

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЕ ОБОЗРЕНИЕ

УЧРЕДИТЕЛЬ:

Федеральное государственное бюджетное учреждение высшего образования
«Воронежский государственный университет»

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР:

М. В. Сенцова (Карасева), д-р юрид. наук

ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА:

А. В. Красюков, д-р юрид. наук; А. Г. Пауль, д-р юрид. наук

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ:

М. Б. Обухова

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Л. Я. Абрамчик – канд. юрид. наук, Гродненский государственный университет им. Янки Купалы (Беларусь); С. В. Агиевец – канд. юрид. наук, Витебский государственный университет им. П. М. Машерова (Беларусь); М. О. Баев – д-р юрид. наук; П. Н. Бирюков – д-р юрид. наук; Т. М. Бялкина – д-р юрид. наук; Ш. К. Гаюрзода, д-р юрид. наук, Таджикский национальный университет (г. Душанбе, Республика Таджикистан); Д. В. Зотов – канд. юрид. наук; Л. С. Коробейникова – канд. экон. наук; С. Н. Махина – д-р юрид. наук; В. А. Мачехин – канд. юрид. наук; С. П. Мороз – д-р юрид. наук, Каспийский общественный университет (г. Алматы, Казахстан); Е. И. Носырева – д-р юрид. наук; В. А. Оганесян – д-р юрид. наук, Российско-Армянский (Славянский) университет (Армения); С. В. Передерин – д-р юрид. наук; Е. В. Порохов – д-р юрид. наук, Каспийский общественный университет (г. Алматы, Казахстан); О. С. Рогачева – д-р юрид. наук; Ю. Н. Старилов – д-р юрид. наук; Г. В. Стародубова – канд. юрид. наук; Л. Б. Хван – канд. юрид. наук, Ташкентский государственный университет (Узбекистан); Т. Т. Шамурзаев – д-р юрид. наук, Киргизско-Российский славянский университет (г. Бишкек, Кыргызстан)

Адрес редакции и издателя: 394018 г. Воронеж, Университетская площадь, 1.
Воронежский государственный университет.
Редакция журнала «Публично-правовое обозрение».
e-mail: review@law.vsu.ru
тел./факс: 8 (473) 255-84-79

© Воронежский государственный университет, 2023
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2023

PUBLIC LAW REVIEW

FOUNDER:

**Federal State Budget Educational Institution of Higher Education
«Voronezh State University»**

CHIEF EDITOR:

Marina V. Sentsova (Karaseva), Doctor of Legal Sciences

DEPUTY CHIEF EDITOR:

Andrey V. Krasnyukov, Doctor of Legal Sciences; *Aleksei G. Paul*, Doctor of Legal Sciences

EXECUTIVE SECRETARY:

Marina B. Obukhova

EDITORIAL TEAM:

Liliya Y. Abramchik, Candidate of Legal Sciences, Grodno State University Yanka Kupala (Belarus); *Svetlana V. Agievets*, Candidate of Legal Sciences, Vitebsk State University P. M. Masherova (Belarus); *Maxim O. Baev*, Doctor of Legal Sciences (Voronezh State University); *Pavel N. Biryukov*, Doctor of Legal Sciences (Voronezh State University); *Tatyana M. Byalkina*, Doctor of Legal Sciences (Voronezh State University); *Larisa S. Korobeynikova*, Candidate of Economic Sciences (Voronezh State University); *Svetlana N. Mahina*, Doctor of Legal Sciences (Voronezh State University); *Victor A. Machehin*, Candidate of Legal Sciences (Kutafin Moscow State Law University); *Svetlana P. Moroz*, Doctor of Legal Sciences, Caspian Public University, Almaty (Kazakhstan); *Elena I. Nosyreva*, Doctor of Legal Sciences (Voronezh State University); *Vladimir A. Oganessian*, Doctor of Legal Sciences, Russian-Armenian (Slavonic) University, Yerevan (Armenia); *Sergey V. Perederin*, Doctor of Legal Sciences (Voronezh State University); *Evgeny V. Porokhov*, Doctor of Legal Sciences, Caspian Public University, Almaty (Kazakhstan); *Olga S. Rogacheva*, Doctor of Legal Sciences (Voronezh State University); *Yury N. Starilov*, Doctor of Legal Sciences (Voronezh State University); *Galina V. Starodubova*, Candidate of Legal Sciences (Voronezh State University); *Leonid B. Khvan*, Candidate of Legal Sciences, Tashkent State Law University (Uzbekistan); *Taalaipek T. Shamurzaev*, Doctor of Legal Sciences, Kyrgyz-Russian Slavic University, Bishkek (Kyrgyzstan)

Editorial committee address: 394018 r. Voronezh, Universitetskaya pl., 1.
Voronezh State University.
Editorial committee «Public law review».
e-mail: review@law.vsu.ru
tel./fax: 8 (473) 255-84-79

© Voronezh State University, 2023
© Design, original-model.
Publishing House of the Voronezh State
University, 2023

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЕ ОБОЗРЕНИЕ



Издается с 2023 г.
Выходит 2 раза в год

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ, 2023, № 2

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Серегина В. В. Государственное принуждение: содержание и понятие 7

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Бялкина Т. М. Совершенствование законодательства о компетенции местного самоуправления как условие реализации принципа взаимодействия в системе публичной власти 12

Костюков А. Н., Бурцева С. С. Общие принципы организации местного самоуправления: от Европейской хартии местного самоуправления до изменений в Конституции Российской Федерации 2020 года..... 20

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Раджабова Е. А. Регламентация административного усмотрения в России и Германии: сравнительно-правовое исследование 30

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

Лебедева (Скачкова) А. Е. Прокурорский надзор за бюджетной деятельностью государства..... 37

НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Куланбаева З. А., Шамурзаев Т. Т. Молодежный терроризм и экстремизм как объект научного исследования, направленного на обеспечение национальной безопасности 48

Маслов К. В. Значение мониторинга в правовом обеспечении налоговой безопасности государства.. 54

Козлов Н. А. Проблемы правового регулирования отдельных видов антикоррупционных мероприятий..... 60

БЮДЖЕТНОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО

Бобкова Л. Л. Теоретические подходы к классификации бюджетно-правовых норм-стимулов на современном этапе..... 66

Красюков А. В. Сочетание публичных и частных начал в налогово-правовом регулировании имущественных отношений 72

Смолицкая Е. Е. Терминосистема налогового права: общая характеристика и обзор научных проблем 82

<i>Абрамчик Л. Я.</i> Реализация принципов налогового права в ходе правореализационного и правоприменительного налогового процессов	87
<i>Мачехин В. А.</i> Фактическое право на доход в налоговом праве России: основные этапы развития	94
<i>Широкова Е. К.</i> Страховые взносы в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации: история и современность.....	102
<i>Анисимов Н. И.</i> Особенности налогообложения участников региональных инвестиционных проектов	108

ТРУДОВОЕ И ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

<i>Передерин С. В.</i> Социально-трудовые гарантии, предоставляемые участникам специальной военной операции и членам их семей	114
<i>Корчагина Е. С., Лунина Н. А.</i> Разграничение государственной собственности на землю: теория и практика	121

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

<i>Панько К. К.</i> О дефиниции как средстве законодательной техники	130
<i>Стародубова Г. В.</i> Гласность в уголовном судопроизводстве России	139

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

<i>Бирюков П. Н.</i> Виртуальные активы в зарубежном законодательстве и праве Российской Федерации.....	143
<i>Гончар Т. М.</i> Развитие правовой охраны промышленных образцов в Евразийском регионе (исторический аспект)	152

ПРАВОВАЯ НАУКА И ПРАКТИКА

<i>Бабицкая М. А.</i> Сущность понятия «функции имиджа ученого» и их роль в развитии бренда университета.....	157
---	-----

ИНФОРМАЦИЯ

Правила направления, рецензирования и опубликования научных статей.....	164
---	-----

PUBLIC LAW REVIEW



First published in 2023 г.
Published twice

Scientific Journal, 2023, № 2

CONTENTS

THEORY OF STATE AND LAW

Seregina V. V. State coercion: content and concept 7

LOCAL GOVERNMENT

Byalkina T. M. Improvement of legislation on the competence of local self-government as a condition for the implementation of the principle of interaction in the system of public authority..... 12

Kostyukov A. N., Burtseva S. S. The general principles of the organization of local self-government: from the European charter of local self-government to amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020 20

ADMINISTRATIVE LAW

Radzhabova E. A. Regulation of administrative discretion in Russia and Germany: comparative legal research 30

PROSECUTOR'S SUPERVISION

Lebedeva (Skachkova) A. E. Prosecutor's supervision of the budgetary activities of the state 37

NATIONAL SECURITY AND ANTI-CORRUPTION LEGISLATION

Kulanbaeva Z. A., Shamurzaev T. T. Youth terrorism and extremism as an object of scientific research aimed at ensuring national security..... 48

Maslov K. V. The importance of monitoring in the legal ensuring the national tax security 54

Kozlov N. A. Problems of legal regulation of certain types of anti-corruption measures 60

BUDGET AND TAX LAW

Bobkova L. L. Theoretical approaches to the classification of fiscal and legal norms of incentives at the present stage 66

Krasiukov A. V. The combination of public and private principles in the tax and legal regulation of property relations..... 72

Smolitskaya E. E. Tax law terminological system: the description and the review of research problems..... 82

Abramchik L. Y. Implementation of tax law principles in the course of enforcement and law enforcement tax processes 87

<i>Machekhin V. A.</i> Beneficial ownership on income in Russian tax law: main evolution stages.....	94
<i>Shirokova E. K.</i> Insurance contributions to state extra-budgetary funds the Russian Federation: history and modernity	102
<i>Anisimov N. I.</i> Features of taxation participants of regional investment projects.....	108

LABOR AND LAND LAW

<i>Perederin S. V.</i> Social and labor guarantees provided to participants of a special military operation and members of their families.....	114
<i>Korchagina E. S. , Lunina N. A.</i> Delimitation of state ownership of land: theory and practice.....	121
.....	121

CRIMINAL LAW AND CRIMINAL PROCEDURE

<i>Panko K. K.</i> About definition as a means of legislative technique.....	130
<i>Starodubova G. V.</i> Publicity in the criminal proceedings of Russia	139

INTERNATIONAL LAW

<i>Biriukov P. N.</i> Virtual assets in foreign legislation and the law of the Russian Federation.....	143
<i>Gonchar T. M.</i> Development of legal protection of industrial designs in the Eurasian region (historical aspect).....	152

LEGAL SCIENCE AND PRACTICE

<i>Babitskaya M. A.</i> Essence of the concept of functions of the scientist's image and their role in strengthening the university brand.....	157
---	-----

INFORMATION

Requirements to the materials directed to an editorial board of the journal for publication.....	164
--	-----

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ: СОДЕРЖАНИЕ И ПОНЯТИЕ

В. В. Серегина

Воронежский государственный университет

STATE COERCION: CONTENT AND CONCEPT

V. V. Seregina

Voronezh State University

Аннотация: принуждение как атрибут государственной власти существует тысячелетия и является спутником человечества, любой человеческой организации, и особенно государственной. Однако явление государственного принуждения далеко не изучено и не осмыслено. В статье предложено определение государственного принуждения и выделены его основные признаки.
Ключевые слова: государственное принуждение, правонарушение, правовые аномалии.

Abstract: coercion as an attribute of state power has existed for millennia. It is generally a companion of humanity, of any human organization, and especially of the state. However, despite its «venerable» age, state coercion is far from being studied and understood. This is due to the fact that there is still no clear concept of state coercion in the general theory of state and law.

Key words: state coercion, offense, legal anomalies.

Познание правовых явлений и процессов возможно только через анализ понятий, выраженных юридическими терминами. В исследованиях, посвященных государственному принуждению, первостепенное место отводится проблеме определения его понятия.

Государственное принуждение – явление многогранное, многоаспектное. В монографии «Государственное принуждение по советскому праву» мы попытались сформулировать представление о государственном принуждении как специфическом методе правового регулирования, а также обозначили основные методологические подходы к исследованию принуждения как реального правового явления, правоотношения, комплексного правового института¹. По существу, анализ принуждения в этих аспектах означает исследование его понятия, его разно-

плановой сущности как сложного правового образования. Объективным основанием для исследования принуждения в названных аспектах служит тот факт, что система принуждения по российскому праву может воздействовать на поведение людей *статически*, в форме соответствующих правовых институтов и даже отдельных отраслей права (уголовное право и т. д.), и *динамически*, реально, в смысле фактического применения санкций правовых норм к конкретным субъектам. В динамической форме принуждение приобретает черты реального правового явления, правового состояния и правоотношения. Понимание принуждения в таком смысле значительно углубляет знания и представления о данном правовом феномене. Принуждение как сложное правовое образование может быть охарактеризовано с различных позиций. Однако наиболее плодотворным является его исследование под углом зрения философских категорий сущности и явления.

Сущность – это внутреннее содержание предмета, выражающееся в единстве всех многообразных и противоречивых форм его бытия; яв-

¹ См.: Серегина В. В. Государственное принуждение по советскому праву. Воронеж : Изд-во Воронежского университета, 1991. 120 с.

ление – то или иное обнаружение (выражение) предмета, внешние формы его существования².

Сущность принуждения заключается в принудительном свойстве акций, связанных с воздействием психического, физического и иного характера на конкретного субъекта с целью заставить (принудить) его поступить согласно воле принуждающего. С точки зрения внешне выраженных форм принуждение как социально-правовое явление приобретает характер правоприменительного процесса, конкретной правовой деятельности по применению принудительных мер в строгом соответствии с процедурно-процессуальными нормами. В этом смысле принуждение может приобретать свойства и форму правосудия, административной, дисциплинарной и иной юрисдикции. В содержание принуждения как явления, видимо, следует включать и результат принудительного воздействия – то состояние реализованного принудительного воздействия, которое характеризуется специфическими особенностями, отличающими принуждение от убеждения, поощрения и стимулирования.

Принуждение как один из способов воздействия на поведение людей – необходимый элемент общественной жизни. Принуждение – это объективно-субъективное явление, поскольку с позиции государства состоит в применении санкций, а с точки зрения соответствующих субъектов заключается в ограничении их свободы воли. Принуждение носит субъективный характер с точки зрения позиции субъекта, к которому оно применяется, а с точки зрения государства и уполномоченных на то органов и должностных лиц – государственно-правовой, объективный характер.

Принуждение – это необходимое средство осуществления наказания, условие претворения его в жизнь. Без принуждения наказание невозможно реализовать, ибо любое наказание обязательно предлагает применение тех или иных принудительных мер. В этом случае принуждение направлено в основном на перевоспитание правонарушителей. Вместе с тем, принуждение применяется и в целях превенции правонарушений, а также нейтрализации нежелательных последствий, причиненных объективно противоправными деяниями, источниками повышен-

² Сущность и явление. URL: <https://www.DooKsite.ru/fulltext> (дата обращения: 28.08.2023).

ной опасности и т. д. Другими словами, в качестве основания применения мер принуждения могут выступать самые различные правовые аномалии и иные юридические факты, потребности и интересы, ничего общего с правонарушениями не имеющие.

Принуждение как атрибут государственной власти существует тысячелетия. Принуждение, основанное на праве, входит в систему организационно-правоохранительных средств и российского государства, в систему юридических гарантий обеспечения нормального функционирования государственного управления. Поэтому принуждение тесным образом связано с феноменом государственной власти, с санкциями правовых норм, правонарушениями, юридической ответственностью.

Отечественная правовая наука пока не располагает общепризнанным и приемлемым для всех отраслей права и в общетеоретическом плане определением понятия государственного принуждения. Французский ученый Ж. Карбонье в своих трудах вообще признал невыполнимость такой задачи. «Как и при поиске других дефиниций, мы в данном случае сталкиваемся с такими трудностями, которые приходят нередко к выводу о необходимости вообще отказаться от попыток решения проблемы», – пишет он и приходит к выводу, что понятию принуждения некоторые авторы предпочитают другой термин, а именно: санкция³.

Если обратиться к анализу выработанных общетеоретических и отраслевых определений государственного принуждения, то можно заметить, что многие из них являются формально-логическими и односторонними, построены на выделении какого-либо одного признака в ущерб другим.

Так, С. С. Алексеев, Б. Т. Базылев, С. Н. Кожевников и современные авторы А. И. Каплунов, П. В. Демидов, М. А. Латушкин определяют принуждение как воздействие (внешнее, властное, метод воздействия, индивидуально-определенное, государственно-правовое и т. д.)⁴.

³ Карбонье Ж. Юридическая социология / пер. с фр. М., 1986. С. 115.

⁴ См.: Алексеев С. С. Социальная ценность в советском обществе. М., 1971. С. 106; Базылев Б. Т. Юридическая ответственность. Красноярск, 1985. С. 40; Кожевников С. Н. О принуждении в правоохранительной деятельности Советского государства // Сб. уч. тр. Свердловск.

