ-Т, 2008. С. 442.

максимально возможного объема продукции из данного количества ресурсов»[386]. При этом совершенно справедливо в экономической науке указывается на относительность эффективности: она «меняется от системы к системе и зависит от институциональных структур, технической базы экономики, природных ресурсов, человеческого капитала, здоровья населения, а также от изменений в каждом названном факторе»[387].

С учетом этого неудивительно, что при формулировании критерия эффективности в указанных документах прослеживается стремление к выработке самобытного определения эффективности деятельности институтов развития, что обусловлено спецификой деятельности каждого из них.

Сама предпосылка для выделения принципа эффективности в деятельности институтов развития как универсального принципа состоит, как представляется, в том, что публичные субъекты, будучи учрежденными для решения сложных социально-экономических задач, должны действовать при условии достижения определенных значимых результатов. Значимость таких результатов для общества и государства предопределяет необходимость предъявления требований к такого рода субъектам. Недостижение таких результатов, как следствие, будет обозначать неэффективность их функционирования, что ставит под вопрос необходимость их существования в целом.

При этом, говоря в целом, можно утверждать, что проблемы эффективного функционирования являются общими для всех институтов развития, что и определяет значимость данного принципа в контексте исследования интересующих нас субъектов. Представляется важным осознавать, каким образом данный принцип реализуется в бюджетных правоотношениях.

Надо признать, что довольно часто деятельность институтов развития критикуется с точки зрения неэффективности использования ими средств публичных фондов и в связи с недостижением институтами развития целей своей

---

[386] *Блэк Дж.* Экономика. Толковый словарь. М. : ИНФРА-М : Весь Мир, 2000 // Академик : сайт. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/16954 (дата обращения: 26.12.2022).

[387] *Евдокимова Т. В.* Анализ генезиса теоретических подходов к понятию и оценке эффективности // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2013. № 3. С. 23.

деятельности. В качестве иллюстрации можно привести мнение министра финансов РФ А. Г. Силуанов, который еще в 2015 г. отмечал, что «и госкомпании, и институты развития нерационально расходуют средства бюджета»[388]. Наглядным примером критики является мнение Комитета Государственной Думы РФ по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству (далее — Комитет) на проект закона о бюджете[389]: по мнению Комитета, эффективность работы институтов развития представляется спорной, поскольку они не смогли обеспечить технологический и инновационный прорыв. Комитетом был сделан вывод о целесообразности рассмотрения вопроса приостановления финансового обеспечения отдельных институтов развития за счет средств бюджетов на основе изложенных в заключении Комитета критериев.

Принимая во внимание указанные системные проблемы обеспечения эффективности деятельности институтов развития, включая факты неэффективного использования бюджетных средств, полагаем, в таких обстоятельствах возникает вопрос о необходимости обеспечения эффективности использования средств бюджетов в ходе участия институтов развития в отношениях по расходованию средств бюджета.

При этом обратим внимание, что, исходя из содержания принципа эффективности использования бюджетных средств, установленного ст. 34 БК РФ, данный принцип не распространяется в отношении иных субъектов бюджетного права, кроме участников бюджетного процесса, что ставит вопрос о том, каким образом в бюджетных правоотношениях обеспечить эффективность (результативность или экономность, исходя из терминологии БК РФ) расходования средств институтами развития, которые в отношениях по расходованию средств выступают именно как неучастники бюджетного процесса.

---

[388] РБК : сайт. URL: https://www.rbc.ru/interview/economics/01/10/2015/560d62f29a7947ddebd9b53c (дата обращения: 08.07.2022).

[389] См.: заключение Комитета Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству на проект федерального закона № 802503-7 «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // Государственная Дума РФ : сайт. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/802503-7 (дата обращения: 23.04.2023).

В дополнение к этому следует заметить, что, исходя из позиций отдельных исследователей вопросов бюджетно-правового регулирования, представленных в параграфе 1.4 настоящего исследователя, неучастники бюджетного процесса, включая институты развития соответственно, не могут быть адресатами требований, выраженных в виде тех или иных принципов бюджетной системы РФ. Кроме того, формируется порочная судебная практика, состоящая в том, что после списания бюджетных средств (а именно, бюджетной субсидии) с единого счета бюджета и их зачисления на счет организации — неучастника бюджетного процесса данные денежные средства утрачивают статус средств соответствующего бюджета и на них не распространяются требования бюджетного законодательства[390], что также означает невозможность распространения в отношении них таких принципов.

Отсюда следует, что проблема, касающаяся на первый взгляд только принципа эффективности использования бюджетных средств, который в контексте исследования институтов развития представляется наиболее интересным, охватывает более широкий круг принципов бюджетной системы РФ. Получается, что требования, закрепленные в бюджетном законодательстве, в том числе нормах-принципах[391] (требование об эффективности использования бюджетных средств), в целом не применимы к институтам развития — неучастникам бюджетного процесса?

Указанная выше позиция, которая подразумевает положительный ответ на этот вопрос, не вполне соотносится с действующим бюджетно-правовым регулированием, из которого можно сделать вывод о том, что уже после получения бюджетных средств в отношении неучастника бюджетного процесса, в том числе

---

[390] См.: постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19.09.2019 № Ф08-7950/2019 по делу № А53-31603/2018; постановление Арбитражного суда Уральского округа от 01.09.2016 № Ф09-8228/16 по делу № А60-52701/2015; постановление Арбитражного суда Центрального округа от 02.06.2017 № Ф10-1852/2017 по делу № А14-17784/2015.

[391] В доктрине такие нормы-принципы определяются как законодательные предписания, выражающие и закрепляющие принципы права. Они являются одними из тех исходных положений, которые «занимают высшую ступень в законодательстве, имеют наиболее общий характер и определяют исходные начала, основы правового регулирования общественных отношений» (Правовые акты: антикоррупционный анализ : науч.-практ. пособие / И. С. Власов, А. А. Колесник, Т. О. Кошаева и др. ; отв. ред. В. Н. Найденко, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева. М. : КОНТРАКТ : Волтерс Клувер, 2010).

института развития, соответствующие требования продолжают действовать. Об этом, в частности, свидетельствует то, что БК РФ устанавливаются правовые основы для проведения проверок в отношении получателей бюджетной поддержки, предметом которых является соблюдение целей, порядка, условий предоставления бюджетных средств, в том числе в части достижения результатов их предоставления[392]. В качестве примера отметим и то, что в отношении получателей средств бюджета действует законодательно установленный запрет на приобретение иностранной валюты[393], что также служит аргументом в пользу точки зрения о распространении в отношении указанных субъектов требований бюджетного законодательства.

При этом несмотря на то что, как следует из содержания положений БК РФ о принципах бюджетной системы, отдельные из этих принципов не могут быть применены в отношении неучастников бюджетного процесса[394], как уже нами было установлено, требования к таким субъектам в части использования бюджетных средств, в том числе касающиеся достижения результатов предоставления бюджетных средств, находят свое отражение непосредственно в положениях договоров о предоставлении бюджетных средств с участием таких субъектов.

Отсюда следует, что к настоящему моменту сложилась ситуация, при в БК РФ закреплены принципы бюджетной системы, которые имеют довольно ограниченный характер, при этом значительная часть требований к использованию неучастниками бюджетного процесса бюджетных средств устанавливаются непосредственно в рамках конкретных соглашений[395]. Думается, что действующая модель бюджетно-правовое регулирования не является в полной мере оптимальной, поскольку действие норм БК РФ имеет ограниченный характер в отношении неучастников бюджетного процесса, при этом фактически существует «параллельное» регулирование, устанавливаемое в рамках соглашений с

---

[392] См., напр.: подп. 5 п. 3 ст. 78, подп. 4 п. 4 ст. 78.3 БК РФ.

[393] См.: подп. 2 п. 8 ст. 78.3 БК РФ.

[394] В частности, речь идет о ст. 34 БК РФ (принцип эффективности использования бюджетных средств) и ст. 38 БК РФ (принцип адресности и целевого характера бюджетных средств).

[395] См. подробнее: *Савин Д. А.* Эффективность использования институтами развития бюджетных средств // Финансовое право. 2023. № 3. С. 31–37.

отдельными субъектами. Таким образом, законодательный подход по сути игнорирует в существенной степени происходящие в бюджетном праве трансформационные процессы, предполагающие, среди прочего, активное внедрение новых субъектов права, включая институты развития, и требующие полноценной формализации бюджетно-правового статуса соответствующих субъектов.

Поскольку критический подход предполагает не только выявление проблем правовой системы, но и изыскание мер для решения таких проблем, представляется необходимым сделать вывод о существовании необходимости экстраполировать требования, устанавливающие принципы бюджетной системы как одни из исходных начал бюджетного права, на неучастников институтов развития. Данная точка зрения, надо сказать, находит свое выражение и в доктрине финансового права.

Примечательно мнение О. Г. Воронцова, который в отношении пределов действия принципа адресности и целевого характера бюджетных средств (ст. 38 БК РФ) справедливо отмечает следующее: «Представляется, что правила п. 2 ст. 80 БК, согласно которому бюджетные инвестиции, планируемые к предоставлению, утверждаются законом (решением) о бюджете в качестве отдельного приложения к данному закону (решению) с указанием юридического лица, объема и цели предоставляемых бюджетных инвестиций, недостаточно для обеспечения целевого характера использования соответствующих средств. В связи с этим, на наш взгляд, перед федеральным законодателем все отчетливее возникает необходимость ревизии таких формализованных категорий, как «получатель бюджетных средств», «участник бюджетного процесса», «неучастник бюджетного процесса», что может быть сопряжено с уточнением формулировки принципа адресности и целевого характера бюджетных средств (ст. 38 БК), так как ее ограниченность лишь рамками обязательности указания цели использования бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств при их доведении до конкретных получателей бюджетных средств не полностью отвечает

современному уровню развития общественных отношений»[396]. В дополнение к этому указанный автор небезосновательно заключает: «Необходимость обеспечения целевого характера использования бюджетных средств, получаемых хозяйственными обществами в рамках бюджетных инвестиций, “перешагнула” пределы действия указанного принципа в его нынешней формулировке. В нормах федеральных и субфедеральных подзаконных нормативных правовых актов, в практике контрольных и судебных органов встречаются элементы, направленные на обеспечение целевого характера использования средств, предоставляемых из бюджета неучастникам бюджетного процесса, т. е. лицам, не являющимся получателями бюджетных средств в том смысле, который в данный термин вкладывает БК»[397].

Учитывая сказанное нами ранее, полагаем необходимым согласиться с О. Г. Воронцовым и в том, что в связи с объективным расширением государственного (муниципального) финансового контроля становятся весьма актуальными вопросы об уточнении действия принципов бюджетной системы РФ, в частности в отношении неучастников бюджетного процесса, включая и институты развития[398]. Поскольку требования об эффективности расходования бюджетных средств, прозрачности деятельности таких субъектов в бюджетно-правовой сфере, целевом использовании средств бюджета и иные требования фактически реализуются опосредственно (через заключаемые с такими лицами соглашения), а не посредством реализации принципов бюджетной системы РФ, неизбежным образом возникает вопрос о непосредственном применении принципов бюджетной системы в отношении институтов развития с учетом тех аргументов в пользу этого, которые ранее были нами приведены.

При разрешении вопроса о возможности применения принципов бюджетной системы непосредственно в отношении институтов развития как участников бюджетных правоотношений, надо признать, что деятельность данных субъектов

---

[396] *Воронцов О. Г.* Принципы бюджетной системы Российской Федерации: теоретико-правовые основы реализации : дис. … канд. юрид. наук. М., 2019. С. 213.

[397] *Воронцов О. Г.* Указ. соч. С. 213.

[398] См.: Там же. С. 214.

может основываться и на иных принципах бюджетной системы, кроме принципа эффективности использования бюджетных средств. К их числу следует отнести:

- *принцип единства бюджетной системы* (ст. 29 БК РФ), который, имея широкое действие, в плоскости отношений по расходованию средств институтами развития выражается в виде единства бюджетной классификации бюджетной системы Российской Федерации, едином порядке установления и исполнения расходных обязательств, осуществления расходов бюджетов;

- *принцип прозрачности (открытости)* (ст. 36 БК РФ), который, хотя и имеет безадресный характер, не позволяющий четко определить субъект, действия (бездействия) которого могут повлечь нарушения этого принципа, но который, как будет проиллюстрировано далее в рамках параграфа 2.2 данной работы, имеет существенное значение для надлежащего функционирования институтов развития;

- *принцип адресности и целевого характера бюджетных средств* (ст. 38 БК РФ), который, по нашему мнению, несмотря на узкое действие, также должен применяться в деятельности институтов развития, что подтверждается указанием на необходимость целевого использования бюджетных средств в соглашениях о предоставлении таких средств;

- *принцип единства кассы* (ст. 38.2 БК РФ), поскольку операции с бюджетными средствами, выплачиваемыми институтами развития, (кассовыми выплатами) осуществляются с использованием единого счета бюджета.

Вне всякого сомнения, можно утверждать, что функционирование институтов развития в отношениях, связанных с осуществлением расходов бюджета, подвержено и действию иных принципов бюджетного права, включая общеправовые принципы (законность, гласность, подконтрольность) или не закрепленные в бюджетном законодательстве принципы бюджетного права. В частности, к числу последних можно отнести выделяемый в доктрине финансового права принцип определенности[399], который в контексте деятельности институтов

[399] Указанный принцип выделяется Д. Л. Комягиным при исследовании системы принципов бюджетного права (см.: *Комягин Д. Л.* Указ. соч. С. 19–31).

развития диктует необходимость определять объем выплачиваемых им бюджетных средств, период их уплаты, а также конкретных адресатов выплат.

Наконец, нельзя не отметить также и то, что деятельность институтов развития в рамках отношений по использованию бюджетных средств неизбежным образом сообразуется с базовыми принципами их деятельности, которые, вследствие такого характера данных принципов, безусловно, имеют влияние и на расходование бюджетных средств данными субъектами. Так, установленные для каждого конкретного института развития приоритеты деятельности преимущественно определяют и направленность расходования бюджетных средств. В частности, среди принципов, на которых основывается деятельность, ГК «ВЭБ.РФ» следует выделить принцип приоритетности достижения общественно полезных экономических и социальных целей развития, создания условий для решения социальных проблем граждан и общества, что по сути служит целевым ориентиром для всей деятельности ГК «ВЭБ.РФ», определяя в том числе направления финансирования средств, источником обеспечения которых выступают и бюджетные средства[400] (ч. 2.1 ст. 3 Закона о «ВЭБ.РФ»). Для АО «Российская венчурная компания» и АО «ДОМ.РФ» безусловным приоритетом в деятельности является содействие реализации национальных целей, определенных Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»[401], что также обозначает социально-экономическую направленность их деятельности[402], а значит, также задает определенные направления расходования средств бюджета.

---

[400] Установленные Меморандумом о финансовой политике ГК «ВЭБ.РФ» принципы также могут считаться принципами, которые реализуются в деятельности данного института в бюджетной сфере: отсутствие конкуренции с российскими финансовыми организациями (ВЭБ.РФ не ограничивает участие других российских финансовых организаций в финансировании проектов, предоставлении иной поддержки реализации проекта, и (или) осуществляет финансирование проекта на условиях, которые не предлагаются другими российскими финансовыми организациями); обеспеченность финансовыми ресурсами за счет привлечения финансирования на внутреннем и внешнем рынках и мерами поддержки, в том числе государственной; принцип социально ответственного предпринимательства, что предполагает приоритетность отдельных проектов и приоритет создания условий для решения социальных проблем граждан и общества над извлечением прибыли (получением дохода) или достижением иного определенного финансового результата деятельности (см.: распоряжение Правительства РФ от 10.08.2021 № 2208-р «Об утверждении Меморандума о финансовой политике государственной корпорации развития “ВЭБ.РФ”»).

[401] См.: СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

[402] См.: Стратегия развития АО «РВК» на 2017–2030 годы. С. 5; Стратегия развития единого института развития в жилищной сфере на период 2019–2024 гг. С. 34.

Завершая изучение вопросов бюджетно-правового статуса институтов развития следует также обратиться к статусу ГК «ВЭБ.РФ, поскольку данная государственная корпорация существенным образом выделяется среди иных институтов развития с учетом наличия у нее особого положения в процессе отношений, связанных с управлением государственным долгом.

В этих отношениях, следует признать, опять же выражается тесная связь ГК «ВЭБ.РФ» с государством в силу того, что такой институт развития вправе осуществлять функции агента Правительства РФ, в том числе по представлению интересов Российской Федерации в судах, по широкому кругу вопросов[403] (ч. 1 ст. 21 Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»).

Несмотря на то что в данном положении Федерального закона от 17.05.2007 № 82-ФЗ указывается на «право» на осуществление функций агента, полагаем возможным заключить, что фактически имеется в виду полномочие, т. е. «правообязанность», которое подлежит реализации при наличии соответствующего поручения Правительства РФ.

Так, ч. 5 ст. 18 Федерального закона от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» устанавливается компетенция Правительства РФ на предоставление поручения и (или) принятие решения, которые могут являться основанием для выполнения ГК «ВЭБ.РФ» агентских функций с учетом круга вопросов, определенным указанной частью. А непосредственно от имени Правительства РФ Министерством финансов РФ заключаются договоры о выполнении функций агентов Правительства РФ, в которых предусматриваются права и обязанности агента, его ответственность за

---

[403] Имеются в виду следующие вопросы: предоставление государственных гарантий РФ, сопровождение, администрирование и исполнение предоставленных государственных гарантий РФ; обеспечение возврата (погашения) задолженности по денежным обязательствам перед РФ, в том числе возникшим в связи с предоставлением и исполнением государственных гарантий РФ; ведение аналитического учета задолженности по денежным обязательствам перед РФ; ведение аналитического учета предоставленных государственных гарантий РФ, обязательств принципалов и иных лиц в связи с предоставлением и исполнением государственных гарантий РФ, проверки финансового состояния указанных лиц; учет, обслуживание и погашение (использование) государственного внешнего долга бывшего СССР и РФ (включая внутренний валютный долг бывшего СССР) и государственных кредитов, предоставленных бывшим СССР и РФ иностранным заемщикам, а также мониторинга проектов, реализуемых в РФ с участием международных финансовых организаций; хранение сертификатов ценных бумаг и (или) учета прав и перехода прав на ценные бумаги, собственником которых является РФ.

ненадлежащее исполнение договора, критерии оценки работы, а также сумму и порядок выплаты вознаграждения за выполнение указанных функций[404].

Таким образом, наделение ГК «ВЭБ.РФ» функциями агента Правительства РФ диктует наличие сложного юридического состава, предполагающего в совокупности: наличие компетенции Правительства РФ; наличие поручения и (или) решения Правительства РФ, реализующего указанную компетенцию; заключение договора о выполнении агентских функций. Только при наличии всех трех указанных юридических фактов можно будет утверждать, что у ГК «ВЭБ.РФ» имеется статус агента Правительства РФ.

Широкий круг вопросов, отнесенный к компетенции ГК «ВЭБ.РФ» как агента Правительства РФ, очевидным образом свидетельствует о том, что данный институт развития обладает широким набором полномочий, сообразующихся с данными вопросами. Классификация этих полномочий, на наш взгляд, может быть проведена исходя из уже упоминавшейся точки зрения Ю. К. Цареградской о наличии трех направлений, в которых ГК «ВЭБ.РФ» осуществляется управление государственным долгом[405]: исходя из такой классификации можно выделить *полномочия по управлению внешним долгом* (например, учет и расчеты по операциям, связанным с урегулированием долговых требований экспортеров бывшего СССР к организациям и фирмам иностранных государств[406]), *полномочия по управлению государственным внутренним валютным долгом* (в частности, организация учета первичного размещения и обращения на вторичном рынке облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа[407]), а также *полномочия, касающиеся вопросов предоставления государственных гарантий РФ, сопровождения, администрирования и исполнения предоставленных государственных гарантий РФ* (анализ финансового состояния принципала (п. 3

[404] См.: постановление Правительства РФ от 30.12.2022 № 2549 «Об особенностях реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

[405] См.: *Цареградская Ю. К.* Государственный долг России в системе финансового права: особенности правового регулирования : монография / под ред. О. В. Болтиновой. М. : Проспект, 2016.

[406] См.: п. 3 постановления Правительства РФ от 09.07.2003 № 413 «О статусе задолженности организаций и фирм иностранных государств перед экспортерами бывшего СССР» // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2938.

[407] См.: постановление Правительства РФ от 04.03.1996 № 229 (ред. от 24.08.2004) «О выпуске облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа» // СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1115.

ст. 115.2 БК РФ), ведение аналитического учета обязательств принципалов, их поручителей (гарантов) и иных лиц, возникающих в связи с предоставлением и исполнением государственных (муниципальных) гарантий, взыскание задолженности указанных лиц (п. 5 ст. 115.2 БК РФ) и др.).

Учитывая изложенный анализ статуса ГК «ВЭБ.РФ» в отношениях по управлению государственным долгом, резюмируем, что осуществление банком развития соответствующих полномочий отчетливо свидетельствует о том, каким образом данный институт развития может осуществлять полномочия агента публичной власти, которые затрагивают широкий круг вопросов. При этом наделение ГК «ВЭБ.РФ» полномочиями агента Правительства РФ носит циклический характер в силу компетенции, устанавливаемой ежегодным федеральным законом о бюджете, что определяет необходимость устанавливать полномочия банка развития в сфере управления государственным долгом применительно к каждому бюджетному циклу.

Итак, изучение правового статуса институтов развития в бюджетных правоотношениях позволяет сделать следующие выводы.

В процессе детального исследования статуса таких субъектов в бюджетной сфере установлено, что целостное представление об имеющихся у институтов развития бюджетных прав и обязанностей, принципах функционирования в бюджетной сфере складывается благодаря разделению данных субъектов на две крупных группы: участники бюджетного процесса, среди которых можно обозначить лишь некоторые институты развития, и неучастники бюджетного процесса, которые представляют собой большое число таких организаций – адресатов бюджетной поддержки. Отдельное место в системе бюджетных правоотношений занимает ГК «ВЭБ.РФ», будучи наделенной особыми полномочиями по осуществлению агентских функций по поручению Правительства РФ.

Институты развития в качестве субъектов бюджетного права предлагается идентифицировать как юридические лица, обладающие признаками, обозначенными в параграфе 1.1 данной работы, которые при этом либо являются

участниками бюджетного процесса, либо не являются участниками бюджетного процесса, но получают средств из бюджетов на основании договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджетов бюджетной системы РФ.

Также установлено, что институты развития — неучастники бюджетного процесса, вступающие в правоотношения по использованию бюджетных средств, могут рассматриваться в качестве субъектов бюджетного права.

Прежде всего, предпосылкой для признания за ними свойств субъекта бюджетного права являются трансформационные процессы, происходящие в отрасли бюджетного права, предполагающие введение новых категорий субъектов — участников отношений по осуществлению расходов, что непосредственным образом связано с функционированием институтов развития в бюджетной сфере. Кроме того, в пользу указанной точки зрения свидетельствует и сам факт наличия у институтов развития бюджетных прав и обязанностей (а также участие в конкретных бюджетных правоотношениях): факт того, что они являются носителями таких прав и обязанностей, приобретаемыми при вступлении в договорные связи с публично-правовым субъектом, бюджетно-правовые по своему характеру, дает возможность постулировать идею о признании их субъектами бюджетного права.

Таким образом, с учетом изложенного, полагаем, что в настоящее время точка зрения о невозможности признания подобных организаций в качестве субъектов бюджетного права, базис для которой был заложен еще в советской науке финансового права, не имеет под собой достаточно убедительных оснований.

Указанное выше разделение институтов развития позволило четким образом установить, что бюджетные «права» и «обязанности» институтов развития — участников бюджетного процесса представлены набором полномочий, который аналогичен для категории таких участников, к которой отнесен конкретный институт развития, в то время как права и обязанности институтов развития — неучастников развития зависят от конкретной формы финансирования.

Посредством исследования элементов бюджетно-правового статуса институтов развития выявлены правовые основания для участия таких организаций

в процессуальных и материальных бюджетных правоотношениях, права и обязанности таких субъектов, а также принципы функционирования в указанных правоотношениях.

Исходя из изучения указанных элементов, безусловно, можно прийти к выводу о неоднородности бюджетно-правового статуса институтов развития. Каждый из них обладает разным набором бюджетных прав и обязанностей, что определяет их различную функциональную роль. В то время как одна группа институтов развития способствует прохождению стадий бюджетного процесса, другая — обеспечивает использование бюджетных средств в целях удовлетворения публичного интереса. Заметим, что в конечном счете и в том, и в другом случае выражается их связь с государством.

