

УДК 340

DOI: 10.18522/2313-6138-2025-12-3-20

Колесников Юрий Алексеевич,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой финансового права,
юридический факультет, Федеральное
государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования «Южный
федеральный университет»,
344002, г. Ростов-на-Дону,
ул. М. Горького, д. 88,
email: yakolesnikov@sfedu.ru

Kolesnikov, Yuri A.,
Doctor of Law, Professor,
Head of the Department
of Financial Law,
Law Faculty,
Southern Federal University,
88 M. Gorky Str.,
Rostov-on-Don,
344002, Russian Federation,
email: yakolesnikov@sfedu.ru

ОБЗОР РАБОТЫ ДИСКУССИОННОЙ ПЛОЩАДКИ «ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ: ПУБЛИЧНЫЕ ФУНКЦИИ И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ» В РАМКАХ XI ДОНСКОГО ЮРИДИЧЕСКОГО ФОРУМА



REVIEW OF THE WORK OF THE DISCUSSION PLATFORM “PUBLIC AUTHORITY: PUBLIC FUNCTIONS AND PUBLIC FINANCE” WITHIN THE FRAMEWORK OF THE XI DON LEGAL FORUM

АННОТАЦИЯ. 5 июня 2025 года на юридическом факультете Южного федерального университета в рамках XI Донского юридического форума состоялась дискуссионная площадка «Публичная власть: публичные функции и публичные финансы». Мероприятие было посвящено обсуждению современных теоретико-правовых и прикладных аспектов функционирования публичной власти в условиях трансформации финансово-правовых механизмов. В работе приняли участие представители научного и экспертного сообщества, органов государственной власти, образовательных и общественных организаций.

Особое внимание участников было сосредоточено на вопросах финансового обеспечения публичной деятельности, эффективности реализации публичных функций и развития правовых инструментов управления в сфере конституционного, административного и финансового права. В числе приглашенных спикеров – председатель Комитета Государственной Думы РФ по науке и высшему образованию, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации С. В. Кабышев.

Дискуссия прошла в гибридном формате, что обеспечило широкое вовлечение профессионального сообщества. Площадка стала важным элементом общей концепции форума, направленной на укрепление научного

ABSTRACT. On June 5, 2025, at the Faculty of Law of the Southern Federal University, within the framework of the XI Don Legal Forum, the discussion platform “Public Authority: Public Functions and Public Finance” was held. The event was devoted to the discussion of contemporary theoretical, legal, and applied aspects of the functioning of public authority under the conditions of transformation of financial and legal mechanisms. The event brought together representatives of the scientific and expert community, government authorities, educational and public organizations.

Particular attention of the participants was focused on issues of financial support for public activities, the effectiveness of public functions implementation, and the development of legal management tools in the fields of constitutional, administrative, and financial law. Among the invited speakers was S. V. Kabyshev, Chairman of the State Duma Committee on Science and Higher Education, professor, and Honored Lawyer of the Russian Federation.

The discussion was held in a hybrid format, which ensured broad involvement of the professional community. The platform became an important element of the overall concept of the forum, aimed at strengthening the scientific dialogue on improving the effectiveness of legal regulation as a key value of the modern state.

диалога по вопросам повышения эффективности правового регулирования как ключевой ценности современного государства.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: публичная власть, публичные функции, публичные финансы, правовое регулирование, эффективность, финансовое право, административное право, конституционное право, правоприменительная практика

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ:

Колесников, Ю. А. Обзор работы дискуссионной площадки «Публичная власть: публичные функции и публичные финансы» в рамках XI Донского юридического форума / Ю. А. Колесников. – Текст : непосредственный // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. – 2025. – Т. 12, № 3. – С. 162–174. – DOI: 10.18522/2313-6138-2025-12-3-20

KEYWORDS: public authority, public functions, public finance, legal regulation, efficiency, financial law, administrative law, constitutional law, law enforcement practice

FOR CITATION:

*Kolesnikov, Yu. A. (2025) Review of the Work of the Discussion Platform “Public Authority: Public Functions and Public Finance” Within the Framework of the XI Don Legal Forum. *Bulletin of the Law Faculty, SFEDU*. 12(3): 162–174 [in Russ.]. DOI: 10.18522/2313-6138-2025-12-3-20*

С ДОКЛАДАМИ ВЫСТУПИЛИ:

Андреева Е. М.

доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой финансового права Санкт-Петербургского государственного экономического университета, доцент кафедры правовой охраны окружающей среды Санкт-Петербургского государственного университета
Россия, Санкт-Петербург
elenaandreeva09@mail.ru

Артеменко Д. А.

доктор экономических наук, профессор кафедры общего и проектного менеджмента факультета «Высшая школа управления» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
Россия, Москва
DAArtemenko@fa.ru

Догайдало Е. Ю.

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного права юридического факультета им. М. М. Сперанского Института права и национальной безопасности РАНХиГС при Президенте Российской Федерации
Россия, Москва
dogadailo@gmail.com

Киселева А. В.

кандидат юридических наук, доцент, руководитель Центра устойчивого развития Южного федерального университета, доцент кафедры финансового права ЮФУ
Россия, Ростов-на-Дону
avkiseleva@sfedu.ru

Колесников Ю. А.

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права Южного федерального университета
Россия, Ростов-на-Дону
yakolesnikov@sfedu.ru

Кононыхина Т. С.

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Санкт-Петербургского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)
Россия, Санкт-Петербург
tskononykhina@mail.ru

Максимова С. В.

Уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг в сферах страхования, микрофинансирования, кредитной кооперации и деятельности кредитных организаций
Россия, Москва
Vizit2003@yandex.ru

Мишаков О. Г.

председатель Арбитражного суда Ростовской области
Россия, Ростов-на-Дону

Рыбакова С. В.

доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»
Россия, Москва
svrybakova@mail.ru

Черникова Е. В.

доктор юридических наук, кандидат экономических наук, профессор, заведующая кафедрой правового регулирования экономики и финансов Института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, федеральный судья в отставке
Россия, Москва
chernikova-ev@ranepa.ru

5 июня 2025 года на юридическом факультете Южного федерального университета состоялась работа дискуссионной площадки «Публичная власть: публичные функции и публичные финансы», организованная в рамках XI Донского юридического форума «Эффективность правового регулирования – социальная ценность современного государства». Мероприятие было направлено на всестороннее обсуждение современных вызовов, стоящих перед системой публичной власти, а также правовых и финансовых механизмов обеспечения ее функционирования. Тематическое поле дискуссии охватило ключевые вопросы теории и практики в сфере конституционного, административного и финансового права, включая проблемы реализации публичных функций, бюджетного планирования, устойчивости правового регулирования и цифровизации публичных финансов.

С. В. Рыбакова, освещая проблематику функциональности финансов как общественных экономических отношений, связанных с организацией движения финансовых потоков, в своих рассуждениях основывалась на позиции О. Н. Горбуновой, в соответствии с которой «нет лучшего способа управлять государством, чем управлять с помощью денег», высказанной указанным ученым в 1996 году и последовательно ее придерживавшейся [1, с. 11; 2, с. 42].

В качестве примера доказательности данного тезиса было обращено внимание на несколько позиций, отражающих взаимосвязь различных типов денежных потоков (финан-

совых, кредитных), а также на взаимосвязь экономических результатов каждого из них, находящихся между собой в диалектическом единстве. В связи с этим С. В. Рыбаковой была сформулирована точка зрения, согласно которой сами деньги как средство управления одновременно с этим являются или должны являться объектом управления, что обеспечивает соответствующие настройки, которые можно сравнить с настройкой музыкального инструмента для безупречного звучания. Это означает, что деньги, будучи материальной основой финансовых и кредитных отношений, в том числе тогда будут способствовать достижению желаемого результата, когда внутри самого процесса организации их движения, постановки соответствующих целей и задач будет в качестве одной из основных присутствовать задача обеспечения глобального сбалансированного соотношения между всеми их потоками. Что, в конечном счете, будет способствовать не только решению конкретных задач, например, бюджетного финансирования, налогового регулирования, но обеспечению в целом финансовой безопасности государства.

Этим аспектам, по мнению ученого, финансово-правовая наука должна уделять очень серьезное внимание.

В качестве иллюстрации, подтверждающей соответствующую взаимосвязь, С. В. Рыбаковой было приведено в пример аналитическое содержание Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2025 год и период 2026 и 2027 годов в связи с

обоюдным функционированием банковской и бюджетной систем в аспекте денежно-кредитной политики государства. В документе, в частности, подчеркивается, что при проведении денежно-кредитной политики Банк России учитывает значительный объем кредитования экономики по льготным программам, которые сами по себе «слабочувствительны» к изменениям денежно-кредитной политики. Поэтому их увеличение серьезным образом воздействует на изменение ключевой ставки. В документе отмечается, что «наращивание объемов льготного кредитования при прочих равных ... искажает функционирование процентного канала трансмиссионного механизма» [3].

Отмеченное влияние увеличения бюджетного финансирования на предоставление льготных кредитов, в том числе ипотечных, с одной стороны, увеличивает покупательную способность и спрос, с другой – препятствует рыночному ценообразованию как в сфере кредитования, так и в сфере производства и торговли, что в итоге связано с инфляционными процессами и, как следствие, с ключевой ставкой.

В докладе были приведены и другие примеры результативности и взаимного влияния друг на друга финансовых потоков самой различной целевой направленности, как социального характера, так и экономического.

В результате был сделан вывод о том, что использование финансового инструментария при реализации публичных функций требует комплексной оценки их потенциала.

Развитие обозначенной тематики нашло продолжение в докладе профессора **Е. В. Черниковой** «О функциях публичных финансов в методах их реализации», которая акцентировала внимание на структурно-функциональной природе публичных финансов, выделив два основных подхода к их пониманию – узкий и широкий. В узком смысле публичные финансы представляют собой преимущественно экономическое явление, охватывающее государственные и муниципальные денежные средства, операции с этими ресурсами (т. е. получение дохода и прибыли, а также затраты и расходы) и сопутствующие процессы (планирование, учет, отчетность и т. д.). По мнению большинства отечественных и зарубежных специалистов, это явление, в основном имеющее экономический характер, и поэтому пу-

бличные финансы рассматриваются, прежде всего, как экономическая категория.