По мнению В. Д. Ардашкина, принуждение есть «всепомагательный государственно-властный способ подавления отрицательных волевых устремлений определенных субъектов для обеспечения подчинения их нормам права»⁵.

П. В. Глаголев полагает, что государственное принуждение в современной России – это «государственно-правовое средство защиты общественных отношений, складывающихся в различных сферах жизни общества, от противоправных посягательств в целях предупреждения и предотвращения наступления обстоятельств, угрожающих личной и общественной безопасности граждан, юридических лиц и всего общества в целом»⁶.

Анализируя предложенные определения государственного принуждения, можно отметить, что большинство ученых советского и постсоветского периодов правовое принуждение отождествляют с государственным. Это объясняется тем, что многие авторы, обращаясь к проблемам принуждения, с разных позиций рассматривают это явление. К тому же отсутствует единство в понимании объема содержания принуждения, его признаков, оснований применения, целей и т. д. Однако в юридической науке уже накоплен достаточный материал по изучению государственного принуждения, на основе анализа и обобщения которого можно сформулировать отправные общетеоретические позиции и представления по вопросам сущности, специфических черт и особенностей понятия и основных форм принуждения в российском праве в целом.

Государственное принуждение по отечественному праву – это одновременно и правовое

принуждение. Его конкретные формы и меры так или иначе регламентируются правом, протекают и осуществляются в предусмотренных им процессуальных формах. Поэтому вряд ли логична дифференциация принуждения на государственное, присущее государству как политической организации власти и состоящее в фактической деятельности по обороне страны, ее защите, охране общественного порядка, и на государственное принуждение, выраженное в праве и закрепленное им.

Думается, что в условиях режима международной законности и правопорядка вооруженная защита отечества, как и фактически принудительная деятельность государства по обеспечению правопорядка внутри страны и т. д., регламентируется правом, протекает в определенных им границах. В связи с этим следует полностью поддержать мнение тех авторов, которые в качестве отличительного свойства государственного принуждения называют его формальную определенность, т. е. предусмотренность правом.

Сущность государственного принуждения может быть выявлена лишь на основе признания комплексного характера его основных признаков, подчеркивающих объективные и субъективные моменты в его содержании.

Государственное принуждение всегда:

а) является специфической формой правоприменительной деятельности специально уполномоченных на то органов государства, должностных лиц;

б) представляет собой внешне психическое или физическое воздействие на создание и поведение субъектов;

в) есть воздействие в виде применения со-ответствующих мер;

г) заключается в реальном применении санкций правовых норм к конкретным субъектам правоотношений, а в некоторых случаях и в применении диспозиций, содержащих принудительные обязанности (алиментные обязанности и т. д.);

д) сопровождается применением к субъекту правоограничений (личного, имущественного характера), имеющие отрицательные для него последствия и часто связанные с возложением на него дополнительных правоограничительных обязанностей;

юрид. ин-та. Свердловск, 1973. Вып. 22. Проблемы применения советского права. С. 120 ; Каплунов А. И. Об основных чертах и понятии государственного принуждения // Государство и право. 2004. № 12. С. 17 ; Демидов П. В. Частное правовое принуждение как категория современной теории права : научные и практические проблемы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Новгород, 2005. С. 18 ; Латушкин М. А. Обеспечение законности применения мер государственно-правового принуждения : теоретическо-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 9.

⁵ Ардашкин В. Д. О принуждении по советскому праву // Советское государство и право. 1970. № 7. С. 35.

⁶ Глаголев П. В. Юридическая ответственность в системе мер государственного принуждения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 9.

е) фактическим основанием применения государственного принуждения служит совершение правонарушений, а также возникновение иных нежелательных для общества и государства правовых аномалий. Совершенно очевидно, что правонарушения – тот социально детерминирующий фактор, который обуславливает наличие государственного принуждения. Среди правовых аномалий можно назвать такие, которые возникают в результате непреодолимого действия природных и технических сил, не зависящих от воли и сознания людей (стихийные бедствия, эпидемии, эпизоотии и т. д.), для ликвидации или нейтрализации последствий которых государство вынуждено прибегать к правоограничениям в виде применения тех или иных мер (карантинные или иные ограничения, принудительное прекращение использования транспортных и иных технических средств и т. д.). В числе факторов, определяющих необходимость применения принудительных мер в ситуациях, не связанных с правонарушениями, могут выступать государственная необходимость (применение реквизиции в соответствии со ст. 242 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)), интересы и цели предупреждения наступления вредных последствий и обеспечения общественной безопасности (таможенные досмотры и досмотры в аэропортах и т. д.);

ж) применение мер принуждения осуществляется в определенной, предусмотренной законом процессуальной форме. Порядок применения различных мер государственного принуждения неодинаков, но во всех случаях он строго регламентирован, так как искажение процессуальной формы на практике может полностью изменить сущность самого принуждения, что означает нарушение законности;

з) развивается и осуществляется государственное принуждение в рамках охранительных правоотношений. Применение государственного принуждения вне рамок охранительных правоотношений, как правило, недопустимо;

и) следующий признак государственного принуждения касается характеристики целей применения принудительных мер. Под целью государственного принуждения понимается тот конечный результат, который государство стремится достигнуть при помощи применения его мер.

Цели принуждения многоаспектны. Видимо, можно говорить об общих целях государственного принуждения как социально-правового явления и о целях, свойственных каждой из его форм (видов) в отдельности. Такая классификация целей принуждения вполне возможна, так как принуждение неоднородно и базируется на различного рода санкциях правовых норм. Основной целью государственного принуждения является упрочение режима законности и правопорядка в стране, всемерная охрана прав и законных интересов личности, общества и государства.

Учитывая названные признаки государственного принуждения, можно предложить следующее определение понятия.

Государственное принуждение – это физическое, психическое или иное воздействие уполномоченных на то органов государства, должностных лиц на сознание и поведение субъектов путем применения к ним в установленном процессуальном порядке принудительных мер, указанных в санкциях (диспозициях) правовых норм и связанных с наступлением для них отрицательных последствий личного, имущественного или организационного порядка в целях борьбы с правонарушениями, а также охраны общественной безопасности и правопорядка.

Библиографический список

Алексеев С. С. Социальная ценность в советском обществе. М., 1971. С. 106.

Ардашкин В. Д. О принуждении по советскому праву // Советское государство и право. 1970. № 7. С. 35.

Базылев Б. Т. Юридическая ответственность. Красноярск, 1985. С. 40.

Глаголев П. В. Юридическая ответственность в системе мер государственного принуждения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 9.

Демидов П. В. Частное правовое принуждение как категория современной теории права : научные и практические проблемы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005. С. 18.

Каплунов А. И. Об основных чертах и понятии государственного принуждения // Государство и право. 2004. № 12. С. 17.

Карбонье Ж. Юридическая социология / пер. с фр. М., 1986. С. 115.

Кожевников С. Н. О принуждении в правоохранительной деятельности Советского государства //

Сб. уч. тр. Свердловск. Юрид. ин-та. Свердловск, 1973. Вып. 22. Проблемы применения советского права. С. 120.

Латушкин М. А. Обеспечение законности применения мер государственно-правового принуждения : теоретическо-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 9.

Серегина В. В. Государственное принуждение по советскому праву. Воронеж : Изд-во Воронеж. университета, 1991. 120 с.

Сущность и явление. URL: <https://www.DooK-site.ru>fulltext> (дата обращения: 28.08.2023).

Воронежский государственный университет
Серегина В. В., кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории и истории государства и права

Voronezh State University
Seregina V. V., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor

УДК 342.5

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОМПЕТЕНЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК УСЛОВИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Т. М. Бялкина

Воронежский государственный университет

IMPROVEMENT OF LEGISLATION ON THE COMPETENCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AS A CONDITION FOR THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF INTERACTION IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY

T. M. Byalkina

Voronezh State University

Аннотация: статья посвящена анализу содержания конституционных принципов единства системы публичной власти и взаимодействия ее органов, актуальным вопросам их реализации в процессе совершенствования законодательного регулирования компетенции местного самоуправления как самостоятельного уровня публичной власти в Российской Федерации.

Ключевые слова: система публичной власти, принцип взаимодействия, компетенция местного самоуправления, вопросы местного значения, виды полномочий органов местного самоуправления.

Abstract: the article is devoted to the analysis of the content of the constitutional principles of the unity of the system of public power and the interaction of its bodies, topical issues of their implementation in the process of improving the legislative regulation of the competence of local self-government as an independent level of public power in the Russian Federation.

Key words: the system of public power, the principle of interaction, the competence of local self-government, issues of local importance, types of powers of local self-government bodies.

Компетенция органов публичной власти отражает их положение в системе разделения труда по управлению делами общества и государства, их роль в решении тех или иных вопросов. Местное самоуправление в Российской Федерации, являясь самостоятельным уровнем публичной власти, отвечает прежде всего за решение вопросов местного значения, о чем прямо указано в ч. 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации (далее – Конституции РФ)¹.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

© Бялкина Т. М., 2023

Однако только этим деятельность субъектов местного самоуправления не ограничивается, они участвуют также и в решении государственных задач как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Конституционная реформа 2020 г. закрепила в числе принципов организации и функционирования органов публичной власти такие, как единство системы публичной власти и их взаимодействие в целях наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ)². Эти принципы напря-

² Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и

мую относятся и к вопросам компетенции местного самоуправления, поэтому необходим всесторонний анализ их содержания. Отметим некоторые аспекты.

Конституционное положение о единстве системы публичной власти не означает, что органы местного самоуправления становятся частью системы органов государственной власти. Публичная власть и органы публичной власти – разные понятия. Когда мы говорим о публичной власти в нашей стране, то прежде всего подразумеваем, что она принадлежит народу (ст. 3 Конституции РФ). Народ реализует свою публичную власть на разных территориальных уровнях – федеральном, региональном и местном, в разных организационных формах – непосредственно либо через органы государственной власти и органы местного самоуправления. «...Особенность местной власти: функционирование на основе принципов *самоорганизации, самообеспечения и самоконтроля*»³. На основе данных принципов в муниципальных образованиях населением реализуются формы непосредственной демократии, они должны лежать в основе деятельности органов местного самоуправления.

О том, что публичная власть в Российской Федерации включает в себя власть как государственную, так и местного самоуправления (муниципальную), неоднократно отмечал в своих решениях Конституционный Суд РФ. «Развитие современных конституционных правоотношений невозможно представить без решений Конституционного Суда Российской Федерации»⁴. Правовые позиции Конституционного Суда РФ по проблемам местного самоуправления опираются прежде всего на конституционные принципы местного самоуправления, закрепленные в главе 1 Конституции РФ и являющиеся основами конституционного строя Российской Федерации. Поскольку данные положения не были затронуты в ходе конституционной реформы

функционирования публичной власти» от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

³ См.: *Пешин Н. Л.* Муниципальная власть : понятие и содержание // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 14.

⁴ *Лунгу Е. В.* Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в совершенствовании конституционных правоотношений // Гос. власть и местное самоуправление. 2018. № 11. С. 11.

2020 г., посему все остальные изменения конституционного текста, осуществленные Законом РФ о поправках к Конституции РФ от 14 марта 2020 г., должны толковаться и применяться с учетом того смысла, который вложен в них высшим органом конституционного контроля.

Под единой системой публичной власти, в соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о Госсовете)⁵ понимается совокупность органов публичной власти, а именно: федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, органов местного самоуправления. Следовательно, органы местного самоуправления, являясь частью единой системы публичной власти, не входят в систему органов государственной власти.

Важное значение для правового регулирования и осуществления местного самоуправления имеет принцип взаимодействия органов публичной власти. В новой редакции Конституции РФ акцентируется внимание на этом взаимодействии и уточняются следующие его аспекты⁶:

– ч. 2 ст. 80: Президент РФ «...обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти»;

– ст. 133: «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций...».

Федеральный закон о Госсовете, определяя понятие единой системы публичной власти, называет *направления, или виды, взаимодействия органов публичной власти: организационно-правовое, функциональное и финансово-бюджетное взаимодействие, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти. Данный закон закрепляет также принципы взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти:*

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

⁶ Конституция РФ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

1) эффективности осуществления публичных функций на соответствующей территории и выполнения социально-экономических обязательств государства;

2) самостоятельности осуществления органами публичной власти их полномочий, целесообразности и экономической обоснованности распределения этих полномочий;

3) гарантированности необходимого финансового обеспечения при передаче полномочий между уровнями публичной власти;

4) открытости, доступности и достоверности информации о деятельности органов публичной власти и своевременности ее предоставления;

5) оценки эффективности государственного и муниципального управления и мониторинга деятельности органов публичной власти в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

По поводу *правовой основы* взаимодействия органов публичной власти в ч. 2 ст. 17 данного закона сказано: «Порядок взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации между собой, с органами местного самоуправления входящих в их состав муниципальных образований, а также с федеральными органами государственной власти при решении вопросов осуществления публичной власти на соответствующей территории определяется федеральными конституционными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации»⁷.

Таким образом, принцип взаимодействия становится одним из ключевых, во многом определяющим порядок реализации компетенции местного самоуправления, основания и объем получения компенсации дополнительных расходов в качестве гарантий местного самоуправления. В связи с этим возникает необходимость законодательного уточнения ряда вопросов, связанных с взаимодействием органов государственной власти, прежде всего органов государственной власти субъектов РФ, с органами местного самоуправления (основания, принципы, порядок, формы, методы взаимодействия и другие вопросы). Необходимо также конкрети-

зировать понятие публичных функций, о которых идет речь в ст. 133 Конституции РФ.

Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в ст. 2 закрепляет следующие принципы определения компетенции⁸:

«...8) разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти;

<...> 10) самостоятельное осуществление органами публичной власти своих полномочий;

11) гарантии финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми наделяются органы публичной власти в результате разграничения полномочий».

Вопросы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ имеют особое значение, поскольку они представляют два соприкасающихся самостоятельных уровня публичной власти – государственной и муниципальной. В нормативных правовых актах, и прежде всего в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), указаны следующие варианты взаимодействия данных органов⁹:

– наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

– участие органов местного самоуправления в решении вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения;

– участие органов государственной власти субъектов РФ в решении вопросов местного значения (временное или в результате перераспределения полномочий);

– участие органов местного самоуправления в реализации государственных программ;

– оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления;

– осуществление государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления и др.

Перечисленные формы взаимодействия можно считать обязательными, поскольку они

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

имеют нормативно-правовое закрепление. Вместе с тем необходимо отметить существование и другого варианта взаимодействия, которое можно условно назвать инициативным, добровольным взаимодействием. Так, по мнению М. А. Краснова, под взаимодействием следует понимать согласованное планирование деятельности, обсуждение рабочих вопросов, совместное решение возникающих проблем, обмен информацией. Поэтому слово «взаимодействие» в деятельности Президента РФ и Правительства РФ требует отграничения от таких терминов, как «вмешательство» и «руководство»¹⁰. Иными словами, такое взаимодействие не предполагает подчиненности взаимодействующих сторон, возникает из их совместной заинтересованности в достижении наиболее высоких результатов управленческой деятельности, осуществляется в самых разных, в том числе договорных, формах. Этот вид взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ представляется особенно важным и, как показывает практика, динамично развивающимся в настоящее время.

Для понимания современных тенденций развития компетенционных основ местного самоуправления уместным будет, на наш взгляд, рассмотреть следующие аспекты данного процесса: во-первых, систему нормативных правовых актов, регулирующих вопросы компетенции местного самоуправления, виды и содержание используемых для этого терминов, способы (приемы) закрепления отдельных элементов компетенции, т. е. определенные формально-юридические характеристики; во-вторых, непосредственно содержание полномочий органов местного самоуправления, их виды.

Внесенное в Конституцию РФ в ходе конституционной реформы 2020 г. положение о единстве системы публичной власти в Российской Федерации является основой для возможного использования общих принципов, методов, терминов в регулировании компетенции как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления, безусловно с учетом их особенностей.

Так, на основании упомянутых принципов компетенции органов публичной власти можно

сделать вывод о том, что соответствующее законодательство должно предусматривать четкое ее разграничение между всеми уровнями публичной власти, обеспеченность необходимыми финансово-экономическими ресурсами, самостоятельность осуществления, ответственность соответствующих органов публичной власти за результаты их деятельности.

При определении компетенции органов государственной власти не используются термины «вопросы государственного значения» федерального или регионального уровня, в Конституции РФ содержится указание на предметы ведения, т. е. сферы общественных отношений, или вопросы, регулирование которых осуществляется либо исключительно федеральными органами государственной власти (ст. 71), либо совместно федеральными и региональными органами государственной власти (ст. 72), либо, по остаточному принципу, исключительно органами государственной власти субъектов РФ (ст. 73). Полномочия органов государственной власти в рамках тех или иных предметов ведения устанавливаются соответствующими законами.