Одновременно с этим нельзя не упомянуть о том, что, как было показано, в настоящее время бюджетно-правовой статус институтов развития – неучастников бюджетного процесса не получил надлежащей правовой формализации. Сохраняющийся в бюджетном законодательстве пробел в части распространения в отношении данных субъектов принципов бюджетной системы препятствует формированию эффективной системы управления бюджетными средствами с участием институтов развития. В связи с этим думается, что изложенное в данном параграфе и аргументированное предложение об использовании основополагающих начал в деятельности институтов развития в бюджетной сфере может стать надежной научной основой для совершенствования бюджетного законодательства. Представляется, что только достаточное законодательное закрепление элементов правового статуса институтов развития будет служить необходимой правовой базой для успешного функционирования таких субъектов в сфере бюджетной деятельности.

§ 2.2. Особенности участия институтов развития в бюджетных правоотношениях

При подробном изучении вопросов участия институтов развития в бюджетных правоотношениях нельзя игнорировать тот факт, что особенности деятельности таких субъектов неизбежно отражаются в бюджетно-правовом регулировании. Представляется, что без выявления и анализа таких особенностей полноценное исследование статуса институтов развития нельзя считать завершенным. Поэтому существенно важно более подробно затронуть вопросы о том, каким образом проявляется специфика институтов развития в бюджетной сфере.

Стоит начать с того, что существующая необходимость в эффективном расходовании бюджетных средств, в обеспечении строгого соответствия такого расходования целям деятельности институтов развития определяет особенности порядка предоставления таким субъектам бюджетных средств и порядка использования ими таких средств. Указанное выражается в нескольких аспектах, которые следует изучить подробнее.

Прежде отметим, что применительно к каждому институту развития устанавливается цель предоставления бюджетных средств, что, безусловно, напрямую связано с профильной деятельностью такого субъекта. Безусловно, специальная цель предоставления финансового обеспечения может являться особенностью иных субъектов[408], не относящихся к институтам развития. Тем не менее, нельзя отрицать, что назначение финансового обеспечения институтов развития, которое определяется направленностью их деятельности, в совокупности с иными особенностями участия таких субъектов в финансовых правоотношениях, также характеризует нетипичные для других лиц аспекты деятельности в бюджетной сфере. Так, например, при более близком рассмотрении правил предоставления

[408] В качестве примера отметим, что образовательным организациям высшего образования предоставляются субсидии *на реализацию мероприятий, направленных на поддержку студенческих научных сообществ* (см.: постановление Правительства РФ от 10.12.2021 № 2249 «Об утверждении Правил предоставления грантов в форме субсидий из федерального бюджета образовательным организациям высшего образования на реализацию мероприятий, направленных на поддержку студенческих научных сообществ» // СЗ РФ. 2021. № 51. Ст. 8838).

субсидий отдельным институтам развития можно определить целевое назначение таких средств, которые могут быть направлены:

- на финансовое обеспечение затрат (расходов) по таким направлениям, как участие в финансировании инвестиционных проектов на возвратной основе, компенсация затрат, связанных с реализацией образовательных и иных программ (мероприятий) для управленческих команд городов и моногородов РФ, финансовое обеспечение расходов, связанных с выполнением функций проектного офиса по поддержке моногородов и т. д.[409];

- на предоставление грантов юридическим лицам, относящимся к субъектам малого предпринимательства, на финансовое обеспечение расходов, связанных с осуществлением проектов по разработке, применению и коммерциализации российских цифровых решений[410];

- на подготовку и проведение конкурсов и предоставление по их результатам грантов Президента РФ на развитие гражданского общества некоммерческим неправительственным организациям, реализующим социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, на организацию предоставления грантов в целях софинансирования расходов на оказание на конкурсной основе поддержки некоммерческим неправительственным организациям в субъектах РФ[411];

- на поддержку новых технологий пилотных проектов апробации технологий искусственного интеллекта в приоритетных отраслях[412];

---

[409] См.: постановление Правительства РФ от 28.12.2021 № 2517 «Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета в виде имущественного взноса Российской Федерации в государственную корпорацию развития “ВЭБ.РФ” на реализацию проектов развития монопрофильных муниципальных образований и о внесении изменений в Меморандум о финансовой политике государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» // СЗ РФ. 2022. № 1 (Ч. 3). Ст. 213.

[410] См.: постановление Правительства РФ от 03.05.2019 № 554 «Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета федеральному государственному бюджетному учреждению «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» на осуществление поддержки проектов малых предприятий по разработке, применению и коммерциализации российских цифровых решений» // СЗ РФ. 2019. № 19. Ст. 2310.

[411] См.: приказ Управления делами Президента РФ от 03.11.2020 № 358 «Об утверждении Порядка предоставления из федерального бюджета субсидии Фонду-оператору президентских грантов по развитию гражданского общества» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru, (дата обращения: 28.12.2022).

[412] См.: постановление Правительства РФ от 21.05.2021 № 767 «Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета на поддержку некоммерческой организацией Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий пилотных проектов апробации технологий искусственного интеллекта в приоритетных отраслях» // СЗ РФ. 2021. № 22. Ст. 3834.

- на грантовую поддержку малых предприятий по разработке, применению и коммерциализации продуктов, сервисов и (или) решений с использованием технологий искусственного интеллекта, разработчиков открытых библиотек в сфере искусственного интеллекта, акселерацию проектов с применением искусственного интеллекта[413] и др.

Надо признать, что вопрос обеспечения целевого расходования публичных финансовых ресурсов институтами развития носит актуальный характер, обозначает одну из системных проблем в деятельности данных субъектов. Как следует из оперативного доклада Счетной палаты РФ за 2021 г., в ходе выявления существенных недостатков в их деятельности, в частности, была установлена систематическая, продолжающаяся на протяжении нескольких лет практика неиспользования бюджетных средств в полном объеме при дальнейшем размещении соответствующих средств на депозитах и счетах в кредитных организациях[414]. Хотя данные недостатки указываются контрольно-счетным органом в отношении государственных корпораций (государственных компаний) в целом, особое внимание уделено, в частности, такому институту развития, как государственная корпорация «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (в настоящее время — «публично-правовая компания «Фонд развития территорий»[415]), который, несмотря на получение имущественных взносов Российской Федерации на обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилого фонда, использовал данные средства для их

---

[413] См.: постановление Правительства РФ от 27.03.2021 № 456 «Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета федеральному государственному бюджетному учреждению «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» на грантовую поддержку малых предприятий по разработке, применению и коммерциализации продуктов, сервисов и (или) решений с использованием технологий искусственного интеллекта, разработчиков открытых библиотек в сфере искусственного интеллекта, акселерации проектов с применением искусственного интеллекта» // СЗ РФ. 2021. № 14. Ст. 2333.

[414] См.: Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета (январь — декабрь 2021 года) // Счетная палата РФ : сайт. URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/ff3/eliutbdz3p95fwuf0e1ngpg0yoecx86n.pdf (дата обращения: 13.04.2022).

[415] В соответствии с ч. 33 чт. 23 Федерального закона от 30.12.2021 № 436-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О публично-правовой компании по защите прав граждан — участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (см.: СЗ РФ. 2022. № 1 (Ч. 1). Ст. 5) со дня завершения реорганизации при применении федеральных законов, актов Правительства РФ, актов федеральных органов исполнительной власти наименования «государственная корпорация — Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и «публично-правовая компания «Фонд развития территорий» считаются равнозначными.

размещения на депозитах в российских кредитных организациях[416]. Когда организация, нацеленная на достижение социально-значимых целей, управляет значительными объемами средств бюджета указанным образом, она фактически отвлекает государственные ресурсы от финансирования задач и функций публично-правового образования. При этом важно заметить, что указанный случай, связанный с деятельностью государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» является только единичным показательным случаем управления бюджетными средствами, который имел место относительно недавно. Между тем и ранее Счетной палатой РФ обращалось внимание, что средства бюджетов предоставляются институтам развития (в частности, ГК «Росатом», ГК «ВЭБ.РФ») без учета наличия у них остатков ранее предоставленных субсидий, которые представляют собой значительные суммы средств, находящихся на счетах в кредитных организациях, а также инвестированных в банковские депозиты[417]. Указанное свидетельствует о наличии системных нарушений, связанных с нецелевым использованием публичных финансовых ресурсов.

Необходимость обеспечения расходования институтами развития бюджетных средств в соответствии с их целевым назначением и определяет наличие определенного механизма контроля целей, условий и порядка предоставления указанных субсидий, который осуществляется получателем средств федерального бюджета (до которого доведены соответствующие средства) и органом государственного финансового контроля[418]. При выявлении факта несоблюдения целей, условий, порядка предоставления бюджетных средств соответствующий

---

[416] Исходя из указанного оперативного доклада Счетной палаты РФ, ГК «Фонду содействия реформирования жилищно-коммунального хозяйства» предоставлены имущественные взносы Российской Федерации в объеме 163,7 млрд рублей. При этом по состоянию на 1 января 2022 г. на депозитах в российских кредитных организациях размещены временно свободные средства данной корпорации в сумме порядка 120 млрд рублей, а доход от инвестирования временно свободных средств за 2021 год составил около 2,3 млрд рублей.

[417] См.: Годовой отчет о работе Счетной палаты РФ в 2015 г. (раздел «Аудит формирования и контроль исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, контроль реализации соглашений о разделе продукции, контроль формирования и исполнения бюджета Союзного государства, с. 75) // Счетная палата РФ : сайт. URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/b55/b55ed85b2a588bc7009f5121c0a3b6a6.pdf (дата обращения: 13.04.2022)

[418] См., напр.: п. 20 постановления Правительства РФ от 28.12.2021 № 2517, п. 16 постановления Правительства РФ от 03.05.2019 № 554.

институт развития должен будет устранить подобные нарушения, а в случае их неустранения — обеспечить возврат предоставленных средств в доход бюджета.

Аналогичная ситуация касается и требований, обеспечивающих эффективность использования бюджетных средств. Следует обратить внимание на то, что особенности предоставления бюджетных средств институтам развития выражаются в установлении определенных значений результатов предоставления таких средств. При этом если в нормативных правовых актах, регулирующих предоставление бюджетных средств, только обозначаются результаты предоставления таких средств[419], то уже конкретные значения (показатели) таких результатов подлежат установлению в рамках соглашений о предоставлении бюджетных средств с отдельными институтами развития. Например, п. 3 постановления Правительства РФ от 15.02.2017 № 190 «О требованиях к договорам о предоставлении бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, за счет средств федерального бюджета и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» установлено, что договором о предоставлении бюджетных инвестиций предусматриваются в том числе значения результатов предоставления бюджетных инвестиций. В указанном пункте устанавливаются требования к данным значениям (они должны быть конкретными, измеримыми и соответствовать результатам федерального проекта (в случае если бюджетные инвестиции предоставляются в целях достижения результатов такого проекта), с указанием показателей, необходимых для их достижения.

Одновременно с этим, следует отметить, что в рамках иных правил предоставления бюджетных средств, установленных федеральными нормативными правовыми актами, может лишь указываться на необходимость

[419] См., напр.: п. 45 постановления Правительства РФ от 21.05.2021 № 767, п. 16 постановления Правительства РФ от 28.12.2021 № 2517.

предусмотреть в соглашении значения результатов предоставления бюджетных средств, без подробной регламентации требований к таким значениям[420].

Взаимодействие между институтами развития (адресат бюджетной поддержки) и получателем средств федерального бюджета (властный орган) предполагает не только установление соответствующих значений, но и мониторинг достижения этих значений со стороны получателя средств федерального бюджета. При этом обратим внимание, что такая схема взаимоотношений имеет общий характер и фактически дублируется во многих актах Правительства РФ, устанавливающих порядок предоставления средств бюджета институтам развития[421].

Несмотря на то что указанная схема имеет общий характер, до настоящего времени отсутствует универсальная система обеспечения предоставления институтам развития бюджетных средств, детальным образом урегулированная в рамках единого нормативного правового акта. Представляется, что подход, отраженный в действующем регулировании и предполагающий установление порядка предоставления бюджетных средств применительно к каждому институту развития, не может быть сведен к простой системе «достижение результатов — контроль результатов» в связи со следующими аспектами.

Во-первых, указанный порядок должен быть в любом случае увязан с основами бюджетно-правового регулирования, установленными в БК РФ. Представляется, что в БК РФ должны быть установлены общие нормы,

---

[420] См., напр.: п. 4 постановления Правительства РФ от 30.04.2022 № 805 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета акционерному обществу “ДОМ.РФ” в виде вклада в имущество акционерного общества “ДОМ.РФ”, не увеличивающего его уставный капитал, на цели возмещения кредитным и иным организациям недополученных доходов по жилищным (ипотечным) кредитам (займам), выданным работникам аккредитованных организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, и Правил возмещения кредитным и иным организациям недополученных доходов по жилищным (ипотечным) кредитам (займам), выданным работникам аккредитованных организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий» // СЗ РФ. 2022. № 19. Ст. 3220; п. 30 постановления Правительства РФ от 09.02.2021 № 141 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и государственной корпорации развития “ВЭБ.РФ” на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным по льготной ставке инвесторам для реализации инвестиционных проектов, необходимых для устойчивого развития внутреннего и въездного туризма, создания и развития туристских кластеров, способствующих развитию внутреннего и въездного туризма, и о внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по развитию туризма в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 8 (Ч. 1). Ст. 1328.

[421] См., напр.: п. 13 постановление Правительства РФ от 30.04.2022 № 805, п. 42 постановление Правительства РФ от 09.02.2021 № 141, п. 11(1) постановление Правительства РФ от 06.10.2020 № 1609.

регулирующие порядок предоставления средств бюджета таким субъектам. Это продиктовано не только необходимостью полноценной формализации бюджетно-правового статуса институтов развития в части распространения в отношении них основополагающих требований бюджетного законодательства (в том числе принципа эффективности использования бюджетных средств и т. д.), но и необходимостью обеспечения согласованности подхода к оценке эффективности расходов бюджетных средств институтами развития с подходом, заложенным в бюджетно-правовом регулировании, который нацелен на оценку результативности или экономности расходования бюджетных средств институтами развития, и социально-значимыми целями деятельности таких субъектов. Хотя нами признается наличие дефектов урегулированного в БК РФ принципа эффективности использования бюджетных средств, отмечаемых в доктрине финансового права[422], нельзя отрицать того, что подход, применяемый к институтам развития, повторимся, должен быть согласован с общими положениями БК РФ.

Во-вторых, по нашему мнению, указанный порядок должен учитывать особенности деятельности институтов развития, что предполагает установление комплексной системы правил, позволяющих в полной мере обеспечить проведение оценки эффективности расходования ими бюджетных средств с учетом специфики их деятельности. Так, например, в доктрине обращается внимание на несогласованность подхода к эффективности в качестве достижения результата с использованием минимального количества средств и специфики бюджетно-правовой сферы, в которой важен также «отложенный» результат[423]. Последний тезис особенно важен, когда речь идет об институтах развития. Это обусловлено тем, что институты развития принимают участие в долгосрочных проектах, которые являются слишком обременительными для отдельных субъектов предпринимательской деятельности. В связи с этим ожидаемый результат может наступить спустя довольно длительное время после начала осуществления

[422] См.: *Воронцов О. Г.* Правовые дефекты принципа эффективности использования бюджетных средств // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 110–119.

[423] См.: Контроль в финансово-бюджетной сфере : науч.-практ. пособие / И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина, Н. Е. Абрамова и др. ; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М. : ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016.

институтом развития поддержки того или иного проекта (организации). Поэтому не представляется возможным игнорирование соответствующих факторов при оценке эффективности расходования институтами развития бюджетных средств.

В этой связи, по нашему убеждению, довольно последовательный и обоснованный подход в настоящее время реализован применительно к оценке эффективности бюджетных средств, направленных на государственную поддержку инновационной деятельности, т. е. касающейся субъектов, которые Федеральным законом от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» выделены в обособленную группу — институты инновационного развития[424]. Пунктом 2 ст. 160.3 БК РФ прямо предусмотрено, что оценка эффективности использования бюджетных средств, направленных на государственную поддержку инновационной деятельности, осуществляется с соблюдением специальных требований, установленных указанным Федеральным законом. Соответственно, из указанной нормы можно сделать вывод, что исходным началом для такой оценки являются именно положения БК РФ, в то время как специальное регулирование изложено как в рамках Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ, так и в рамках постановления № 2204.

При этом система оценки эффективности использования бюджетных средств институтов развития не только связывается с бюджетно-правовым подходом к оценке такой эффективности, но и включает в себя детальные требования к такой оценке, включая ее методологическую основу. В частности, исходя из п. 5 ст. 16.1 Федерального закона № 127-ФЗ, при оценке эффективности государственной поддержки проверяется в том числе наличие и соблюдение утвержденных субъектами государственной поддержки документов, определяющих стратегию, цели и задачи предоставления государственной поддержки инновационной деятельности, документов, определяющих порядок предоставления государственной поддержки инновационной деятельности. Данной статьей прямо предусмотрено, что при оценке эффективности государственной поддержки и осуществлении финансирования и реализации инновационных проектов

[424] См.: ст. 2 Федерального закона № 127-ФЗ.

учитываются высокорисковый характер инновационной деятельности, неопределенность рыночных и технологических перспектив реализации инновационных проектов, которые могут повлечь за собой в том числе недостижение предполагаемых результатов, потерю финансовых и иных ресурсов, вложенных в инновационные проекты, а также снижение стоимости активов.

Специальные требования к оценке эффективности расходования бюджетных средств, кроме уже названных, представляют собой детальные правила, которые изложены следующим образом[425]:

- путем установления принципов оценки эффективности использования средств государственной поддержки, а также определения методологии оценки эффективности использования таких средств;

- посредством установления методики оценки рисков при реализации инновационного проекта с использованием средств государственной поддержки;

- путем установления положений о проведении экспертиз, осуществлении мониторинга и контроля реализации инновационного проекта, мониторинге и контроле целевого расходования средств государственной поддержки, направленных на финансовое обеспечение инновационного проекта и т. д.

Таким образом, можно сделать промежуточный вывод, что российским законодательством по сути комплексным, детальным образом регламентировано проведение оценки эффективности расходования средств бюджетов только в том случае, когда это касается осуществления институтами развития инновационной деятельности. В этом случае подход, используемый в отношении оценки такой эффективности, реализуется не только исходя из общих положений БК РФ, но и существенным образом детализируется с учетом специфики деятельности таких субъектов. Указанное задает вектор совершенствования законодательства в части проведения оценки эффективности расходования средств бюджетов теми институтами развития, которые не связаны с инновациями. Думается, что и к данным лицам, которые управляют значительными средствами бюджетов, должны предъявляться подобные требования, должны устанавливаться принципы оценки

[425] См.: постановление № 2204.

эффективности управления такими средствами, подробным образом определенная методология проведения такой оценки[426]. Кроме того, повторимся, что соответствующие параметры регулирования должны быть увязаны с действующим бюджетно-правовым регулированием, поскольку без этого будет невозможно целостным и последовательным образом формализовать бюджетно-правовой статус институтов развития — неучастников бюджетного процесса.

Применительно к анализу вопросов предоставления и использования институтами развития бюджетных средств необходимо признать, что точечное регулирование данных вопросов в рамках отдельных нормативных актов, применимых к деятельности каждого конкретного института развития, является уже сложившейся, часто применяемой практикой. Важно при этом осознавать факторы, лежащие в основе такой правотворческой практики. Следует согласиться с мнением Ю. А. Тихомирова, исходя из которого в рамках регулярного анализа факторов, влияющих на развитие российского законодательства, необходимо, в первую очередь, оценивать значение разных обстоятельств, которые влияют и будут влиять в дальнейшем на законодательный процесс, на создание нормативно-правового массива[427]. Ученый к сказанному добавляет следующее: «Анализ причин и механизма законодательной деятельности позволяет сделать вывод о преобладающем пока значении факторов, связанных с оформлением институтов российской государственности и нового курса экономической, социальной международной политики. Среди них заметно воздействие таких факторов, как потребности проведения реформ в экономике, социальной и государственной сферах. Но они явно ослабляются борьбой разных политических сил и общественным давлением. По-прежнему отрицательно сказываются

[426] Данные вопросы представляются имеющими существенное значение хотя бы в силу того, что одним из ключевых аспектов, определяющих эффективное и ответственное управление общественными финансами, является эффективность и результативность бюджетной политики, что предполагает в том числе наличие механизмов, обеспечивающих ответственность за результаты деятельности, а также использование мониторинга, оценки и аудита для извлечения уроков на будущее в целях дальнейшего повышения эффективности использования бюджетных средств (см. подробнее: *Болтинова О. В.* К вопросу о реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 7. С. 810–815).

[427] См.: *Тихомиров Ю. А.* Общая концепция развития российского законодательства // Журнал российского права. 1999. № 1.

неустойчивость власти в стране, ее поспешная перестройка и правотворчество разных государственных институтов»[428].

В полной мере сказанное является актуальным и в отношении регулирования деятельности институтов развития. Не представляется возможным отрицать, что причиной существенного роста массива подзаконного регулирования деятельности таких субъектов на уровне нормативных правовых актов Правительства РФ является не только «разнородность» таких организаций, имеющих стратегическое значение для развития социально-экономической сферы государства, но и необходимость оперативного решения вопросов, возникающих в ходе реформы системы институтов развития, направления которой были заданы именно Правительством РФ[429]. Кроме того, контекст осуществления такой реформы, которая сопровождалась распространением коронавирусной инфекцией (COVID-19) и кризисными явлениями в экономике, также ориентирует на необходимость разрешения вопросов, связанных с полноценной реализацией реформы, в оперативном порядке для ускоренного поддержания стабильности экономической ситуации.

В ходе таких процессов, как следствие, границы подзаконного регулирования деятельности социально-значимых субъектов, как институты развития, расширяются, в то время как объемы законодательной регламентации сужаются. Подобные явления, характерные для российского законодательства в целом, отмечаются целым рядом ученых. Так, например, в доктрине замечается, что в условиях борьбы с коронавирусом вследствие необходимости оперативного реагирования на глобальный эпидемиологический вызов многие вопросы изымаются из действия норм законодательных актов и разрешаются на подзаконном уровне, что следует из статистики правотворческого процесса, когда только на федеральном уровне число подзаконных актов в 14 раз превышает число принятых федеральных законов[430]. Свое суждение по этому поводу высказывает и

---

[428] *Тихомиров Ю. А.* Общая концепция развития российского законодательства. С. 15.

[429] См. подробнее про реформу системы институтов развития: распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 № 3710-р «Об институтах развития».

[430] См.: *Черногор Н. Н., Залоило М. В.* Метаморфозы права и вызовы юридической науке в условиях пандемии коронавируса // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 5–26.

председатель ГК «ВЭБ.РФ» И. И. Шувалов: «…антикризисное законодательство характеризуется также смещением границ и перераспределением предметов законодательного и подзаконного регулирования»[431].

Неизбежным образом вышеуказанные регуляторные процессы, затрагивающие в том числе регулирование деятельности институтов развития, воздействуют на функционирование таких организаций в бюджетной сфере, и, как уже было показано, определяют возможность наличия у них ряда особенностей в бюджетных правоотношениях.

И, хотя уже проанализированный «индивидуализированный» порядок регулирования вопросов предоставления (использования) институтам развития публичных финансовых ресурсов является наиболее показательным в этом отношении, нельзя обойти вниманием еще один вопрос, также охватываемый подзаконным регулированием.

В данном случае речь идет о том, каким образом обеспечивается прозрачность (открытость) деятельности институтов развития в том случае, когда они фигурируют в качестве участников отношений, связанных с расходованием средств бюджета. Анализ данного вопроса представляет интерес не только в связи с тем, что прозрачность в деятельности таких субъектов особенно важна, учитывая колоссальные объемы имеющихся в их управлении бюджетных средств, но и по той причине, что является наглядным примером того, когда в отношении институтов развития установлены специальные правила, отличающиеся от положений БК РФ, регламентирующие вопросы обеспечения прозрачности (открытости) в их деятельности.

Исследователи, предметом изучения которых является в том числе деятельность институтов развития, критически высказываются о данных организациях в связи с отсутствием прозрачности в их деятельности, что препятствует получению информации о показателях их функционирования, о том,

---

[431] *Шувалов И. И.* Правовые инструменты преодоления кризисных явлений в экономике // Журнал российского права. 2022. № 1. С. 61–69.

как подобные субъекты управляют выделенными им бюджетными средствами[432]. В частности, применительно к деятельности таких институтов развития, как государственные фонды (в частности, Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий («Фонд Сколково»), «Российский фонд прямых инвестиций»), исследователи указывают на такие недостатки в их деятельности, как непрозрачность в расходовании ими средств, отсутствие реального контроля за деятельностью фондов со стороны общества[433]. Кроме того, на существующую проблему, связанную с непрозрачностью деятельности институтов развития, в доктрине указывают как ученые-юристы[434], так и ученые-экономисты[435]. В контексте вопроса о совершенствовании регулирования деятельности институтов развития в науке отмечается, что отсутствие требований к прозрачности деятельности таких субъектов не позволяет «адекватным образом оценивать и контролировать эффективность их функционирования как государству, так и обществу в целом»[436]. По справедливой оценке Т. А. Вершило, именно недостаточное информационное обеспечение может привести к серьезным последствиям, включая неиспользование бюджетных средств в больших объемах[437].