В то же время, по мнению Е. В. Черниковой, представляется более обоснованным применение широкого подхода, при котором публичные финансы следует рассматривать как комплексное, правовое, социальное и организационно-управленческое явление. Определять публичные финансы в широком смысле предлагается как публичные денежные средства, операции с ними и правовые нормы, регулирующие их. Традиционно все финансы в государстве можно поделить на две категории: публичные финансы и непубличные финансы. Непубличные финансы известны нам с названием «частные финансы», трактуемые как синоним, но они не являются предметом настоящего исследования. В настоящее время в зарубежных странах, входящих в Европейский Союз, публичные финансы и их структура аналогичны. Как правило, сектор «публичные финансы» делится на три подсектора: правительственный подсектор, подсектора местного самоуправления и подсектора социального обеспечения. Преобладает в них государственный бюджет, охватывающий большую часть правительственного подсектора. Господствующее положение государственного бюджета определяет централизованное управление финансами этого подсектора, при этом отношения с другими подсекторами реализуются через систему дотаций, субсидий и платежей, то есть посредством установления двусторонних связей. Организация сектора публичных финансов основана на разделении определенного количества государственных фондов, количество которых различно в отдельных подсекторах. Разброс представляется следующим образом: от нескольких фондов в подсекторе социального обеспечения до нескольких сотен фондов в подсекторе правительственных финансов и до 3 тысяч фондов в подсекторе финансов местного самоуправления, где каждый обладает собственным бюджетом. Всем фондам присущи высокая концентрация финансовых средств и публичная ценность, опосредованная целевым назначением.

Публичные финансы характеризуются общей целью их существования, способом организации, управления и характером операций, и основными функциями. Важнейшей отличии-

тельной чертой публичных финансов, по мнению профессора, является их подчиненность главной цели – удовлетворению общественных потребностей. Достижение этой главной цели иногда реализуется в негосударственном секторе, и данный аспект подлежит научному осмыслению, прежде всего в правовой доктрине. Профессор М. В. Сенцова неоднократно отмечала в своих публикациях и выступлениях, что в современных условиях государственное управление посредством публичных финансов существенно изменяется, и это связано с тем, что такое управление все больше осуществляется не только через органы публичной власти, а через некоммерческие организации (госкорпорации, государственные компании и фонды). Организация финансовых ресурсов в секторе публичных финансов строится на принципе концентрации средств в ограниченном числе фондов, что свидетельствует о высокой степени централизации финансовых потоков в данном секторе. Способ управления финансовыми средствами в рамках сектора публичных финансов основывается на значительной централизации, предопределенной доминирующей ролью государственного бюджета в секторе публичных финансов и его влиянием на отдельные подсекторы этого сектора, а также сконцентрированную организацию государственных средств, организованных внутри страны на основе централизации.

В завершение Е. В. Черникова подчеркнула, что публичные финансы по своей природе представляют собой централизованную систему, в которой управление осуществляется через ограниченное количество фондов, скоординированных в рамках единого государственного бюджета. Такая организация, по мнению докладчика, обеспечивает стабильность и управляемость финансового сектора, одновременно усиливая значение стратегического планирования в области публичных расходов.

Анализ проблемы оптимизации государственных расходов в условиях ограниченности бюджетных ресурсов представлен в докладе **А. В. Киселевой** «*Оптимизация расходов публичной власти: баланс между эффективностью и качеством исполнения публичных функций*», где предлагалось рассмотреть комплексный подход к осмыслению правовой природы и содержательной сущности оптимизации как инстру-

мента повышения эффективности публичного сектора. По ее мнению, современная финансовая политика государства функционирует в условиях роста социальных обязательств, санкционного давления и дефицита доходных источников, что делает необходимость пересмотра расходных приоритетов особенно актуальной.

Докладчик подчеркивает, что термин «оптимизация расходов» в действующем российском законодательстве не имеет легального определения, однако в БК РФ закреплён принцип эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ), согласно которому достижение заданных результатов должно обеспечиваться с наименьшими затратами. На этой основе автор формулирует рабочее определение оптимизации расходов публичной власти как совокупности правовых, организационных и управленческих мер, направленных на снижение или сдерживание расходов без ущерба для целей публичной политики.

Оптимизация должна пониматься не как механическое сокращение бюджета, а как стремление к достижению сбалансированного соотношения между затратами и результатами. В этом контексте эффективность предполагает не только экономию, но и рост отдачи от каждого бюджетного рубля, что выражается в повышении качества и результативности исполнения публичных функций.

В числе инструментов, обеспечивающих реализацию этого подхода, А. В. Киселева выделяет:

- программно-целевое бюджетирование;
- систему оценки эффективности с использованием КРІ и внешнего аудита;
- цифровизацию бюджетного управления;
- механизм бенчмаркинга;
- развитие государственно-частного партнерства.

Основное внимание уделяется рискам некорректного толкования оптимизации как исключительного процесса сокращения расходов. Докладчик акцентирует, что подобный подход может привести к снижению качества государственных и муниципальных услуг, особенно в социально значимых сферах. Поэтому ключевым условием успешной реализации оптимизационных мер должна стать предварительная всесторонняя оценка их последствий – правовых, социальных и институциональных.

Автор приходит к выводу, что эффектив-

ная оптимизация расходов требует не только нормативного и организационного обеспечения, но и стратегического видения со стороны публичной власти. Необходимыми условиями для этого являются долгосрочное планирование, прозрачность и подотчетность бюджетного процесса, участие профессионального сообщества и общественности, а также формализация критериев эффективности и качества нормативных актов.

Тем самым предложения А. В. Киселевой вносят существенный вклад в научную дискуссию о правовых и организационных механизмах повышения результативности публичных финансов и служат основой для разработки прикладных решений в сфере бюджетной политики.