В связи с этим следует подумать над целесообразностью законодательного определения особого перечня «вопросов местного значения». Не возникает сомнений в том, что в государстве не может быть вопросов, сфер общественных отношений, на которые органы государственной власти вообще никоим образом не влияли бы. Качество услуг, предоставляемых населению муниципальных образований органами местного самоуправления, не может быть безразлично для представителей государственной власти и находиться вне поля их зрения. Неслучайно в Конституции РФ, включающей в ст. 12 положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, тем не менее не содержится положений о вопросах совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления, поскольку практически в любой сфере отношений можно найти и государственный, и местный компонент. Вопрос заключается лишь в целесообразности принятия решения на том или ином уровне публичной власти, т. е. в правильном определении полномочий органов местного самоуправления в конкретной проблеме. Конституционная категория «вопросы местного значения» относится к оценочным

¹⁰ См.: Краснов М. Россия как полупрезидентская республика : проблема баланса полномочий // Государство и право. 2013. № 10. С. 16.

понятиям, однотипным с понятием «вопросы государственного значения», означающим то, что в силу характера, особенностей данные вопросы должны решаться именно органами местной власти, поскольку это позволит обеспечить наилучший результат, но отнюдь не то, что данные вопросы могут существовать изолированно, вне круга общественных отношений, в которых действуют и органы государственной власти. Передача населению соответствующих территорий тех дел, которые могут с успехом решаться им самостоятельно и под его ответственность, является формой децентрализации управления в государстве, что безусловно необходимо для таких крупных федеративных держав, как Российская Федерация.

По этому поводу еще в XIX в. писал А. Васильчиков: «Отыскивать черту, отделяющую государственные интересы, нужды и повинности от земских, было бы напрасным трудом, они постоянно смешиваются, сходятся и расходятся, соглашаются и противопоставляются. Те же самые предметы ведения, которые в одних государствах заведываются с полным успехом обывателями, выборными людьми, в других поручаются администрации, центральной власти, сторонним чиновникам...»¹¹. Примерно то же говорил Ю. А. Тихомиров: «Раздельные характеристики компетенций не должны создавать впечатления об их автономизации. Объемность публичных интересов не позволяет дробить их искусственно, допуская “робинзонаду” компетенций. Все виды компетенций взаимосвязаны между собой по принципу “целого и части” или своеобразной матрешки. Их соотношения должны быть глубоко поняты и практически освоены, иначе несогласованность и противоречия в публичной сфере неизбежны»¹².

Таким образом, попытки определить в законодательстве исчерпывающий, закрытый перечень вопросов местного значения, а затем еще отдельно сформулировать перечень полномочий органов местного самоуправления по их осуществлению, как показала предшествующая практика российского законодательства, обречены на неудачу. Думается, именно поэтому в

проекте Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», принятого Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении, предложен иной подход к регулированию компетенции местного самоуправления¹³. В данном законопроекте в главе 4 «Функциональные основы организации местного самоуправления закрепляются полномочия органов местного самоуправления без перечисления вопросов местного значения. На наш взгляд, именно этот вариант регулирования компетенции местного самоуправления заслуживает поддержки.

В настоящее время ключевым нормативным правовым актом, закрепляющим компетенцию местного самоуправления, остается Федеральный закон № 131-ФЗ, в котором содержится исчерпывающий перечень вопросов местного значения. Его дополняют отраслевые федеральные законы, определяющие полномочия органов местного самоуправления в соответствующей сфере общественных отношений, причем нередко формулировки полномочий терминологически совпадают с определениями вопросов местного значения из Федерального закона № 131-ФЗ, что лишним раз доказывает невозможность и нецелесообразность данного подхода к правовой регламентации компетенции местного самоуправления. Об этом же говорил и В. И. Васильев, отмечавший, что закрепление в законе данного термина не дает исчерпывающего представления об особенностях этого понятия. По сути дела все, что характеризует по закону вопрос местного значения, относится и к полномочиям субъектов местного самоуправления¹⁴.

Если говорить о содержательной стороне компетенции местного самоуправления, то в ходе конституционной реформы 2020 г. она претерпела некоторые изменения. Новая редакция ч. 1 ст. 132 Конституции РФ уточняет круг вопросов, которые самостоятельно решают органы местного самоуправления. В ней говорится, что они самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, *вводят местные налоги и сборы*, решают иные вопросы местного

¹¹ Васильчиков А. О самоуправлении. Т. 1. СПб., 1870. С. 22 (цит. по: Васильев В. И. Местное самоуправление: центр и регионы // Журнал рос. права. 2003. № 3. С. 12).

¹² Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001. С. 58.

¹³ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

¹⁴ См.: Васильев В. И. О некоторых понятиях муниципального права // Журнал рос. права. 2013. № 12. С. 46.

значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи (курсив наш. – Т. М.). Из числа вопросов местного значения исключена охрана общественного порядка, что устранило имевшееся прежде противоречие между законодательством о полиции и Федеральным законом № 131-ФЗ. Федеральный закон о муниципальной милиции так и не был принят, соответственно, и самого создания муниципальной милиции как инструмента реализации функции охраны общественного порядка органами местного самоуправления, не произошло.

Появилась новая норма о том, что органы местного самоуправления обеспечивают доступность медицинской помощи, что требует соответствующего уточнения в законодательстве об охране здоровья граждан. В настоящее время вопросы организации медицинского обслуживания населения отнесены к компетенции органов государственной власти.

В ч. 2 ст. 132 Конституции РФ уточнена формулировка условий наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: это возможно федеральным законом, законом субъекта РФ при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств.

По нашему мнению, самой актуальной задачей в правовом регулировании компетенции местного самоуправления является четкое определение полномочий органов местного самоуправления с учетом опыта, который был накоплен за предшествующий 20-летний период действия Федерального закона № 131-ФЗ.

В базовом законе о местном самоуправлении, во-первых, нужно выделить основные виды или типы полномочий органов местного самоуправления, которыми они обладают не только для решения вопросов местного значения. Например, издание правовых актов, создание муниципальных предприятий, заключение контрактов и т. д. Эти полномочия осуществляются не только в рамках вопросов местного значения, скорее, в данном случае уместнее говорить об управленческих функциях органов местного самоуправления – такое название предложено в одной из глав в проекте Федерального закона «Об общих принципах организации

местного самоуправления в единой системе публичной власти».

Во-вторых, нужно сформулировать конкретные полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления самостоятельно, в том числе определить их в отраслевом законодательстве. Поскольку в большинстве сфер общественных отношений помимо органов местного самоуправления действуют также органы государственной власти, необходимо четкое определение механизмов взаимодействия данных органов на основе его принципов, закрепленных в законодательстве. Подтверждением обоснованности данного вывода являются правовые позиции Конституционного Суда РФ, сформулированные им в постановлении от 30 мая 2023 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 3.3 Федерального закона “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации”, пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, статей 10 и 51 Федерального закона “Об охране окружающей среды», пункта 1 статьи 22 Федерального закона “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения”, пункта 2 статьи 9 и пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона “Об отходах производства и потребления”, а также пунктов 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования “Городское поселение город Козьмодемьянский Калужской области” и администрации Новосибирского района Новосибирской области»¹⁵.

В-третьих, устранить имеющиеся проблемы в вопросах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, в том числе в части разработки нормативов, критериев передачи им необходимых материальных и финансовых ресурсов.

В-четвертых, скорректировать законодательство в части возможности перераспределения полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта РФ. Это может быть допустимо лишь как исключение, временная мера, обусловленная какими-то конкретными причинами в отдельных муни-

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 23 (ч. II). Ст. 4273.

ципальных образованиях. Должны быть предусмотрены основания, конкретные сроки, т. е. те обстоятельства, при устранении которых данные полномочия должны возвращаться в компетенцию органов местного самоуправления.

В-пятых, исключить из Федерального закона № 131-ФЗ такое понятие, как права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, которые перечисляются в ст. 14.1, 15.1, 16.1 закона. Появление данных статей в тексте закона в 2006 г.¹⁶ было обусловлено тем, что после принятия Федерального закона № 131-ФЗ обнаружили пробелы в правовом регулировании некоторых вопросов, которые не были отнесены ни к компетенции органов государственной власти, ни к компетенции органов местного самоуправления. Однако с учетом сложившейся практики при принятии нового базового федерального закона о местном самоуправлении возможно устранить все ранее существовавшие недостатки в правовом регулировании и закрепить данные полномочия за соответствующими органами публичной власти, с необходимым материальным и финансовым их обеспечением.

Библиографический список

Васильев В. И. О некоторых понятиях муниципального права // Журнал рос. права. 2013. № 12. С. 46.

Васильев В. И. Местное самоуправление : центр и регионы // Журнал рос. права. 2003. № 3. С. 12.

О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

Краснов М. Россия как полупрезидентская республика : проблема баланса полномочий // Государство и право. 2013. № 10. С. 16.

¹⁶ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий : федер. закон от 29 декабря 2006 г. № 258 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21.

Лунгу Е. В. Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в совершенствовании конституционных правоотношений // Гос. власть и местное самоуправление. 2018. № 11. С. 11.

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий : федер. закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21.

Пешин Н. Л. Муниципальная власть : понятие и содержание // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 14.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

По делу о проверке конституционности положений статьи 3.3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статей 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», пункта 2 статьи 9 и пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также пунктов 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования «Городское поселение город Кодаинск Кежемского муниципального района Красноярского края» и администрации Новосибирского района Новосибирской области : постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 23 (ч. II). Ст. 4273.

Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М. : Юринформцентр, 2001. С. 58.

Проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

Воронежский государственный университет
Бялкина Т. М., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права
E-mail: tbyalkina@yandex.ru

Voronezh State University
Byalkina T. M., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Constitutional and Municipal Law Department
E-mail: tbyalkina@yandex.ru

**ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОТ ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ ДО ИЗМЕНЕНИЙ
В КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2020 ГОДА**

А. Н. Костюков, С. С. Бурцева

Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского (г. Омск)

**THE GENERAL PRINCIPLES OF THE ORGANIZATION OF LOCAL
SELF-GOVERNMENT: FROM THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL
SELF-GOVERNMENT TO AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION
OF THE RUSSIAN FEDERATION IN 2020**

A. N. Kostyukov, S. S. Burtseva

Dostoevsky Omsk State University

Аннотация: в связи с проведением в 2020 г. конституционной реформы, затронувшей в том числе институт местного самоуправления, изучение проблем его реформирования и формирования новой законодательной базы представляет большой интерес для юридической науки. В статье авторы проанализировали трансформацию подходов к территориальной организации местного самоуправления, форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в местном самоуправлении, рассмотрена проблема самостоятельности муниципальной власти, выявлены тенденции реформирования местного самоуправления. В заключении делаются выводы о рисках встраивания местного самоуправления в вертикаль государственной власти, потере его независимости и отдаления местного самоуправления от населения.

Ключевые слова: Европейская хартия местного самоуправления, единая система публичной власти, конституционная реформа, местное самоуправление, непосредственная демократия, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Abstract: in connection with the constitutional reform in 2020, which also affected the institution of local self-government, the study of the problems of its reform and the formation of a new legislative framework is of great interest to legal science. In this article, the authors analyze the transformation of approaches to the territorial organization of local self-government, forms of direct implementation of local self-government by the population and participation of the population in the implementation of local self-government, the problem of the independence of municipal authorities is considered, and trends in local self-government reform are identified. In conclusion, conclusions are drawn about possible fears of embedding local self-government in the vertical of state power and the loss of its independence.

Key words: European charter of local self-government, unified system of public authority, constitutional reform, local self-government, direct democracy, state authorities, local self-government bodies.

Введение

В 2020 г. состоялось общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации (далее – Кон-

ституция РФ), поправки к которой затронули ряд сфер: положения о суверенитете и территориальной целостности РФ, изменения в системе сдержек и противовесов, закрепление социальных гарантий. Не остался без внимания и институт местного самоуправления, который, получив

свою регламентацию в главе 8 Конституции РФ, претерпел значительные изменения на конституционном уровне, обусловившие необходимость формирования новой законодательной базы.

Проблеме реформирования местного самоуправления, тенденциям и перспективам развития его отдельных институтов, в том числе в контексте включения органов местного самоуправления в единую систему публичной власти, посвящены труды ряда авторов: Н. Н. Аверьяновой, О. А. Андреевой, О. Ю. Болдырева, О. В. Брежнева, И. В. Гончарова, Е. В. Гриценко, И. В. Захарова, Е. Ю. Киреевой, Д. С. Михеева, Т. Н. Михеевой, Л. А. Нудненко, Н. Л. Пешина, Е. И. Хлуднева, В. А. Щепачева и др.

Целью данного исследования является выявление тенденций реформирования местного самоуправления сквозь призму положений Европейской хартии местного самоуправления и изменений, внесенных в 2020 г. в Конституцию РФ.

Методология научного исследования представлена комплексом частно-научного, формально-юридического, сравнительно-правового методов.

Местное самоуправление – составная часть единой системы публичной власти

Как уже было указано, поправки 2020 г. коснулись в том числе положений о местном самоуправлении, закрепленных в главе 8 Основного закона России. Наиболее обсуждаемым в юридической науке стало понятие единой системы публичной власти, не получившее однозначного понимания среди экспертов и ученых¹.

Так, согласно ч. 3 ст. 132 Конституции РФ в новой редакции органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти. Данная поправка была расценена в юридических кругах диаметрально противоположно: от признания «кризисного положения местного самоуправления и, как следствие этого, – его встраивания в вертикаль государственной власти»² до просто-

го «юридического оформления включения местного самоуправления в организационную структуру государственного аппарата»³.

В дальнейшем понятие «единая система публичной власти» было раскрыто на законодательном уровне в ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» и ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», согласно которым оно включает в себя три уровня власти: федеральную, региональную и муниципальную.

В целях совершенствования организации местного самоуправления сенатором Российской Федерации А. А. Клишасом, депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации П. В. Крашенинниковым внесен проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Законопроект № 40361-8, Законопроект), предлагаемый на смену Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Законопроект содержит ряд новелл, касающихся вопросов территориальной организации местного самоуправления, организационных, функциональных и экономических основ местного самоуправления, форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления и др.

Несомненно, внесение законопроекта обусловлено включением местного самоуправления в единую систему публичной власти и необходимостью согласования законодательства в данной сфере. При этом, как было указано Конституционным Судом Российской Федерации в заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3 на Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и

¹ См.: Кожевников О. А., Костюков А. Н., Ларичев А. А. Единая система публичной власти : дискуссионные аспекты нормативной регламентации // Правоприменение. 2022. Т. 6, № 3. С. 49–62.

² Сайбулаева С. А. Публичная власть в Российской Федерации : некоторые вопросы теории и практики //

Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 17–25.

³ Щепачев В. А. Конституция Российской Федерации 2020 г. : местное самоуправление в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 30–36.

функционирования публичной власти», предложенные изменения подразумевают лишь функциональное единство органов власти, не предполагают включения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти и не отрицают самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий.

Однако следует отметить, что предлагаемое Законопроектом № 40361-8 реформирование различных элементов организации российского местного самоуправления подтверждает ранее высказанные в отношении поправок в главу 8 Конституции РФ опасения ученых относительно придания местному самоуправлению государственного характера и его существование в принципе⁴. С целью наглядной демонстрации тенденции огосударствления местного самоуправления нами проанализирован ряд его институтов – от положений Европейской хартии местного самоуправления, хоть и прекратившей свое действие на территории Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона от 28 февраля 2023 г. № 43-ФЗ «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы», но все же являющейся основным источником международно-правового регулирования в области местного самоуправления и закладывающей демократический минимум требований к организации местного самоуправления, до принятия в 2020 г. поправок в Конституцию РФ и предложенного в целях развития новых конституционных положений Законопроекта № 40361-8.

Изменение территориальной организации местного самоуправления

Активное обсуждение в юридической науке вызвали свершившиеся и грядущие реформы территориальной организации местного самоуправления. Вопреки принципу осуществления публичных полномочий наиболее близкими к гражданам органами власти, закрепленному п. 3 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления, российским законодателем взят курс на укрупнение муниципальных образований, пред-

полагающий в частности переход на одноуровневое местное самоуправление.