Надо заметить, что на практике подобная «закрытость» может выражаться в виде отсутствия актуальной информации на межведомственном портале или в виде изменений в плановые значения показателей деятельности, в результате чего

---

[432] См. подробнее: *Савин Д. А.* Реализация принципа прозрачности (открытости) в бюджетной деятельности институтов развития // Финансовое право. 2021. № 6. С. 37–42.

[433] См.: *Дементьев А. Н., Дементьева О. А., Бондарь В. Н.* Экспертиза нормативных правовых актов в сфере реализации промышленной политики в Российской Федерации : монография / под ред. А. Н. Дементьева. М. : Норма, 2020.

[434] См.: *Куделич М. И.* Указ. соч. С. 84.

[435] См.: *Родионова Е. В., Шатырко А. В.* Указ. соч. С. 111.

[436] *Куделич М. И.* Указ. соч. С. 84.

[437] См.: *Вершило Т. А.* Прозрачность (открытость) бюджетных отношений в условиях цифровой экономики // Финансовое право. 2018. № 8. С. 8–11.

становится затруднительным установить, в чем именно заключаются поставленные задачи деятельности института развития на определенный период[438].

В части обеспечения прозрачности в деятельности таких субъектов отметим, что по аналогии с принципом эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ) и принципом адресности и целевого характера бюджетных средств (ст. 38 БК РФ) прозрачность (открытость) как принцип, установленный в ст. 36 БК РФ[439], фактически не может быть применен к институтам развития. Обратим внимание на то, что нормативное содержание последнего придает ему безадресный характер, не позволяющий четко определить субъекта, действия (бездействия) которого могут повлечь нарушения этого принципа. Иными словами, исходя из положений ст. 36 БК РФ, можно сделать вывод, что сам принцип имеет довольно узкий и декларативный характер. Такой принцип в целом не фиксирует соответствующие требования по обеспечению открытости (прозрачности) процессов расходования бюджетных средств в ходе деятельности неучастников бюджетного процесса.

Как следствие, реализованный в БК РФ подход не подразумевает того, что в рамках ст. 36 данного акта обязанности по раскрытию информации, необходимой для ознакомления с показателями бюджетной деятельности субъектов бюджетных правоотношений (включая институты развития), адресованы таким субъектам. Безусловно, говоря о такой обязанности, не следует рассматривать принцип прозрачности (открытости) как абсолютный: границы его реализации

---

[438] Примером могут являться, например, недостатки, выявленные в ходе контрольного мероприятия Счетной палатой РФ в отношении АО «Корпорации “МСП”» как института развития в сфере малого и среднего предпринимательства. Так, согласно отчету Счетной палаты РФ, «Корпорацией не в полном объеме обеспечивалась реализация положений приказов Росимущества от 8 сентября 2011 г. № 293 и от 20 сентября 2018 г. № 316 в части размещения необходимых сведений на Межведомственном портале по управлению государственной собственностью, а именно: не была актуализирована информация о коллегиальном исполнительном органе (правлении), отсутствовало заключение ревизионной комиссии Общества за 2016 год». Кроме того, из указанного отчета следует, что в Программу деятельности АО «Корпорации “МСП”» на 2016–2018 годы (а именно в систему показателей) вносились изменения, касающиеся в том числе увеличения плановых значений показателей, изменения набора показателей, изменения методики их расчета (см. подробнее: Счетная палата РФ : сайт. URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/38f/38f353f7d2c776c6ff5e05472b95ca62.pdf (дата обращения: 28.06.2023).

[439] См. подробнее: *Савин Д. А.* Реализация принципа прозрачности (открытости) в бюджетной деятельности институтов развития // Финансовое право. 2021. № 6. С. 37–42.

определяются наличием секретных расходов государства, информация о которых не может быть доступна для общественного контроля в силу ее правового режима.

Вместе с тем обязанность по предоставлению документов или информации, которые бы отражали показатели или иные сведения о бюджетной деятельности институтов развития, предусмотрена в актах подзаконного регулирования.

К примеру, как следует из п. 13 постановления № 2204, орган, уполномоченный на проведение оценки, проверяет наличие и соблюдение институтом инновационного развития требований документов, которые в том числе определяют стратегию, цели, задачи предоставления средств государственной поддержки, а также, например, порядок проведения мониторинга инновационных проектов, осуществляемых с участием института инновационного развития. При этом впоследствии указанный орган анализирует данные документы для установления количественной измеримости целей и задач предоставления средств государственной поддержки и возможность оценки эффективности использования таких средств.

Кроме того, примером правовых норм, направленных на обеспечение транспарентного характера деятельности институтов развития, могут служить положения постановления Правительства РФ от 31.12.2020 № 2447 «Об утверждении требований к форме и содержанию отчетов о выполнении программ деятельности государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний, а также требований к форме и содержанию отчетов о достижении ключевых показателей эффективности деятельности государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний»[440], в котором рекомендовано государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям[441] ежеквартально, в срок до 15-го числа месяца, следующего за отчетным периодом, размещать информацию о достижении ключевых показателей эффективности деятельности указанных организаций на межведомственном портале по

[440] См.: СЗ РФ. 2021. № 3. Ст. 580.

[441] В таких организационно-правовых формах создано сразу несколько институтов развития: ГК «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», публично-правовая компания «Фонд защиты прав граждан-участников долевого строительства», государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ».

управлению государственной собственностью и информационно-телекоммуникационной сети Интернет[442]. При этом следует отметить, что данным актом предусмотрены требования к форме и содержанию отчетов о достижении ключевых показателей эффективности деятельности государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний[443], исходя из которых в рамках указанных отчетов может не раскрываться определенная информация, перечень которой по сути не ограничен. В качестве примера отметим, что к не раскрываемой в отчете информации относится *«иная информация, содержащая служебную информацию ограниченного распространения (с пометкой «Для служебного пользования»)»*. Конечно, наличие такого ограничения в отдельных случаях является оправданным и обоснованным с учетом того, что законодательство по общему правилу позволяет самому обладателю информации (в данном случае — корпорации / компании) разрешать или ограничивать доступ к информации (подп. 1 п. 3 ст. 5 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»[444]).

Из обозначенных положений можно заключить, что те институты развития, которые учреждены в соответствующих организационно-правовых формах, фактически могут самостоятельно определять, какая отчетная информация об их деятельности будет находиться в открытом доступе. Данный факт означает возможность самостоятельного определения такими субъектами уровня прозрачности, транспарентности их деятельности, что представляется спорным, поскольку в полной мере не соответствует целям обеспечения большего доступа общественности к информации о результатах функционирования институтов

---

[442] Обратим внимание, что данное постановление было принято во исполнение изменений, внесенных Федеральным законом от 07.04.2020 № 115-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части унификации содержания годовых отчетов государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний, а также в части установления особенностей регулирования корпоративных отношений в 2020 году и о приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации» (см.: СЗ РФ. 2020. № 15 (Ч. 1). Ст. 2238). Из текста закона, которым вносятся изменения в нормативные акты об отдельных юридических лицах, следует, что, в частности, ВЭБ.РФ и Фонд содействия реформированию ЖКХ должны включать в состав публикуемого годового отчета в том числе отчет о достижении ключевых показателей эффективности деятельности, требования к форме и содержанию которых установлены Правительством РФ.

[443] В соответствии с указанным постановлением сюда относятся показатели, утвержденные высшим органом управления корпорации (компании) на отчетный год.

[444] См.: СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3448.

развития, которые, как представляется, в силу их социальной значимости должны быть общеизвестны[445].

Несмотря на наличие таких положений в специальных правовых актах, установление в БК РФ обязанности по предоставлению информации в рамках принципа прозрачности (открытости) сделало бы данную норму в большей степени применимой на практике, позволило бы выделить ее значимость в контексте деятельности отдельной группы таких субъектов, как институты развития.

В дополнение к изложенному следует отметить, что в проекте Бюджетного кодекса РФ[446] содержание рассматриваемого принципа расширено и включает в себя обязанность получателя средств из бюджета в соответствии с нормативными правовыми актами обеспечивать *открытость и доступность информации об использовании средств бюджета (средств, предоставленных из бюджета)* с использованием публичных информационных ресурсов[447]. С нашей точки зрения, установление в законодательстве подобных положений, предлагаемых в проекте изменений в БК РФ, позволяло бы повысить уровень общественного контроля за использованием средств бюджетов институтами развития, которые могут быть отнесены к указанной категории, что стимулировало бы их к более эффективному расходованию денежных средств. С этой точки зрения раскрытие принципа прозрачности (открытости) в том виде, который представлен в проекте изменений в БК РФ, является целесообразным и представляет собой обоснованную альтернативу тому подходу, который в настоящий момент закреплен в БК РФ.

В совокупности изложенный анализ демонстрирует, что существенная часть вопросов (в части обеспечения целевого расходования бюджетных средств, эффективности их использования, прозрачности (открытости), связанная с функционированием институтов развития в бюджетной сфере, является предметом

---

[445] См. также: *Савин Д. А.* Реализация принципа прозрачности (открытости) … С. 37–42.

[446] См.: проект Бюджетного кодекса Российской Федерации (подготовлен Минфином России) // Минфин России : сайт. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=121600 (дата обращения: 28.06.2023).

[447] Согласно ст. 174 проекта БК РФ к публичным информационным ресурсам Российской Федерации в сфере управления государственными (муниципальными) финансами относятся: единый портал бюджетной системы Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет; официальный сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях.

подзаконного регулирования и, соответственно, фактически выведена за периметр регулирования БК РФ. Сам факт регулирования статуса институтов развития указанным образом определяет наличие у них особенностей участия в бюджетных правоотношениях, составляет одну их отличительных характеристик их участия в таких отношениях. Однако более важное значение имеют содержащиеся в таком регулировании параметры деятельности институтов развития, которые, как можно судить из вышеприведенного анализа, существенно необходимы для надлежащего функционирования данных организаций в бюджетной сфере.

Завершив подробное изучение отдельных аспектов деятельности институтов развития при расходовании бюджетных средств, необходимо упомянуть и еще одну особенность, которая присуща лишь отдельным институтам развития в сфере бюджетных правоотношений, - наличие специальной функциональной роли в данной сфере.

В контексте особой функциональной роли институтов развития следует обратить внимание на два института развития: эти два примера продемонстрируют возможную вариативность участия институтов развития в бюджетных правоотношениях.

Хотя при исследовании статуса институтов развития уже неоднократно затрагивалась деятельность ГК «ВЭБ.РФ», полагаем необходимым акцентировать внимание на наличии у данного института развития сразу нескольких специфических функций, находящих свое выражение в бюджетной сфере:

- функции агента Правительства РФ в рамках отношений по управлению государственным долгом (ст. 21 Федерального закона от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»);

- функции по обеспечению координацию деятельности институтов развития и организации их взаимодействия по вопросам, связанным с целями их деятельности, что также обусловливает его полномочия по участию в управлении данными субъектами, по формированию процедур совместной работы, обеспечивающие комплексное использование финансовых и нефинансовых инструментов поддержки проектов, включая меры государственной поддержки, по его

управлению институтами развития в части определения стратегии и основных направлений деятельности; достижения ключевых показателей эффективности деятельности, применения методик (порядка) их расчета и определения их целевых значений в рамках мониторинга достижения целевых значений ключевых показателей эффективности деятельности институтов развития и т. д. (ч. 5.1 и 5.2 ст. 3 Федерального закона от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»);

- функции, предполагающие оказание финансовой поддержки другим институтам развития, в целях оказания которой ГК «ВЭБ.РФ» является получателем государственной поддержки и выступает агентом Правительства РФ по вопросам реализации мер государственной поддержки указанных организаций (ч. 5.4 ст. 3 Федерального закона от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»).

Наличие у ГК «ВЭБ.РФ» отмеченных функций позволяет сделать вывод о том, что такой банк развития отличается особой спецификой деятельности в бюджетной сфере, которая связана не только с управлением государственным долгом, но и предполагает возможность перераспределения бюджетных средств между другими институтами развития и координацию, осуществление контроля (оценки) их деятельности.

В качестве другого института развития, обладающего особым функциональными характеристиками в бюджетной сфере, можно обозначить акционерное общество «Российский экспортный центр» (далее — Центр), который российским законодательством определен в качестве агента Правительства РФ по вопросам реализации мер государственной поддержки экспорта[448]. Агентские функции Центра включают в себя совокупность разноплановых функций, которые главным образом состоят в контроле соответствия организации (предоставленной ей

[448] См.: ч. 8 ст. 18 Федеральный закон от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (текст Федерального закона, приложения 1–10, 12, начало приложения 15); ч. 26 ст. 46.1 Федерального закона от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.

документации) порядку, условиям и целям предоставления субсидии, когда такая субсидия предоставляется для следующих целей:

- в целях компенсации части затрат, связанных с сертификацией продукции на внешних рынках[449];

- для компенсации части затрат в целях создания новой конкурентоспособной промышленной продукции, связанных с проведением научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и (или) омологацией существующей промышленной продукции для внешних рынков[450];

- в целях компенсации части затрат, связанных с созданием и обеспечением функционирования системы послепродажного обслуживания продукции в иностранных государствах[451].

Указанная деятельность предполагает осуществление Центром расчета значений показателя, необходимого для достижения результата предоставления субсидии, проведение проверки комплектности представленной документации, осуществление проверки правильности расчета размера субсидии и выполнение ряда иных функций.

Исходя из изложенного, наряду с ГК «ВЭБ.РФ» Центр выполняет делегированные функции Правительства РФ, отличаясь, однако, тем, что осуществляет специфическую деятельность, необходимую для поддержки экспорта и относимую к сфере бюджетно-правового регулирования.

Резюмируя все вышеизложенное, отметим, что особенности институтов развития в бюджетной сфере наиболее ярким образом проявляются в том случае, когда такие субъекты участвуют в расходовании средств бюджета.

---

[449] См.: постановление Правительства РФ от 30.04.2021 № 687 «О государственной поддержке организаций на компенсацию части затрат, связанных с сертификацией продукции, в том числе продукции фармацевтической и медицинской промышленности, на внешних рынках» // СЗ РФ. 2021. № 20. Ст. 3362.

[450] См.: постановление Правительства РФ от 18.06.2021 № 931 «О государственной поддержке российских организаций на компенсацию части затрат в целях создания новой конкурентоспособной промышленной продукции, связанных с проведением научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и (или) омологацией существующей промышленной продукции для внешних рынков, и признании утратившими силу постановления Правительства Российской Федерации от 8 июля 2020 г. № 1007 и отдельного положения акта Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 26. Ст. 4955.

[451] См.: постановление Правительства РФ от 11.06.2021 № 900 «О государственной поддержке организаций в целях компенсации части затрат, связанных с созданием и обеспечением функционирования системы послепродажного обслуживания продукции в иностранных государствах» // СЗ РФ. 2021. № 25. Ст. 4813.

К числу соответствующих особенностей следует отнести целевую направленность расходования бюджетных средств применительно к деятельности каждого конкретного института развития, наличие определенных показателей (значений) результатов предоставления бюджетных средств, достижение которых призван обеспечить соответствующий институт развития, и, говоря в целом, специфический порядок предоставления бюджетных средств институтам развития, который охватывает указанные параметры деятельности институтов развития. Кроме того, среди данных особенностей следует отметить и специфические правила, направленные на обеспечение прозрачности (открытости) деятельности институтов развития, что, несомненно, также выделяет данных субъектов среди других участников бюджетных правоотношений.

Необходимо также обратить внимание на то, что выявлению этих особенностей явно способствует тот факт, что к настоящему времени сложилась тенденция формирования подзаконного регулирования, которое существует наряду с регулированием, установленным БК РФ. В результате целый ряд вопросов, связанных с деятельностью институтов развития — неучастников бюджетного процесса, не охватывается установленным БК РФ регулированием. Такая тенденция служит очевидным препятствием тому, чтобы в полной мере распространить общие положения БК РФ, на деятельность институтов развития, что, по нашему убеждению, станет существенным шагом, необходимым для усовершенствования их бюджетного-правового статуса, для соотнесения его с «сердцевиной» бюджетно-правового регулирования. В противном случае те системные проблемы, которые к настоящему моменту укоренились в деятельности институтов развития, будут разрешаться от случая к случаю путем принятия подзаконных актов.

Возможно выделение и других особенностей, определяющих специфическое положение институтов развития в системе субъектов бюджетных правоотношений. Среди них, в частности, наличие у ГК «ВЭБ.РФ» и у Центра особых функций, связанных с бюджетной сферой, которые данные субъекты могут осуществлять по результатам поручения осуществления таких функций Правительством РФ.

Однако вышеназванные особенности представляются основными, поскольку обусловлены объективным развитием общественных отношений и представляют собой наиболее значимые характеристики институтов развития, выступающих в качестве участников бюджетных правоотношений.

§ 2.3. Взаимодействие институтов развития с иными участниками бюджетных правоотношений

В силу того, что сами институты развития встроены в существующую систему субъектов бюджетного права, представляется, что без исследования того, каким образом данные институты связаны с иными субъектами бюджетных правоотношений, анализ бюджетно-правового статуса институтов развития нельзя считать полноценным.

Исследование данного вопроса позволяет наглядно продемонстрировать место таких институтов в системе субъектов данной отрасли права.

Под системой в общем смысле понимается «комплекс взаимодействующих компонентов»[452]. Узловым вопросом при описании любой системы является исследование имеющихся в данной системе связей, однако необходимо принимать во внимание то, что связи субъектов могут не сводиться только к взаимодействию между ними. Для достижения целей, которые следуют из правового регулирования, представляется возможным не только взаимодействие субъектов, то есть их взаимная поддержка или совершение совместных действий, влияющих друг на друга, но и оказание воздействия одним субъектов на другого, в том числе регулятивного воздействия.

Отталкиваясь от такой постановки вопроса, при изучении правовых связей институтов развития с другими субъектами бюджетного права необходимо акцентировать внимание на характеристике связей элементов данной системы:

[452] См.: Исследования по общей теории систем : сб. переводов / общ. ред. и вст. ст. В. Н. Садовского и Э. Г. Юдина. М. : Прогресс, 1969. С. 28.

какие связи устанавливаются с участием институтов развития в плоскости бюджетных правоотношений, а также какие цели достигаются посредством установления таких связей. Именно глубокие связи между компонентами системы, по справедливому утверждению А. Д. Селюкова, являются отличительным признаком целостных систем и позволяют сделать вывод, что мы имеем дело не с простой суммативной системой, а единым взаимосвязанным комплексом субъектов[453]. Характеристика связей институтов развития и иных субъектов бюджетных правоотношений даст нам обобщенное понимание о сложившемся к настоящему моменту организационно-структурном оформлении системы субъектов данной отрасли права, когда одним из участников такой связи является институт развития. При этом полагаем целесообразным акцентировать внимание именно на системе связей субъектов, действующих на федеральном уровне, принимая во внимание масштабы их деятельности.

В ходе изучения вопросов взаимодействия институтов развития с иными субъектами бюджетного права прежде всего полагаем возможным исходить из имеющегося в доктрине разделения субъектов, участвующих в финансовой деятельности государства, на две категории: на субъектов общей компетенции (органы законодательной и исполнительной власти), которые в целом определяют формирование облика бюджетной системы, и на субъектов специальной компетенции, которые, в первую очередь, способствуют прохождению стадий бюджетного процесса, (в частности, Минфин России и Федеральное казначейство, Счетная палата РФ)[454]. И поскольку органы общей компетенции имеют основополагающее значение для формирования структуры бюджетной системы, именно с них следует начать рассмотрение вопросов взаимодействия с институтами развития.

При анализе взаимодействия *законодательного (представительного) органа (Федеральное Собрание РФ)* прежде всего следует обратить внимание на правотворческую деятельность законодательного органа. Характеризуя роль

---

[453] См.: *Селюков А. Д.* Указ. соч. С. 19–23.

[454] См.: Актуальные проблемы финансового права : учебник / колл. авт. ; под ред. А. Д. Селюкова, И. А. Цинделиани. М. : Юстиция, 2022. С. 101.

парламента (Федерального Собрания РФ) в регулировании бюджетного устройства, Х. В. Пешкова отмечает следующее: «Федеральное Собрание — законодательный орган государственной власти, уполномоченный принимать законы, устанавливающие основы бюджетного устройства. Федеральные законы принимаются по следующим вопросам: финансово-правовой статус государства, публично-правовых образований, органов власти; система и порядок финансирования их расходных обязательств; бюджетный контроль»[455]. Пожалуй, ключевая роль правотворческих функций парламента в бюджетной сфере состоит в принятии закона о федеральном бюджете. С точки зрения Конституционного Суда РФ в правовой системе Российской Федерации федеральный закон о федеральном бюджете «представляет собой законодательный акт особого рода, в который на основе принципов сбалансированности, достоверности и реальности включаются предписания, касающиеся доходов и расходов Российской Федерации и относящиеся к периоду, на который принимается данный федеральный закон»[456]. Обращая внимание на такую особенность закона о бюджете, Н. А. Поветкина справедливо замечает, что закон о бюджете имеет стратегическое значение для государства в целом[457].

Учитывая изложенное выше, нельзя отрицать тот факт, что во взаимодействии с институтами развития определяющая роль парламента заключается в оказании регулирующего воздействия на деятельность таких субъектов. В особенности указанное наиболее ярким образом проявляется, когда речь идет о принятии закона о федеральном бюджете, с учетом масштабов воздействия данного закона на область публичных финансов. Указанным законом устанавливаются такие параметры, как: бюджетные ассигнования[458], которые являются источником

---

[455] *Пешкова Х. В.* Сочетание компетенции органов исполнительной и законодательной власти в бюджетном устройстве государства // Административное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 1254–1260.

[456] Определение Конституционного Суда РФ от 11.05.2006 № 133-О «По жалобе граждан А. С. Виноградова, Л. Н. Виноградовой и В. Д. Миронова на нарушение их конституционных прав положениями части пятой статьи 137 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2004 год” и части 5 статьи 113 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2005 год”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 5.

[457] См.: *Поветкина Н. А.* Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития // Финансовое право. 2015. № 9. С. 3–6.

[458] В соответствии со ст. 6 БК РФ бюджетные ассигнования — предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

финансового обеспечения бюджетных средств, предоставляемых институтам развития; положения о распределении данных ассигнований; перечень подлежащих предоставлению государственных гарантий[459]; перечни участников бюджетного процесса, к числу которых отнесены отдельные институты развития[460]. Подобные вопросы, определяемые федеральным законом о бюджете, касаются также и деятельности институтов развития, которая в большей степени связана с получением средств из бюджета, но не ограничивается этим. Для институтов развития, являющихся участниками бюджетного процесса, данный закон также является основным нормативным правовым актом: им может определяться перечень участников бюджетного процесса[461], к которым отнесен ряд институтов развития (для главных распорядителей федерального бюджета данный закон в любом случае определяет их состав[462]), устанавливаются бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств, доводимые до главных распорядителей и впоследствии до иных участников бюджетного процесса и т. д.

Отсюда следует, что законом о федеральном бюджете может обеспечиваться формализация статуса институтов развития и, кроме того, устанавливаться правовая основа для финансирования данных субъектов. Таким образом, такое воздействие парламента на институты развития служит необходимой предпосылкой для их стабильного функционирования в бюджетных правоотношениях.

Оговоримся, что воздействие законодательного органа на институты развития в сфере публичных финансов может непосредственным образом проявляться в ходе бюджетного процесса еще до принятия закона о федеральном бюджете. Надо сказать, в ходе оценки и обсуждения законодательными органами предлагаемых к рассмотрению параметров бюджетов данные органы обладают довольно

---

[459] Примером могут служить государственные гарантии в пользу государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», российских банков в обеспечение исполнения обязательств принципала по кредиту либо по облигационному займу, привлекаемому принципалом в валюте Российской Федерации на цели, установленные Правительством РФ (см.: приложение 37 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (продолжение приложения 24, приложения 27, 32–34, 36 - 42).

[460] См.: приложение 9 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (текст Федерального закона, приложения 1–10, 12, начало приложения 15).

[461] См.: ч. 3.2 ст. 160.1, ч. 4 ст. 160.2 БК РФ.

[462] См.: ч. 2 ст. 21 БК РФ.

широкими полномочиями относительно определения содержания проектов бюджетов: это вытекает из роли парламента как субъекта риск-менеджмента в бюджетных правоотношениях, к деятельности которого относится контроль за деятельностью правительства по исполнению бюджета[463]. Соответственно, законодательный орган может повлиять на характеристики бюджета, отраженные исполнительным органом в проекте бюджета, в том числе касающиеся институтов развития, что на практике может выражаться, например, в необходимости корректировки заявленных параметров бюджета, касающихся институтов развития[464].

Обратим внимание, что при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении, исходя из предмета рассмотрения такого проекта во втором чтении, имеется возможность внесения поправок по широкому перечню вопросов, напрямую касающихся институтов развития (в частности, бюджетные ассигнования, в том числе на предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, бюджетных субсидий государственным корпорациям (компаниям), программа государственных гарантий РФ и т. д.)[465].