Доклад профессора **Ю. А. Колесникова** был посвящен одному из ключевых направлений институциональной трансформации публичной власти – «*Цифровизация публичных финансов: новые возможности для публичной власти в управлении функциями*». По мнению ученого, цифровая трансформация в сфере финансового управления в условиях формирования цифровой экономики приобретает системное значение и становится устойчивым вектором государственной политики. В Российской Федерации на протяжении последних лет осуществляется последовательное внедрение цифровых решений, направленных на повышение эффективности бюджетного процесса, обеспечение прозрачности, подотчетности, а также оперативности финансового администрирования.

Ю. А. Колесников выделил несколько стратегически значимых направлений цифровизации публичных финансов. Среди них: автоматизация бюджетного планирования и исполнения на базе ГАС «Управление»; развитие электронных казначейских технологий, в том числе с использованием Единой казначейской информационной системы (ЕКИС); обеспечение открытости и цифровой прозрачности бюджетных данных через специализированные информационные ресурсы (например, портал budget.gov.ru); а также расширение цифровых каналов взаимодействия с гражданами посредством портала «Госуслуги» и механизмов инициативного бюджетирования.

Внедрение электронных бюджетов, цифровых казначейских систем и реестров открытых

данных обеспечивает возможность мониторинга движения бюджетных средств в реальном времени, что, в свою очередь, усиливает общественный контроль и способствует укреплению принципов правового государства, включая транспарентность, подотчетность и участие граждан в управлении государственными делами. В качестве показательного примера была приведена практика Федеральной налоговой службы, успешно применяющей технологии обработки больших данных, алгоритмов искусственного интеллекта и средств автоматизированной аналитики, что позволяет эффективно выявлять налоговые правонарушения, прогнозировать поступления и повышать уровень собираемости доходов бюджета. Ярким примером служит внедрение автоматизированной системы контроля НДС (АСК НДС-3), значительно повысившей эффективность администрирования налога на добавленную стоимость.

Цифровизация публичных финансов представляет публичной власти качественно новые управленческие инструменты, в числе ключевых эффектов профессор обозначил: усиление аналитического потенциала публичной власти, повышение уровня прозрачности и подотчетности, рост гибкости бюджетного управления и расширение участия граждан в финансовом процессе. При этом он обратил внимание и на вызовы, сопровождающие цифровизацию: цифровое неравенство между регионами, угрозы информационной безопасности, институциональная инерция, а также риски чрезмерной алгоритмизации управленческих решений без учета правовых и этических последствий.

В заключение было подчеркнуто, что цифровизация публичных финансов выступает не только в качестве инструмента модернизации государственного управления, но и в качестве фактора глубокой трансформации институтов публичной власти. Эффективная реализация цифровой трансформации требует согласованной государственной политики, учитывающей технологические возможности и ограничения, нормативно-правовую специфику, а также социальные и этические аспекты внедрения цифровых технологий в сферу публичных финансов.

В докладе «*Правовой анализ бюджетных мер принуждения*» **Е. М. Андреева** отметила, что бюджетные меры принуждения в БК РФ бо-

лее не рассматриваются как ответственность. С 2013 года раздел IV кодекса переименован с «Ответственность за нарушения бюджетного законодательства» в «Бюджетные нарушения и бюджетные меры принуждения». Таким образом, по крайней мере в разрезе законодательства дискуссия о том, являются ли бюджетные меры принуждения ответственностью, закрыта. Однако, безусловно, в научном ключе до сих пор не затихают обсуждения места бюджетных мер принуждения в механизме юридической ответственности.

Легального определения бюджетным мерам принуждения нет, поэтому докладчик предложила к обсуждению свое определение. Так, бюджетные меры принуждения ею рассматриваются как установленные меры государственного принуждения, применяемые к нарушителям бюджетного законодательства и направленные на пресечение правонарушений и восстановление нарушенных прав. С учетом сказанного выше, в определении не выделен такой признак рассматриваемых мер как ответственность, а акцент делается на их охранительной и восстановительной функциях.

Автор указала, что в настоящее время в БК РФ предусмотрено четыре бюджетных мер принуждения. Они установлены в статье 306.2 кодекса. Особенности данных мер является то, что, во-первых, они, как и другие меры принуждения, единые по всей стране, их перечень исчерпывающий, что объясняется отнесением данного вопроса к предметам федерального ведения. Во-вторых, применяются они к нарушителям, при этом сформулированы по правилу «нарушение – возможные меры принуждения». Хотя перечень размещен отдельно. Нарушений, за которые они могут быть применены, немного, также всего четыре. Они установлены статьями 306.4–306.7 БК РФ. Их перечень также не могут расширить регионы и муниципальные образования. В-третьих, применяются данные меры только к участникам бюджетного процесса. И это еще одна проблема, так как они не могут быть применены, например, к государственным бюджетным и автономным учреждениям, не говоря уже о частных организациях. Примечательно, что бюджетные меры принуждения не заменяют меры юридической ответственности, а назначаются наравне с ними. Например, за нецелевое использование бюд-

жетных средств могут быть применены бюджетная мера принуждения в виде бесспорного взыскания таких средств, административный штраф на должностных лиц (ст. 15.14 КоАП РФ), а если сумма нецелевого больше одного миллиона рублей, то и уголовная ответственность по ст. 285.1 УК РФ. Одновременно взыскиваются убытки по гражданскому законодательству.