Так, до внесения в 2020 г. изменений в Конституцию РФ ч. 1 ст. 131 предусматривала, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Важность поселенческого принципа организации местного самоуправления для решения вопросов местного значения населением была неоднократно подчеркнута Конституционным Судом РФ (постановления от 24 января 1997 г. № 1-П, от 30 ноября 2000 г. № 15-П). Кроме того, в соответствии с правовой позицией органа конституционного контроля «определение территориальной основы местного самоуправления должно способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволять решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления» (постановление от 11 ноября 2003 г. № 16-П, определения от 3 апреля 2007 г. № 171-О-П, от 10 апреля 2002 г. № 92-О), что, на наш взгляд, достигалось в том числе посредством реализации поселенческой (двухуровневой) модели местного самоуправления.

Данная модель была зафиксирована в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и заключается в возможности формирования муниципального образования в виде муниципального района, в состав которого входит несколько городских и (или) сельских поселений, являющихся самостоятельными муниципальными образованиями, население которых может осуществлять местное самоуправление непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Вместе с тем, несколько лет спустя после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» зародилась обратная тенденция, направленная на укрупнение муниципальных образований. Исследователями отмечаются некоторые возможные причины, связанные с отступлением от курса приближения муниципальной власти к населению: финансовая несамостоятельность поселений, проблемы разграничения полномо-

⁴ Баженова О. И. Поправкам(и) к Конституции России : местному самоуправлению быть? // Местное право. 2020. № 3. С. 17–26.

чий между районным и поселенческим уровнями власти⁵, невозможность реализации муниципальных услуг⁶.

При этом необходимо констатировать расхождение мнений ученых в части начала реализации указанной идеи. В частности, Е. И. Хлуднев усматривает возникновение массового характера таких преобразований с момента вынесения Верховным Судом РФ определения от 5 апреля 2006 г. по делу № 64-Г06-5, оставившее в силе действие ст. 1 Закона Сахалинской области от 21 июля 2004 г. № 524 «О границах и статусе муниципальных образований Сахалинской области», предусматривавшую преобразование в городские округа сразу 19 муниципальных районов. Таким образом, по мнению автора, была признана возможность наделения статусом городских округов территорий, которые едва ли подпадали под существовавшее в то время определение данного вида муниципальных образований как частного случая городского поселения⁷.

О. Ю. Болдырев полагает, что начало укрупнения муниципальных образований приходится на 2010-е гг., которое осуществлялось посредством «объединения поселений, а также путем косвенного “преобразования” муниципальных районов в городские округа, допустимость чего подвергалась сомнению специалистов, но была поддержана правоприменительной практикой начиная с решения Нижегородского областного суда от 05.03.2012 по делу № 3-25/2012»⁸.

Однако следует отметить, что Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в ст. 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

⁵ См.: *Брежнев О. В.* Законопроект об общих принципах организации местного самоуправления 2022 г. : новеллы и преемственность в правовом регулировании // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2022. № 2. С. 11–15.

⁶ См.: *Маркварт Э.* Современный муниципалитет – фабрика услуг или платформа для гражданского общества // Практика муниципального управления. 2013. № 3. С. 7–15.

⁷ См.: *Хлуднев Е. И.* Проблема отдаления местной власти от населения в свете тенденции к укрупнению муниципальных образований // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2021. № 1. С. 20–22.

⁸ *Болдырев О. Ю.* Проект нового Закона о местном самоуправлении без самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 2. С. 65–70.

органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» ввел еще один вид муниципального образования – городской округ с внутригородским делением, внутри которого образованы районы как самостоятельные внутригородские муниципальные образования (двухуровневая модель осуществления местного самоуправления). В связи с этим рядом других правоведов⁹ отмечается более поздний период отправной точки консолидации муниципальных образований – с 1 мая 2019 г., после принятия Федерального закона от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”», вводящего новый вид муниципального образования – муниципальный округ, представляющий собой несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Более 30 % субъектов РФ апробировали создание нового вида муниципального образования. В настоящее время наибольшую активность преобразования муниципальных образований в муниципальные округа можно наблюдать в Удмуртской Республике, Пермском и Ставропольском краях, Курганской, Калининградской, Кемеровской и Кировской областях. И, хотя введение нового вида муниципального образования преследовало цель предоставления возможности объединения поселений в субъектах РФ с малочисленным населением (наделение муниципального образования статусом «городской округ» возможно только если не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах), на практике это привело к преобразованию муниципальных районов, являющихся по своей сути воплощением двухуровневой модели муниципальных

⁹ См.: *Малаявкина Н. В., Алексикова О. Е., Ястребов А. Е.* Муниципальный округ как средство укрупнения муниципальных образований // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2020. № 1. С. 19–22.

образований, в муниципальные округа. Такие изменения ознаменовали угрозу нарушения поселенческого принципа территориальной организации местного самоуправления и отдаления населения от местной власти.

К сожалению, в дальнейшем беспокойства по данному вопросу, выраженные учеными, например, А. Н. Дементьевым, О. А. Дементьевой, В. Н. Бондарем, о возможной провокации в будущем «ничем не обоснованной утраты сельских населенных пунктов и деградацию малых городов и поселков городского типа»¹⁰, получили свое претворение в жизнь в связи с принятием в 2020 г. поправок в Конституцию РФ. Согласно ч. 1 ст. 131 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Таким образом, из данного положения исключено указание на осуществление местного самоуправления в городских и сельских поселениях, что привело к внесению в Государственную Думу РФ Законопроекта № 40361-8, предусматривающего ликвидацию двухуровневой модели территориальной организации местного самоуправления и оставляющего три вида муниципальных образований – городские округа, муниципальные округа и внутригородские территории городов федерального значения.

В настоящий момент приходится констатировать закономерность отдаления местного самоуправления от населения. Такие реформы, безусловно, могут послужить причинами снижения доли участия населения в решении вопросов местного значения, числа активных граждан, желающих участвовать в реализации местной власти, а также сокращения муниципальных служащих, осуществляющих деятельность в органах местного самоуправления. Нельзя не согласиться с мнением Е. Ю. Комлева, считающего, что такой подход не учитывает особенности ряда регионов, особенно национальных, для которых поселенческое деление имеет важнейшее культурное и национальное значение¹¹.

¹⁰ Дементьев А. Н., Дементьева О. А., Бондарь В. Н. Территориальная организация местного самоуправления : тенденции, критерии, перспективы : монография. М.: Норма, 2021. С. 56.

¹¹ См.: Комлев Е. Ю. Межмуниципальное сотрудничество : некоторые проблемы и перспективы развития

Проблема самостоятельности местного самоуправления

Рассмотрим вопрос соблюдения принципа выборности местных должностных лиц, закрепленного ст. 7 Европейской хартии местного самоуправления. С 2015 г. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, помимо избрания главы муниципального образования на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава, возможность его избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, половину членов которой назначает высшее должностное лицо субъекта РФ (ст. 36). Такое нововведение также не избежало критической оценки как представителей власти (например, особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А. Н. Кокотова к постановлению от 1 декабря 2015 г. № 30-П), так и ученых-государствоведов¹².

И если раньше высшее должностное лицо субъекта РФ завуалированно участвовало в назначении главы муниципального образования, то в связи с принятием поправок в Конституцию РФ органы государственной власти могут быть наделены федеральными законами полномочиями по формированию органов местного самоуправления, назначению на должность и освобождению от должности должностных лиц местного самоуправления (ч. 1.1 ст. 131). Примечательно, что в Конституции РФ не делается уточнение относительно уровня органов государственной власти. Поэтому не исключена ситуация наделения такими полномочиями как федеральных органов государственной власти, так и региональных.

в контексте муниципальной реформы // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 9. С. 15–19.

¹² См.: Арапов К. А. Особенности формирования конкурсной комиссии по отбору кандидатур на должность мэра г. Благовещенска // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2018. № 3. С. 7–10 ; Шугрина Е. С. Некоторые особенности правового статуса главы муниципального образования в материалах судебной практики // Юридическое образование и наука. 2018. № 10. С. 37–47 ; Выдрин И. В. Муниципальное право России : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. 264 с.

В настоящее время эти полномочия предлагается закрепить за высшим должностным лицом субъекта РФ (п. 3 ч. 2 ст. 19 Законопроекта № 40361-8). Участие руководителя субъекта РФ в формировании органов местного самоуправления будет заключаться в представлении кандидатов для избрания представительному органу муниципального образования. Порядок предварительного рассмотрения высшим должностным лицом субъекта РФ и представления представительному органу муниципального образования кандидатов на должность главы муниципального образования устанавливается законом субъекта РФ.

Кроме того, Законопроект № 40361-8 предусматривает, что в соответствии с принципом единства системы публичной власти глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта РФ и муниципальную должность.

Другой аспект рассматриваемой проблемы заключается в закреплении п. 12 и 13 ст. 25 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» возможности привлечения глав муниципальных образований, глав местных администраций к дисциплинарной ответственности в виде предупреждения или выговора, вынесенных высшим должностным лицом субъекта РФ, а если в течение месяца со дня вынесения дисциплинарного взыскания главой муниципального образования (местной администрации) не были приняты меры по устранению причин, послуживших основанием для привлечения к дисциплинарной ответственности, высшее должностное лицо РФ вправе отстранить главу муниципального образования (местной администрации) от должности. Аналогичные правовые нормы предлагается закрепить Законопроектом № 40361-8.

Все это свидетельствует о фактическом встраивании в вертикаль государственной власти местного самоуправления, порождает зависимость органов местного самоуправления и их должностных лиц от органов государственной власти и, как справедливо отмечается большинством ученых¹³, нарушает ст. 12 Конституции РФ,

¹³ См.: *Пешин Н. Л.* Конституционная реформа местного самоуправления : механизмы встраивания мест-

закрепляющую принцип самостоятельности местного самоуправления. Глава муниципального образования, глава местной администрации будут вынуждены следовать указаниям высшего должностного лица субъекта РФ, что может сказаться на соблюдении интересов населения такого муниципального образования.

Изменения участия населения в осуществлении местного самоуправления и его форм

Главой 4 действующего федерального закона, регламентирующего принципы организации местного самоуправления, устанавливаются следующие институты непосредственной демократии: местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, схода граждан, правотворческая инициатива граждан, инициативные проекты, территориальное общественное самоуправление, староста сельского населенного пункта, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращение граждан в органы местного самоуправления, – а также установлена возможность реализации иных форм непосредственного осуществления и участия населения в местном самоуправлении, не противоречащих законодательству.

Законопроектом № 40361-8 предлагается исключить ряд перечисленных форм, а именно: голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования

ного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 24–30 ; *Гриценко Е. В.* Что же останется от местного самоуправления в единой системе публичной власти? (Проблемы законодательной интерпретации конституционных поправок) // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 50–57 ; *Захаров И. В.* К вопросу о соотношении государственной власти и местного самоуправления в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 11. С. 21–25.

муниципального образования, правотворческую инициативу граждан, обращение граждан в органы местного самоуправления. При этом также необходимо отметить расположение главы, регламентирующей формы непосредственной демократии, – она представлена после регулирования вопросов осуществления местного самоуправления через органы местного самоуправления, что не коррелирует с ч. 2 ст. 130 Конституции РФ и ч. 2 ст. 1 Законопроекта¹⁴.

И если невключение в Законопроект обращений граждан в органы местного самоуправления как формы непосредственной демократии представляется разумным, поскольку правоотношения, связанные с реализацией гражданами права на обращение в органы местного самоуправления регламентированы Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», то с необходимостью исключения иных форм согласиться трудно.

Так, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления представляет собой элемент ответственности указанных лиц при утрате доверия населения, в том числе за ненадлежащее исполнение публичных обязанностей (особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н. В. Витрука к постановлению от 2 апреля 2002 г. № 7-П). Как отмечает профессор Л. А. Нудненко, исключение данной формы непосредственной демократии повлечет за собой «сужение возможностей избирателей влиять на содержание деятельности выборных представителей, ослабление обратных связей между органами местного самоуправления и избирателями, юридически закрепленную безответственность выборных представителей перед местным сообществом»¹⁵. Иными словами, наблюдается тенденция снижения подконтрольности органов местного самоуправления, их должностных лиц населению, и, особенно с учетом предлагаемых в Законопроекте положений

о возможности участия высшего должностного лица субъекта РФ в формировании органов местного самоуправления, назначении и освобождении от должности глав муниципальных образований, местных администраций, не будет преувеличением сказать об усилении ответственности органов местного самоуправления и его должностных лиц перед государственной властью.

Большое беспокойство вызывает упразднение такой формы непосредственной демократии, как голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 131 Конституции РФ изменение границ территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий в порядке, установленном федеральным законом. При этом ст. 5 Европейской хартии местного самоуправления также закрепляет необходимость учета мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в том числе путем проведения референдума. Аналогичной позиции в части значимости проведения референдума придерживался высший судебный орган конституционного контроля РФ, утверждающий, что «по смыслу части 2 статьи 130 Конституции Российской Федерации референдум является наиболее адекватной формой учета мнения населения в случае изменения границ территорий в связи с упразднением муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление» (определения от 1 апреля 2008 г. № 194-О-П, от 6 марта 2008 г. № 214-О-П, от 15 мая 2007 г. № 344-О-П и др.).

Действующая редакция Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает в ряде случаев порядок изменения границ муниципального образования, преобразования муниципальных образований посредством проведения голосования по правилам референдума (ст. 12 и 13). Однако начиная с 2014 г. и особенно ярко это стало проявляться в 2019 г. (т. е. с момента введения новой муниципальной единицы – муниципального округа) законодатель пошел по пути отступления от проведения голосования, требующего соблюдения жесткого

¹⁴ Киреева Е. Ю., Нудненко Л. А. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 3. С. 62–67.

¹⁵ Нудненко Л. А. Личность и государство : конституционно-правовые основы взаимодействия в сфере народовластия : монография. М. : Юрлитинформ, 2021. С. 248–250.

кворума (более 50 % проголосовавших), заменяя ее выражением мнения населения (согласия населения) представительным органом муниципального образования. И если действующим законом о местном самоуправлении голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования сохраняется, то в Законопроект № 40361-8 данная форма непосредственной демократии не включена, а выражение мнения населения в любых случаях будет осуществляться представительным органом муниципального образования.

Сказанное свидетельствует о желании законодателя упростить существующую процедуру изменения границ муниципальных образований и их преобразования с целью быстрого достижения результата таких изменений, хоть и вопреки интересам населения и заложенным Европейской хартией местного самоуправления и сформированным Конституционным Судом РФ положениям.

Наконец, исключение правотворческой инициативы граждан в качестве участия населения в осуществлении местного самоуправления также вызывает вопросы. С одной стороны, как отмечается в юридической литературе, ее реализация не распространена среди граждан¹⁶. С другой стороны, это можно объяснить сложностью в ее осуществлении (высокий порог сбора подписей, отсутствие соответствующего правового регулирования на муниципальном уровне, юридическая неграмотность населения).

Некоторыми правоведами усматривается возможность осуществления указанной формы например через избранного гражданами депутата представительного органа муниципального образования¹⁷. Однако, на наш взгляд, такая форма обращения граждан может не позволить всецело реализовать данное право, поскольку в настоящее время ст. 26 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» гарантирует его реализацию посредством императивного закрепления обязанности органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего муниципального правового акта, рассмотреть данный проект.

Таким образом, наблюдается тенденция сокращения форм реализации граждан своего права на осуществление местного самоуправления, что неизбежно повлечет за собой снижение активности граждан, а в случае отсутствия возможности осуществить голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления – уменьшение подконтрольности указанных лиц населению.

Заключение

Состояние реформирования системы местного самоуправления можно охарактеризовать некоторыми тенденциями. Одной из них является централизация публичной власти в Российской Федерации. При этом данная тенденция получила свое зарождение еще задолго до внесения изменений в Конституцию РФ¹⁸. С принятием поправок в Основной закон страны и Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» усиление вертикали публичной власти набирает обороты, а представленный к рассмотрению Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации Законопроект № 40361-8 в принципе вызывает вопросы о самостоятельности и независимости местного самоуправления.

Кроме того, переход от двухуровневой модели местного самоуправления к одноуровневой, сокращение форм непосредственной демократии вызывает беспокойство в части возможности реализации гражданами своего права на осуществление местного самоуправления. Проводимые законодательные изменения ведут к снижению активности и вовлеченности населения в решение вопросов местного значения, затруднению выражения их интересов, что само по себе противоречит природе самоуправления.

¹⁸ См.: *Благов Ю. В.* Местное самоуправление в системе публичной власти : теоретический аспект // *Вестник Омского университета.* Сер.: Право. 2016. № 1 (46). С. 91.

¹⁶ См.: *Нудненко Л. А.* Перспективы развития федерального законодательства о непосредственной демократии в системе местного самоуправления // *Конституционное и муниципальное право.* 2022. № 11. С. 3–8.

¹⁷ См.: *Михеева Т. Н., Михеев Д. С.* Формы непосредственной муниципальной демократии : грядущие трансформации // *Известия Саратовского университета.* Новая серия. Сер.: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, № 3. С. 307.