С учетом изложенного, можно утверждать, что уже на этапе обсуждения характеристик бюджета законодательный орган имеет возможность воздействовать на деятельность институтов развития, являясь участником бюджетного процесса.

Отдельно отметим также, что в процессе правотворческой деятельности законодательный орган в соответствии со ст. 153 БК РФ осуществляет полномочие по формированию и определению правового статуса органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля. Данному положению ст. 153 БК РФ соответствует конституционное-правовое по своему правовой природе полномочие Совета Федерации РФ и Государственной Думы РФ по

---

[463] Подробнее см.: *Мейтарджян Д. А.* Риски в бюджетных правоотношениях : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 94–95.

[464] См., напр.: установленные ст. 200 БК РФ полномочия Комитета по бюджету в части подготовки сводного заключения по проекту федерального закона о федеральном бюджете и проект постановления Государственной Думы о принятии или об отклонении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете.

[465] См.: ст. 205 БК РФ.

образованию Счетной палаты РФ (ч. 5 ст. 101 Конституции РФ[466]). А в силу того, что Счетная палата РФ осуществляет контроль за деятельностью институтов развития постольку, поскольку последние управляют средствами бюджетов, представляется возможным утверждать, что законодательный орган, реализуя указанное полномочие, опосредованно влияет на деятельность институтов развития, через установление правового статуса контролирующего субъекта, который уже непосредственно взаимодействует с институтами развития в контрольных процессуальных отношениях.

Однако надо учитывать, что контроль за деятельностью институтов развития не сводится только к осуществлению Счетной палатой РФ соответствующих полномочий. В контексте анализа правовых связей парламента и институтов развития важно упомянуть, что одним из основных направлений деятельности законодательного органа является осуществление парламентского контроля[467] для выявления дефектов в системе управления публичными финансами. Осуществление предварительного, текущего и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений обозначено в бюджетном законодательстве в качестве одной из форм парламентского контроля[468].

Институты развития в качестве субъектов бюджетной сферы также попадают в периметр парламентского контроля. В отношении них возможность контроля может быть реализована на стадии предварительного парламентского контроля, в ходе которого обсуждается, в частности, проект основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации, проекты государственных программ Российской Федерации, проект федерального закона о федеральном бюджете[469], затрагивающие деятельность институтов развития. Кроме того, в отношении институтов развития осуществляется как текущий парламентский контроль, в рамках которого рассматриваются отдельные

---

[466] См.: Конституция Российской Федерации (ред. от 14.03.2020) // Российская газета. 2020. № 55.

[467] См. подробнее про парламентский бюджетный контроль: *Вершило Т. А.* К вопросу об осуществлении парламентского бюджетного контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 18–22.

[468] См.: ст. 5 Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

[469] См.: п. 2 ст. 11 Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О парламентском контроле».

вопросы исполнения федерального бюджета[470], так и последующий, когда осуществляются рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета[471].

Резюмируя анализ правовых связей институтов развития с законодательным органом в бюджетно-правовой сфере, следует сделать вывод, что имеющаяся у Федерального Собрания РФ компетенция предполагает воздействие на институты развития по трем направлениям, которые заключаются:

1) в оказании регулирующего воздействия на функционирование институтов развития в бюджетных правоотношениях;

2) в определении и корректировке параметров бюджета, связанных с деятельностью институтов развития в бюджетной сфере;

3) в осуществлении контрольной деятельности самим законодательным органом, а также определении статуса контрольно-счетного органа, ответственного за реализацию аудита (контроля) в отношении институтов развития.

Специфическая роль в бюджетных правоотношениях с участием институтов развития отведена *органам исполнительной власти*. Это связано с полномочиями и особенностями деятельности отдельных органов исполнительной власти, действующих в сфере публичных финансов.

В первую очередь, необходимо обозначить роль Правительства РФ во взаимодействии с институтами развития, учитывая широкие дискреционные полномочия данного органа. Обратим внимание, что Правительство РФ осуществляет полномочие по разработке и исполнению федерального бюджета, а также осуществляет регулирование экономических процессов, прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и реализует программы развития отраслей экономики, осуществляет в Российской Федерации проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики

---

[470] См.: п. 8 Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О парламентском контроле». Применительно к текущему парламентскому контролю следует отметить, что Председателем Государственной Думы РФ было предложено чаще заслушивать представителей институтов развития в Государственной Думе РФ для оценки работы соответствующих институтов в связи с проводимой реформой их деятельности (см.: Государственная Дума РФ : сайт. URL: http://duma.gov.ru/news/51756/ (дата обращения: 23.04.2023).

[471] См.: п. 9 Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О парламентском контроле».

(п. «а» и «б» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ, ст. 18, 19 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»[472]). Указанные полномочия образуют правовую основу для осуществления Правительством РФ деятельности, которая оказывает влияние на функционирование институтов развития. Рассмотрим подробнее, в чем состоит эта деятельность.

Из содержания компетенции Правительства РФ можно заключить, что данный орган определяет направления функционирования публичных субъектов, вовлеченных в экономическую деятельность, что касается в том числе и институтов развития. Прежде всего, необходимо иметь в виду, что Правительство РФ в ходе реализации государственной политики определяет существующую систему институтов развития, в связи с чем именно данный орган играет ключевую роль в проведении заявленной реформы таких институтов, в определении моделей их функционирования[473]. Предполагается, что при организации системы институтов развития Правительство РФ должно быть нацелено на эффективное осуществление государственной политики за счет создания эффективной, действенной системы институтов развития: это, в свою очередь, ориентирует главенствующий орган исполнительной власти на выстраивание оптимальной бюджетно-правовой модели функционирования институтов развития. На примере этого можно судить, что в ходе выстраивания моделей деятельности институтов развития находит свое подтверждение точка зрения, высказанная в доктрине, согласно которой «правительство может быть отнесено к числу ключевых риск-менеджеров в сфере финансовой безопасности»[474]. В таком случае Правительство РФ по сути является ключевым риск-менеджером институтов развития, и применительно к таким субъектам деятельность Правительства РФ осуществляется в нескольких направлениях.

---

[472] См.: СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

[473] См.: распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 № 3710-р «Об институтах развития».

[474] Риски финансовой безопасности: правовой формат : монография / О. А. Акопян, С. Я. Боженок, О. В. Веремеева и др. ; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М. : ИЗиСП, Норма : ИНФРА-М, 2018. С. 97.

Правительство РФ, будучи органом, реализующим проведение единой государственной политики (см. п. 2 ст. 1 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации») реализует законодательно установленные полномочия по принятию подзаконных решений, принимающих форму постановлений и распоряжений. Реализация данных полномочий в отношении институтов развития — одно из средств регулирующего воздействие на такие субъекты. Применительно к деятельности институтов развития нужно дополнить, что данный элемент статуса Правительства РФ имеет особое значение, поскольку именно на основании принимаемых Правительством РФ постановлений принимается решение о предоставление бюджетных мер поддержки институтам развития[475], а также устанавливаются требования к предоставлению средств бюджета соответствующим субъектам[476]. Ранее в рамках параграфа 2.2 данного исследования нами уже выделялись объемы подзаконного регулирования, которое касается узловых, существенных бюджетно-правовых аспектов деятельности институтов развития (особенности предоставления им бюджетных средств, специфика раскрытия ими информации и т. д.). Данное регулирование, как было показано, осуществляется именно Правительством РФ, что дает возможность сделать вывод о существенной роли данного органа исполнительной власти в разработке моделей бюджетно-правового регулирования деятельности институтов развития.

Обозначим, что помимо определения порядка предоставления бюджетных средств институтам развития Правительство РФ устанавливает регулирование,

---

[475] См., напр.: распоряжение Правительства РФ от 21.04.2010 № 603-р «Об имущественном взносе в уставный капитал государственной корпорации “Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)”»; постановление Правительства РФ от 24.08.2006 № 516 «Об открытом акционерном обществе «Российская венчурная компания» // СЗ РФ. 2006. № 35. Ст. 3762; ч. 11.8 Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

[476] См.: постановление Правительства РФ от 10.04.2020 № 476 «О дополнительных требованиях к договорам о предоставлении бюджетных инвестиций за счет средств федерального бюджета акционерному обществу “Российская венчурная компания» в целях создания венчурных фондов и акционерному обществу “РОСНАНО” в целях создания венчурных фондов и фондов прямых инвестиций в соответствии с Федеральным законом “Об инвестиционном товариществе”» // СЗ РФ. 2020. № 16. Ст. 2588; постановление Правительства РФ от 07.09.2019 № 1170 (ред. от 30.06.2021) «Об утверждении Правил предоставления субсидий акционерному обществу “ДОМ.РФ” на возмещение недополученных доходов и затрат в связи с реализацией мер государственной поддержки семей, имеющих детей, в целях создания условий для погашения обязательств по ипотечным жилищным кредитам (займам) и Положения о реализации мер государственной поддержки семей, имеющих детей, в целях создания условий для погашения обязательств по ипотечным жилищным кредитам (займам)» // СЗ РФ. 2019. № 38. Ст. 5299.

направленное на обеспечение эффективного использования институтами развития таких средств. Для пресечения случаев неэффективного использования бюджета Правительство РФ устанавливает методические рекомендации по формированию и применению ключевых показателей эффективности деятельности институтов развития (распоряжение № 3579-Р). При этом, выделяя особую роль Правительства РФ в части установления таких рекомендаций, подчеркнем, что должностными лицами Правительства РФ[477] в состав специализированных ключевых показателей эффективности могут быть включены дополнительные показатели (п. 4 распоряжения № 3579-Р).

Нельзя не отметить роль Правительства РФ в бюджетном процессе, что является еще одним «рычагом воздействия» на институты развития в рамках бюджетных правоотношений. В бюджетном процессе функция Правительства РФ заключается в разработке, исполнении бюджета, а также в информировании Государственной Думы РФ о ходе исполнения федерального бюджета и представления ей отчета об исполнении федерального бюджета (ст. 19 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»). Именно Правительство РФ ответственно за определяемые в бюджете параметры (хотя сам бюджет непосредственно составляется Минфином России в соответствии с п. 2 ст. 171 БК РФ), оно обеспечивает исполнение федерального бюджета по доходам и расходам (ст. 215.1 БК РФ), определяет перечни участников бюджетного процесса (в частности, в отношении главных администраторов доходов федерального бюджета[478], главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета[479]). Правительство РФ устанавливает меры по обеспечению исполнения бюджета, которые регламентируют требования, порядок действий применительно к стадии исполнения федерального бюджета[480]. Отметим в

---

[477] На основании решения Председателя Правительства РФ, Первого заместителя Председателя Правительства РФ, Заместителя Председателя Правительства РФ.

[478] См.: ч. 3.2 ст. 160.1 БК РФ.

[479] См.: ч. 4 ст. 160.2 БК РФ.

[480] См.: постановление Правительства РФ от 09.12.2017 № 1496 «О мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета» // СЗ РФ. 2017. № 51. Ст. 7807.

частности, что регламентация соответствующих мер предполагает определение полномочий участников бюджетного процесса в ходе исполнения федерального бюджета, требования к срокам и порядку утверждения, распределения, изменения, доведения лимитов бюджетных обязательств и принятия бюджетных обязательств, что непосредственно относится к деятельности институтов развития в качестве участников бюджетного процесса или в качестве адресатов бюджетной поддержки (разд. II и IV постановления Правительства РФ от 09.12.2017 № 1496).

Принимая во внимание названные средства воздействия на институты развития со стороны Правительства РФ, сделаем промежуточный вывод, что ключевая роль в воздействии на институты развития проявляется в виде регулирования вопросов их деятельности, определения системы институтов развития, моделей их функционирования.

Обратим также внимание, что Правительство РФ организует систему взаимодействия органов исполнительной власти и институтов развития, что в плоскости бюджетных правоотношений также является немаловажным. В частности, именно Правительством РФ регламентируется порядок предоставления бюджетных средств институтам развития, включающий в себя в том числе положения, касающиеся установления договорных связей между адресатом бюджетной поддержки (институт развития) и получателем средств федерального бюджета (властный орган) в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных законом о федеральном бюджете, и лимитов бюджетных обязательств, доведенных до него[481]. При этом орган, возглавляющий исполнительную ветвь власти, играет ведущую роль в ходе такого взаимодействия, учитывая его полномочия по контролю за расходованием средств, контролю соблюдения требований к договору о предоставлении бюджетных средств и т. д.

Кроме того, дополнительно обратим внимание, что применительно к обособленной группе данных организаций — институтам инновационного

[481] См., напр.: п. 5 постановления Правительства РФ от 03.05.2019 № 550 «Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета Российскому фонду развития информационных технологий на поддержку проектов по разработке и внедрению российских решений в сфере информационных технологий» // СЗ РФ. 2019. № 19. Ст. 2306.

развития — Правительством РФ определяется федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий координацию деятельности конкретного федерального института инновационного развития (распоряжение Правительства РФ от 05.02.2021 № 241-р «Об утверждении перечня федеральных институтов инновационного развития»). И впоследствии отдельные вопросы финансовой поддержки институтов развития, указанных в данном распоряжении Правительства РФ, подлежат согласованию с этими органами исполнительной власти[482]. Указанные федеральные органы исполнительной власти согласовывают методику оценки рисков реализации инновационного проекта, что также отражает степень их участия в оценке эффективности деятельности соответствующего института развития[483].

Уже затронув вопрос о взаимодействии иных федеральных органов исполнительной власти с институтами развития, кроме собственно Правительства РФ, отметим, что их роль может проявляться и в другом. В частности, в ходе реализации рекомендаций по формированию и применению ключевых показателей эффективности деятельности институтов развития, предусмотренных в распоряжении № 3579-Р, важную роль играет не только Правительство РФ, но и органы исполнительной власти на федеральном уровне, которые осуществляют нормативно-правовое регулирование или контроль и координацию в установленных законодательством Российской Федерации сферах деятельности, соответствующих отраслевой специфике организации. Именно с данными органами организации, которым адресованы указанные рекомендации (включая институты развития), должны согласовывать состав, порядок расчета и целевые значения отраслевых ключевых показателей эффективности (п. 4 Методических рекомендаций[484], утв. распоряжением № 3579-Р). Хотя такие показатели непосредственным образом не связаны с деятельностью институтов развития в

---

[482] См.: ст. 16.4 Федерального закона № 127-ФЗ; постановление № 2204.

[483] См.: п. 4 постановления № 2204.

[484] Методические рекомендации по формированию и применению ключевых показателей эффективности деятельности акционерных обществ, акции которых находятся в собственности Российской Федерации, и отдельных некоммерческих организаций в целях определения размера вознаграждения их руководящего состава (утверждены распоряжением № 3579-р).

бюджетной сфере, ими устанавливаются определенные требования к финансовым результатам деятельности институтов развития, что, учитывая отмеченные ранее проблемы эффективности функционирования таких организаций, представляется немаловажным и для бюджетных отношений. Как представляется, это обусловлено тем, что результативность (экономность) расходования ими средств в рамках иных отношений, отличных от бюджетных, напрямую влияет на объемы предоставляемой им бюджетной поддержки.

Отдельно отметим, что взаимодействие институтов развития с Правительством РФ может выражаться и в ходе выступления институтами развития в качестве агентов данного органа исполнительной власти, что было показано ранее в рамках параграфа 2.2 настоящей работы.

Вышеуказанное позволяет заключить, что Правительством РФ не только по многим аспектам определяется правовой статус институтов развития в бюджетных правоотношениях, но и, главным образом, устанавливается система таких организаций, их модели функционирования и взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, что, как следствие, определяет главенствующую роль данного субъекта бюджетного права в деятельности институтов развития в бюджетной сфере.

Следующим федеральным органом исполнительной власти, который также участвует во взаимодействии с институтами развития в плоскости бюджетных правоотношений, является Минфин России. Можно выделить несколько направлений такого взаимодействия.

В первую очередь обратим внимание на то, что взаимодействие Минфина России и институтов развития осуществляется в рамках бюджетного процесса, в ходе которого Минфин России выступает как мультистатусный субъект. Бюджетным законодательством предусмотрены отдельные, специфические бюджетные полномочия Минфина России[485]. Кроме того, Минфин России осуществляет полномочия главного распорядителя и получателя средств

[485] См.: ст. 165 БК РФ.

федерального бюджета[486]. Приведем примеры, когда Минфин России, реализуя указанные полномочия, участвует во взаимодействии с организациями, относящимися к числу институтов развития.

Прежде всего, воздействие Минфина России на деятельность институтов развития в ходе бюджетных процессуальных отношений связано с имеющимся у данного органа полномочием по непосредственному составлению проекта федерального бюджета[487]. Именно Минфин России первоначально определяет характеристики федерального бюджета, включая расчет базовых бюджетных ассигнований, которые затем подлежат согласованию Правительственной комиссией по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период (Бюджетной комиссией)[488]. Соответственно, Минфином России на основании имеющейся в его распоряжении информации устанавливаются и параметры бюджета, связанные с деятельностью институтов развития, с их финансовым обеспечением и участием в бюджетном процессе, что и обозначает одно из направлений их взаимодействия в плоскости бюджетных правоотношений.

Кроме того, надо сказать, что уже на этапе составления проекта федерального бюджета Минфин России вступает во взаимодействие с теми институтами развития, которые являются участниками бюджетного процесса, что обусловлено необходимостью получения указанным органом материалов для составления проекта бюджета. В частности, главные распорядители средств федерального бюджета, статус которого присущ каждому институту развития — участнику бюджетного процесса, представляют в Минфин России предложения по распределению по кодам классификации расходов бюджетов базовых бюджетных ассигнований, предложения по проекту основных направлений бюджетной,

---

[486] См.: п. 5.6 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации») // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.

[487] См.: п. 2 ст. 171 БК РФ.

[488] См.: п. 35 Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (утв. постановлением Правительства РФ от 24.03.2018 № 326 «Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации») // СЗ РФ. 2018. № 14. Ст. 1976.

налоговой и таможенно-тарифной политики на очередной финансовый год и плановый период и др.[489]

Будучи получателем бюджетных средств, рассматриваемый орган исполнительной власти взаимодействует также и с теми институтами развития, которые выступают в качестве неучастников бюджетного процесса[490]. В этом случае Минфин России главным образом реализует полномочие по исполнению бюджетных обязательств в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств и (или) бюджетных ассигнований[491], для чего, соответственно, заключается соглашение о предоставлении бюджетных средств с определенным институтом развития. Для того чтобы указанное полномочие было исполнено надлежащим образом, за Минфином России закрепляется ряд иных функций, реализуемых в рамках предоставления указанным организациям средств бюджета, а, в частности, к их числу относится проведение проверок соблюдения порядка и условий предоставления бюджетных средств, в том числе в части достижения результата их предоставления, рассмотрение отчетности о достижении такого результата, а также об осуществлении расходов, источником финансового обеспечения которых являются указанные средства. Такие полномочия позволяют федеральному органу исполнительной власти обеспечивать результативность и целевой характер предоставленных ему бюджетных ассигнований.

Одновременно с этим, отмечаем, что, как уже было проиллюстрировано в параграфе 2.1 данного исследования, применительно к финансовому обеспечению институтов развития за счет бюджетов именно Минфином России устанавливаются типовые формы соглашений о предоставлении бюджетных средств, в рамках которых в существенной части определяются элементы бюджетно-правового

---

[489] См.: п. 11 Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

[490] См., напр.: постановление Правительства РФ от 07.12.2019 № 1609 «Об утверждении условий программы “Дальневосточная ипотека”, Правил предоставления субсидий из федерального бюджета акционерному обществу “ДОМ.РФ” в виде вкладов в имущество акционерного общества “ДОМ.РФ”, не увеличивающих его уставный капитал, для возмещения российским кредитным организациям и иным организациям недополученных доходов по жилищным (ипотечным) кредитам, предоставленным гражданам Российской Федерации на приобретение или строительство жилых помещений на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 г. № 1713-р» // СЗ РФ. 2019. № 50. Ст. 7394.

[491] См.: подп. 2 п. 1 ст. 162 БК РФ.

статуса данных организаций, относимых к числу неучастников бюджетного процесса. Данный факт, по нашему убеждению, дает возможность утверждать, что в вопросе формализации бюджетно-правового статуса институтов развития Минфин России играет, пожалуй, одну из ключевых ролей наряду с Правительством РФ.

В отношении вопроса о взаимодействии Минфина России и институтов развития в рамках бюджетного финансирования последних отметим, что бюджетным законодательством установлены правовые основания для предоставления данным организациям государственных гарантий на основании решений Минфина России. Исходя из п. 1 ст. 116 БК РФ, Минфин России вправе принимать решения о предоставлении государственных гарантий РФ в размере и в случаях, установленных законом о федеральном бюджете и принятыми в соответствии с ним актами Правительства РФ. Дополним, что впоследствии как на основании акта Правительства РФ (при принятии данным органом решения о предоставлении гарантии), так и на основании акта самого Минфина России (если указанное решение принято данным органом) именно Министерством заключаются договоры о предоставлении государственных гарантий и непосредственно осуществляется выдача таких государственных гарантий, что также определяет одну из потенциальных правовых связей между данным органом и институтами развития.

В дополнение к изложенному в части взаимодействия Минфина России и институтов развития отметим, что такое взаимодействие может устанавливаться в силу осуществления Министерством специфических функций, предусмотренных бюджетным законодательством. Например, в этой связи отметим, что ст. 93.4 БК РФ прямо предусмотрено, что Минфин России вправе привлекать агентов, назначаемых Правительством РФ, по вопросам хранения полученных им сертификатов ценных бумаг и (или) учета прав и перехода прав на указанные ценные бумаги. Обратим внимание, что по данным вопросам в качестве агента Правительства РФ, как указывается в п. 6 ч. 5 ст. 20 закона о федеральном

бюджете[492], может выступать ГК «ВЭБ.РФ», что, как следствие, и определяет возможность возникновения правоотношений между Минфином России и банком развития в части указанных вопросов.

Приведенный анализ вопросов взаимодействия институтов развития и такого органа власти, как Минфин России, позволяет прийти к выводу о том, что данный федеральный орган исполнительной власти играет одну из ключевых ролей в формализации правового статуса институтов развития в рамках как бюджетных процессуальных, так и в ходе бюджетных материальных отношений. При этом данная роль может выражаться как в выработке параметров бюджета и при осуществлении Минфином России иных функций в ходе бюджетного процесса, так и посредством регулятивного воздействия в виде установления типовых соглашений о предоставлении бюджетных средств, в которых получают свое отражение отдельные элементы правового статуса институтов развития, являющихся получателями бюджетной поддержки.

Другим федеральным органом исполнительной власти, который в ходе реализации своего бюджетно-правового статуса влияет на деятельность институтов развития, является *Федеральное казначейство* — орган, наделенный правоприменительными функциями в ходе исполнения федерального бюджета, функциями по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета, а также функциями по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере.

Прежде всего, отметим, что взаимоотношения между Федеральным казначейством и институтами развития обусловлены фактом отнесения последних к числу групп субъектов — прямых участников системы казначейских платежей, в которой проводятся операции участников системы казначейских платежей с их отражением на соответствующих казначейских счетах для осуществления и

[492] См.: Федеральный закон от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (текст Федерального закона, приложения 1–10, 12, начало приложения 15).

отражения операций широкого круга субъектов бюджетных правоотношений, в том числе юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, бюджетными и автономными учреждениями (п. 3 приказа Казначейства России от 14.05.2020 № 21н «О Порядке казначейского обслуживания»). Среди указанных групп следует выделить, в частности, федеральные бюджетные учреждения, получателей средств из бюджета, администраторов доходов бюджета, администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета[493].

Федеральное казначейство выступает оператором системы казначейской платежей, осуществляя прием и исполнение распоряжений, операции по казначейским счетам участников системы казначейских платежей на основании указанных распоряжений, а также взаимодействие участников системы казначейских платежей[494], что и определяет возможность взаимодействия данного органа при осуществлении операций по исполнению бюджетов.

Для учета операций институтов развития со средствами бюджета органами Федерального казначейства открываются соответствующие лицевые счета как для участников бюджетного процесса, так и для неучастников бюджетного процесса (ст. 220.1 БК РФ, приказ Казначейства России от 17.10.2016 № 21н «О порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства»). Как следует из перечня прямых участников системы казначейских платежей, установленного ч. 3 ст. 242.7 БК РФ, к числу таких участников не относятся главные распорядители бюджетных средств. При этом данные участники бюджетного процесса, наряду с бюджетными (автономными) учреждениями, получателями средств из бюджета, отнесены к категории «клиенты», которым открываются и ведутся лицевые счета в органе Федерального казначейства[495].

Отсюда следует, что обслуживание счетов, открываемых институтам развития, действующих в качестве лиц, совершающих операции со средствами бюджета, осуществляется именно Федеральном казначейством, что является,

---

[493] См.: ч. 2 ст. 242.8 БК РФ.

[494] См.: ч. 3 ст. 242.7 БК РФ.

[495] См.: п. 2.3 приказа Казначейства России от 17.10.2016 № 21н «О порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства».