Также Е. М. Андреева отметила, что бюджетные меры принуждения устанавливаются по решению финансовых органов на основании уведомлений органов финансового контроля во внесудебном порядке. Решение должно быть вынесено в течение 30 дней после получения уведомления либо уточненных сведений по запросу. В свете анализа процедуры применения бюджетных мер, автор указала, что такой сложный порядок наложения на нарушителя бюджетных мер не вполне логичен. В частности, почему сам орган финансового контроля не может принимать решение о применении (неприменении) данных мер. Какова целесообразность «двойной» проверки законности действий органа финансового контроля? Причем такая сложная процедура появилась после 2018 года согласно поправкам, внесенным в Бюджетный кодекс РФ Федеральным законом № 406-ФЗ. Ранее на финансовые органы возлагалась обязанность применять меры принуждения, тогда как в настоящее время это рассматривается как их право, что, по всей видимости, представляется необоснованным.

Кроме того, заслуживает внимания рассмотрение срока исполнения решения о применении бюджетной меры принуждения, который может составлять до одного года с правом продления финансовым органом в случаях и на условиях, установленных соответствующим финансовым органом в соответствии с общими требованиями, определенными Правительством Российской Федерации. Указанное положение закона также является новым, поскольку до 2015 года такой нормы в БК РФ не было.

Примечательно, что при наложении бюджетных мер принуждения законодательством не предусмотрены учет вины нарушителя, также применение смягчающих и отягчающих обстоятельств. Что также вызывает некоторые сомнения, возможно, нужно было бы их учесть.

В качестве выводов докладчик указала на дискуссионность правовой природы бюджет-

ных мер принуждения, применения их только к участникам бюджетного процесса, ограниченную вариативность данных мер. Указанное снижает их эффективность. Она обратила внимание на растянутость процесса применения по срокам. Также следует учитывать такой факт, как коррупциогенность в принятии решения о наложении мер, поскольку, даже при наличии правонарушений, они могут быть и не применены.

В докладе **С. В. Максимовой** «Публично-правовые основы деятельности уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг в Российской Федерации» были обозначены институциональные и правовые характеристики должности финансового уполномоченного как элемента системы публичного урегулирования споров на финансовом рынке. Как было отмечено, институт уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг был введен Федеральным законом от 4 июня 2018 года № 123-ФЗ и представляет собой механизм обязательного досудебного разрешения имущественных споров между потребителями финансовых услуг и финансовыми организациями.

Докладчик обратила особое внимание на публично-правовой характер статуса и деятельности финансового уполномоченного, что нашло отражение как в положениях Закона № 123-ФЗ, так и в юридической позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в Постановлении от 12 марта 2024 года № 10-П. Конституционный Суд РФ подчеркнул, что деятельность финансового уполномоченного направлена на защиту публичных интересов и осуществляется в рамках публично-правового мандата, возложенного законом.

Выделяя ключевые признаки публично-правовой природы института, С. В. Максимова указала на следующие аспекты:

1. Особый порядок назначения и статусных ограничений. Законом № 123-ФЗ установлены требования к лицам, претендующим на замещение и замещающим должности Главного финансового уполномоченного и финансовых уполномоченных, порядок их назначения на должность, а также требования, ограничения и запреты, во многом аналогичные таковым для лиц, чья должность прямо названа нормативными актами государственной должностью.

2. Гарантии независимости финансового уполномоченного при осуществлении им дея-

тельности по разрешению споров между потребителями финансовых услуг и финансовыми организациями. Вмешательство в деятельность по рассмотрению финансовым уполномоченным обращений не допускается.

3. Обязательное взаимодействие финансовых организаций с уполномоченным. Финансовые организации, реестр которых ведется Банком России в соответствии с требованиями Закона № 123-ФЗ, обязаны взаимодействовать с финансовым уполномоченным в том числе в целях предоставления по запросу финансового уполномоченного разъяснений и(или) документов, связанных с рассмотрением обращения, уплаты взносов в порядке, установленном указанным Федеральным законом.

4. Обязательный досудебный порядок рассмотрения споров. Определенные категории споров между потребителями финансовых услуг и финансовыми организациями могут быть рассмотрены судом только после предварительного обращения к финансовому уполномоченному, то есть установлен обязательный досудебный порядок рассмотрения споров финансовым уполномоченным.

5. Обязательность решений для финансовых организаций. Решение финансового уполномоченного является обязательным для исполнения финансовой организацией. В случае неисполнения финансовой организацией указанного решения финансовый уполномоченный выдает потребителю финансовых услуг удостоверение, являющееся исполнительным документом. Кроме того, на основании заявления потребителя финансовых услуг суд взыскивает с финансовой организации за неисполнение ею в добровольном порядке решения финансового уполномоченного соответствующий штраф.

6. Специфика финансового обеспечения. Деятельность уполномоченного финансируется за счет специально созданного фонда, формируемого Банком России и участниками финансового рынка. Конституционный Суд РФ охарактеризовал указанные платежи как имеющие публично-правовую природу, поскольку они уплачиваются за реализацию функции, закрепленной в законе.

Особо было подчеркнуто, что средства фонда не могут быть объектом обращения взыскания по обязательствам ни государства, ни иных

лиц, что укрепляет гарантию независимости и стабильности деятельности института.

Таким образом, как отметила С. В. Максимова, институт финансового уполномоченного представляет собой важное звено в системе публичного финансово-правового регулирования, направленное на защиту прав потребителей и повышение доверия к финансовой системе. Его правовая природа сочетает в себе элементы публичной службы, внесудебного разбирательства и финансово-административного контроля, что требует дальнейшего научного осмысления в контексте правовой доктрины.