Безусловно, в свете внесенных в 2020 г. изменений в Конституцию РФ процесс реформирования местного самоуправления является неизбежным. Вместе с тем, оно должно осуществляться с соблюдением основополагающих конституционных принципов, поиском баланса между самостоятельностью органов местного самоуправления и их сотрудничеством с органами государственной власти, недопустимостью отдаления местного самоуправления от населения.

Библиографический список

- Арапов К. А.* Особенности формирования конкурсной комиссии по отбору кандидатур на должность мэра г. Благовещенска // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2018. № 3. С. 7–10.
- Баженова О. И.* Поправкам(и) к Конституции России : местному самоуправлению быть? // Местное право. 2020. № 3. С. 17–26.
- Благов Ю. В.* Местное самоуправление в системе публичной власти : теоретический аспект // Вестник Омского университета. Сер.: Право. 2016. № 1 (46). С. 85–92.
- Болдырев О. Ю.* Проект нового Закона о местном самоуправлении без самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 2. С. 65–70.
- Брежнев О. В.* Законопроект об общих принципах организации местного самоуправления 2022 г. : новеллы и преемственность в правовом регулировании // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2022. № 2. С. 11–15.
- Выдрин И. В.* Муниципальное право России : учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. 264 с.
- Гриценко Е. В.* Что же останется от местного самоуправления в единой системе публичной власти? (Проблемы законодательной интерпретации конституционных поправок) // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 50–57.
- Дементьев А. Н., Дементьева О. А., Бондарь В. Н.* Территориальная организация местного самоуправления в РФ : тенденции, критерии, перспективы : монография. М. : Норма, 2021. 352 с.
- Захаров И. В.* К вопросу о соотношении государственной власти и местного самоуправления в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 11. С. 21–25.
- Иванов О. Б.* Местное самоуправление после принятия поправок в Конституцию Российской Федерации : перспективы развития, правовое регулирование // Власть. 2021. № 2. С. 118–122.
- Киреева Е. Ю., Худненко Л. А.* Конституционно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 3. С. 62–67.
- Кожевников О. А., Костюков А. Н., Ларищев А. А.* Единая система публичной власти : дискуссионные аспекты нормативной регламентации // Правоприменение. 2022. Т. 6, № 3. С. 49–62.
- Комлев Е. Ю.* Межмуниципальное сотрудничество : некоторые проблемы и перспективы развития в контексте муниципальной реформы // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 9. С. 15–19.
- Малявкина Н. В., Алексикова О. Е., Ястребов А. Е.* Муниципальный округ как средство укрупнения муниципальных образований // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2020. № 1. С. 19–22.
- Маркварт Э.* Современный муниципалитет – фабрика услуг или платформа для гражданского общества // Практика муниципального управления. 2013. № 3. С. 7–15.
- Михеева Т. Н., Михеев Д. С.* Формы непосредственной муниципальной демократии : грядущие трансформации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Сер.: Экономика. Управление. Право. 2022. Т. 22, № 3. С. 304–309.
- Худненко Л. А.* Личность и государство : конституционно-правовые основы взаимодействия в сфере народовластия : монография. М. : Юрлитинформ, 2021. 411 с.
- Худненко Л. А.* Перспективы развития федерального законодательства о непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 11. С. 3–8.
- Пешин Н. Л.* Конституционная реформа местного самоуправления : механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 24–30.
- Сайбулаева С. А.* Публичная власть в Российской Федерации : некоторые вопросы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 17–20.
- Степанов М. М.* Местное самоуправление в контексте конституционной реформы 2020 года // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16, № 5 (126). С. 35–41.
- Хлуднев Е. И.* Проблема отдаления местной власти от населения в свете тенденции к укрупнению муниципальных образований // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2021. № 1. С. 20–22.
- Шугрина Е. С.* Некоторые особенности правового статуса главы муниципального образования в

материалах судебной практики // Юридическое образование и наука. 2018. № 10. С. 37–47.

Шепачев В. А. Конституция Российской Федерации 2020 г. : местное самоуправление в единой

системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 30–36.

Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского

Костюков А. Н., доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой государственного и муниципального права

E-mail: omsk.post@gmail.com

Бурцева С. С., аспирант 2-го курса юридического факультета

E-mail: burtseva.ss.dvfu@gmail.com

Dostoevsky Omsk State University

Kostyukov A. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation; Head, Department of State and Municipal Law

E-mail: omsk.post@gmail.com

Burtseva S. S., 2nd year Post-graduate Student, Faculty of Law

E-mail: burtseva.ss.dvfu@gmail.com

РЕГЛАМЕНТАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ В РОССИИ И ГЕРМАНИИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

Е. А. Раджабова

Воронежский государственный университет

REGULATION OF ADMINISTRATIVE DISCRETION IN RUSSIA AND GERMANY: COMPARATIVE LEGAL RESEARCH

E. A. Radzhabova

Voronezh State University

Аннотация: целью исследования является более глубокое понимание проблемы реализации усмотрения органов публичной администрации и их должностных лиц. Предмет исследования – механизмы правового регулирования административного усмотрения в России и Германии. В процессе написания научной работы были применены как общенаучные методы (анализ теоретических источников, обобщение полученных материалов по изученной теме), так и частно-правовые (сравнительно-правовой и формально-юридический). По результатам исследования на основании анализа научной литературы, обзора отечественного и зарубежного законодательства определены теоретические подходы к пониманию административного усмотрения, а также состояние его правового регулирования в России; исследован немецкий опыт регламентации дискреции и судебный контроль за ее осуществлением; сформулированы предложения по совершенствованию отечественного законодательства в части административно-правового регулирования усмотрения.

Ключевые слова: административное усмотрение, дискреция, правовая регламентация, дискреционное полномочие, административный орган, должностное лицо.

Abstract: the purpose of the study is to provide a deeper understanding of the problem of implementing the discretion of public administration bodies and their officials. The subject of the study is the mechanisms of legal regulation of administrative discretion in Russia and Germany. In the process of writing the scientific work, both general scientific (analysis of theoretical sources, the method of generalization of the materials obtained on the studied topic) and private law (comparative legal and formal legal) methods were applied. According to the results of the study, based on the analysis of scientific literature, a review of domestic and foreign legislation: theoretical approaches to understanding administrative discretion, as well as the state of its legal regulation in Russia are determined; the German experience of regulating discretion and judicial control over its implementation is investigated; proposals for improving domestic legislation in terms of administrative and legal regulation of discretion are formulated.

Key words: administrative discretion, discretion, legal regulation, discretionary power, administrative authority, official.

В настоящий момент российское административное законодательство в части регламентации усмотрения (дискреции) находится «в

зачаточном состоянии»¹. Это свидетельствует о недостаточности правовых гарантий для обеспечения реализации прав, свобод и законных

интересов частных лиц в отношениях с органами исполнительной власти (органов публичной администрации), а также конституционного требования о приоритете прав и свобод человека и гражданина и об обязанности государства соблюдать и защищать эти права (ст. 2 Конституции РФ). Отсутствие надлежащего правового регулирования дискреции органов публичной администрации обуславливает необходимость учета европейского опыта наработки действенных механизмов эффективного функционирования административных органов и обеспечения правовой защищенности граждан и организаций при реализации их прав.

Сравнительно-правовой анализ регламентации административного усмотрения в Германии и России вызывает интерес, поскольку позволяет изучить различные подходы к пониманию данной категории и специфики его правового регулирования за рубежом, что может стать предпосылкой к имплементации в целях дальнейшего совершенствования российского законодательства.

Результаты

Проблематика административного усмотрения достаточно актуальна как в отечественной, так и в зарубежной правовой науке. В частности значительное количество работ посвящены понятию и признакам административного усмотрения², его пределам³, особенностям реализации⁴. При этом проблема регламентации административной дискреции и судебного контроля

за ней остается одной из важнейших и сложнейших в административном праве⁵.

При рассмотрении интересующей нас проблематики в первую очередь необходимо выделить существующие в российской правовой науке подходы к определению понятия «административное усмотрение» и определить правовые основы его существования.

I. Теоретические подходы к определению понятия «административное усмотрение». В настоящее время в отечественной правовой науке не сформировалось единого понимания административного усмотрения. Ряд исследователей отождествляют различные по сущностной нагрузке понятия: административное усмотрение называют «дискреционным полномочием», «дискрецией», «административной дискрецией», «собственным усмотрением», «свободой усмотрения», «дискреционным усмотрением» и т. д. При этом существует значительное множество теоретически обоснованных вариантов определения административного усмотрения, но важно подчеркнуть, что они сформулированы в отсутствие четкой позиции законодателя по данному вопросу.

Так, под административным усмотрением понимается: решение, принятое уполномоченным субъектом, или сложившееся у него мнение, исходящее из имеющихся у данного субъекта вариантов и предпосылок принятия решения⁶; оценка фактических обстоятельств, основания (критерии) которой не закреплены в правовых нормах достаточно полно или конкретно⁷; свобода выбора варианта полномочного субъекта на основе его мыслительной деятельности со-

² См.: *Оносов Ю. В.* К вопросу о признаках административного усмотрения // Российская юстиция. 2021. № 3. С. 48–51; *Пуделька Й.* Понятие усмотрения в административном праве Германии и его отграничение от судебного усмотрения // Вестник СПбГУ. Право. 2017. Т. 8. Вып. 4. С. 443–451.

³ См.: *Чабан Е. А.* Пределы административного усмотрения (дискреции) органов исполнительной власти в процессе принятия управленческого решения. М.: National Research, 2019. 152 с.; *Желонкина Е. А.* Административное усмотрение как форма выражения дискреции государственной власти // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2015. № 2 (5). С. 36–39.

⁴ См.: *Оносов Ю. В.* Об административном усмотрении в деятельности органов исполнительной власти // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2021. Т. 12, № 2 (44). С. 176–182.

⁵ См.: *Соловей Ю. П.* Подлежит ли судебной проверке целесообразность дискреционного административного акта? // Ежегодник публичного права. 2017. С. 80–101; *Давыдов К. В.* Дискреция и ошибки законодателя // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 2. С. 57–65; *Leszczynski, Leszek and Adam Szot.* Discretionary Power of Public Administration: Its Scope and Control (Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften, 1st, New ed., 2017. 288 p.); *Ralf Leithoff.* Introduction to the Public Administrative Jurisdiction in Germany // HRVATSKA JAVNA UPRAVA. 2006. P. 23–34.

⁶ См.: *Никитин А. А.* Усмотрение в праве и его признаки. Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 6. С. 35.

⁷ См.: *Соловей Ю. П.* Судебный контроль за административным усмотрением // Ежегодник публичного права – 2015: Административный процесс. М.: Инфотропик Медиа, 2017. С. 280–289.

вершить действие или воздержаться от его совершения⁸; мотивированный выбор для принятия правомерных решений и совершения действий правомочным субъектом в рамках его компетенции⁹; процесс поиска единственно правильного решения в случаях, когда действующие предписания отсутствуют или явно не удовлетворены¹⁰; деятельность субъектов права в пределах властных полномочий по выбору субъективно-оптимального решения, а также результат этой деятельности¹¹; субъективное право или правомочие¹².

Таким образом, в современных научных исследованиях административное усмотрение определяется как решение, выбор, правомочие, деятельность, оценка, процесс, при этом их полисемантичесность не способствует четкому восприятию и анализу одного из важных понятий административного права. Не уделяется достаточного внимания смысловому значению исследуемого понятия и в нормативно-правовых актах: легальное определение отсутствует.

II. Правовые основы существования дискреции: дискреционные нормы. Обзор российского законодательства позволяет заключить, что в ряде случаев предоставление органу исполнительной власти определенного выбора (действовать или бездействовать, и если действовать, то каким образом), вытекает из конструкции правовой нормы. Речь идет о таких нормах, которые прямо закрепляют (либо предполагают) возможность публично-властным субъектам действовать по собственному усмотрению. Особенность данных норм состоит в

том, что в них отсутствует конкретная модель поведения субъектов.

Во-первых, это предписания, определяющие полномочия по формуле «может», «вправе», «по усмотрению», «по своему внутреннему убеждению», «по собственной инициативе».

Во-вторых, это предписания, носящие абстрактно-общий, относительно-определенный, неопределенный характер. Например, нормы, закрепляющие функции или компетенции административных органов («формирует», «осуществляет общее руководство», «обеспечивает защиту», «решает вопросы», «создает условия» и т. д.)

В-третьих, это нормативные конструкции с оценочными понятиями и категориями («достойная жизнь», «уважительные причины», «высокие достижения» и т. д.), предоставляющие определенную свободу в толковании правовой нормы посредством возможности наполнения термина собственным содержанием в зависимости от ситуации.

Как справедливо отмечает Ю. П. Соловей, дискреционные полномочия, предоставленные публичной администрации законодателем посредством использования формулы «по усмотрению», свидетельствуют о «минимальной степени правовой связанности публичной администрации в решении соответствующих вопросов»¹³. Проблема состоит в том, что должностное лицо, действуя по собственному (допускаемое законом) усмотрению, в некоторых случаях может выходить за пределы права, оставаясь при этом в рамках закона.

III. Правовое регулирование и судебный контроль. В российской правовой системе отсутствуют законодательные акты, устанавливающие принципы осуществления усмотрения и критерии судебной оценки дискреционных актов. Что касается судебной практики, то она пошла по пути признания усмотрения как права, возможности, свободы выбора, но не как обязанности: «реализация дискреционных полномочий органа, которые могут быть реализованы при наличии соответствующей необходимости, не

⁸ См.: *Слюсарева Т. Г.* Административное усмотрение в деятельности государственных служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 8.

⁹ См.: *Чабан Е. А.* Административное право : в 10 т. Т. 3 : Теория административного усмотрения. М. : Изд-во НП «Евразийская академия административных наук», 2014. С. 18.

¹⁰ См.: *Марков П. В.* Право и усмотрение : правовое и неправовое усмотрение // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2011. № 2. С. 41.

¹¹ См.: *Оносов Ю. В.* О комплексном подходе к исследованию усмотрения в праве // Сибирское юридическое обозрение. 2020. Т. 17, № 1. С. 15.

¹² См.: *Кириллова А. Д.* Дискреционные полномочия в правоприменительной деятельности органов государственной власти // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. Вып. 2, ч. II. Юридические науки. Тула : Изд-во ТулГУ, 2017. С. 85.

¹³ Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России : в 12 т. Т. 8. Административное право в системе современного российского права : монография / под ред. Р. Л. Хачатурова, А. П. Шергина. М. : Юрлитинформ, 2022. С. 416.

может рассматриваться как его обязанность»¹⁴. В связи с чем суд не вправе признать дискреционные акты административных органов незаконными – последнее означает «ограничение права органа исполнительной власти и его должностных лиц на самостоятельное решение вопросов в пределах предоставленных законодательством Российской Федерации полномочий и нарушает установленный ст. 10 Конституции Российской Федерации принцип разделения властей»¹⁵.

Отсутствие законодательных норм и дополнительных разъяснений судов по поводу того, какие вопросы суд должен выяснить при проверке дискреционных административных актов, приводит к тому, что административное усмотрение находится вне поля судебного контроля.

VI. Административное усмотрение в Германии: основы правового регулирования. В административном праве Германии определены два способа осуществления государственно-управленческой (административной) деятельности: связанное законом государственное управление и свободное государственное управление (административное усмотрение).

Связанное законом государственное управление означает четкое правовое регулирование деятельности административных органов, установленное законом; отсутствие свободы усмотрения; определение полномочий по формуле «обязан», «должен», «следует». Например, согласно ч. 1 ст. 68 Баварского строительного кодекса от 14 августа 2007 г. «разрешение на строительство должно быть выдано, если проект строительства не противоречит государственно-правовым нормам, которые должны быть рассмотрены в процессе получения разрешения на строительство»¹⁶.

Свободное государственное управление (административное усмотрение) отличается от связанного тем, что административный орган имеет право на определенную свободу действий при принятии решения, т. е. он может применить или не применить соответствующую норму права; полномочия определяются по формуле «мо-

жет», «вправе», «уполномочен», «разрешено». Например, в соответствии с ч. 1 § 15 раздела III Закона о собраниях (Versammlungsgesetz) собрание *может быть* запрещено, если оно представляет угрозу общественному порядку или безопасности.

Возможность административного усмотрения установлена Законом об административном судопроизводстве от 25 мая 1976 г. Согласно § 40 если орган государственного управления правомочен действовать по собственному усмотрению, то это право *он обязан* осуществлять в соответствии с целью предоставленных полномочий и соблюдать установленные законом границы действия по усмотрению¹⁷. Данная норма дублируется в иных законодательных актах Германии (например, в Налоговом кодексе, в Законе о полиции, в Законе о структуре и полномочиях административных органов и др.)