пожалуй, определяющим направлением деятельности данного органа в бюджетных правоотношениях и, в частности, в отношениях с участием институтов развития.

Надо также отметить, что у Федерального казначейства имеются разные бюджетные полномочия в отношении отдельных групп участников бюджетных правоотношений, к числу которых могут относиться институты развития. В частности, как следует из ст. 166.1 БК РФ, Федеральное казначейство доводит до главных распорядителей средств федерального бюджета полученные от Минфина России бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств, доводит до главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета представленные Минфином России бюджетные ассигнования, доводит до распорядителей и получателей средств федерального бюджета распределенные главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств, доводит до администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета распределенные главным администратором источников финансирования дефицита федерального бюджета бюджетные ассигнования, а также получает от главных распорядителей средств федерального бюджета, главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, главных администраторов доходов федерального бюджета материалы, необходимые для составления бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета.

Отдельно следует отметить, что Федеральное казначейство осуществляет внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль на основании ч. 3 ст. 265 БК РФ, объектами которого могут выступать также и институты развития. Подробнее вопросы осуществления контроля за институтами развития Федеральным казначейством будут рассмотрены в параграфе 2.4 настоящего диссертационного исследования.

Исходя из вышеуказанного характера взаимодействия Федерального казначейства и институтов развития, можно заключить, что взаимоотношения между данными участниками бюджетных правоотношениях носят в большей степени вспомогательный, «технический» характер, связанный с необходимостью

стабильного, бесперебойного осуществления операций в ходе исполнения бюджета по доходам и по расходам. Как следствие, в ходе такого взаимодействия создаются условия для осуществления институтами развития операций со средствами бюджета, что является необходимостью их участия как в бюджетных процессуальных, так и в бюджетных материальных правоотношениях.

Еще одним субъектом, взаимодействующим с институтами развития на федеральном уровне, является *Счетная палата РФ* — высший орган внешнего государственного аудита (контроля), подотчетный Федеральному собранию и действующий на основании Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Взаимодействие с институтами развития в рамках бюджетных правоотношений проявляется в ходе осуществления Счетной палатой РФ контрольной деятельности.

Хотя подробно вопросы осуществления контроля Счетной палаты РФ изложены в рамках параграфа 2.4 настоящей работы, здесь следует отметить, что реализуемые в рамках контрольной деятельности полномочия Счетной палаты РФ в отношении институтов развитии могут быть разноплановые: направление предписаний, представлений, информационных писем, проведение документальных проверок достоверности финансовых операций, бюджетного учета, бюджетной и иной отчетности, определение целевого использования федеральных и иных ресурсов в пределах компетенции, проведение проверок финансовой и иной деятельности объектов аудита (контроля), осуществление оперативного анализа исполнения федерального бюджета в текущем финансовом году и иные контрольные функции. Исходя из характера таких полномочий, можно заключить, что деятельность контрольно-счетного органа направлена на обеспечение бюджетной дисциплины, в том числе в отношении институтов развития — субъектов, которые управляют значительными средствами бюджетов и применительно к которым вопросы эффективного и своевременного контроля за их деятельностью в бюджетной сфере, как показано ранее, являются особенно

актуальными, что и будет предметом подробного рассмотрения в переграфе 2.4 настоящего исследования.

Изложенный анализ вопросов взаимодействия институтов развития с иными субъектами бюджетных правоотношений позволяет прийти к следующим выводам.

Посредством анализа правовых основ деятельности субъектов, взаимодействующих с институтами развития, установлены правовые предпосылки для возможности применения различных средств воздействия в отношении таких институтов.

Законодательный орган (Федеральное Собрание РФ) и исполнительные органы (Правительство РФ и Минфин России), будучи одними из основных акторов бюджетных отношений, играют решающую роль при определении, формализации правового статуса институтов развития в бюджетных правоотношениях. Именно данные органы оказывают регулятивное воздействие на данных субъектов, вследствие чего становится возможным выявить наиболее существенные элементы бюджетно-правового статуса институтов развития, выделить специфику их участия в бюджетных правоотношениях.

Помимо этого, именно данные органы, в силу имеющихся у них широких полномочий, взаимодействуют с данными институтами развития сразу по нескольким направлениям, что предполагает как воздействие со стороны соответствующих органов в ходе бюджетного процесса (применительно и к участникам, и к неучастникам бюджетного процесса), так и в ходе отношений, связанных с осуществлением расходов бюджета.

В свою очередь, Федеральное казначейство и Счетная палата РФ, будучи участниками отношений, являющихся обеспечительными, вспомогательными по своему характеру, в процессе взаимодействия с институтами развития обеспечивают необходимые условия для стабильного и бесперебойного осуществления институтами развития своего правового статуса в ходе таких правоотношений.

Посредством исследования полномочий всех вышеуказанных субъектов было установлено, что в бюджетных правоотношениях институты развития обладают

разными функциональными ролями, выступая объектом воздействия со стороны другого субъекта (например, в качестве объекта контроля (аудита) со стороны Счетной палаты РФ). Именно наличие разных функциональных ролей у институтов развития позволяет рассматривать их в качестве полноценных элементов системы субъектов публичных финансов, которые комплексно встроены в существующие в бюджетном праве группы правоотношений.

§ 2.4. Государственный финансовый контроль за деятельностью институтов развития

Современные системы финансово-правового регулирования нельзя представить без осуществления контрольной деятельности. При оценке значения данной деятельности в финансово-бюджетной сфере исследователи приходят к выводу, что контроль является неотъемлемой частью системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов, законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов[496], а также представляет собой фактор, обеспечивающий нормальное функционирование социальной системы посредством использования функций корректировки, социальной превенции и правоохраны[497]. Значение контрольной деятельности можно оценивать с разных точек зрения, однако в конечном счете ее роль должна состоять именно в достижении желаемого социального эффекта[498]. В этом смысле нами полностью разделяется точка зрения, в соответствии с которой «осуществление государством контрольной функции как

[496] См.: Контроль в финансово-бюджетной сфере : науч.-практ. пособие.

[497] См.: Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы : монография / Л. Л. Арзуманова, О. В. Болтинова, О. Ю. Бубнова и др. ; отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Норма : ИНФРА-М, 2013.

[498] См. подробнее о значении контрольной деятельности: *Савин Д. А.* Контроль Счетной палаты Российской Федерации за деятельностью институтов развития // Финансовое право. 2022. № 5. С. 34–38.

одного из средств обеспечения законности и поддержания дисциплины гарантирует стабильность и прогресс общества»[499].

С таких позиций осуществление финансово-бюджетного контроля представляется особенно необходимым в отношении субъектов, деятельность которых непосредственно направлена на получение социально-значимых результатов, а именно институтов развития[500]. Учитывая тот факт, что, как было ранее показано, их деятельность сопряжена с рядом значительных рисков, связанных с неэффективностью их функционирования, нецелевым использованием ими бюджетных средств, отсутствием прозрачности (открытости) в их деятельности и с недостаточной регламентацией их правового статуса, полагаем, что реализация этих рисков может служить существенным фактором снижения бюджетной дисциплины таких субъектов. В имеющихся условиях, следовательно, неизбежно возникает острая потребность в существовании налаженного механизма финансово-бюджетного контроля за подобными субъектами.

Как уже было проиллюстрировано, в бюджетных правоотношениях институты развития могут обладать разным статусом: так, одни из них выступают в качестве участников бюджетного процесса с присущими им полномочиями, в то время как другие — в роли неучастников бюджетного процесса. При этом в контексте тематики настоящего параграфа полагаем, что в качестве общего признака бюджетно-правового статуса указанных лиц может рассматриваться тот факт, что в контрольных бюджетно-процессуальных отношениях все указанные лица отнесены к числу объектов государственного (муниципального) финансового контроля[501]. Однако следует учитывать, что институты развития могут относиться к разным видам таких объектов, перечень которых прямо установлен п. 1 ст. 266.1 БК РФ. Это продиктовано тем, что такие виды объектов выделяются *в зависимости от организационно-правовой формы* (например, к их числу относятся государственные корпорации (компании), публично-правовые компании), *от*

---

[499] Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / Е. К. Волчинская, Н. А. Игнатюк, Н. М. Казанцев и др. ; под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М. : КОНТРАКТ : ИНФРА-М, 2006.

[500] См. подробнее: *Савин Д. А.* Указ. соч. С. 34–38.

[501] См.: п. 1 ст. 266.1 БК РФ.

статуса в бюджетном процессе (в частности, главные распорядители бюджетных средств, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита соответствующего бюджета), а также *в зависимости от их участия в материальных бюджетных правоотношениях* (к последним относятся юридические лица, получающие средства из соответствующего бюджета на основании договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета и (или) государственных (муниципальных) контрактов. Соответственно, институты развития могут быть отнесены к тем или иным видам объектов бюджетного контроля в зависимости от указанных оснований (критериев). А теперь полагаем возможным перейти к рассмотрению того, каким образом государственный финансовый контроль осуществляется за такими объектами (субъектами), как институты развития.

В бюджетных контрольных правоотношениях контролирующие субъекты подразделяются на два блока: внешний, который на федеральном уровне представлен Счетной палатой РФ, и внутренний, представленный на том же уровне Федеральным казначейством РФ[502]. Сообразно этому в соответствии с ч. 1 ст. 265 БК РФ бюджетный контроль[503] подразделяется на внешний и внутренний в зависимости от субъектов, его осуществляющих. Отдельно отметим, что согласно указанному положению ст. 265 БК РФ бюджетный контроль также делится на предварительный контроль, который реализуется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, и на последующий, осуществляемый по результатам исполнения бюджетов бюджетной системы РФ в целях установления законности их исполнения, достоверности учета и отчетности. Все вышеуказанные виды бюджетного контроля находят свое воплощение на практике и в том случае, когда речь идет об осуществлении контроля за институтами развития.

---

[502] См.: п. 2 ст. 265 БК РФ.

[503] В данном контексте применение термина «бюджетный контроль» представляется допустимым, поскольку, как обоснованно замечается в доктрине финансового права, в узком значении указанный термин аналогичен категории «государственный (муниципальный) финансовый контроль» (см.: Контроль в финансово-бюджетной сфере: науч.-практ. пособие).

Начнем с рассмотрения вопросов осуществления бюджетного контроля Счетной палатой РФ, так как именно осуществление внешнего бюджетного контроля особенно важно для целей обеспечения эффективности деятельности институтов развития. В целях подтверждения такого тезиса следует более подробно рассмотреть деятельность Счетной палаты РФ, которая, действуя на федеральном уровне в качестве высшего органа внешнего государственного аудита (контроля), реализует свои функции в отношении федеральных институтов развития соответственно.

Финансовый аудит (контроль)[504], исходя из его целевой направленности[505], предполагает осуществление Счетной палатой РФ документальных проверок достоверности финансовых операций институтов развития, бюджетного учета, бюджетной и иной отчетности, целевого использования федеральных и иных ресурсов указанными организациями.

Исходя из содержания финансового аудита (контроля) Счетной палаты РФ, можно заключить, что именно в рамках данной деятельности контрольно-счетный орган может (обязан) устанавливать факты неэффективного, нецелевого использования бюджетных средств институтами развития. В частности, обратим внимание, что предметом экспертно-аналитического мероприятия при анализе деятельности институтов развития может являться порядок формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета и применения стимулирующих налоговых расходов, связанных с деятельностью институтов развития[506]. Именно реализация данной разновидности контроля (аудита) позволяет указанному органу устанавливать факты значительной временной

---

[504] Именно в рамках финансового аудита (контроля) Счетная палата РФ осуществляет контроль за соблюдением положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также за соблюдением условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета (см.: п. 1 ст. 266.1 Закона о Счетной палате РФ).

[505] См.: п. 5 ст. 14 Закона о Счетной палате РФ.

[506] См.: с. 6 Отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка влияния деятельности институтов развития Дальнего Востока и функционирования территорий опережающего социально-экономического развития и свободного порта Владивосток на достижение целей ускоренного социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа» (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 25 января 2021 года) // Счетная палата РФ : сайт. URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/6f5/ywra3fjrkuqgq4e8k4mvatzst6tkvmz3.pdf (дата обращения: 17.02.2023).

задержки использования средств федерального бюджета[507], факты «неполноты осуществления обязанностей, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации»[508].

Кроме того, как уже было отмечено, именно по результатам финансового аудита (контроля) по всей совокупности собранных доказательств формируются выводы о целевом / нецелевом использовании федеральных и иных ресурсов институтами развития[509], что применительно к деятельности данных субъектов является особенно актуальным, учитывая отмеченные системные проблемы в их деятельности, обозначенные нами в параграфе 2.3 настоящей работы.

С учетом того, что в доктрине финансового права целевое расходование средств бюджета рассматривается как одно из универсальных правовых средств управления рисками, влияющими на обеспечение финансовой устойчивости Российской Федерации[510], представляется возможным утверждать, что подобное систематическое нарушение может способствовать снижению эффективности расходов бюджета и, кроме того, воспрепятствовать достижению задач и целей институтов развития, которые меняют приоритеты направления финансовых ресурсов. Поэтому в целях противодействия соответствующим рискам (угрозам) в деятельности институтов развития Счетной палатой РФ применяется финансовый аудит (контроль).

Однако, по нашему мнению, наиболее актуальным видом контрольной деятельности в отношении институтов развития является аудит эффективности, нацеленный на определение экономности и (или) результативности использования федеральных и иных ресурсов[511]. Данный тезис обусловлен тем, что модель деятельности таких субъектов нередко признается неэффективной, не приносящей

---

[507] Отмеченная проблема выявлена при оценке осуществления институтами развития поддержки дальневосточных инвесторов (см. подробнее: с. 3 Отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия).

[508] См.: Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия. С. 17.

[509] См.: п. 2.2.4 СГА 103. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Финансовый аудит (контроль) (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 25.12.2017 № 14ПК) (ред. от 24.12.2020).

[510] См.: *Поветкина Н. А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения.

[511] Для более подробного рассмотрения данного вида аудита см.: СГА 104. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит эффективности (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 09.02.2021 № 2ПК).

существенных результатов, а это, как представляется, ставит под вопрос целесообразность наличия разветвленной системы таких субъектов, учрежденных на федеральном уровне. Надо сказать, непосредственно Счетная палата РФ при осуществлении своих функций в качестве высшего органа внешнего государственного аудита (контроля) системно отмечает убыточность деятельности институтов развития[512].

Факты неэффективного использования институтами развития бюджетных средств служат предпосылкой для применения контрольно-счетным органом мер, нацеленных на повышение результативности и экономности использования бюджетных средств, которые могут иметь корректирующий и превентивный характер.

Возможно утверждать, что в рамках осуществления аудита эффективности институтов развития мероприятия направлены на реализацию двух целей: превентивный характер контроля Счетной палаты РФ будет выражаться в том, что позволит «обнаружить отклонения от принятых стандартов, выявить на возможно более ранней стадии нарушения принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов»[513], а корректирующий характер мер будет состоять в том, что объект контроля должен в установленный срок исправить допущенные нарушения. Применительно к деятельности институтов развития, как следует из вышеизложенного, такая роль аудита эффективности представляется существенной, поскольку только благодаря своевременному реагированию на недостатки в бюджетной деятельности институтов развития и принятию корректирующих мер будет возможно повысить их бюджетную дисциплину и, соответственно, обеспечить их нормальное, безубыточное функционирование.

Переходя к следующему виду аудита Счетной палаты РФ, следует отметить, что контрольно-счетным органом осуществляется в том числе стратегический

---

[512] См.: РБК : сайт. URL: https://www.rbc.ru/economics/08/04/2021/606d7d909a7947a0c7b0bb82; Известия : сайт. URL: https://iz.ru/1312038/evgenii-kuznetcov/nadotekhnologii-schetnaia-palata-zaiavila-ob-ubytochnosti-institutov-razvitiia (дата обращения: 13.04.2022).

[513] Контроль в финансово-бюджетной сфере : науч.-практ. пособие. С. 104.

аудит[514] в целях оценки реализуемости, рисков и результатов достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации, предусмотренных документами стратегического планирования Российской Федерации[515]. Данный вид аудит реализуется Счетной палатой РФ в форме предварительного аудита, оперативного контроля и последующего аудита (контроля) путем использования методов контрольной и экспертно-аналитической деятельности, таких как проверка, анализ, обследование и мониторинг.

Особая необходимость в использовании такого аудита в отношении институтов развития можно обосновать тем, что достижение целей и задач данных субъектов, в конечном счете, оказывает влияние на социально-экономическое развитие того или иного публично-правового образования. Однако исходя из данных Счетной палаты РФ можно сделать вывод, что при оценке результатов деятельности институтов развития выявляются существенные недостатки: например, контрольно-счетным органом указывается на невозможность оказания институтом развития существенного влияния на экономику в рамках отдельного региона[516] либо указывается на невыполнение институтом развития показателей документов стратегического планирования[517]. При этом в случае установления фактов наличия соответствующих недостатков Счетная палата РФ не только указывает на причины их возникновения, но и дает практические рекомендации и

---

[514] Определяя его роль, председатель Счетной палаты РФ А. Л. Кудрин указывает, что стратегический аудит — это «столбовая дорога» всего мирового аудита: именно в ходе данного вида деятельности определяется, достигнута ли конечная цель (см.: Счетная палата РФ : сайт. URL: https://ach.gov.ru/news/aleksey-kudrin-strategicheskiy-audit-stolbovaya-doroga-vsego-mirovogo-audita (дата обращения: 14.04.2022).

[515] См. подробнее: СГА 105. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Стратегический аудит (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 10.11.2020 № 17ПК).

[516] См.: Счетная палата РФ : сайт. URL: https://ach.gov.ru/upload/reports/2021.pdf (дата обращения: 14.04.2022).

[517] В частности, в отчете о работе направления аудита цифрового развития и государственной поддержки предпринимательства Счетной палаты РФ в 2021 году контрольно-счетным органом сделан вывод о том, что такому институту развития, как АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» не удалось «существенно повлиять на выполнение одного из основных показателей Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года» — «доля кредитов субъектам малого и среднего предпринимательства в общем кредитном портфеле юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (см. подробнее: Счетная палата РФ : сайт. URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/4f2/ne88l4vwdjqcv3iouxexm0x89o3gju5y.pdf (дата обращения: 14.04.2022).

принимает иные меры, что позволяет положительным образом повлиять на деятельность объектов аудита (контроля)[518].

Как следует из анализа вышеуказанных видов аудита (контроля), обозначенные виды деятельности Счетной палаты РФ являются взаимодополняющими, так как дают возможность провести оценку разных аспектов деятельности институтов развития, что в обстоятельствах нарушений (недостатков), имеющих разный характер, позволяет направить усилия на разрешение одновременно нескольких существенных проблем функционирования институтов развития. Неслучайным образом, в положениях Закона о Счетной палате РФ прямо предусмотрено, что планирование деятельности контрольно-счетного органа должно обеспечивать сбалансированность и комплексность мероприятий стратегического аудита, аудита эффективности и финансового аудита (контроля), а также учитывать взаимосвязь достижения целей стратегического аудита на основе результатов мероприятий аудита эффективности, основанных на данных финансового аудита (контроля)[519].

Наличие системных проблем в деятельности рассматриваемых субъектов — институтов развития — является одной из предпосылок для утверждения того, что аудит (контроль) Счетной палаты РФ должен и дальше совершенствоваться. Однако это не единственная причина. Обратим также внимание, что вопросы доработки существующей системы аудита (контроля) Счетной палаты РФ в текущий период остаются на повестке дня, о чем показательным образом свидетельствуют недавние изменения в Закон о Счетной палате РФ[520]. Данными изменениями в законодательство был введен новый вид аудита — аудит соответствия, который проводится в целях оценки соответствия фактических данных и информации о предмете и деятельности объекта аудита (контроля)

---

[518] Например, в отчете о работе Счетной палаты РФ в 2021 г. указывается, что по результатам аудита институтов развития Северного Кавказа Счетная палата направила доклад Президенту РФ, после чего во исполнение его поручения Правительство РФ провело реорганизацию данных институтов, в том числе оптимизировало их численность и финансовое обеспечение (см.: Счетная палата РФ : сайт. URL: https://ach.gov.ru/upload/reports/2021.pdf (дата обращения: 14.04.2022).

[519] См.: п. 3 ст. 33 Закона о Счетной палате РФ.

[520] См.: Федеральный закон от 18.12.2022 № 514-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О Счетной палате Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2022. № 51. Ст. 9061.

нормативным правовым актам РФ, иным документам в пределах компетенции Счетной палаты РФ, за исключением целей применения финансового аудита (контроля). Прослеживается явная тенденция к расширению компетенции Счетной палаты РФ, которая, обладая достаточно широкими полномочиями в отношении объектов аудита (контроля), вполне возможно, будет выявлять отклонения деятельности таких объектов от нормативных предписаний, относящихся к сфере их деятельности. Оценивая подобные нововведения в целом положительным образом, на наш взгляд, для установления возможности реализации такого вида аудита (контроля) представляется существенным разграничить его с иными видами аудита в части целей и порядка его осуществления.

Резюмируя изложенное, можно заключить, что роль контрольной деятельности Счетной палаты РФ только в том случае будет оказывать определенное (желаемое) воздействие на деятельности институты развития, которое, как предполагается, должно выражаться в достижении ими социально-значимых результатов, когда рассмотренные виды аудита (контроля) будут учитывать специфику деятельности институтов развития для целей применения соответствующих критериев оценки их деятельности, а также когда соответствующие виды аудита будет реализовываться в отношении объектов аудита (контроля) в комплексном виде и в совокупности.

Наряду со Счетной палатой РФ бюджетный контроль за институтами развития осуществляет Федеральное казначейство, которое является органом внутреннего государственного финансового контроля (ч. 3 ст. 265 БК РФ). Следует отметить, что предмет как «внешнего», так и «внутреннего» контроля, определенный ч. 1 ст. 268.1 и ч. 1 ст. 269.2 БК РФ посредством указания полномочий соответствующих

органов, определен в бюджетном законодательстве достаточно широко[521]. В этой связи четко выделить область контроля Федерального казначейства лишь исходя из норм БК РФ представляется в определенной степени затруднительным[522].

Согласимся в целом с мнением Е. М. Андреевой, утверждающей, что положения указанной статьи требуют уточнения, поскольку в действующем регулировании сложно провести «горизонтальное разграничение» функций между отдельными органами, осуществляющими финансовый контроль[523]. В таких условиях, полагаем, что следует подробнее рассмотреть, в чем суть внутреннего государственного финансового контроля, что позволит не только провести соответствующее разделение, понять, в чем состоит внутренний государственный финансовый контроля, но и подведет к пониманию того, каким образом осуществляется данный вид контроля в отношении институтов развития.

Ранее уже было сказано, что деятельность контрольно-счетных органов по осуществлению государственного финансового контроля (Счетная палата РФ) ориентирована на проведение оценки состояния и установление негативных факторов, которые способствуют реализации рисков в ходе функционирования объектов контроля, что прямо следует из Закона о Счетной палате РФ[524]. В этом и

---

[521] Так, в текущем регулировании внутренний контроль определяется в соответствии с указанной частью как контроль за соблюдением положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также за соблюдением условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета, контроль за достоверностью, полнотой и соответствием нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств, квартального и годового отчетов об исполнении бюджета, а также контроль в других сферах, установленных Законом о Счетной палате РФ и Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (см.: СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903).

[522] Явным образом из действующего регулирования следует, что специфическими областями внутреннего бюджетного контроля являются контроль за соблюдением актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов, формирование доходов и осуществление расходов бюджетов бюджетной системы РФ, контроль за соблюдением условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета, государственных (муниципальных) контрактов, контроль за соблюдением условий договоров (соглашений), заключенных в целях исполнения договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета, а также в случаях, предусмотренных БК РФ, условий договоров (соглашений), заключенных в целях исполнения государственных (муниципальных) контрактов, контроль за достоверностью отчетов о результатах предоставления и (или) использования бюджетных средств (средств, предоставленных из бюджета), в том числе отчетов о реализации государственных (муниципальных) программ, отчетов об исполнении государственных (муниципальных) заданий, отчетов о достижении значений показателей результативности предоставления средств из бюджета контроль за соблюдением законодательства в рамках контрактной системы.

[523] См.: *Андреева Е. М.* Недостатки правового регулирования финансового контроля (на примере межбюджетных трансфертов) // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 3. С. 40–48.

[524] См.: ст. 5 Закона о Счетной палате РФ.

состоит аудит (контроль) со стороны Счетной палаты РФ. Если же говорить о внутреннем финансовом контроле, то следует исходить из содержания вопросов, которые подлежат изучению в ходе осуществления такой деятельности и которые прямо обозначены во внутренних документах Федерального казначейства.