Доклад председателя Арбитражного суда Ростовской области **О. Г. Мишакова** был посвящен актуальной проблеме администрирования депозитного счета арбитражного суда в рамках дел о банкротстве граждан. Особое внимание докладчик уделил практическим трудностям, возникающим при реализации положений статей 213.4 и 213.5 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», предусматривающих внесение заявителями денежных средств в депозит суда для последующей выплаты вознаграждения финансовому управляющему.

По его мнению, действующий порядок приводит к колоссальной нагрузке на аппарат суда, особенно в условиях стремительного роста числа дел о банкротстве граждан: с 2,6 тыс. заявлений в 2019 году до 15,6 тыс. в 2024 году и более 7,6 тыс. заявлений за первые пять месяцев 2025 года. Таким образом, объем делопроизводства по данной категории увеличился более чем в 6 раз за пятилетний период, что закономерно отразилось на числе операций по депозитному счету суда.

О. Г. Мишаков указал, что исполнение процедур, связанных с проверкой поступлений, подготовкой и направлением платежных документов, требует значительных ресурсов как временных, так и кадровых. По состоянию на 1 января 2025 года остаток средств на депозитном счете суда превысил 1,1 млрд рублей, что наглядно иллюстрирует масштаб проблемы.

В качестве ключевых проблем были обозначены:

– несоответствие штатной численности сотрудников финансово-экономического отдела объему работы (7 человек при более чем 13 тыс. платежных операций за 5 месяцев 2024 года);

– невозможность соблюдения сроков исполнения судебных актов, установленных Регламентом Судебного департамента;

– перераспределение усилий сотрудников с основной бухгалтерской деятельности на обслуживание нужд процедуры банкротства, фактически обеспечивающее деятельность арбитражных управляющих;

– рост жалоб и обращений со стороны управляющих, что дополнительно увеличивает нагрузку на суд.

В целях разгрузки суда и устранения системных сбоев докладчиком было предложено концептуальное решение – внести изменения в Закон о банкротстве, предусматривающие отказ от использования депозитного счета суда в пользу специального банковского счета (аккредитива), открываемого заявителем. Предусматривается, что перечисление средств управляющему будет осуществляться с этого счета на основании вступившего в силу судебного акта. Такая модель, по мнению докладчика, отвечает экономической природе деятельности банков, снизит нагрузку на суды и органы казначейства, сократит материальные издержки, а также устранил риски нарушения сроков исполнения.

В качестве альтернативного, но менее предпочтительного решения был обозначен вариант увеличения штатной численности финансово-экономического отдела суда на три единицы с целью формирования специализированной группы по администрированию депозитного счета.

Доклад подчеркивал необходимость системных изменений в законодательстве с тем, чтобы сбалансировать цели эффективности процедуры банкротства с возможностями судебной инфраструктуры. О. Г. Мишаков обоснованно акцентировал внимание на том, что без внесения изменений в действующее регулирование исполнение судом своих функций в данной сфере будет сопряжено с постоянным риском правовых задержек, жалоб участников процесса и перерасхода бюджетных ресурсов.

Современные цифровые финансовые технологии формируют новые вызовы для правового регулирования, выходящие за рамки традиционных механизмов защиты. В условиях роста объемов операций с криптовалютами особенно остро встает вопрос о страховании рисков, связанных с цифровыми активами. Этой теме

был посвящен доклад профессора **Д. А. Артеменко** «Криптострахование: правовая неопределенность и поиск международных стандартов», в котором он рассмотрел перспективы и барьеры развития криптострахования, прежде всего в странах БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южная Африка), где цифровые активы становятся инструментом финансовой инклюзии и инноваций.

Докладчик обозначил, что бурный рост транзакций с цифровыми активами, достигший 15 триллионов долларов в 2023 году, требует системных механизмов защиты от киберрисков, технических сбоев и правовой неопределенности, что обуславливает актуальность развития рынка криптострахования.

В качестве отправной точки анализа обозначено, что криптострахование представляет собой потенциальный инструмент укрепления доверия и снижения рисков в высоковолатильной и слабо регулируемой среде цифровых активов. Однако, как подчеркнул Д. А. Артеменко, в странах данный сегмент развивается крайне медленно в силу комплексных институциональных и нормативных ограничений.

Профессор Артеменко выделил несколько взаимосвязанных факторов, препятствующих формированию полноценного рынка криптострахования:

– Правовая неопределенность статуса криптоактивов. В странах БРИКС отсутствует единый подход к определению объекта страхования. Например, Китай запретил операции с криптовалютами, Россия признает их имуществом, но запрещает платежное использование, Индия и ЮАР сохраняют режим неопределенности. Такая нормативная разрозненность делает невозможной унификацию страховых условий и трансграничных соглашений.

– Нехватка судебной и административной практики. Отсутствие прецедентов по спорам, связанным с криптострахованием, порождает неопределенность относительно действительности договоров и порядка разрешения конфликтов.

– Операционные сложности. Отсутствие прозрачных моделей андеррайтинга, сложности верификации страховых случаев (особенно при псевдонимности и децентрализации), трудности в применении процедур KYC/AML, а также техническая невозможность доказа-

тельства факта утраты доступа или взлома – все это снижает интерес страховщиков к данному сегменту.