Органы исполнительной власти часто реализуют административное усмотрение в соответствии с законом, при этом административные суды в соответствии с § 114 Закона ФРГ 1960 г. «Об административно-судебном процессе» обладают полномочиями по проверке правомерности административных актов, принятых как на основании прямого указания закона, так и по усмотрению административного органа. В силу названной нормы, если административный орган действовал по своему усмотрению, то суд проверяет, не превышены ли пределы усмотрения, соответствует ли форма, в которой реализовано право на усмотрение, цели предоставленных полномочий.

Чтобы ответить на вопрос о том, когда можно признать дискреционное решение незаконным, прецедентное право и немецкая правовая наука, опираясь на положения упомянутых законодательных актов, определили дискреционные ошибки, наличие которых устанавливают административные суды:

1) неиспользование усмотрения (Ermessensnichtgebrauch): административный орган или должностное лицо ошибочно считает себя не обладающим дискрецией. Например, полиция отказывается принимать меры против собственника, несмотря на непосредственную угрозу обрушения крыши дома, потому что, по их мне-

¹⁴ См.: Решение Костромского областного суда от 16 сентября 2020 г. по делу № 2А-172/2020. URL: <https://sudact.ru>

¹⁵ Там же.

¹⁶ URL: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVO>

¹⁷ URL: https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/_41.html

нию, это может сделать только орган, осуществляющий надзор в сфере строительства;

2) превышение пределов усмотрения (*Ermessensüberschreitung*): пределы определяются не только законом, но и основными принципами (например, право на равное отношение к равным случаям означает, что если должностное лицо предоставляет определенные разрешения при определенных обстоятельствах, то он должен так поступать всегда). Дискреционные нормы закона, предоставляющие административным органам усмотрение, позволяют последним выбирать из ряда альтернативных решений одно, в случае выбора варианта, не включенного в диапазон, административный орган действует незаконно – нарушает пределы усмотрения;

3) злоупотребление усмотрением (*Ermessensfehlgebrauch*). Например, случаем злоупотребления будет решение, носящее дискриминационный характер.

Таким образом, административный суд отменяет дискреционный акт только в том случае, если допущена дискреционная ошибка.

Важно отметить, что при определении пределов административного усмотрения суды руководствуются как нормами национального законодательства (отмеченными нами выше), так и международными стандартами ограничения дискреционных полномочий, предусмотренными рекомендациями Комитета министров Совета Европы, а также документами Венецианской комиссии и решениями Европейского суда по правам человека.

Среди основных рекомендаций Комитета министров Совета Европы, которые должен применять суд, необходимо отметить следующие акты:

– Резолюция (77) 31 Комитета министров Совета Европы от 28 сентября 1977 г. «О защите лиц в отношении действий органов административной власти», в которой определяются принципы осуществления административных процедур: право быть выслушанным, доступ к информации, правовая поддержка и бесплатная правовая помощь, изложение мотивов, указание средств правовой защиты;

– Рекомендация (80) 2 Комитета министров Совета Европы от 11 марта 1980 г. «О реализации дискреционных полномочий органами административной власти», целью которой является

содействие защите прав, свобод и интересов физических и юридических лиц от произвола или любого другого ненадлежащего использования дискреционных полномочий органами публичной администрации. Рекомендация определяет понятие дискреционных полномочий, устанавливает принципы их осуществления;

– Рекомендация (87) 16 Комитета министров Совета Европы от 17 сентября 1987 г. «Об административных процедурах, затрагивающих большинство заинтересованных лиц», которая является логическим продолжением упомянутых рекомендательных актов и касается административной процедуры, связанной с проведением отдельных мероприятий или принятием решений ненормативного характера – административных актов, принятых на основании осуществления дискреционных полномочий, которые по своему характеру непосредственно затрагивают права, свободы или интересы лиц. Эти лица условно разделены на тех, кому адресуется акт; тех, кто хотя и не является адресатами акта, но их права, свободы или интересы могут быть затронуты решением; и тех, кто имеет коллективный интерес;

– Рекомендация (91) 1 Комитета министров Совета Европы относительно административных санкций, которая применяется к административным актам, предусматривающим наложение взысканий на лиц в связи с их неправомерным поведением в виде штрафа или любой другой карательной меры денежного или иного (не материального) характера;

– Рекомендация (2004) 5 Комитета министров Совета Европы государствам-членам относительно проверки законопроектов, действующих законов и административной практики на соответствие стандартам, изложенным в Европейской конвенции по правам человека.

Заключение

Исследование проблемы регламентации административного усмотрения в России и Германии позволяет сделать некоторые выводы. В правовой доктрине России и Германии понятие административного усмотрения имеет различные коннотации и выражает различные тенденции административно-правового регулирования. Современное состояние регламентации дискреции в России характеризуется следующими недостатками: отсутствием легальной дефи-

ниции и единообразного подхода к определению понятия в правовой науке; непризнанием и искаженным пониманием усмотрения, что создает риски нарушений правовых ценностей со стороны органов исполнительной власти и их должностных лиц; отсутствием эффективного механизма и четких границ и принципов осуществления административного усмотрения, контроля за его реализацией. Как следствие, процесс реформирования административной системы в целом нельзя назвать эффективным. Механизм применения административного усмотрения органов исполнительной власти и их должностных лиц и обеспечения эффективной деятельности органов публичной администрации требует совершенствования.

В Германии усмотрению как административно-правовой категории на законодательном уровне придается большее значение, чем в России. Положения немецкого законодательства в части регламентации дискреции отличаются от отечественного прежде всего большей детализацией и конкретностью, стандартизацией, закреплением общих принципов административной деятельности (административных процедур) и установлением судебного контроля над дискреционными актами. Последнее представляется перспективным и для российского административного права. Ведь изучение, признание положительного опыта зарубежного правового регулирования реализации дискреции и последующая имплементация соответствующих механизмов в национальное законодательство позволит повысить уровень защиты прав, свобод и интересов частных лиц в отношениях с органами исполнительной власти.

Библиографический список

Давыдов К. В. Дискреция и ошибки законодателя // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 2. С. 57–65.

Желонкина Е. А. Административное усмотрение как форма выражения дискреции государственной власти // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2015. № 2 (5). С. 36–39.

Кириллова А. Д. Дискреционные полномочия в правоприменительной деятельности органов государственной власти. Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. Вып. 2, ч. II. Юридические науки. Тула : Изд-во ТулГУ, 2017. С. 81–87.

Марков П. В. Право и усмотрение : правовое и неправовое усмотрение // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2011. № 2. С. 34–41.

Никитин А. А. Усмотрение в праве и его признаки // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 6. С. 34–41.

Оносов Ю. В. К вопросу о признаках административного усмотрения // Российская юстиция. 2021. № 3. С. 48–51.

Оносов Ю. В. Об административном усмотрении в деятельности органов исполнительной власти // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2021. Т. 12, № 2 (44). С. 176–182.

Оносов Ю. В. О комплексном подходе к исследованию усмотрения в праве // Сибирское юридическое обозрение. 2020. Т. 17, № 1. С. 11–16.

Пуделька Й. Понятие усмотрения в административном праве Германии и его отграничение от судебного усмотрения // Вестник СПбГУ. Право. 2017. Т. 8, вып. 4. С. 443–451.

Соловей Ю. П. Подлежит ли судебной проверке целесообразность дискреционного административного акта? // Ежегодник публичного права – 2017 : Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М. : Инфотропик Медиа, 2017. С. 80–101.

Соловей Ю. П. Судебный контроль за административным усмотрением // Ежегодник публичного права – 2015: Административный процесс. М. : Инфотропик Медиа, 2017. С. 280–289.

Слюсарева Т. Г. Административное усмотрение в деятельности государственных служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 26 с.

Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России : в 12 т. Т. 8. Административное право в системе современного российского права : монография / под ред. Р. Л. Хачатурова, А. П. Шергина. М. : Юрлитинформ, 2022. 736 с.

Чабан Е. А. Пределы административного усмотрения (дискреции) органов исполнительной власти в процессе принятия управленческого решения. М. : National Research, 2019. 152 с.

Чабан Е. А. Административное право : в 10 т. Т. 3 : Теория административного усмотрения. М. : Изд-во НП «Евразийская академия административных наук», 2014. 280 с.

Leszczynski, Leszek and Adam Szot. Discretionary Power of Public Administration : Its Scope and Control. Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften, 1st, New ed., 2017. 288 p.

Ralf Leithoff. Introduction to the Public Administrative Jurisdiction in Germany // HRVATSKA JAVNA UPRAVA. 2006. P. 23–34.

Воронежский государственный университет
Раджабова Е. А., преподаватель кафедры конституционного и муниципального права
E-mail: rajabovae@yandex.ru

Voronezh State University
Radzhabova E. A., Lecturer of the Department of Constitutional and Municipal Law
E-mail: rajabovae@yandex.ru

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА БЮДЖЕТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ГОСУДАРСТВА

А. Е. Лебедева (Скачкова)

*Санкт-Петербургский межрегиональный центр профессионального обучения
прокурорских работников федеральных государственных гражданских служащих*

PROSECUTOR'S SUPERVISION OF THE BUDGETARY ACTIVITIES OF THE STATE

A. E. Lebedeva (Skachkova)

*St. Petersburg Interrregional Center for Professional Training of Prosecutorial Staff
of Federal State Civil Servants*

Аннотация: в статье прокурорских работников федеральных государственных гражданских служащих исследован вопрос обеспечения режима законности в бюджетной сфере. Автор представляет видение контрольной деятельности в бюджетной сфере, заявляет о ключевой роли органов прокуратуры. В работе определены предмет, пределы прокурорского надзора и меры, принимаемые по восстановлению режима законности в бюджетной сфере, а также отмечены потребности во взаимодействии органов прокуратуры и органов, выполняющих контрольные функции в целях обеспечения режима законности в бюджетной сфере.

Ключевые слова: бюджетные правоотношения, бюджетная деятельность, обеспечение режима законности, контрольная функция в бюджетной сфере, прокуратура Российской Федерации.

Abstract: the author explores the issue of ensuring the rule of law in the public sector. Represents the vision of control activities in the budgetary sphere. Declares the key role of the Prosecutor's office. Defines the subject, limits of prosecutorial supervision and measures taken to restore the rule of law in the budgetary sphere. Notes the need for cooperation between the Prosecutor's office and the bodies performing control functions in order to ensure the rule of law in the budgetary.

Key words: budgetary legal relations, budgetary activity, ensuring the rule of law, control function in the budgetary sphere, Prosecutor's Office of the Russian Federation.

В формировании и развитии современного общества определяющую роль играет государственное управление, осуществляемое в рамках избранной властью экономической и социальной политики. Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству (Российской Федерации) осуществлять экономическое и социальное регулирование, является финансовая система общества, главным звеном которой служат бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. Эффективность государственного устройства, национальная экономи-

ческая безопасность страны, по нашему мнению, в значительной степени определяется состоянием режима законности в бюджетной сфере¹.

Контроль «неразрывно связан с понятием законности, так как одной из главных его целей является проведение в жизнь требований организации общественной жизни, которые зафиксированы в положениях закона»². В настоящий момент создана система финансово-бюджетно-

¹ См.: Экономическая и национальная безопасность : учебник / под ред. Е. А. Олейникова. М. : 2005. С. 128.

² Бессарабов В. Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М. : 2001. С. 72.

го и иного контроля в бюджетной сфере. Однако мы полагаем, что главенствующее место в обеспечении режима законности в бюджетной сфере сохраняется за органами прокуратуры.

Прокуратура Российской Федерации – единая централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование, участие в рассмотрении дел судами в соответствии со своими полномочиями и иные функции.

Прокуратура РФ, согласно п. «о» ст. 71 Конституции РФ, находится в исключительном ведении Российской Федерации. Глава 7 Конституции России «Судебная власть и прокуратура» приведена в соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»³, что возвращает понимание прокуратуры как высшей надзорной инстанции страны.

Обеспечение режима законности в бюджетной сфере, соответственно предмету деятельности, осуществляется прокурорами, надзирающими за исполнением законов и законностью правовых актов в бюджетной сфере (далее также – общий надзор), надзирающими за оперативно-розыскной деятельностью при осуществлении оперативно-розыскных мероприятий по фактам готовящихся, совершаемых либо совершенных преступлений в бюджетной сфере, надзирающими за расследованием преступлений в бюджетной сфере на досудебной стадии уголовного судопроизводства, государственными обвинителями, прокурорами в судебных стадиях уголовного судопроизводства, прокурорами, участвующими в гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве по делам, связанным с бюджетными спорами и нарушениями бюджетного законодательства. Законность в бюджетной сфере составляет предмет надзора как территориальных, так и специализированных органов прокуратур. Ключевое место в обеспечении режима законности в бюджетной сфере отведено прокурорскому надзору за исполнением законов и законностью право-

вых актов в бюджетной сфере (прокурорскому надзору за исполнением бюджетного законодательства).

Научный интерес и правоприменительные потребности заключаются в определении места и роли прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов в дифференциации с контролем (надзором) в бюджетной сфере.

Законодатель определяет цели деятельности органов прокуратуры в п. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации») как обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых интересов общества и государства. Соответственно вся деятельность органов прокуратуры определяется с позиции достижения установленной цели⁴. Это отдельный аспект научно-практических исследований с позиции достаточности предоставленных органам прокуратуры полномочий по достижению цели деятельности прокуратуры в бюджетной сфере. Раскрывая деятельность органов прокуратуры по обеспечению режима законности в бюджетной сфере, полагаем необходимым прежде всего определить правовую основу, сформулировать предмет и пределы прокурорского надзора.

В соответствии с ч. 1 ст. 129 Конституции России полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом. Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации регламентируется Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Анализ правовых положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» позволяет определить совокупность правовых норм, регулирующих рассматриваемую функциональную деятельность, к которой относятся ст. 21–25.1 (глава 1, как базовая совокупность норм), ст. 26–28 (глава 2, как особая группа правовых норм, относящаяся ко всем основным функциям прокуратуры), а также п. 2, 2.1 ст. 4, 5, 6, 7, 9, 9.1, 10 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

³ URL: www.pravo.gov.ru

⁴ См.: Тихомиров М. Ю. Теория компетенции. М. 2004, С. 125.

Вместе с тем современное законодательство расширяет конституционные положения иными законами. Правовые положения п. 1 ст. 1, 21, 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» конкретизируются ст. 63 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (ранее – ст. 27 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Данная статья устанавливает, что прокуратура Российской Федерации (далее – органы прокуратуры) осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов РФ органами государственной власти субъектов РФ и должностными лицами органов государственной власти субъектов РФ, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов, координирует деятельность органов государственного контроля (надзора) по планированию и проведению проверок деятельности органов государственной власти субъектов РФ и должностных лиц органов государственной власти субъектов РФ и т. д. Кроме того, в соответствии со ст. 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прокуратура Российской Федерации координирует деятельность органов государственного контроля (надзора) по планированию и проведению проверок в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Одновременно в соответствии с ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» прокурору субъекта РФ предоставлено право законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ.

Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ) в настоящее время предусматривает в ст. 264.11, что по предложению председателя Государственной Думы либо по собственной инициативе Генеральный прокурор Российской Федерации может выступить или представить доклад с анализом рассмотренных в течение

отчетного финансового года дел, связанных с бюджетными спорами и нарушениями бюджетного законодательства Российской Федерации. В первоначальной редакции БК РФ (от 31 июля 1998 г.) такое полномочие, согласно п. 2 ст. 279, носило обязательный характер при рассмотрении отчета об исполнении федерального бюджета. Государственная Дума заслушивала доклад Генерального прокурора Российской Федерации о соблюдении законности в области бюджетного законодательства. Одновременно также ранее согласно п. 5 ст. 272, п. 2 ст. 273 БК РФ предусматривалось, что представительный орган принимает решение по отчету об исполнении бюджета после получения результатов проверки указанного отчета, проведенной соответствующими контрольными органами. Представительный орган имеет право обратиться в органы прокуратуры Российской Федерации для проверки обстоятельств несоответствия исполнения бюджета принятому закону (решению) о бюджете в случае превышения прав, предоставленных органу, исполняющему бюджет, БК РФ и законом (решением) о бюджете, по сокращению расходов, перемещению ассигнований и блокировке расходов и привлечения к ответственности виновных должностных лиц. Если отчет об исполнении бюджета отклоняется представительным органом по названным обстоятельствам, то указанный орган имеет право обратиться в прокуратуру Российской Федерации для проверки обстоятельств нарушения бюджетного законодательства и привлечения к ответственности виновных должностных лиц. Данные правовые положения были ориентированы на обеспечение режима законности на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации. Равным образом признаны утратившими силу п. 1 ст. 130, п. 1 ст. 136 БК РФ в части правового основания для предоставления межбюджетных трансфертов при условии соблюдения органами государственной власти субъектов РФ, муниципальных образований бюджетного законодательства и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах. Исключение, корректировка названных правовых положений принесли политические изменения в рассматриваемой сфере деятельности прокуратуры, но не изменили полномочий прокурора, предусмотренных ст. 7 «Участие прокуроров в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной

власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления», ст. 10 «Рассмотрение и разрешение в органах прокуратуры заявлений, жалоб и иных обращений» Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Законодательство о противодействии коррупции определяет прокуратуру как центральный орган в сфере противодействия коррупции, относит бюджетную сферу к наиболее подверженным коррупционным проявлениям, особо выделяя обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд и проблематику нецелевого использования бюджетных средств, хищения бюджетных средств и средств, выделенных из бюджета, и одновременно возлагает на прокуратуру проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, также дополнительно указывая бюджетное законодательство. Одновременно дополнительные полномочия прокурора предусмотрены процессуальным законодательством и др.