Обратим внимание, что данные вопросы прежде всего определяются применительно к осуществлению контроля за участниками бюджетного процесса, к которым отнесены отдельные институты развития (разд. IV приказа Казначейства России от 29.12.2017 № 385 «Об утверждении Стандарта внутренней организации "Осуществление Федеральным казначейством полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений"»). Из содержания разд. IV обозначенного приказа следует, что в ходе внутреннего контроля за участниками бюджетного процесса (в частности, контроля за главным администратором (администраторами) доходов федерального бюджета, главного распорядителя (распорядителями) средств федерального бюджета, главным администратором (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета) фактически подлежат изучению вопросы того, каким образом указанные субъекты осуществляют свои бюджетные полномочия или, иными словами, осуществляется проверка на предмет соблюдения требований бюджетного законодательства. Как замечается в доктрине, «внутренний финансовый контроль, осуществляемый в отношении деятельности участников бюджетного процесса, неразрывно связан с задачами, поставленными перед каждым участником бюджетного процесса, и позволяет проверить, насколько эффективно участники бюджетного процесса справляются с их выполнением»[525]. Учитывая обширный перечень полномочий, реализуемых Казначейством России в ходе взаимодействия с участниками бюджетного процесса (в доктрине его справедливо обозначают основным «поставщиком» информации для таких участников[526]), вполне очевидно, что именно данному органу присущи

[525] Контроль в финансово-бюджетной сфере : науч.-практ. пособие. С. 139.

[526] См.: *Бочкарева Е. А., Кожушко С. В.* Реализация принципа прозрачности (открытости) субъектами бюджетных правоотношений в условиях реформирования законодательства о внутреннем финансовом контроле // Финансовое право. 2019. № 12. С. 14–17.

полномочия по осуществлению контроля за надлежащим функционированием участников бюджетного процесса.

При этом объектами контроля со стороны Федерального казначейства являются и субъекты, не относящиеся к числу участников бюджетного процесса. В частности, орган внутреннего бюджетного контроля осуществляет контрольные полномочия за бюджетной деятельностью государственных корпораций, государственных компаний, иными юридическими лицами, которым предоставлены средства из федерального бюджета, что, безусловно, предполагает реализацию контрольных полномочий и в отношении институтов развития —– неучастников бюджетного процесса.

Внутренний контроль за неучастниками бюджетного процесса сводится фактически к проверке того, каким образом осуществляется управление предоставленными им средствами федерального бюджета: выделяются проверка использования средств бюджета (субсидий, инвестиций и др.), проверка соблюдения целей, порядка и условий, установленных при предоставлении соответствующих средств, проверка соблюдения целей, порядка и условий размещения средств бюджета в ценные бумаги данных юридических лиц, проверка соблюдения сроков предоставления отчетности об осуществлении расходов за счет средств бюджета, а также проверка иных подобных вопросов (п. 4.7–4.9 разд. IV приказа Казначейства России от 29.12.2017 № 385).

Для реализации своих полномочий Казначейством России проводятся контрольные мероприятия, представляющие собой плановые (внеплановые) проверки, ревизии или обследования, которые осуществляются в том числе в отношении институтов развития[527] (для этого в структуре данного органа образовано отдельное подразделение — контрольно-ревизионное управление в сфере институтов развития и государственных активов). Однако контрольные мероприятия — лишь одна из форм взаимодействия с объектами контроля в рамках деятельности Федерального казначейства: помимо этого, данный орган направляет

[527] См.: План контрольных мероприятий Федерального казначейства на 2023 год // Федеральное казначейство : сайт. URL: https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/4f8/Plan-Federalnogo-kaznacheystva-na-2023-god.pdf (дата обращения: 14.04.2022).

акты, заключения, представления, предписания, а также уведомления о применении мер бюджетного принуждения и реализует иные полномочия, предусмотренные бюджетным законодательством (ч. 2 ст. 269.2 БК РФ).

Резюмируя, следует отметить, что рассмотренные в рамках настоящего параграфа виды финансового контроля с учетом указанных проблем, существующих на практике, должны и дальше совершенствоваться для более эффективного осуществления контроля за институтами развития в рамках бюджетно-правовых отношений.

Вместе с тем необходимо учитывать, что реализация контрольной деятельности в отношении институтов развития сама по себе не является гарантией отсутствия нарушений, а также иммунитетом от неэффективности и непрозрачности их деятельности.

Как представляется, предупреждение таких негативных последствий возможно только в том случае, если контрольные меры, применяемые к институтам развития, будут обеспечиваться возможностью привлечения таких субъектов к ответственности. В текущей ситуации в большей степени акцентируется внимание на обнаружении рисков в деятельности институтов развития, однако исключительно превенция возможных нарушений не является достаточной для обеспечения более эффективного функционирования институтов развития. Об этом свидетельствуют, в частности, результаты деятельности Счетной палаты РФ, устанавливающей факты нарушений со стороны институтов развития, что, тем не менее, качественно не влияет на наличие системных бюджетных нарушений, которые укореняются в практике деятельности институтов развития.

В настоящее время бюджетным законодательством не установлена ответственность в отношении неучастников бюджетного процесса. Представляется, что установление такой ответственности позволило бы нивелировать существенные риски деятельности институтов развития в плоскости бюджетных правоотношений и, учитывая превентивный характер мер принуждения, поспособствовало бы устранению целого ряда недостатков их деятельности.

Таким образом, полагаем, что только комплекс мер, предполагающий как изменение существующей системы контрольных мер, так и введение карательных мер обеспечит профилактику бюджетных нарушений со стороны институтов развития.

Заключение

В результате проведенного исследования сделаны следующие основные выводы.

Современный этап развития науки характеризуется сохранением множественности подходов к тому, какие организации следует относить к числу институтов развития. Дискуссионность, сложность категории «институт развития», порождая множество трактовок, делает затруднительным выведение единого определения, что, предполагаем, может объяснять и отсутствие универсального определения таких организаций в законодательстве. Однако тот объем правоотношений, в которых участвуют институты развития, вывод о котором можно сделать на основании положений российского законодательства, ставит очевидную задачу идентифицировать, что это за субъекты, в чем состоят их признаки и каковы особенности регулирования их деятельности.

Предложенная нами дефиниция понятия «институты развития» отражает их сущность посредством выделения признаков данных организаций, к числу которых относятся приоритет направленности их деятельности на обеспечение социально-экономического развития, критерий получения ими мер государственной поддержки, а также специальные требования к их созданию, функционированию и прекращению деятельности. Надлежащая идентификация институтов развития, с нашей точки зрения, является важнейшим шагом по усовершенствованию правового статуса таких субъектов.

С учетом сохранения дискуссионности категории «институты развития» оценена целесообразность установления перечня (реестра) институтов развития. Обосновано, что создание такого перечня может быть рассмотрена как необходимая мера для обеспечения определенности относительно того, какие организации относятся к числу институтов развития, а какие — нет.

Показанная в настоящей работе классификация институтов развития позволила не только отразить многообразие таких субъектов, но и наглядным образом продемонстрировать те два основных статуса, которые присущи

институтам развития в бюджетных правоотношениях, — статус участника и статус неучастника бюджетного процесса.

Несмотря на происходящие в бюджетно-правовом регулировании процессы, связанные с расширением круга регулируемых отношений (и, как следствие, с расширением круга субъектов бюджетного права), до сих пор многими исследователями разделяется «консервативный» подход, предполагающий невозможность отнесения большинства юридических лиц (среди них и институты развития) к числу субъектов бюджетного права. В отношении институтов развития данная дискуссия является актуальной применительно к случаям, когда они выступают неучастниками бюджетного процесса, т.е. адресатами бюджетной поддержки. На основе анализа дискуссии относительно круга отношений (круга субъектов), регулируемых бюджетным правом, автором обосновано, что природа отношений, в которых участвуют институты развития при использовании бюджетных средств, необходимость логичного, последовательного применения к ним требования законодательства РФ по использованию бюджетных средств свидетельствует о возможности и необходимости признания таких лиц в качестве субъектов бюджетного права.

Разрешение данного научного спора является особенно актуальным, учитывая, что большинство институтов развития выступают в качестве адресатов бюджетной поддержки, управляя колоссальными бюджетными средствами. Именно в таких случаях проявляются особенности функционирования институтов развития в бюджетных правоотношениях. Об этом свидетельствует наличие специального порядка предоставления и использования ими бюджетных средств, специфический способ применения общих начал бюджетного законодательства к их деятельности, а в некоторых случаях — особая функциональная роль отдельных институтов развития в бюджетных правоотношениях.

Автором показано, что до настоящего момента являются актуальными и нерешенными проблемы эффективности использования бюджетных средств институтами развития, прозрачности их деятельности, и, главным образом, вопрос о полноценной формализации их статуса, когда они выступают в качестве

неучастников бюджетного процесса. Обосновано, что только соотнесение бюджетно-правового статуса институтов развития с общими положениями бюджетного законодательства будет способствовать полноценному, последовательному оформлению статуса данных лиц в бюджетных правоотношениях.

С учетом сохраняющегося законодательного пробела в регламентации бюджетно-правового статуса институтов развития, выступающих в качестве неучастников бюджетного процесса, представляется, что высказанные в настоящей работе предложения по усовершенствованию статуса таких субъектов бюджетного права послужит достаточной для этого теоретической основой. Только правовое регулирования тех аспектов деятельности институтов развития, которые проявляются в отношениях по использованию бюджетных средств, создаст необходимую правовую основу для успешного функционирования таких субъектов в ходе соответствующих отношений, и будет способствовать своевременному выявлению и реагированию возникающих в их деятельности рисков.

Настоящее исследование также может являться отправной точкой для изучения в целом вопроса участия юридических лиц в финансовых (бюджетных) правоотношениях.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Нормативные правовые и иные акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. — 1993. — 25 декабря.

2. О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ // СЗ РФ. — 2020. — № 45. — Ст. 7061.

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.

4. Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3824; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. — 2000. — № 32. — Ст. 3340.

5. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 21.12.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.12.2021) // СЗ РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 1 (Ч. 1). — Ст. 1.

7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954.

8. О банках и банковской деятельности : Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 6. — Ст. 492.

9. О валютном регулировании и валютном контроле : Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ // СЗ РФ. — 2003. — № 50. — Ст. 4859.

10. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 4 статьи 242.17 Бюджетного кодекса Российской Федерации : Федеральный закон от 01.07.2021 № 244-ФЗ // СЗ РФ. — 2021. — № 27 (Ч. 1). — Ст. 5072.

11. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу части 1.1 статьи 8 Федерального закона «Об инновационном центре “Сколково”» : Федеральный закон от 02.07.2021 № 332-ФЗ // СЗ РФ. — 2021. — № 27 (Ч. 1). — Ст. 5160.

12. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части унификации содержания годовых отчетов государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний, а также в части установления особенностей регулирования корпоративных отношений в 2020 году и о приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации : Федеральный закон от 07.04.2020 № 115-ФЗ // СЗ РФ. — 2020. — № 15 (Ч. 1). — Ст. 2238.

13. О внесении изменений в Федеральный закон «О публично-правовой компании по защите прав граждан — участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и отдельные

законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 30.12.2021 № 436-ФЗ // СЗ РФ. — 2022. — № 1 (Ч. 1). — Ст. 5.

14. О внесении изменений в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» : Федеральный закон от 18.12.2022 № 514-ФЗ // СЗ РФ. — 2022. — № 51. — Ст. 9061.

15. О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» : Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ // СЗ РФ. — 2007. — № 49. — Ст. 6078.

16. О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» : Федеральный закон от 13.07.2015 № 215-ФЗ // СЗ РФ. — 2015. — № 29 (Ч. 1). — Ст. 4341.

17. О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» : Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ // СЗ РФ. — 2007. — № 22. — Ст. 2562.

18. О науке и государственной научно-технической политике : Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 35. — Ст. 4137.

19. О некоммерческих организациях : Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 3. — Ст. 145.

20. О парламентском контроле : Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ // СЗ РФ. — 2013. — № 19. — Ст. 2304.

21. О промышленной политике в Российской Федерации : Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ // СЗ РФ. — 2015. — № 1 (Ч. 1). — Ст. 41.

22. О публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 22.12.2020 № 435-ФЗ // СЗ РФ. — 2020. — № 52 (Ч. 1). — Ст. 8581.

23. О публично-правовой компании «Фонд развития территорий» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации Федеральный закон от 29.07.2017 № 218-ФЗ // СЗ РФ. — 2017. — № 31 (Ч. 1). — Ст. 4767.

24. О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации : Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ // СЗ РФ. — 2007. — № 31. — Ст. 4006.

25. О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий Федеральный закон от 27.07.2010 № 211-ФЗ // СЗ РФ. — 2010. — № 31. — Ст. 4180.

26. О Российской корпорации нанотехнологий : Федеральный закон от 19.07.2007 № 139-ФЗ // СЗ РФ. — 2007. — № 30. — Ст. 3753.

27. О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 02.11.2013 № 291-ФЗ // СЗ РФ. — 2013. — № 44. — Ст. 5630.

28. О содействии развитию жилищного строительства : Федеральный закон от 24.07.2008 № 161-ФЗ // СЗ РФ. — 2008. — № 30 (Ч. 2). — Ст. 3617.

29. О содействии развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 13.07.2015 № 225-ФЗ // СЗ РФ. — 2015. — № 29 (Ч. 1). — Ст. 4351.

30. О Счетной палате Российской Федерации : Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ // СЗ РФ. — 2013. — № 14. — Ст. 1649.

31. О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ // СЗ РФ. — 2018. — № 32 (Ч. 1). — Ст. 5082.

32. О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации : Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ // СЗ РФ. — 2015. — № 1 (Ч. 1). — Ст. 26.

33. О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов : Федеральный закон от 05.12.2022 № 466-ФЗ // СЗ РФ. — 2022. — № 50 (Ч. 1–3). — Ст. 8760.

34. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 28. — Ст. 2790.

35. Об инновационном центре «Сколково» : Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ // СЗ РФ. — 2010. — № 40. — Ст. 4970.

36. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ // СЗ РФ. — 2006. — № 31 (Ч. 1). — Ст. 3448.

37. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ // СЗ РФ. — 2011. — № 7. — Ст. 903.

38. Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности : Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ // СЗ РФ. — 2003. — № 50. — Ст. 4850.

39. О мерах по развитию синхротронных и нейтронных исследований и исследовательской инфраструктуры в Российской Федерации (вместе с «Положением о совете по реализации Федеральной научно-технической программы развития синхротронных и нейтронных исследований и исследовательской инфраструктуры на 2019–2027 годы») Указ Президента РФ от 25.07.2019 № 356 // СЗ РФ. — 2019. — № 30. — Ст. 4293.

40. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 // СЗ РФ. — 2018. — № 20. — Ст. 2817.

41. О применении некоторых указов Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ от 15.10.2022 № 738 // СЗ РФ. — 2022. — № 42. — Ст. 7160.

42. О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Соединенных Штатов Америки и примкнувших к ним иностранных государств и международных организаций : Указ Президента РФ от 28.02.2022 № 79 // СЗ РФ. — 2022. — № 10. — Ст. 1465.

43. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы : Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 // СЗ РФ. — 2017. — № 20. — Ст. 2901.

44. Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию : Указ Президента РФ от 20.04.2014 № 259 // СЗ РФ. — 2014. — № 17. — Ст. 2036.

45. О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа : постановление Правительства РФ от 25.03.2020 № 337 // СЗ РФ. — 2020. — № 14 (Ч. 1). — Ст. 2095.

46. О выпуске облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа : постановление Правительства РФ от 04.03.1996 № 229 (ред. от 24.08.2004) // СЗ РФ. — 1996. — № 12. — Ст. 1115.

47. О государственной поддержке организаций в целях компенсации части затрат, связанных с созданием и обеспечением функционирования системы послепродажного обслуживания продукции в иностранных государствах : постановление Правительства РФ от 11.06.2021 № 900 // СЗ РФ. — 2021. — № 25. — Ст. 4813.

48. О государственной поддержке организаций на компенсацию части затрат, связанных с сертификацией продукции, в том числе продукции фармацевтической и медицинской промышленности, на внешних рынках : постановление Правительства РФ от 30.04.2021 № 687 // СЗ РФ. — 2021. — № 20. — Ст. 3362.

49. О государственной поддержке российских организаций на компенсацию части затрат в целях создания новой конкурентоспособной промышленной продукции, связанных с проведением научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и (или) омологацией существующей промышленной продукции для внешних рынков, и признании утратившими силу постановления Правительства Российской Федерации от 8 июля 2020 г. № 1007 и отдельного положения акта Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 18.06.2021 № 931 // СЗ РФ. — 2021. — № 26. — Ст. 4955.

50. О дополнительных требованиях к договорам о предоставлении бюджетных инвестиций за счет средств федерального бюджета акционерному обществу «Российская венчурная компания» в целях создания венчурных фондов и акционерному обществу «РОСНАНО» в целях создания венчурных фондов и фондов прямых инвестиций в соответствии с Федеральным законом «Об инвестиционном товариществе» : постановление Правительства РФ от 10.04.2020 № 476 // СЗ РФ. — 2020. — № 16. — Ст. 2588.

51. О дополнительных требованиях к договорам о предоставлении бюджетных инвестиций за счет средств федерального бюджета акционерному обществу «Российская венчурная компания» в целях создания венчурных фондов и акционерному обществу «РОСНАНО» в целях создания венчурных фондов и фондов прямых инвестиций в соответствии с Федеральным законом «Об инвестиционном товариществе» : постановление Правительства РФ от 10.04.2020 № 476 // СЗ РФ. — 2020. — № 16. — Ст. 2588.

52. О мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета : постановление Правительства РФ от 09.12.2017 № 1496 // СЗ РФ. — 2017. — № 51. — Ст. 7807.

53. О некоторых вопросах реализации государственной поддержки инновационной деятельности, в том числе путем венчурного и (или) прямого финансирования инновационных проектов, и признании утратившими силу акта Правительства Российской Федерации и отдельного положения акта Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 22.12.2020 № 2204 // СЗ РФ. — 2021. — № 1 (Ч. 1). — Ст. 98.

54. О некоторых вопросах реализации государственной поддержки инновационной деятельности, в том числе путем венчурного и (или) прямого финансирования инновационных проектов, и признании утратившими силу акта Правительства Российской Федерации и отдельного положения акта Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 22.12.2020 № 2204 // СЗ РФ. — 2021. — № 1 (Ч. 1). — Ст. 98.

55. О статусе задолженности организаций и фирм иностранных государств перед экспортерами бывшего СССР : постановление Правительства РФ от 09.07.2003 № 413 // СЗ РФ. — 2003. — № 28. — Ст. 2938.

56. О требованиях к договорам о предоставлении бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, за счет средств федерального бюджета и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 15.02.2017 № 190 // СЗ РФ. — 2017. — № 8. — Ст. 1256.

57. Об особенностях реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» : постановление Правительства РФ от 30.12.2022 № 2549 // СЗ РФ. — 2023. — № 1 (Ч. 2). — Ст. 340.

58. Об осуществлении страхования экспортных кредитов и инвестиций от предпринимательских и (или) политических рисков, а также осуществлении перестрахования : постановление Правительства РФ от 22.11.2011 № 964 // СЗ РФ. — 2011. — № 48. — Ст. 6936.

59. Об открытом акционерном обществе «Российская венчурная компания : постановление Правительства РФ от 24.08.2006 № 516 // СЗ РФ. — 2006. — № 35. — Ст. 3762.

60. Об уставе федерального государственного бюджетного учреждения «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» постановление Правительства РФ от 03.07.2012 № 680 // СЗ РФ. — 2012. — № 28. — Ст. 3910.

61. Об утверждении Правил предоставления государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте для оказания государственной поддержки экспорта промышленной продукции (товаров, работ, услуг) : постановление Правительства РФ от 01.11.2008 № 803 // СЗ РФ. — 2008. — № 46. — Ст. 5331.

62. Об утверждении Правил предоставления грантов в форме субсидий из федерального бюджета образовательным организациям высшего образования на реализацию мероприятий, направленных на поддержку студенческих научных

сообществ : постановление Правительства РФ от 10.12.2021 № 2249 // СЗ РФ. — 2021. — № 51. — Ст. 8838.

63. Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета в виде имущественного взноса Российской Федерации в государственную корпорацию развития «ВЭБ.РФ» на реализацию проектов развития монопрофильных муниципальных образований и о внесении изменений в Меморандум о финансовой политике государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» : постановление Правительства РФ от 28.12.2021 № 2517 // СЗ РФ. — 2022. — № 1 (Ч. 3). — Ст. 213.

64. Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета федеральному государственному бюджетному учреждению «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» на осуществление поддержки проектов малых предприятий по разработке, применению и коммерциализации российских цифровых решений : постановление Правительства РФ от 03.05.2019 № 554 // СЗ РФ. — 2019. — № 19. — Ст. 2310.

65. Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета на поддержку некоммерческой организацией Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий пилотных проектов апробации технологий искусственного интеллекта в приоритетных отраслях : постановление Правительства РФ от 21.05.2021 № 767 // СЗ РФ. — 2021. — № 22. — Ст. 3834.

66. Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета федеральному государственному бюджетному учреждению «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» на грантовую поддержку малых предприятий по разработке, применению и коммерциализации продуктов, сервисов и (или) решений с использованием технологий искусственного интеллекта, разработчиков открытых библиотек в сфере искусственного интеллекта, акселерации проектов с применением искусственного интеллекта : постановление Правительства РФ от 27.03.2021 № 456 // СЗ РФ. — 2021. — № 14. — Ст. 2333.

67. Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета Российскому фонду развития информационных технологий на поддержку проектов по разработке и внедрению российских решений в сфере информационных технологий : постановление Правительства РФ от 03.05.2019 № 550 // СЗ РФ. — 2019. — № 19. — Ст. 2306.

68. Об утверждении Правил предоставления субсидий акционерному обществу «ДОМ.РФ» на возмещение недополученных доходов и затрат в связи с реализацией мер государственной поддержки семей, имеющих детей, в целях создания условий для погашения обязательств по ипотечным жилищным кредитам (займам) и Положения о реализации мер государственной поддержки семей, имеющих детей, в целях создания условий для погашения обязательств по ипотечным жилищным кредитам (займам) : постановление Правительства РФ от 07.09.2019 № 1170 // СЗ РФ. — 2019. — № 38. — Ст. 5299.

69. Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета акционерному обществу «ДОМ.РФ» в виде вклада в имущество

акционерного общества «ДОМ.РФ», не увеличивающего его уставный капитал, на цели возмещения кредитным и иным организациям недополученных доходов по жилищным (ипотечным) кредитам (займам), выданным работникам аккредитованных организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, и Правил возмещения кредитным и иным организациям недополученных доходов по жилищным (ипотечным) кредитам (займам), выданным работникам аккредитованных организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий : постановление Правительства РФ от 30.04.2022 № 805 // СЗ РФ. — 2022. — № 19. — Ст. 3220.

70. Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным по льготной ставке инвесторам для реализации инвестиционных проектов, необходимых для устойчивого развития внутреннего и въездного туризма, создания и развития туристских кластеров, способствующих развитию внутреннего и въездного туризма, и о внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по развитию туризма в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 09.02.2021 № 141 // СЗ РФ. — 2021. — № 8 (Ч. 1). — Ст. 1328.

71. Об утверждении Правил принятия решений о предоставлении из федерального бюджета бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, на цели, не связанные с осуществлением капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности указанных юридических лиц (их дочерних обществ), и (или) приобретением ими объектов недвижимого имущества : постановление Правительства РФ от 14.07.2020 № 1041 // СЗ РФ. — 2020. — № 29. — Ст. 4686.

72. Об утверждении Программы поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования : постановление Правительства РФ от 11.10.2014 № 1044 // СЗ РФ. — 2014. — № 42. — Ст. 5751.

73. Об утверждении требований к форме и содержанию отчетов о выполнении программ деятельности государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний, а также требований к форме и содержанию отчетов о достижении ключевых показателей эффективности деятельности государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний : постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2447 // СЗ РФ. — 2021. — № 3. — Ст. 580.

74. Об утверждении условий программы «Дальневосточная ипотека», Правил предоставления субсидий из федерального бюджета акционерному обществу «ДОМ.РФ» в виде вкладов в имущество акционерного общества «ДОМ.РФ», не увеличивающих его уставный капитал, для возмещения российским кредитным организациям и иным организациям недополученных доходов по жилищным (ипотечным) кредитам, предоставленным гражданам Российской Федерации на

приобретение или строительство жилых помещений на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 г. № 1713-р : постановление Правительства РФ от 07.12.2019 № 1609 // «СЗ РФ. — 2019. — № 50. — Ст. 7394.

75. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») : распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

76. Об имущественном взносе в уставный капитал государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» : распоряжение Правительства РФ от 21.04.2010 № 603-р // Доступ из СПАС «КонсультантПлюс».

77. Об институтах развития : распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 № 3710-р // СЗ РФ. — 2021. — № 3. — Ст. 611.

78. Об утверждении Меморандума о финансовой политике государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» : распоряжение Правительства РФ от 10.08.2021 № 2208-р // СЗ РФ. — 2021. — № 34. — Ст. 6222.