– Фрагментарность терминологии и стандартов. Разночтения в определении понятий «криптовалюта», «цифровой актив», «виртуальное имущество» внутри одной юрисдикции усложняют квалификацию страховых случаев и объема ответственности.

На фоне указанных проблем в странах БРИКС развитые юрисдикции демонстрируют устойчивое формирование сегмента криптострахования:

– Ведущие игроки рынка (Lloyd's, Munich Re, Aon) предлагают страхование кастодиальных сервисов, бирж, DeFi-платформ и других инфраструктурных элементов криптоэкономики.

– Регуляторные инициативы: особое внимание уделено Регламенту ЕС MiCA, работе IOSCO и IAIS, а также рекомендациям FATF в части AML/CFT.

– Пилотные проекты в Бразилии и ЮАР с участием СРО и международных страховщиков демонстрируют попытки адаптации зарубежных моделей к локальной специфике.

Россия, несмотря на законодательное признание цифровых финансовых активов (Закон о ЦФА от 2021 года), фактически не располагает страховыми продуктами, адаптированными к крипторискам. Банки и страховщики ссылаются на неопределенную позицию Банка России и отсутствие правовой базы. Классические киберстраховые продукты не покрывают специфические риски криптоэкономики, такие как утрата частных ключей или ошибки смарт-контрактов. В этих условиях криптоинвесторы и стартапы действуют без страховой защиты, что многократно усиливает их уязвимость перед лицом атак.

Д. А. Артеменко предложил многокомпонентную модель реформирования рынка криптострахования:

1. Международные стандарты. Необходима разработка глобальных базовых норм и определений: правовой статус криптоактивов, методы андеррайтинга, правила верификации страховых случаев с использованием блокчейн-аналитики и оракулов.

2. Гибридное регулирование в БРИКС. Прямое копирование западных моделей невозможно; требуется адаптация международных стан-

дартов к локальным условиям. Подход должен учитывать уровень цифровизации, финансовую инклюзию и зрелость страхового сектора.

3. Триалог: регулятор – бизнес – наука. Только постоянный диалог между государством, индустрией и научным сообществом способен сформировать устойчивую модель регулирования. Важно развивать регуляторные «песочницы», где возможна апробация новых страховых моделей.

4. Модернизация национального законодательства. Предлагается включить криптострахование в перечень финансовых услуг, ввести типовые страховые продукты, создать реестры киберинцидентов, а также определить процесс доказывания страховых случаев в цифровой среде.

Докладчик подчеркнул, что криптострахование – это не частная услуга для избранных участников крипторынка, а необходимый элемент цифровой финансовой архитектуры. В условиях отсутствия защиты пользователей и инфраструктуры цифровых активов под угрозой оказываются устойчивость и легитимность всей системы. Страны БРИКС, претендующие на значимую роль в цифровой трансформации мировой экономики, должны сформировать национальные дорожные карты по развитию криптострахования, синхронизируя их с международными инициативами. Без системной гармонизации стандартов, законодательной ясности и межсекторального взаимодействия рынок криптострахования в БРИКС останется фрагментированным, слабым и неспособным обеспечить защиту в одной из самых рискованных сфер современной экономики.

В докладе *«Публично-правовые символы как условие эффективности функционирования субъектов публичной власти»* **Е. Ю. Догайдало** акцентировала внимание на том, что правовые символы выполняют функцию визуального сокращения и упрощения правового воздействия, снижая информационный перегруз и обеспечивая более быстрое и наглядное донесение юридических предписаний до адресатов.

Особую актуальность этому придает современное состояние общества как информационного, когда, во-первых, правовые символы как наглядные средства экономии правового воздействия способствуют снятию информационного (прежде всего, текстового) перегруза – по

данным (2025 г.) социологов, более 70 процентов людей необходимо перечитать более двух раз текст, содержащий любую правовую информацию, более двух третей опрошенных оценивают юридический текст как понятный ниже среднего, а 67 процентов считают предложения в юридических текстах слишком длинными. Во-вторых, в результате качественного и количественного расширения сфер применения правовых регуляторов, активного взаимодействия права с другими видами социальных норм появились и стали быстро распространяться новые нетрадиционные способы изложения публично-властных велений в виде таблиц, рисунков, картографических знаков, бланков документов. Использование таких символических форм правового воздействия приводит и требует иных подходов к более экономным способам их формального закрепления, чем традиционное текстуальное.

Дифференциация подходов в понимании правового символа в публичном праве (создаваемого или санкционируемого государством условного образа, отличительного знака, представляющего собой видимое или слышимое культурно-ценностное образование, которому придается политико-правовой смысл, используемый для передачи правовой информации адресату) – от объекта правоотношения до особой правовой нормы – свидетельствуют как о недостаточном научном обобщении существенных признаков данного понятия, так и о стремительной трансформации его роли в правовой системе.

Под публично-правовыми символами можно понимать уникальные, стабильные, выраженные в особой форме ценностные объекты, условно представляющие субъектов публичного права на разных семантических уровнях, установленные, используемые и охраняемые в соответствии с нормами права и в публичных интересах (*utilia publicum*).

Публично-правовые символы объективно связаны с сущностными особенностями публично-правового регулирования и представляют собой специализированную форму хранения правовых знаний, а также и реализуют основные функции права, проецируя законоуважение, законопослушание, общественное признание за счет:

– общеизвестности;

- повторяемости;
- полезности;
- целесообразности;
- наглядной образности;
- простоты восприятия;
- универсальности применения.