Н. Д. Бут отмечает, что в ряде научных трудов учеными была проделана большая работа по обобщению и анализу имеющихся мнений о предмете прокурорского надзора. И в первую очередь в их числе следует отметить исследования А. Д. Берензона⁵, В. В. Гаврилова⁶, А. Ф. Козусева⁷ и А. Х. Казариной⁸, которые тщательно систематизировали имеющиеся в литературе суждения о предмете прокурорского надзора, его пределах, задачах, объекте и субъекте. Важное значение для понимания предмета так называемого «общего» надзора прокуратуры в сфере экономики имеют также работы А. И. Алексеева, В. И. Баскова, С. Г. Березовской, А. Д. Бе-

⁵ См.: Берензон А. Д. Основные направления совершенствования общего надзора советской прокуратуры : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1977.

⁶ См.: Гаврилов В. В. Сущность прокурорского надзора в СССР. Предмет, объект, функция, компетенция / под ред. О. И. Новоселова. Саратов, 1984.

⁷ См.: Козусев А. Ф. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности. М., 2001.

⁸ См.: Казарина А. Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.

рензона, И. С. Викторова, Ю. Е. Винокурова, В. В. Гаврилова, В. Н. Григоренко, В. Г. Даева, В. В. Долежана, С. А. Емельянова, А. Ф. Козлова, Б. В. Коробейникова, Д. В. Кречетова, В. Г. Мелкумова, Л. А. Николаевой, С. Г. Новикова, В. П. Рябцева, В. Г. Розенфельда, В. Б. Ястребова.

Убедительной видится позиция Н. Субановой⁹, согласно которой определение предмета прокурорского надзора как сферы общественных отношений, на регулирование которых направлена деятельность прокурора, представляющей собой соответствие закону действий (бездействия) поднадзорных органов и лиц, а также издаваемых ими актов¹⁰, является ключевым моментом для уяснения смысла и характера деятельности прокурора, отграничения ее от функций иных государственных органов. Поэтому исследованию этого института уделено значительное внимание в теории прокурорского надзора¹¹.

Предмет прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов определен в ст. 21, 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

При этом следует заметить, что прокуратура осуществляет надзор не за законностью правоотношений, а за законностью правоприменительной деятельности.

Это означает более широкий спектр правового регулирования, исполнение которого составляет предмет прокурорского надзора. Принимая во внимание, что бюджетная деятельность государства относится к публичным сферам правового регулирования, деятельность государства (его публично-правовых образований, уполномоченных лиц) схематично определяется следующим образом: правовое регулирование; собственно деятельность; контроль

⁹ См.: Субанова Н. В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.

¹⁰ См., например: Басков В. И., Коробейников Б. В. Курс прокурорского надзора. М., 2001. С. 16–20.

¹¹ Альбицкий П. Д. Вопросы общего надзора в практике советской прокуратуры. М., 1956. С. 53–54, 56–66 ; Берензон А. Д. Указ. соч. С. 9 ; Гаврилов В. В. Указ. соч. ; Чурилов А. В. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора. М., 1999. С. 34–39 ; Лебединский В. Г. Советская прокуратура и ее деятельность в области общего надзора. М., 1954. С. 66–77 ; Казаков С. Нельзя объять необъятное // Законность. 2000. № 3. С. 25–27.

(надзор) за законностью деятельности; документирование, учет, отчетность; информирование. При этом с учетом юридической техники правового регулирования эта классификация деятельности предполагает разделение на две составляющие: по обеспечению режима законности в бюджетной сфере (обеспечение бюджетной деятельности); бюджетная процессуальная деятельность. Бюджетная процессуальная деятельность, как любая иная процессуальная деятельность, имеет свои стадии.

Следовательно, предмет прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства (по факту относится к исполнению законов (законодательства) в бюджетной сфере) составляет исполнение лицами, перечисленными в ст. 21, 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»:

- конституционных норм (ст. 2, 18 Конституции РФ, а также норм, определяющих публичные функции ст. 71, 72, 12, 130 Конституции РФ) и принятых в исполнение их федеральных законов от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», что образует сущность публичных обязательств, расходных обязательств бюджетов соответствующего уровня бюджетной системы (ст. 65 БК РФ) и экономическую основу публично-правового образования соответствующего уровня Российской Федерации; норм конституционной ответственности (п. 16 ст. 19, ст. 14, 29 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», ст. 70, 73, 74, 77 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»);

- бюджетного законодательства РФ (норм, аккумулированных в БК РФ, и норм, принятых во исполнение ст. 2, 3 БК РФ, в том числе субуровневых правовых норм публично-правовых образований Российской Федерации, образующих как регулятивные, так и охранительные нормы);

- законодательства, регулирующего документирование (делопроизводство), бюджетно-бухгалтерский и иной учет, отчетность;

- законодательства в сфере информирования и информационного обеспечения, публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

- законодательства об административных правонарушениях как охранительных норм бюджетных правоотношений со специальными составами, предусмотренными ст. 15.14–15.15.16 Кодекса об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП РФ) (ст. 28.4 КоАП РФ);

- гражданского законодательства, как с позиции участия субъектов публичного права в гражданско-правовых отношениях (ст. 124–125 ГК РФ) и, соответственно, оценки заключенных ими государственных (муниципальных) контрактов для обеспечения государственных муниципальных нужд, оборонный заказ, иных договоров и сделок, так и с позиции применения мер гражданско-правовой ответственности для восстановления режима законности в бюджетной сфере (ст. 45 ГПК РФ, ст. 39 КАС РФ, ст. 52 АПК РФ);

- уголовного законодательства как охранительных норм бюджетных правоотношений, со специальными составами, предусмотренными ст. 285.1, 285.2, 285.4–285.6 УК РФ и др. (ст. 37 УПК РФ);

- иных норм, направленных на соблюдение режима законности в бюджетной сфере.

Изложенное позволяет определить, что предмет прокурорского надзора составляют (в установленных пределах):

- соблюдение прав, свобод человека и гражданина РФ на получение гарантированных конституционными положениями публичных нормативных обязательств и государственных (муниципальных) публичных услуг, законных интересов как мер государственной поддержки значимых социально-экономических сфер предпринимательской, иной приносящей доход деятельности;

- легитимность правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, муниципальных образований, их должностных лиц о бюджетном устройстве и бюджетном процессе и т. д.;

- легитимность бюджетов субъектов РФ, территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов;

легитимность бюджетной процессуальной деятельности государства (его публично-правовых образований, органов и должностных лиц, федерального уровня);

легитимность деятельности участников бюджетного процесса и иных лиц, вовлеченных в бюджетное финансирование при исполнении бюджетов бюджетной системы, бюджетном финансировании;

легитимность, эффективность реализации предоставленных полномочий органам финансово-бюджетного контроля и иными лицами, наделенными контрольной функцией в бюджетной сфере;

легитимность, своевременность и полнота перечисления средств бюджета их получателями и иными лицами, получающими средства из бюджета;

целевое использование бюджетных средств их получателями и иными лицами, получающими средства из бюджета.

Пределы прокурорского надзора за бюджетной деятельностью государства, определяются, во-первых, в силу субъектного состава сторон бюджетных правоотношений¹², согласно ст. 21, 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», однако имеют место и иные существенные критерии. Пределы прокурорского надзора относятся к фундаментальным вопросам теории прокурорской деятельности, но утверждать их незыблемость представляется ошибочным. Уяснение пределов прокурорского надзора, как правило, связано с разрешением вопроса о наличии правовых оснований для вмешательства органов прокуратуры. Как ранее отмечалось, при едином функциональном назначении органов прокуратуры, имеет место конкретизация предмета по основным функциональным направлениям деятельности и возникает научная градация пределов прокурорской деятельности на внешние и внутренние.

Внешние пределы характерны для прокуратуры в целом, а внутренние вызваны внутренним разграничением компетенции прокуроров различных функциональных и отраслевых специализаций, уровней структуры органов прокуратуры и относятся в большей мере к вопросам организации деятельности прокуратуры, где

¹² См.: Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права. Саратов, 1979.

значимым аспектом является внутриведомственное взаимодействие.

Внешние базовые пределы прокурорского надзора заключаются в следующем:

1) органы прокуратуры не осуществляют надзор за законностью федеральных конституционных законов, федеральных законов; за законностью правовых актов и деятельностью Федерального Собрания, Президента РФ, за исполнением законов Правительством РФ (согласно п. 3 ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в случае несоответствия постановлениям Правительства РФ Конституции РФ и законам РФ Генеральный прокурор Российской Федерации информирует об этом Президента РФ), за деятельностью судебных органов (прокуратура обеспечивает участие прокурора в суде в рамках соответствующего процессуального закона); за законностью деятельности физических лиц, не обладающих статусом должностного лица в органах и организациях, перечисленных в ст. 21, 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», за исключением случаев, прямо предусмотренных законом;

2) прокуратура не осуществляет надзор за исполнением диспозитивных норм, только за исполнением правовых норм носящих императивный характер и содержащихся в законах¹³; при осуществлении надзора органы прокуратуры не оценивают вопросы целесообразности осуществления деятельности, предмет надзора составляет только законность и антикоррупционность;

3) не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность;

4) не подменяют иные органы публичной власти и прежде всего органы, которые осуществляют контроль за соблюдением прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Приведенные внешние пределы надзора можно назвать сложившимися в теории прокурорской деятельности, доктринальными, однако их проявление при осуществлении прокурорского надзора за исполнением бюджетного за-

¹³ При этом верным будет утверждение, что прокуратура осуществляет надзор за исполнением законодательства, а именно законов и иных принятых во исполнение подзаконных правовых актов, составляющих основу определенной деятельности, однако только в единстве с нормами закона.

конодательства имеет значимые особенности, что требует их анализа и переосмысления, в том числе с учетом потребностей в совершенствовании действующего законодательства для достижения поставленных перед органами прокуратуры целей.

Внешние пределы прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства:

– прокуратура не надзирает за законностью и антикоррупционностью федерального закона о федеральном бюджете, федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов, а также федеральных законов об утверждении отчетов об исполнении названных бюджетов, равно как и иных правовых актов, принимаемых высшими уровнями федеральной государственной власти в бюджетной сфере. Иными словами, относительно федерального уровня публичной власти Российской Федерации предмет прокурорского надзора составляют законность и антикоррупционность правовых актов и деятельность федеральных органов исполнительной власти, исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

– прокуратура не надзирает за реалистичностью расчетов доходов и расходов (ст. 37 БК РФ) в случае отсутствия законодательного императивного установления порядка расчетов, однако в предмет прокурорской проверки включаются вопросы наличия установленных законом документов, подтверждающих реалистичность доходов и расходов (ст. 184.1 БК РФ);

– эффективность использования бюджетных средств составляет предмет прокурорского надзора как соблюдение участниками бюджетного процесса, основополагающего принципа бюджетной системы, предусмотренного ст. 34 БК РФ, выражающегося в исполнении требований Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» и т. п.;

– экономическое состояние субъектов РФ, муниципальных образований как таковое не составляет предмет прокурорского надзора,

однако вопросы полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов (ст. 32 БК РФ), достоверности бюджета (ст. 37 БК РФ) как основания для межбюджетных трансфертов (ст. 131, 136 БК РФ) составляют предмет прокурорского надзора;

– эффективность деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления может составлять предмет прокурорского надзора с позиции исполнения требований ст. 35 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», ст. 18.1. Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части представления предусмотренных названными правовыми положениями статистических сведений; законности при исполнении федерального закона о федеральном бюджете (закона субъекта России о бюджете) по расходам, в части использования грантов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших показателей. При этом достоверность оценки эффективности вне рамок императивного предписания предмет прокурорского надзора не составляет;

– не имеет яркого выражения запрет на вмешательство органов прокуратуры в оперативно-хозяйственную деятельность в бюджетной сфере, поскольку деятельность участников бюджетного процесса не относится к концепции «свободы договора», а направлена на достижение задач и функций государства, и тем самым прокуратура осуществляет надзор за соблюдением ст. 34 БК РФ, исполнением требований Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» и т. п.;

– ограничение по компетенции и полномочиям органов контроля (контрольной функции) и прокуратуры при осуществлении прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства относится к наиболее значимым

вопросам, требующим обособленного рассмотрения.

Стоит отметить, что сохраняется проблема определения внешнего предела прокурорского надзора в отношении некоторых субъектов бюджетных правоотношений. Ученые обращают внимание на структуру ст. 21, 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в которых при отнесении к субъектам прокурорского надзора соответствующих органов публичной власти и органов управления юридическими лицами обособленно выделены органы контроля. Это позволяет не только определить тот факт, что предмет надзора составляют как государственные (муниципальные), так и негосударственные (немуниципальные) органы, выполняющие контрольную функцию, но и расширить перечень поднадзорных прокуратуре лиц, выполняющих контрольную функцию. Такое толкование дает возможность отнести к предмету прокурорского надзора в пределах выполнения возложенной законом контрольной функции Счетную палату Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации (иные избирательные комиссии), Центральный банк России и др. Существенное место в проблеме определения внешних пределов по кругу поднадзорных лиц занимают «статусные» участники бюджетного процесса, в том числе получатели бюджетных средств и лица, получающие средства из бюджета.

Так, суды не указаны в перечне лиц, деятельность которых составляет предмет прокурорского надзора (п. 1 ст. 21, п. 1 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), однако суды являются участниками бюджетного процесса, получателями, главными распорядителями (распорядителями) бюджетных средств. Правоприменительная практика по-разному оценивает данный вопрос. Полагаем, следует принимать во внимание, что Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» не относит суды к предмету общего надзора, Бюджетный кодекс России не содержит указания на осуществление прокурорского надзора в этой сфере правоотношений, следовательно, суды ни по своему конституционному статусу, ни как участник бюджетного процесса предмет прокурорского надзора за исполнением бюджетного законодательства не составляют. Следовательно, в этом случае по общему правилу, как ранее

было отмечено, общий надзор не осуществляется, сохраняется правовая оценка органами прокуратуры законности судебных актов согласно соответствующему процессуальному законодательству. Иными словами, в отношении этих участников бюджетных правоотношений имеет место прерогативный контроль Счетной палаты Российской Федерации.

В целом контроль в бюджетной деятельности государства (его публично-правых образований) и иных лиц, вовлеченных в бюджетный процесс, в зависимости от формы выражения административно-властных и иных функций осуществляется не только органами финансово-бюджетного контроля, но Министерством юстиции Российской Федерации (его территориальными органами), а также органами государственной власти субъектов РФ в части ведения соответствующих регистров нормативных правовых актов, а также Федеральной антимонопольной службой (ее территориальными органами) в части ее компетенции в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд. Все участники бюджетного процесса обладают определенными контрольными функциями.

С позиции оценки компаративизации и дифференциации контроля в бюджетной сфере и прокурорского надзора возможно констатировать, что контрольная функция в бюджетной сфере:

– направлена на обеспечение мониторинга социально-экономического состояния публично-правовых образований Российской Федерации в целях обеспечения национальной экономической безопасности;

– включает мониторинг, анализ и проверку;

– сочетает контроль за законностью и антикоррупционностью правовых актов в бюджетной сфере, финансово-бюджетный контроль за средствами бюджета и средствами, выделенными из бюджета (законность, обоснованность; современность, полнота бюджетного финансирования, перечисления, получения и использования, включая эффективность и целевое использование);

– имеет место контроль в сфере документирования информации, учета и отчетности в бюджетной сфере.