79. Об утверждении методических рекомендаций по формированию и применению ключевых показателей эффективности деятельности акционерных обществ, акции которых находятся в собственности Российской Федерации, и отдельных некоммерческих организаций в целях определения размера вознаграждения их руководящего состава : распоряжение Правительства РФ от 28.12.2020 № 3579-р // СЗ РФ. — 2021. — № 1 (Ч. 2). — Ст. 237.

80. Об утверждении перечня федеральных институтов инновационного развития : распоряжение Правительства РФ от 05.02.2021 № 241-р // СЗ РФ. — 2021. — № 7. — Ст. 1161.

81. Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года : распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р // СЗ РФ. — 2014. — № 2 (Ч. 2). — Ст. 219.

82. Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р (ред. от 18.10.2018) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

83. Об утверждении Стратегии развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Российской Федерации на период до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 12.04.2020 № 993-р // СЗ РФ. — 2020. — № 16. — Ст. 2668.

84. Об утверждении Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года : распоряжение Правительства РФ от 01.11.2013 № 2036-р (ред. от 18.10.2018) // СЗ РФ. — 2013. — № 46. — Ст. 5954.

85. Об утверждении Стратегии развития электронной промышленности Российской Федерации на период до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 17.01.2020 № 20-р // СЗ РФ. — 2020. — № 4. — Ст. 410.

86. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Чеченской Республики до 2035 года : распоряжение Правительства Чеченской Республики от 04.03.2021 № 62-р.

87. Об учреждении автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов : распоряжение Правительства РФ от 11.08.2011 № 1393-р (ред. от 10.11.2020) // СЗ РФ. — 2011. — № 33. — Ст. 4946.

88. О Порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства : приказ Казначейства России от 17.10.2016 № 21н // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

89. О Порядке формирования и ведения реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса : приказ Минфина России от 23.12.2014 № 163н // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

90. Об утверждении кодов (перечней кодов) бюджетной классификации Российской Федерации на 2022 год (на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов) : приказ Минфина России от 08.06.2021 № 75н // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 31.08.2022).

91. Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации : приказ Минэкономразвития России от 23.03.2017 № 132 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

92. Об утверждении перечней распорядителей и получателей средств федерального бюджета, администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета по главе 092 «Министерство финансов Российской Федерации : приказ Минфина России от 25.12.2008 № 674 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

93. Об утверждении Порядка предоставления из федерального бюджета субсидии Фонду-оператору президентских грантов по развитию гражданского общества : приказ Управления делами Президента РФ от 03.11.2020 № 358 // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 31.08.2022).

94. Об утверждении Порядка реализации средств в индийских рупиях, поступающих в погашение задолженности Республики Индии перед Российской Федерацией, на открытых торгах, организуемых Внешэкономбанком — агентом Правительства Российской Федерации по вопросам учета использования, обслуживания и погашения государственных кредитов, предоставленных бывшим СССР и Российской Федерацией иностранным государствам : приказ Минфина

России от 02.02.2012 № 16н (зарегистрировано в Минюсте России 31.05.2012 № 24404) // Российская газета. — 2012. — 8 июня.

95. Об утверждении Порядка реализации средств в сирийских фунтах, поступающих в погашение задолженности Сирийской Арабской Республики перед Российской Федерацией, на торгах, организуемых Внешэкономбанком - агентом по управлению государственными внешними активами Российской Федерации : риказ Минфина России от 12.11.2008 № 126н (зарегистрировано в Минюсте России 24.04.2009 № 13832) // Российская газета. — 2009. — 26 мая.

96. Об утверждении Стандарта внутренней организации «Осуществление Федеральным казначейством полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений» : приказ Казначейства России от 29.12.2017 № 385 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

97. Об утверждении Типовой формы договора о предоставлении из федерального бюджета бюджетных инвестиций юридическому лицу, не являющемуся федеральным государственным учреждением и федеральным государственным унитарным предприятием : приказ Минфина России от 07.11.2018 № 224н (ред. от 30.10.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 31.08.2022).

98. Об утверждении Типовой формы соглашения (договора) о предоставлении из федерального бюджета субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам : приказ Минфина России от 30.11.2021 № 199н // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 31.08.2022).

99. Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении из федерального бюджета государственной корпорации (компании), публично-правовой компании субсидии в соответствии с подпунктами 1, 2 и 4 пункта 1 статьи 78.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации : приказ Минфина России от 13.12.2018 № 263н // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 31.08.2022).

100. Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении из федерального бюджета федеральному бюджетному или автономному учреждению субсидии в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации : приказ Минфина России от 31.10.2016 № 197н // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 31.08.2022).

101. Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении федеральному бюджетному или автономному учреждению субсидии в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации : приказ Минфина России от 22.07.2022 № 114н // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

102. Об утверждении требований к реализации мероприятия по созданию и (или) развитию центров поддержки экспорта, осуществляемого субъектами Российской Федерации, бюджетам которых предоставляются субсидии на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, а также

физических лиц, применяющих специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход», в субъектах Российской Федерации в целях достижения целей, показателей и результатов региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федерального проекта «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства», входящего в состав национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», и требований к центрам поддержки экспорта : приказ Минэкономразвития России от 18.02.2021 № 77 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

103. ВП-П8-2322. Комплексная программа развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Правительством РФ 24.04.2012 № 1853п-П8).

104. Долгосрочная программа деятельности и развития государственной корпорации — фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на период 2019–2025 годов (утв. наблюдательным советом Госкорпорации «Фонд содействия реформированию ЖКХ» 29.04.2020, протокол № 79) (ред. от 28.02.2022) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

105. Конвенция об учреждении Многостороннего агентства по гарантиям инвестиций // МИД России : сайт. ч URL: http://www.mid.ru/ (дата обращения: 24.04.2023).

106. Методические рекомендации по формированию и применению ключевых показателей эффективности деятельности акционерных обществ, акции которых находятся в собственности Российской Федерации, и отдельных некоммерческих организаций в целях определения размера вознаграждения их руководящего состава (утверждены распоряжением Правительства РФ от 28.12.2020 № 3579-р) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

107. О государственном регулировании инвестиционной деятельности на территории Тульской области, осуществляемой в форме капитальных вложений : Закон Тульской области от 18.12.2008 № 1181-ЗТО.

108. О льготном налогообложении в Московской области : Закон Московской области от 24.11.2004 № 151/2004-ОЗ (ред. от 29.12.2022) // Вестник Московской областной Думы. — 2004. — декабрь.

109. О порядке осуществления валютных операций по сделкам между уполномоченными банками : Указание Банка России от 28.04.2004 № 1425-У // Вестник Банка России. — 2004. — № 33.

110. О порядке расчета кредитными организациями величины рыночного риска : Положение Банка России от 03.12.2015 № 511-П // Вестник Банка России. — 2015. — № 122.

111. Об обязательных нормативах и надбавках к нормативам достаточности капитала банков с универсальной лицензией : Инструкция Банка России от 29.11.2019 № 199-И // Вестник Банка России. — 2020. — № 11–12.

112. Паспорт «дорожной карты» развития высокотехнологичной области «квантовые коммуникации» на период до 2024 года (утв. Минцифры России 27.08.2020 № 17) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

113. Положения о Министерстве финансов Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации») // СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3258.

114. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 01.12.2016 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

115. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 03.12.2015 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

116. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12.11.2009 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

117. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12.12.2013 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

118. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26.04.2007 // Российская газета. — 2007. — 27 апр.

119. Правила составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (утв. постановлением Правительства РФ от 24.03.2018 № 326 «Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации») // СЗ РФ. — 2018. — № 14. — Ст. 1976.

120. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России).

121. СГА 103. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Финансовый аудит (контроль) (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 25.12.2017 № 14ПК) (ред. от 24.12.2020) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

122. СГА 104. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит эффективности (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 09.02.2021 № 2ПК) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

123. СГА 105. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Стратегический аудит (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 10.11.2020 № 17ПК) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

124. Устав Организации Объединенных Наций (принят в Сан-Франциско 26.06.1945) (с изм. и доп. от 20.12.1971) // Международное публичное право. Сборник документов. — Т. 1. — М. : БЕК, 1996.

125. Англо-Американская декларация (Атлантическая хартия) (принята 14.08.1941) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. — Вып. XI. — М., 1955.

126. Декларация об установлении нового международного экономического порядка (принята 01.05.1974 Резолюцией 3201 (S-VI) на 2229-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на шестой специальной сессии. 9 апреля — 2 мая 1974 года. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Шестая специальная сессия. Дополнение № 1 (A/9559). — Нью-Йорк : Организация Объединенных Наций, 1974.

127. Программа действий по установлению нового международного экономического порядка (принята 01.05.1974 Резолюцией 3202 (S-VI) на 2229-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на шестой специальной сессии. 9 апреля — 2 мая 1974 года. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Шестая специальная сессия. Дополнение № 1 (A/9559). — Нью-Йорк : Организация Объединенных Наций, 1974.

128. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 9 июля 2013 года 67/290. Формат и организационные аспекты политического форума высокого уровня по устойчивому развитию // ООН : сайт. — URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/496/02/PDF/N1249602.pdf?OpenElement (дата обращения: 23.04.2023).

129. Соглашение о создании Исламского банка развития (Agreement establishing the Islamic Development bank) // The Islamic Development bank : сайт. — URL: https://www.isdb.org/sites/default/files/media/documents/2019-10/IsDB%20Articles%20of%20Agreement.pdf (дата обращения: 23.04.2023).

130. Соглашение о учреждении Европейского банка реконструкции и развития» (вместе с «Первоначальной подпиской на разрешенный к выпуску уставной капитал для предполагаемых членов...») // Международное публичное право. Сборник документов. — Т. 1. — М. : БЕК, 1996.

131. Соглашение об учреждении Евразийского банка развития (Астана, 12 января 2006 года) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

132. Соглашение об учреждении Европейского банка реконструкции и развития // EBRD : сайт. — URL: https://www.ebrd.com/downloads/research/guides/basicsru.pdf (дата обращения: 23.04.2023).

133. Соглашение об учреждении Черноморского банка торговли и развития (Agreement Establishing the Black Sea Trade and Development Bank) // Black Sea Trade and Development Bank : сайт. — URL: https://www.bstdb.org/Establishing_Agreement_BSTDB.pdf (дата обращения: 23.04.2023).

134. Статьи Соглашения Международного банка реконструкции и развития (приняты в Вашингтоне 27.12.1945) // Международное частное право. Сборник документов. — М. : БЕК, 1997.

135. Статьи Соглашения Международной финансовой корпорации (с изм. и доп. от 27.06.2012) (вместе с «Подпиской на акции Международной финансовой корпорации») // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Материалы судебной практики

136. О некоторых вопросах применения судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, связанных с исполнением судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.05.2019 № 13 // Российская газета. — 2019. — 7 июня.

137. Определение Конституционного Суда РФ от 11.05.2006 N 133-О «По жалобе граждан А. С. Виноградова, Л. Н. Виноградовой и В. Д. Миронова на

нарушение их конституционных прав положениями части пятой статьи 137 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год» и части 5 статьи 113 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

138. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э. Д. Жуховицкого, И. Г. Пойма, А. В. Понятовского, А. Е. Чеславского и ОАО “Хабаровскэнерго”» : Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 № 8-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2005. — № 4.

139. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского : Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 9-П // СЗ РФ. — 2004. — № 19 (Ч. 2). — Ст. 1923.

140. О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации : постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23 // Вестник ВАС РФ. — 2006. — № 8.

141. Определение Верховного Суда РФ от 05.05.2021 № 308-ЭС21-5074 по делу № А53-1166/2020.

142. Об оставлении в силе решения Новгородского областного суда от 13.06.2013, которым отказано в удовлетворении заявления об оспаривании пункта 1.2.5 постановления администрации Новгородской области от 07.03.2013 № 116 «О внесении изменений в постановление администрации Новгородской области от 14.10.2011 № 553» : определение Верховного Суда РФ от 09.10.2013 № 84-АПГ13-4.

143. Определение Верховного Суда РФ от 02.03.2020 № 309-ЭС20-862 по делу № А76-30552/2018.

144. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19.09.2019 № Ф08-7950/2019 по делу № А53-31603/2018.

145. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 01.09.2016 № Ф09-8228/16 по делу № А60-52701/2015.

146. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 02.12.2019 № Ф09-8046/19 по делу № А76-30552/2018.

147. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 02.06.2017 № Ф10-1852/2017 по делу № А14-17784/2015.

148. Постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 08.08.2016 № 21АП-1224/2016 по делу № А83-1864/2016.

149. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.02.2017 № 19АП-4782/2016 по делу № А14-17784/2015.

150. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.03.2020 № 13АП-2453/2020 по делу № А56-75092/2019.

151. Постановлении Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.09.2019 № 18АП-10344/2019 по делу № А76-30552/2018.

152. Постановления Пятого арбитражного апелляционного суда от 15.09.2020 № 05АП-5105/2020 по делу № А24-2454/2020.

153. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 19.01.2018 № 308-ЭС17-9296 по делу № А32-41306/2016.

154. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 19.01.2018 № 308-ЭС17-13889 по делу № А32-41315/2016.

Специальная литература

155. *Абрамова, А. Е.* Бюджетное право : учебник / А. Е. Абрамова, И. И. Кучеров, М. А. Моисеенко [и др.] ; под ред. Н. А. Саттаровой. — М. : Деловой двор, 2009.

156. *Абрамова, А. И.* Правовые понятия в общем цикле развития российского законодательства / А. И. Абрамова // Журнал российского права. — 2017. — № 11.

157. *Акопян, О. А.* Государственные инвестиции как основная форма поддержки промышленных предприятий / О. А. Акопян // Законодательство и экономика. — 2013. — № 2.

158. *Акопян, О. А.* Риски финансовой безопасности: правовой формат : монография / О. А. Акопян, С. Я. Боженок, О. В. Веремеева [и др.] ; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. — М. : ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2018.

159. Актуальные проблемы финансового права : учебник / колл. авт. ; под ред. А. Д. Селюкова, И. А. Цинделиани. — М. : ЮСТИЦИЯ, 2022.

160. *Алексеев, С. С.* Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1981.

161. *Андреев, В. К.* Корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства как институт развития / В. К. Андреев // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 2.

162. *Андреева, Е. М.* Недостатки правового регулирования финансового контроля (на примере межбюджетных трансфертов) / Е. М. Андреева // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 3.

163. *Андрианов, В. Д.* Стратегическое управление в зарубежных финансовых институтах развития / В Д. Андрианов. — М. : Консалтбанкир, 2012.

164. *Антропцева, И. О.* Публичный интерес как основная цель публичного финансового контроля / И. О. Антропцева // Финансовое право. — 2021. — № 8.

165. *Арзуманова, Л. Л.* Актуальные проблемы финансового права : монография / Л. Л. Арзуманова, О. В. Болтинова, Н. М. Артемов ; отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2016.

166. *Арзуманова, Л. Л.* Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы : монография /

Л. Л. Арзуманова, О. В. Болтинова, О. Ю. Бубнова [и др.] ; отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2013.

167. *Афанасьева, Е. Г.* Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития : монография / Е. Г. Афанасьева, А. В. Белицкая, В. А. Вайпан [и др.] ; отв. ред. Е. П. Губин. — М. : Юстицинформ, 2019.

168. *Бакшеева, Ю. Н.* Государственные гарантии как способ обеспечения исполнения обязательств / Ю. Н. Бакшеева // Государственная власть и местное самоуправление. — 2016. — № 12.

169. *Барзилова, И. С.* Понятие и юридическая природа правовых режимов / И. С. Барзилова // Lex russica. — 2013. — № 11.

170. *Бевеликова, Н. М.* Глобализация и интеграционные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе (правовое и экономическое исследование) : монография / Н. М. Бевеликова, Н. Г. Доронина, О. О. Журавлева [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой. — М. : ИЗиСП, ИНФРА-М, 2014.

171. *Беляева, Г. С.* Правовой режим: понятие и признаки / Г. С. Беляева // Вестник Российского университета дружбы народов. — Серия: Юридические науки. — 2021. — Т. 25. — № 1.

172. *Бесчеревных, В. В.* Развитие советского бюджетного права / В. В. Бесчеревных. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1960.

173. *Болтинова, О. В.* К вопросу о реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета / О. В. Болтинова // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 7.

174. *Бочкарева, Е. А.* Реализация принципа прозрачности (открытости) субъектами бюджетных правоотношений в условиях реформирования законодательства о внутреннем финансовом контроле / Е. А. Бочкарева, С. В. Кожушко // Финансовое право. — 2019. — № 12.

175. *Брагинский, М. И.* Договорное право. Общие положения / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. — 3-е изд., стереотип. — М. : Статут, 2001.

176. *Бурденко, Е. В.* Ретроспективный анализ сотрудничества России с международными организациями с 1992 по 2021 год / Е. В. Бурденко // Экономические отношения. — 2022. — Т. 12. — № 3.

177. *Васильева, Н. В.* Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект : монография / Н. В. Васильева ; под ред. Е. Ю. Грачевой. — М. : Норма, 2017.

178. *Вельяминов, Г. М.* Международное право: опыты / Г. М. Вельяминов. — М. : Статут, 2015.

179. *Вершило, Т. А.* К вопросу об осуществлении парламентского бюджетного контроля / Т. А. Вершило // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2017. — № 6.

180. *Вершило, Т. А.* Прозрачность (открытость) бюджетных отношений в условиях цифровой экономики / Т. А. Вершило // Финансовое право. — 2018. — № 8.

181. *Винницкий, А. В.* О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права / А. В. Винницкий // Журнал российского права. — 2011. — № 5.

182. *Винницкий, А.В.* Публично-правовые основы государственной и муниципальной имущественной поддержки / А. В. Винницкий // Административное и муниципальное право. 2011. № 3.

183. *Винницкий, Д. В.* Российское налоговое право: проблемы теории и практики / Д. В. Винницкий. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2003.

184. *Винницкий, Д. В.* Субъекты налогового права / Д. В. Винницкий. — М., 2000.

185. *Винницкий, Д. В.* Теория международного финансового (бюджетного) права и проблемы разработки Основ бюджетного законодательства ЕврАзЭС / Д. В. Винницкий // Финансовое право. — 2012. — № 9.

186. *Власенко, Н. А.* Судебные правовые дефиниции: природа, функции, основания деления и виды / Н. А. Власенко // Журнал российского права. — 2009. — № 12.

187. *Власов, И. С.* Правовые акты: антикоррупционный анализ : науч.-практ. пособие / *И. С. Власов, А. А. Колесник, Т. О. Кошаева [и др.]* ; отв. ред. В. Н. Найденко, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева. — М. : КОНТРАКТ : Волтерс Клувер, 2010.

188. *Волчинская, Е. К.* Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / Е. К. Волчинская, Н. А. Игнатюк, Н. М. Казанцев [и др.] ; под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. — М. : КОНТРАКТ : ИНФРА-М, 2006.

189. *Вольфганг Граф Витцтум*Международное право = Volkerrecht / *Вольфганг Граф Витцтум, М. Боте, Р. Дольцер [и др.] ;* пер. с нем. Н. Спица ; сост. В. Бергманн. — 2-е изд. — М. : Инфотропик Медиа, 2015.

190. *Воронцов, О. Г.* Правовые дефекты принципа эффективности использования бюджетных средств / О. Г. Воронцов // Журнал российского права. — 2017. — № 2.

191. *Ганюшкина, Е. Б.* Формирование международного экономического порядка / Е. Б. Ганюшкина // Международное право и международные организации. — 2012. — № 1.

192. *Гегель, Г. В. Ф.* Лекции по философии истории / Г. В. Ф. Гегель. — СПб. : Наука, 1993.

193. *Герасименко, Ю. В.* Правила предоставления субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства: проблемы и перспективы совершенствования / *Ю. В. Герасименко, А. В. Сынтин* // Современное право. — 2018. — № 10.

194. *Глазунова, Е. Н.* Теоретические аспекты содействия международному развитию: историческая ретроспектива / Е. Н. Глазунова // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. — 2013 — № 2.

195. *Голубев, А. В.* Механизм регулирования правосубъектности главного распорядителя бюджетных средств / А. В. Голубев // Финансовое право. — 2019. — № 2.

196. *Голубев, А. В.* Правовой статус субъектов финансово-бюджетного контроля / А. В. Голубев. — М. : Норма, 2011.

197. *Грось, Л.* Участие публично-правовых образований в отношениях собственности: гражданско-правовые проблемы / Л. Грось // Хозяйство и право. — 2001. — № 5.

198. *Грушин, Б. А.* Очерки логики исторического исследования / Б. А. Грушин. — М., 1961.

199. *Дементьев, А. Н.* Экспертиза нормативных правовых актов в сфере реализации промышленной политики в Российской Федерации : монография / А. Н. Дементьев, О. А. Дементьева, В. Н. Бондарь ; под ред. А. Н. Дементьева. — М. : Норма, 2020.

200. *Демин, А. В.* Нормы налогового права : монография / А. В. Демин. — Красноярск : Сибирский федеральный университет, 2010.

201. *Демченко, М. В.* Правовое регулирование деятельности институтов развития : монография / М. В. Демченко, Г. Ф. Ручкина, О. Н. Петюкова, С. В. Фрумина, Е. В. Терехова. — М. : ИНФРА-М, 2019.

202. *Доржиева, В. В. Ильина С.А.* Финансовые институты развития как фактор структурной модернизации экономики : науч. доклад / В. В. Доржиева, С. А. Ильина. — М. : Институт экономики РАН, 2020.

203. *Дудыкина, И. П.* Международно-правовое содержание концепции устойчивого развития (анализ зарубежных доктрин) / И. П. Дудыкина // Московский журнал международного права. — 2017. — № 2(106).

204. *Дюркгейм, Эмиль.* Социология. Ее предмет, метод, предназначение / Эмиль Дюркгейм ; пер. с фр. ; сост., послесл. и прим. А. Б. Гофмана. — М. : Канон, 1995.

205. *Евдокимова, Т. В.* Анализ генезиса теоретических подходов к понятию и оценке эффективности / Т. В. Евдокимова // Вестник Томского государственного университета. Экономика. — 2013. — № 3.

206. Законодательная техника : науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова ; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. — М. : Городец, 2000.

207. *Запольский, С. В.* Глобализация экономики: финансово-правовой аспект / С. В. *Запольский* // Финансовое право. — 2011. — № 11.

208. *Запольский, С. В.* Промышленные субсидии — публично-правовой инструмент управления / С. В. Запольский, Е. Л. Васянина // Право и экономика. — 2020. — № 10.

209. *Зборовский, Г. Е.* История социологии / Г. Е. Зборовский. — М., 2004.

210. *Землянская, Н. И.* Право публичных расходов и его место в системе российского права / Н. И. Землянская // Вестник университета имени О. Е. Кутафина. — 2016. — № 6 (22).

211. *Землянская, Н. И.* Финансово-правовая сущность бюджета как денежного фонда / Н. И. Землянская // Финансы и управление. — 2015. — № 1.

212. *Иванов, Б. Н.* О системе советского финансового права / Б. Н. Иванов // Труды Всесоюзн. юрид. заочного ин-та. — М., 1967. — Т. 9 : Вопросы советского финансового права.

213. Исследования по общей теории систем : сб. переводов / общ. ред. и вст. ст. В. Н. Садовского и Э. Г. Юдина. — М. : Прогресс, 1969.

214. *Карасева, М. В.* Система бюджетного права / М. В. Карасева // Финансовое право. — 2009. — № 2.

215. *Козлова, Н. В.* Правосубъектность юридического лица / Н. В. Козлова. — М. : Статут, 2005.

216. *Козырин, А. Н.* Новое исследование по бюджетному праву: Конюхова Т.В. «Институты бюджетного права Российской Федерации» / А. Н. Козырин, Д. Л. Комягин // Реформы и право. — 2010. — № 4.

217. *Козырин, А. Н.* Понятие, предмет и система бюджетного права / А. Н Козырин // Административное и финансовое право. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. — Т. 1. — М. : Центр публично-правовых исследований, 2006.

218. *Кокорев, Р. А.* Роль институтов в диверсификации экономики Российской Федерации / Р. А. Кокорев // ООН : сайт. — URL: https://www.un.org/en/development/desa/policy/publications/general_assembly/eitconference/2apram_report_kokorev_rus.pdf (дата обращения: 23.04.2023).

219. *Комягин, Д. Л.* Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина /Д. Л. Комягин // Реформы и право. — 2012. — № 4.

220. *Копина, А. А.* К вопросу о роли международного финансового права в регулировании мировой финансовой системы / А. А. Копина // Финансовое право. — 2017. — № 9.

221. *Копина, А. А.* Модификация правового статуса налогового агента: причины и последствия / А. А. Копина // Финансовое право. — 2021. — № 4.

222. *Костишина, С. А.* Институциональный подход в современной юридической науке / С. А. Костишина // Юристъ-Правоведъ. — 2012. — № 5.

223. *Куделич, М. И.* Совершенствование нормативно-правового регулирования деятельности институтов развития в РФ / М. И. Куделич // Финансовый журнал. — 2016. — № 2.