Е. Ю. Догадайло выделяет классификации символов:

по сфере регулирования: государственно-правовые, муниципальные, правоприменительные;

по форме выражения: статичные (изобразительные, предметные, буквенные) и динамические (звуковые, речевые, световые, действия);

по нормативному воздействию: декларативные, регуляторные, охранительные, запретительные;

по степени правовой опосредованности: прямо охраняемые нормами права или запрещенные.

Особо подчеркивается, что публично-правовая символика давно вышла за рамки официальных государственных символов. В качестве значимого примера докладчик привела слоган «Заплати налоги и спи спокойно», появившийся в конце 1990-х годов. Несмотря на ликвидацию соответствующего органа (Министерства по налогам и сборам РФ), этот образ продолжает восприниматься как символ правооплущного налогоплательщика и используется в правовой практике ФНС России.

В завершение Е. Ю. Догадайло обратила внимание на необходимость научного осмысления, правового закрепления и системного использования публично-правовых символов в условиях цифровизации, визуализации и ускоренного правового общения.

Заключительным в рамках конференционной программы стал доклад **Т. С. Кононыхиной**, посвященный одной из наиболее тревожных и одновременно стратегически значимых тем – «*Угрозы негативного цифрового воздействия на молодежь*».

В своем выступлении Т. С. Кононыхина затронула актуальнейшую проблему – цифровую безопасность молодежи, в контексте реализации Стратегии молодежной политики РФ до 2030 года. Было подчеркнуто, что в условиях стремительного развития цифровой среды важнейшими задачами государства становятся правовое просвещение, профилактика деструктивного поведения и защита информа-

ционного пространства, в котором активно формируется личность молодого человека.

Т. С. Кононыхина отметила, что высокая вовлеченность молодежи в цифровую среду (интернет, социальные сети, ИИ, виртуальная и дополненная реальности) сопряжена не только с образовательными и развивающими возможностями, но и с существенными угрозами. Среди них:

- кибербуллинг и сетевые преследования;
- вовлечение в экстремистские и террористические группы;
- распространение деструктивного контента;
- интернет-мошенничество;
- нарушения конфиденциальности и приватности;
- сексуальная эксплуатация в онлайн-среде.

Особую тревогу вызывают данные, свидетельствующие о росте киберпреступности среди подростков. По сведениям Telegram-канала «Кибервестник полиции России», за четыре года число преступлений, совершенных несовершеннолетними в сфере ИТ, выросло в 74 раза – с 60 до более чем 4 000 случаев в 2024 году. Подростки становятся уязвимыми жертвами, которых при помощи технологий психологического воздействия и манипуляции (в том числе методов НЛП) злоумышленники вовлекают в преступную деятельность.

На этом фоне докладчик обращает внимание на необходимость актуализации законодательства, регулирующего защиту несовершеннолетних в цифровой среде. Также подчеркивается важность выработки комплексной системы кибербезопасности, включающей правовые меры; виктимологическую профилактику; образовательные и просветительские инициативы; мониторинг и анализ ИИ-систем на предмет потенциальных угроз.

В завершение Т. С. Кононыхина подчеркнула, что только многоуровневая междисциплинарная стратегия, объединяющая усилия государства, образовательных учреждений, ИТ-компаний и родительского сообщества, может обеспечить эффективную защиту психического и информационного здоровья молодого поколения, сохранив при этом доступ к инновациям и цифровым возможностям.

Представленные на конференции доклады отразили широкий спектр современных вызовов и тенденций в области публичного права

и финансово-правового регулирования. Комплексность подходов, межотраслевой характер обсуждаемых проблем и акцент на практическое применение правовых механизмов позволили выработать важные направления для дальнейших научных исследований и законодательных инициатив. Конференция показала высокую степень актуальности юридической науки в условиях цифровой эпохи и подтвердила необходимость постоянного обновления правовых инструментов с учетом технологических и социальных изменений.

Оргкомитет выражает искреннюю благодарность всем докладчикам за глубокий научный анализ, практико-ориентированные предложения и содержательные выступления, а также слушателям и экспертам, принявшим активное участие в обсуждении. Особая признательность выражается Южному федеральному университету за создание площадки для открытого диалога и развития научной дискуссии на актуальные правовые темы.

Поступила в редакцию 16.07.2025
Received July 16, 2025

Список использованных источников

1. Горбунова О. Н. Финансовое право: учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. М.: Юристъ, 1996. 400 с.
2. Горбунова О. Н. Роль норм финансового права в управлении делами государства и общества // Финансовое право и управление. 2014. № 2. С. 41–53.
3. Официальный сайт Центрального банка Российской Федерации. URL: [https://cbr.ru/content/document/file/164702/on_2025\(2026-2027\).pdf](https://cbr.ru/content/document/file/164702/on_2025(2026-2027).pdf) (дата обращения: 30.05.2025).

References

1. Gorbunova O. N. Financial Law: Textbook. Edited by O. N. Gorbunova. Moscow: Jurist, 1996. 400 p. [in Russ.].
2. Gorbunova O. N. The Role of Financial Law Norms in the Governance of the State and Society. *Financial Law and Governance*. 2014. No. 2. P. 41–53 [in Russ.].
3. Official website of the Central Bank of the Russian Federation. Available at: [https://cbr.ru/content/document/file/164702/on_2025\(2026-2027\).pdf](https://cbr.ru/content/document/file/164702/on_2025(2026-2027).pdf) (accessed: 30.05.2025) [in Russ.].