224. *Кудряшова, Е. В.* Правовые аспекты финансового планирования в сфере государственных расходов / Е. В. Кудряшова // Журнал российского права. — 2018. — № 12.

225. *Кузнецов, Е.* Противоречивые институты развития / Е. Кузнецов // Ведомости : сайт. — URL: https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/11/23/847993-protivorechivie-instituti (дата обращения: 23.04.2022).

226. *Кузнецов, С. В.* Банки развития: международный опыт правового регулирования : монография / С. В. Кузнецов. — М. : Юстицинформ, 2018.

227. *Кузнецов, С. В.* Институт развития как лицо публичного права / С. В. Кузнецов // Предпринимательское право. — 2021. — № 4.

228. *Кузнецов, С. В.* Правовое регулирование деятельности банка развития по гарантийной поддержке общественно значимых проектов / С. В. Кузнецов // Право и экономика. — 2021. — № 12.

229. *Кузнецов, С. В.* Правовые формы участия институтов развития в организации проектного финансирования в России / С. В. Кузнецов // Право и экономика. — 2016. — № 2.

230. *Курбатова, М. В.* Институты развития и квазиинституты развития в российской экономике / М. В. Курбатова, К. С. Саблин // Terra Economicus. — 2012. — Т. 10. — № 3.

231. *Курбатова, С. С.* Проблемы правовой природы договоров о субсидировании / М. В. Курбатова // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 4.

232. *Кустова, М. В.* Налоговое право России. Общая часть / М. В. Кустова, О. А. Ногина, Н. А. Шевелева. — М., 2001.

233. *Кустова, М. В.* Проблемы правового регулирования субсидий как инструмента финансового обеспечения публично-частного партнерства / М. В. Кустова // Закон. — 2013. — № 3.

234. *Кучеров, И. И.* Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие / И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина, Н. Е. Абрамова [и др.] ; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. — М. : ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016.

235. *Кучеров, И. И.* Налоговые привилегии и иммунитеты как институты международного налогового права / И. И. Кучеров // Финансовое право. — 2007. — № 4.

236. *Лазарев, В. В.* Юридическая наука: современное состояние, вызовы и перспективы (размышления теоретика) / В. В. Лазарев // Lex russica. — 2013. — № 2.

237. *Лаутс, Е. Б.* Концепция юридического лица публичного права и субъекты банковской системы РФ / Е. Б. Лаутс // Банковское право. — 2012. — № 3.

238. *Леднева, Ю. В.* Стимулирование научной и инновационной деятельности посредством налоговых преференций / Ю. В. Леднева // Финансовое право. — 2021. — № 8.

239. *Леднева, Ю. В.* Субъекты бюджетного права: трансформация правового статуса на современном этапе развития общества и государства / Ю. В. Леднева // Финансовое право. — 2021. — № 4.

240. *Леднева, Ю. В.* Юридические лица как субъекты бюджетного права: проблемы правовой идентификации / Ю. В. Леднева // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 8.

241. *Лихтер, П. Л.* О модели конституции соразмерного развития / П. Л. Лихтер // Lex russica. — 2020. — № 4.

242. *Макаренко, С. И.* Справочник научных терминов и обозначений / С. И. Макаренко. — СПб. : Наукоемкие технологии, 2019.

243. *Малько, А. В.* Теория государства и права : учебник / А. В. Малько ; отв. ред. А. В. Малько. — М., 2008.

244. *Маркс, К.* Соч. Т. 4. / *К. Маркс и Ф. Энгельс.* — М. : Гос. изд-во полит. лит. 1955.

245. *Мельников, Р. М.* Результативность и эффективность российских финансовых институтов развития: подходы к оценке и пути повышения / Р. М. Мельников // Финансы и кредит. — 2012. — № 21.

246. *Морозова, Л. А.* Договор в публичном праве: юридическая природа, особенности, классификация / Л. А. Морозов // Государство и право. — 2009. — № 1.

247. *Муромцев, С. А.* Что такое догма права? / С. А. Муромцев // [Сочинение] Сергея Муромцева. — М. : Типография А. И. Мамонтова и К°, 1885.

248. *Мурсалимов, К. Р.* Проблемы использования оценочных понятий и норм-дефиниций в нормативных правовых актах / К. Р. Мурсалимов // Вестник Московского университета МВД России. — 2011. — № 9.

249. *Напсо, М. Б.* Актуальные проблемы налогового статуса банков и налоговых агентов: к вопросу об исполнении обязанности по перечислению налогов и сборов / М. Б. Напсо // Судья. — 2018. — № 6.

250. *Нарбут, В. В.* Институты развития России: виды и масштаб участия в государственных программах / В. В. Нарбут, Е. В. Никифорова // Экономические науки. — 2022. — № 9.

251. *Норт, Дуглас.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Норт Дуглас // Центр эволюционной экономики. — URL: http://cee-moscow.com/doc/izd/North.pdf (дата обращения: 23.04.2023).

252. *Овчарова, Е. В.* Административные правонарушения физических и юридических лиц, посягающие на исполнение и администрирование налоговых обязательств: проблемы определения составов / Е. В. Овчарова // Законодательство. — 2018. — № 6.

253. *Омелехина, Н. В.* Финансовые обязательства в системе российского права. Часть 2. Структурно-содержательная характеристика финансовых обязательств / Н. В. Омелехина // Финансовое право. — 2016. — № 5.

254. *Омелехина, Н. В.* Цифровизация бюджетной сферы как предмет правового воздействия / Н. В. Омелехина // Журнал российского права. — 2020. — № 8.

255. *Орлова, Т. М.* Институты развития как катализаторы инновационной активности / Т. М. Орлова // Проблемы теории и практики прогнозирования. — 2012. — № 5.

256. *Пауль, А. Г.* Бюджетный кодекс Российской Федерации: современные ориентиры предмета регулирования / А. Г. Пауль // Финансовое право. — 2019. — № 2.

257. *Пауль, А. Г.* К вопросу о субъектах бюджетного права / А. Г. Пауль // Финансовое право. — 2013. — № 6.

258. *Пауль, А. Г.* Расходы бюджетов: понятие и особенности правового регулирования / А. Г. Пауль // Финансовое право. — 2005. — № 7.

259. *Пауль, А. Г.* Соотношение предметов бюджетно-правового регулирования и правового регулирования государственных и муниципальных бюджетных расходов / А. Г. Пауль // Финансовое право. — 2016. — № 8.

260. *Пешкова, Х. В.* Принципы бюджетного процесса (на основе обзора судебной практики) / Х. В. Пешкова // Финансовое право. — 2008. — № 10.

261. *Пешкова, Х. В.* Сочетание компетенции органов исполнительной и законодательной власти в бюджетном устройстве государства / Х. В. Пешкова // Административное и муниципальное право. — 2015. — № 12.

262. *Пиголкин, А. С.* Юридическая терминология и пути ее совершенствования / А. С. Пиголкин // Ученые записки ВНИИСЗ. — М., 1971. — Вып. 24.

263. *Пискотин, М. И.* Советское бюджетное право / М. И. Пискотин. — М. : Юрид. лит., 1971.

264. *Поветкина, Н. А.* Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития / Н. А. Поветкина // Финансовое право. 2015. № 9.

265. *Поветкина, Н. А.* Категория «добросовестность» в бюджетном праве: постановка проблемы / Н. А. Поветкина // Финансовое право. — 2022. — № 12.

266. *Поветкина, Н. А.* Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности / Н. А. Поветкина // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 8.

267. *Поветкина, Н. А.* Современная концепция субъектов бюджетного права / Н. А. Поветкина // Финансовое право. — 2004. — № 1.

268. *Поветкина, Н. А*. Трансформация и особенности архитектуры бюджетного права / Н. А. Поветкина // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 9.

269. *Поветкина, Н. А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения : монография / Н. А. Поветкина ; под ред. И. И. Кучерова. — М. : ИЗиСП : КОНТРАКТ, 2016.

270. *Покачалова, Е. В*. Становление и развитие публичного долга и его форм (финансово-правовые аспекты) / Е. В. Покачалова ; под ред. Н. И. Химичевой. — Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007.

271. *Покровский, И. А.* Основные проблемы гражданского права / И. А. Покровский. — М. : Статут, 2001.

272. *Понкин, И. В.* Классификация как метод научного исследования, в частности в юридической науке / И. В. Понкин, А. И. Редькина // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2017. — Вып. 37.

273. *Попов, В. В.* Участие банков в налоговых правоотношениях: отдельные вопросы правосубъектности и защиты прав / В. В. Попов, Е. Г. Тришина // Банковское право. — 2015. — № 5.

274. *Пьянкова, С. Г.* Выбор и формирование институтов развития монопрофильной территории / С. Г. Пьянкова // Социально-экономические явления и процессы. — 2013. — № 11.

275. *Родионова, Е. В.* Российские институты развития: опыт, проблемы, перспективы / *Е. В. Родионова, А. В. Шатырко.* // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. — Сер. 3, Экон. экол. — 2012. — № 2.

276. *Ручкина, Г. Ф.* Некоторые антикризисные финансовые меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства / Г. Ф. Ручкина // Банковское право. — 2022. — № 3.

277. *Рыбакова, С. В.* Акцессорная правосубъектность кредитных организаций: к постановке проблемы / С. В. Рыбакова // Финансовое право. — 2015. — № 2.

278. *Рыбакова, С. В.* Финансовая правосубъектность кредитных организаций / С. В. Рыбакова // Журнал российского права. — 2017. — № 9.

279. *Рябов, А. А.* Влияние гражданского права на налоговые отношения (доктрина, толкование, практика) : монография / А. А. Рябов. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2014.

280. *Савин, Д. А.* Контроль Счетной палаты Российской Федерации за деятельностью институтов развития / Д. А. Савин // Финансовое право. — 2022. — № 5.

281. *Савин, Д. А.* Определение институтов развития в российском законодательстве: общетеоретический и финансово-правовой аспекты / Д. А. Савин // Финансовое право. — 2020. — № 6.

282. *Савин, Д. А.* Реализация принципа прозрачности (открытости) в бюджетной деятельности институтов развития / Д. А. Савин // Финансовое право. — 2021. — № 6.

283. *Савин, Д. А.* Эффективность использования институтами развития бюджетных средств / Д. А. Савин // Финансовое право. — 2023. — № 3.

284. *Сазонова, Е. С.* Институты развития как инструмент государственной инвестиционной политики: общая характеристика и особенности правового регулирования / Е. С. Сазонова // Предпринимательское право. — 2013. — № 4.

285. *Саттарова, Н. А.* Проблемы реализации и уровни финансово-правовой политики / Н. А. Саттарова // Финансовое право. — 2018. — № 5.

286. *Свидерский, В. И.* О некоторых особенностях развития / В. И. Свидерский // Вопросы философии. — 1985. — № 7.

287. *Селюков, А. Д.* Принцип системности в бюджетном праве / А. Д. Селюков // Финансовое право. — 2012. — № 6.

288. *Сидорова, Е. Н.* Институты развития как инструмент реализации государственной инвестиционной политики: анализ современного состояния, оценка результативности / Е. Н. Сидорова, Д. А. Татаркин // Вестник УрФУ. — Серия: Экономика и управление. — 2016. — № 4.

289. *Смирнов, А. Л.* Финансовые институты развития и управление инновациями (некоторые актуальные вопросы) / А. Л. Смирнов, И. И. Родионов // Финансовая аналитика: проблемы и решения. — 2014. — № 46 (232).

290. *Соколов, А.* Институты развития провалили инновации / А. Соколов // Ведомости : сайт. — URL: https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2021/03/01/859742-instituti-razvitiya (дата обращения: 24.07.2023).

291. *Соколов, И. А.* Институты развития и бюджет: результаты и перспективы / И. А. Соколов // Институт экономической политики Е. Т. Гайдара : сайт. — URL: www.iep.ru/files/strat_2020/Sokolov_06_2011.ppt (дата обращения: 23.04.2023).

292. *Солнцев, О. Г.* Институты развития: анализ и оценка мирового опыта / О. Г. Солнцев, М. Ю. Хромов, Р. Г. Волков // Проблемы прогнозирования. — 2009. — № 2.

293. Стратегическое управление в зарубежных финансовых институтах развития / под ред. В. Д. Андрианова. — М. : Консалтбанкир, 2012.

294. *Тихомиров, Ю. А.* Динамика управления в современном обществе / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. — 2021. — № 11.

295. *Тихомиров, Ю. А.* Научная школа публичного права / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. — 2015. — № 9.

296. *Тихомиров, Ю. А.* Общая концепция развития российского законодательства / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. — 1999. — № 1.

297. *Тихомиров, Ю. А.* Правовое государство: модели и реальность / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. — 2011. — № 12.

298. *Тихомиров, Ю. А.* Публичное право / Ю. А. Тихомиров. — М., 1995.

299. *Тихомиров, Ю. А.* Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. — 2001. — № 5.

300. *Тихомиров, Ю. А.* Суверенитет в условиях глобализации / Ю. А. Тихомиров // Право и политика. — 2006. — № 11.

301. *Тихомиров, Ю. А.* Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. — М., 2005.

302. *Тихомиров, Ю. А.* Юридическое проектирование: критерии и ошибки / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. — 2008. — № 2.

303. *Тотьев, К. Ю.* Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве / К. Ю. Тотьев // Государство и право. — 2002. — № 9.

304. *Тункин, Г. И.* Теория международного права / Г. И. Тункин ; под общ. ред. Л. Н. Шестакова. — М. : Зерцало, 2014.

305. *Фрумина, С. В.* Институты развития как элементы государственной инновационной политики / С. В. Фрумина // Научные ведомости Белгородского государственного университета. — Серия: Экономика. Информатика. — 2017. — № 23 (272).

306. *Хабриева, Т. Я.* Современные подходы к классификации юридических лиц (к 90-летнему юбилею В. Е. Чиркина) / Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. — 2014. — № 10.

307. *Халфина, Р. О.* Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. — М., 1974.

308. *Хаменушко, И. В.* Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность : учеб.-практ. пособие / И. В. Хаменушко. — М. : Норма, 2013.

309. *Химичева, Н. И.* Субъекты советского бюджетного права / Н. И. Химичева. — Саратов, 1979.

310. *Цареградская, Ю. К.* Государственный долг России в системе финансового права: особенности правового регулирования : монография / Ю. К. Цареградская ; под ред. О. В. Болтиновой. — М. : Проспект, 2016.

311. *Цыпкин, С. Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства / С. Д. Цыпкин. — М., 1983.

312. *Черногор, Н. Н.* Метаморфозы права и вызовы юридической науке в условиях пандемии коронавируса / Н. Н. Черногор, М. В. Залоило // Журнал российского права. — 2020. — № 7.

313. *Чиркин, В. Е.* О понятии и классификации юридических лиц публичного права / В. Е. Чиркин // Журнал российского права. — 2010. — № 6.

314. *Чувахин, П. И.* Международно-правовые основы создания и функционирования межправительственных финансовых организаций в АТР / П. И. Чувахин // Современный юрист. — 2018. — № 2.

315. *Шахмаметьев, А. А.* Международное налоговое право / А. А. Шахмаметьев. — М. : Междунар. отн., 2014.

316. *Шохин, С. О.* Экспансия финансового права: правовое обеспечение бюджетной и налоговой политики в кризисных условиях / С. О. Шохин // Финансовое право. — 2016. — № 11.

317. *Шувалов, И. И.* Правовые инструменты преодоления кризисных явлений в экономике / И. И. Шувалов // Журнал российского права. — 2022. — № 1.

318. *Юков, М. К.* Теоретические проблемы системы гражданского процессуального права : монография / М. К. Юков ; отв. ред. В. В. Зайцев. — М., 2019.

319. *Ядрихинский, С. А.* Отношения по установлению налогов как общерегулятивные налоговые отношения / С. А. Ядрихинский // Lex russica. — 2019. — № 5.

320. *Яковлев, В. Ф.* Избранные труды / В. Ф. Яковлев. — Т. 2: Гражданское право: история и современность. — Кн. 1. — М. : Статут, 2012.

321. *Якушев, В. С.* О понятии правового института / В. С. Якушев // Правоведение. — 1970. — № 6.

322. *Янковский, Р. М.* Правовое регулирование государственной поддержки инноваций в Российской Федерации / Р. М. Янковский // Предпринимательское право. — 2017. — № 3.

Словари

323. *Блэк, Дж.* Экономика. Толковый словарь / Дж. Блэк. — М. : ИНФРА-М : Весь Мир, 2000 // Академик : сайт. — URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/16954 (дата обращения: 23.04.2023).

324. Новая философская энциклопедия / науч.-ред. совет: В. С. Степин, А. А. Гусейнов, Г. Ю. Семигин, А. П. Огурцов. — М. : Мысль, 2000 // Энциклопедиум : сайт. — URL: http://enc.biblioclub.ru/Termin/175784_Razvitie (дата обращения: 23.04.2023).

325. *Сарыбеков, М. Н.* Словарь науки. Общенаучные термины и определения, науковедческие понятия и категории : учеб. пособие / М. Н. Сарыбеков, М. К. Сыдыкназаров. — 2-е изд., доп. и перераб. — Алматы : ТРИУМФ-Т, 2008.

326. Философский энциклопедический словарь. Советская энциклопедия. — М., 1983 // Руниверс : сайт. — URL: https://runivers.ru/upload/iblock/1b4/filosofsky%20slovar.pdf (дата обращения: 23.04.2023).

Диссертации, авторефераты диссертаций

327. *Алексеева, О. Н.* Формирование институтов развития в наукоемких отраслях промышленности России : автореф. дис. … канд. юрид. наук / О. Н. Алексеева. — М., 2013.

328. *Воронцов, О. Г.* Принципы бюджетной системы Российской Федерации: теоретико-правовые основы реализации : дис. … канд. юрид. наук / О. Г. Воронцов. — М., 2019.

329. *Карасева, М. В.* Финансовое правоотношение : дис. … д-ра юрид. наук / М. В. Карасева. — Воронеж, 1998.

330. *Мейтарджян, Д. А.* Риски в бюджетных правоотношениях : дис. … канд. юрид. наук / Д. А. Мейтарджан. — М., 2019.

331. *Миронова, И. В.* Универсальные и региональные межгосударственные финансовые организации развития: сравнительный анализ функционирования: на примере Международного и Европейского банков реконструкции и развития : дис. … канд. юрид. наук / И. В. Мировнова. — СПб., 2005.

332. *Новицкая, Т. В.* Специальная правосубъектность банков в налоговых правоотношениях : дис. … д-ра юрид. наук / Т. В. Новицкая. — М., 2004.

333. *Поветкина, Н. А.* Российская Федерация как субъект бюджетного права : дис. … канд. юрид. наук / Н. А. Поветкина. — М., 2004.

334. *Пятковская, Ю. В.* Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации : дис. … д-ра юрид. наук / Ю. В. Пятковская. — М., 2017.

335. *Радомирова, Я. Я.* Государственное регулирование институтов развития в инновационной системе России : автореф. дис. … канд. экон. наук / Я. Я. Радомирова. — М., 2009.

336. *Шамсунова, Э. Ф.* Правовые режимы (теоретический аспект) : автореф. дис. … канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2001.

337. *Шувалов, И. И.* Правовое регулирование предпринимательской деятельности в период социально-экономического кризиса (теория и практика) : дис. … д-ра юрид. наук / И. И. Шувалов. — М., 2022.

338. *Ямпольская, Ц. А.* Субъекты советского административного права : дис. … д-ра юрид. наук / Ц. А. Ямпольская. — М., 1958.

Интернет-источники

339. http://cbr.ru/Content/Document/File/139354/financial_market_20220804.pdf

340. http://kapital-rus.ru/articles/article/instituty_razvitiya_rossii_retrospektiva_formirovaniya/

341. https://ach.gov.ru/news/aleksey-kudrin-strategicheskiy-audit-stolbovaya-doroga-vsego-mirovogo-audita

342. https://ach.gov.ru/upload/iblock/4f2/ne88l4vwdjqcv3iouxexm0x89o3gju5y.pdf

343. https://ach.gov.ru/upload/iblock/6f5/ywra3fjrkuqgq4e8k4mvatzst6tkvmz3.pdf

344. https://ach.gov.ru/upload/iblock/b55/b55ed85b2a588bc7009f5121c0a3b6a6.pdf

345. https://ach.gov.ru/upload/iblock/ff3/eliutbdz3p95fwuf0e1ngpg0yoecx86n.pdf

346. https://ach.gov.ru/upload/reports/2021.pdf

347. https://ach.gov.ru/upload/reports/2021.pdf

348. https://assets.cdcgroup.com/wp-content/uploads/2018/06/25150824/Articles-of-Association.pdf

349. https://cbr.ru/banking_sector/credit/coinfo/?id=450000375

350. https://cbr.ru/banking_sector/credit/coinfo/?id=450038230

351. https://cbr.ru/banking_sector/credit/coinfo/?id=450039042

352. https://cdn.odi.org/media/documents/12892.pdf

353. https://eabr.org/upload/iblock/893/soglashenie-ob-uchrejdenii-banka.pdf

354. https://eabr.org/upload/iblock/893/soglashenie-ob-uchrejdenii-banka.pdf

355. https://eabr.org/upload/iblock/893/soglashenie-ob-uchrejdenii-banka.pdf

356. https://fondgkh.ru/o-fonde/rukovodstvo/nabluydatelnii-sovet/reshenie-zasedaniya-nablyudatelnogo-soveta-ot-22-iyunya-2015-g-50/
357. https://iz.ru/1312038/evgenii-kuznetcov/nadotekhnologii-schetnaia-palata-zaiavila-ob-ubytochnosti-institutov-razvitiia
358. https://iz.ru/1383935/2022-08-23/putin-nazval-vebrf-vazhneishim-institutom-razvitiia
359. https://journals.openedition.org/poldev/144?lang=en
360. https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=121600
361. https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=121600
362. https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/international/development_institutions_participation_rf/#
363. https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/061/Plan-kontrolnykh-meropriyatiy-Federalnogo-kaznacheystva-na-2022-god.pdf
364. https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/4f8/Plan-Federalnogo-kaznacheystva-na-2023-god.pdf
365. https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/4f8/Plan-Federalnogo-kaznacheystva-na-2023-god.pdf
366. https://semiletka.ru/wpcontent/uploads/2022/04/Strategiya-do-2025-g.-Kr-blank.pdf
367. https://sifem.ch/fileadmin/user_upload/sifem/pdf/en/en_Strategic_Objectives_2021-2024_of_the_Federal_Council_for_SIFEM_AG.pdf
368. https://sozd.duma.gov.ru/bill/1100181-7
369. https://sozd.duma.gov.ru/bill/802503-7
370. https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=30022&nr=1686&menu=3170
371. https://undocs.Org/ru/A/RES/70/1
372. https://web.archive.org/web/20190711081757/https:/www.rvc.ru/upload/iblock/fcb/Strategy_RVC_2030.pdf
373. https://www.afd.fr/en/ressources/afd-articles-association
374. https://www.bis.org/bcbs/publ/d425.pdf
375. https://www.finnfund.fi/en/finnfund_act/
376. https://www.fmo.nl/about-us/articles-of-association
377. https://www.fmo.nl/about-us/articles-of-association
378. https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/bd21d68b-a57e-49ce-b6d3-2fa35edc5402/FY21+Q1+FS.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nx4Ws0n
379. https://www.ifu.dk/en/about-ifu/
380. https://www.ifu.dk/wp-content/uploads/2019/07/Evaluation.pdf
381. https://www.interfax.ru/business/113876
382. https://www.miga.org/sites/default/files/archive/Documents/MIGA%20Convention%20February%202016.pdf
383. https://www.norfund.no/about-norfund/strategy/
384. https://www.norfund.no/app/uploads/2020/01/The-Norfund-Act-ID-244338.pdf
385. https://www.oecd.org/development/development-finance-institutions-private-sector-development.htm

386. https://www.oecd.org/development/development-finance-institutions-private-sector-development.htm
387. https://www.oe-eb.at/en/about-oeeb/sustainability.html
388. https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/DFI.aspx
389. https://www.rbc.ru/economics/08/04/2021/606d7d909a7947a0c7b0bb82;
390. https://www.rbc.ru/interview/economics/01/10/2015/560d62f29a7947ddebd9b53c
391. https://www.researchgate.net/publication/330728605_Financial_development_institutions_lessons_from_international_experiences
392. https://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf
393. https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2021/03/01/859742-instituti-razvitiya
394. https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/11/23/847993-protivorechivie-instituti
395. https://www.vedomosti.ru/partner/articles/2021/06/03/872783-magnit-investitsii
396. https://www.vedomosti.ru/partner/articles/2021/06/03/872783-magnit-investitsii
397. https://www.worldbank.org/en/news/statement/2022/03/02/world-bank-group-statement-on-russia-and-belarus
398. https://xn--90ab5f.xn--p1ai/files/?file=e2a5c64c51304fe66e332c0ef4703e05.pdf
399. https://xn--d1aqf.xn--p1ai/upload/2020/DOMRF_Strategy_2019-08-21_AR.pdf