Мы можем констатировать сплошное присутствие контрольной функции в бюджетной

сфере. Однако общие, межуровневые и субуровневые органы, наделенные контрольной функцией в бюджетной сфере, не образуют ни в вертикальной, ни в горизонтальной плоскости единую структуру, отсутствует централизация. Их независимость носит условный характер, что является существенным аспектом в оценке возможности обеспечения режима законности в стране. Это позволяет определить явный приоритет органов прокуратуры и возможность именно прокуратуры обеспечить соблюдение принципа единства бюджетной системы (ст. 29 БК РФ)¹⁴. Кроме того, органы финансово-бюджетного контроля имеют ограничительные полномочия по уровню бюджетной системы, «природе» бюджетных средств. Органы прокуратуры не ограничены уровнем бюджетного финансирования. Ранее обозначено, что прокурорский надзор за законностью и аниткоррупционностью федеральных бюджетов, равно как федеральных законов, не составляет предмет надзора прокуратуры. Прокуратура Российской Федерации на всех уровнях публичной власти осуществляет надзор за законностью при исполнении федеральных бюджетов, за законностью и аниткоррупционностью бюджетов субъектов РФ и законностью при их исполнении, за законностью и аниткоррупционностью местных бюджетов и законностью при их исполнении. Пределом контрольной функции является то, что прокуратура компетентна осуществлять надзор на всех стадиях бюджетной процессуальной деятельности.

Функции финансово-бюджетного контроля реализовываются в соответствии с общефедеральными требованиями, содержащимися в БК РФ, но сохраняется актуальность правовых проблем создания органов финансово-бюджетного контроля и иных органов, выполняющих контрольную функцию, определения их места в структуре региональных, местных властей, принятие «обязательных» в силу императивных норм Бюджетного кодекса Российской Федерации правил и реализация выявленных ими нарушений режима законности, восстановление режима законности в бюджетной сфере.

Таким образом, с учетом изложенного, а также результатов исследования контрольной функции в бюджетной сфере, представляется

¹⁴ См.: Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. М. : НОРМА, 2002.

возможным констатировать, что при явном преимуществе углубленных специальных знаний бюджетного законодательства, широте их полномочий система органов, выполняющих контрольные функции в бюджетной сфере, в том числе ввиду целевого ограничительного правового статуса органов финансово-бюджетного контроля (ст. 157, 265 БК РФ), иных органов, наделенных контрольной функцией (ст. 160.2-1 БК РФ), не обеспечивает всестороннюю, объективную правовую оценку состояния режима законности в стране и восстановление режима законности в бюджетной сфере. Поэтому важным составляющим элементом обеспечения режима законности в бюджетной сфере является координирующее взаимодействие органов прокуратуры с органами, выполняющими различные контрольные функции в бюджетной деятельности государства.

Ранее было указано, что прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением бюджетного законодательства в полном объеме на всех уровнях бюджетной системы и в отношении всех участников правоотношений (исключение составляет федеральный уровень, на котором прокурорский надзор осуществляется только в отношении федеральных органов исполнительной власти), но органы контроля особо выделены в предмете прокурорского надзора (ст. 1, 21, 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Иными словами, продолжая исследования соотношения прокурорского надзора и контрольной функции в бюджетной сфере, следует указать, что органы прокуратуры осуществляют надзор за органами, выполняющими контрольные функции, и в силу ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» вправе давать обязательные для исполнения поручения органами контроля о проведении ими проверок и привлекать их к проверкам, проводимым органами прокуратуры (совместные проверки).

Завершая освещение заявленной тематики вопросами восстановления режима законности в бюджетной сфере по фактам выявленных нарушений, системное толкование правовых норм позволяет утверждать наличие императивных правовых предписаний уполномоченным органам, наделенным контрольными функциями в бюджетной сфере по применению комплекса актов и иных мер реагирования на факт право-

нарушения (при наличии к тому достаточных оснований), и обязанности по выявлению причин и условий нарушения, их анализ и определение потребностей в совершенствовании правового регулирования.

Действительно правонарушение в современном правовом регулировании влечет возможность применения всех видов юридической ответственности и иных мер реагирования и обязанность выявить причины и условия, в этой связи законодатель отводит главенствующее место взаимодействию различных органов в целях недопущения подобных нарушений впредь и реального восстановления режима законности.

Цель реального восстановления режима законности в бюджетной сфере диктует применение комплекса мер реагирования на нарушение закона в целях предупреждения, пресечения правонарушения, принятие мер по восстановлению режима законности, привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, возмещению причиненного вреда, восстановлению нарушенных прав и законных интересов, недопущению впредь подобных нарушений и обуславливает потребность в межведомственном взаимодействии.

Прокуратура применяет следующие акты реагирования в сфере исполнения бюджетного законодательства: протест на незаконный правовой акт (его нормы); требование об изменении нормативного правового акта с целью исключения выявленного коррупциогенного фактора; предостережение о недопустимости нарушения закона; представление о нарушении либо неисполнении требований закона; постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, постановление о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании, обращение в суд.

Перечень иных мер реагирования не является исчерпывающим, однако возможен к систематизации, а именно прокуроры вправе: присутствовать на заседаниях представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления (ст. 7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»); участвовать на заседаниях представительных (законодательных) и

исполнительных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления (ст. 7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»); вносить в законодательные (нормотворческие) органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложений об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов (ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), обращаться с законодательной инициативой в законодательный орган субъекта РФ (ст. 10 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»); информировать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления о состоянии законности (п. 2 ст. 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»); информировать население через официальные интернет-представительства органов прокуратуры, информационные агентства, печать, радио и телевидение о состоянии законности и правопорядка (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 мая 2018 г. № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью»); проводить иные мероприятия по профилактике нарушения закона (Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»); инициировать, в том числе перед вышестоящими органами прокуратуры, проведение межведомственных, координационных совещаний и иных форм внешнего взаимодействия с органами публичной власти, правоохранительными органами по борьбе с преступностью и др., а также во внутриведомственном контуре издавать организационно-распорядительные документы, информационные письма и методические рекомендации, проводить семинарские и иные занятия профессионального обучения, повышения квалификации.

Библиографический список

Альбицкий П. Д. Вопросы общего надзора в практике советской прокуратуры. М., 1956. С. 53–54, 56–66.

Басков В. И., Коробейников Б. В. Курс прокурорского надзора. М., 2001. С. 16–20.

Берензон А. Д. Основные направления совершенствования общего надзора советской прокуратуры : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1977. С. 9.

Бессарабов В. Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 72.

Гаврилов В. В. Сущность прокурорского надзора в СССР. Предмет, объект, функция, компетенция / под ред. В. И. Новоселова. Саратов, 1984.

Казаков С. Нельзя объять необъятное // Законность. 2000. № 3. С. 25–27.

Казарина А. Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.

Козусев А. Ф. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности. М., 2001.

Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. М. : НОРМА, 2002.

Лебединский В. Г. Советская прокуратура и ее деятельность в области общего надзора. М., 1954. С. 66–77.

О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации : Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru

Субанова Н. В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.

Тихомиров М. Ю. Теория компетенции. М., 2004.

Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права. Саратов, 1979.

Чурилов А. В. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора. М., 1999. С. 34–39.

Экономическая и национальная безопасность : учебник / под ред. Е. А. Олейникова. М., 2005. С. 128.

Санкт-Петербургский межрегиональный центр профессионального обучения прокурорских работников федеральных государственных гражданских служащих

Лебедева (Скачкова) А. Е., кандидат юридических наук, доцент

E-mail: annaskachkova@yandex.ru

St. Petersburg Interregional Center for Professional Training of Prosecutorial Staff of Federal State Civil Servants

Lebedeva (Skachkova) A. E., Candidate of Law, Associate Professor

E-mail: annaskachkova@yandex.ru

УДК 343.32-053.81

МОЛОДЕЖНЫЙ ТЕРРОРИЗМ И ЭКСТРЕМИЗМ КАК ОБЪЕКТ НАУЧНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ, НАПРАВЛЕННОГО НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

З. А. Куланбаева, Т. Т. Шамурзаев

*Кыргызско-Российский Славянский университет имени первого Президента России
Б. Н. Ельцина*

YOUTH TERRORISM AND EXTREMISM AS AN OBJECT OF SCIENTIFIC RESEARCH AIMED AT ENSURING NATIONAL SECURITY

Z. A. Kulanbaeva, T. T. Shamurzaev

Kyrgyz-Russian Slavic University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin

Аннотация: статья посвящена проблемам молодежного терроризма и экстремизма как сфере актуальных в настоящее время научных исследований по вопросам обеспечения национальной безопасности. На основе анализа нормативных правовых актов, оценки текущей ситуации в Российской Федерации и Кыргызской Республике через изучение статистических данных и судебных решений, а также научных разработок выделены определенные пробелы в борьбе с терроризмом и экстремизмом в молодежной среде. Авторами предложены меры по решению указанных проблем, при этом сделан акцент на образовательную и научно-исследовательскую деятельность.

Ключевые слова: молодежь, терроризм, экстремизм, профилактика, образовательная деятельность, национальная безопасность, толерантность.

Abstract: the article is devoted to highlighting the problems of youth terrorism and extremism as an area of currently relevant scientific research on issues of ensuring national security. Based on the analysis of regulatory legal acts, assessment of the current situation in the Russian Federation and the Kyrgyz Republic through the study of statistical data and court decisions, as well as the study of scientific developments, certain gaps in the fight against terrorism and extremism among the youth are highlighted. The authors propose measures to solve these problems, with an emphasis on educational and research activities.

Key words: youth, terrorism, extremism, prevention, educational activities, national security, tolerance.

«Противодействие экстремизму и терроризму на сегодняшний день становится одной из основных задач обеспечения национальной безопасности для любого государства»¹.

¹ Шамурзаев Т. Т., Китаев Н. Н., Китаева В. Н. Использование судебных экспертиз в производстве по уголовным делам экстремистского и террористического характера // Актуальные проблемы судебной, правоохранительной, правозащитной, уголовно-процессуальной

© Куланбаева З. А., Шамурзаев Т. Т., 2023

Анализ материалов следственно-судебной практики Кыргызской Республики и Российской Федерации «свидетельствует, что навязываемая экстремистами и террористами система взгля-

ной деятельности и национальной безопасности : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 50-летию образования кафедры уголовного процесса : в 2 ч. Краснодар, 17–18 марта 2022 г. Ч. 2 / отв. ред. В. А. Семенцов. Краснодар : Кубанский государственный университет, 2022. С. 320. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=48229068> (дата обращения: 25.02.2023).

дов является привлекательной для молодежи в силу простоты и возможностей быстрого решения сложных проблем.

При вербовке молодежи используются психотропные вещества, гипноз, цифровые технологии, непосредственно влияющие на подсознание молодого человека. Вербовке подвергались и девушки, которые оказывались в Сирии в зонах боевых действий, чего они совершенно не желали. Уголовное дело в отношении Варвары Карауловой говорит о многом. Ведь даже после того, как ее удалось вернуть домой, она не прекратила контактов с террористами и выразила готовность снова к ним примкнуть.

Одним из проблемных вопросов борьбы с экстремизмом и терроризмом в Кыргызстане является отсутствие четко сформулированной национальной идеологии, направленной на развитие государства, воспитание патриотизма, чувства ответственности и гордости за свою страну. Пустоту заполняют идеалы ложно понимаемой свободы от всех запретов. Слабо контролируемый государством рост религиозного сознания населения приводит к распространению опасных нетрадиционных религиозных течений, среди которых на первом месте находится радикальная исламская идеология, искажающая каноны проповедуемого в республике традиционного ислама»².

«Программа по противодействию экстремизму и терроризму на 2017–2022 гг.» в Кыргызской Республике предусматривала комплекс системных мер, среди которых заслуживают особого внимания:

а) совершенствование информационно-разъяснительной работы в сфере противодействия экстремизму и терроризму, направленной на повышение религиозной грамотности населения и освещение государственной политики в религиозной сфере;

б) снижение рисков радикализации в сфере религиозного образования;

в) совершенствование профилактической работы с адресными целевыми группами (осужденные, трудовые мигранты и др.);

г) расширение оперативно-аналитической деятельности;

д) мониторинг и противодействие идеям экстремизма и терроризма в средствах массовой информации (СМИ) и сети Интернет;

е) синхронизация законодательства Кыргызстана с международными документами по борьбе с терроризмом и резолюциями Совета безопасности ООН»³.

Мероприятия по борьбе с экстремизмом и терроризмом нашли отражение в Концепции национальной безопасности Кыргызской Республики как одной из внешних угроз национальной безопасности страны⁴.

Говоря о противодействии терроризму и экстремизму, нельзя не отметить, что профилактика данных деяний является одной из ключевых мер обеспечения национальной безопасности в государстве, которая использует в борьбе с распространяемыми идеями блокировки и иные запреты. «В действительности существует слишком много каналов, чтобы можно было остановить распространение. Нарративы лишь отчасти активно продвигаются руководством организаций; причина, по которой они продолжают существовать, заключается в том, что такое постоянно пересказывается и переиздается более широкой аудиторией»⁵.

Таким образом, не умаляя значение запретительных действий, отметим, что они не дадут должных результатов, если не будут сопровождаться профилактическими мерами в виде критического анализа получаемой информации

³ Программа Правительства Кыргызской Республики по противодействию экстремизму и терроризму на 2017–2022 годы от 21 июня 2017 г. № 394. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/100104> (дата обращения: 27.02.2023).

⁴ См.: Концепция национальной безопасности : утв. Президентом Кыргызской Республики от 20 декабря 2021 г. № 570. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430815> (дата обращения: 27.02.2023).

⁵ Archetti C. Narrative Wars : Understanding Terrorism in the Era of Global Interconnectedness in A. Miskimmon, B. O’Loughlin, and L. Roselle (eds) Forging the World: Strategic Narratives and International Relations – Ann Arbor : University of Michigan Press. P. 240. URL: https://www.researchgate.net/publication/321921269_Narrative_wars_Understanding_terrorism_in_the_era_of_global_interconnectedness (дата обращения: 27.02.2023).

² Противодействие экстремизму и терроризму : проблемы законодательства и правоприменительной практики / Т. Т. Шамурзаев, Б. Г. Тугельбаева, А. Н. Архипова, В. Н. Туркова // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. 2021. Т. 21, № 11. С. 115. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=47934565> (дата обращения: 26.02.2023).

и нулевого восприятия той, которая имеет под собой экстремистскую или террористическую направленность.

В Российской Федерации по исследуемым деяниям «обвиняемыми являются лица мужского пола в возрасте от 16 до 40 лет, как правило выступающие сторонником неонацизма и национализма, личной идеологии, радикальной идеологии в исламе либо идеологии террористической деятельности»⁶.

В Кыргызской Республике «портрет потенциального экстремиста или террориста: 22–24-летний молодой человек, студент или безработный, верующий, активный пользователь интернета, регулярно потребляющий информацию, как минимум, из трех социальных медиа (в основном, на узбекском или русском, реже на кыргызском языке).

Религиозная идентичность для него первична, и ответы на интересующие его религиозные темы он часто ищет в интернете или среди сверстников – пользователей интернета. Авторы исследования отмечают, что важными психологическими особенностями, влияющими на уязвимость к радикализации, являются характеристики, связанные с возрастом. Согласно приведенным данным, возраст с 14 до 18 лет является одним из самых уязвимых, так как именно тогда происходит сильная идеализация своих устремлений и ценностей.

Мониторинг исправительных учреждений Кыргызской Республики по работе с осужденными за экстремизм и терроризм показывает, что средний возраст осужденных за преступления террористического характера составляет примерно 24 года (лишь один опрошенный был осужден в возрасте 39 лет). Однако эти данные не говорят о том, в каком возрасте начался процесс радикализации, ведущей к насилию»⁷.

⁶ Ложис З. З. Применение специальных знаний при расследовании преступлений экстремистской направленности, совершенных в сети Интернет, а также преступлений террористического характера в практике Следственного комитета Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16, № 6. С. 189. URL: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2021.127.6.178-193> (дата обращения: 27.02.2023).

⁷ Аналитический обзор судебных актов по уголовным делам об экстремизме. Бишкек, 2019. С. 27. URL: http://admin-vshp.sot.kg/public/sites/3/2020/02/obzor_ekstremizm_2019_FINAL.pdf (дата обращения: 28.02.2023).

«В исследованиях, проводимых в Центральной Азии по усилению устойчивости к радикализации и дезинформации, особое внимание необходимо уделить молодым людям в возрасте от 18 до 21 года, независимо от пола и места проживания, в связи с высоким уровнем уязвимости и неопределенности ценностных ориентаций. В группу риска входят молодые люди с низким уровнем образования, так как люди со средним образованием больше склонны доверять старшим, особенно в случае, если их родители или родные сами пропагандируют подобные идеи или демонстрируют высокий уровень толерантности к ним. Молодые люди старших возрастных групп (до 35 лет) также могут представлять определенный интерес для пропагандистов насильственного экстремизма в силу того, что они уже достигли определенного уровня финансовой независимости, и та часть этой аудитории, которая восприняла идеи насильственного экстремизма, может оказать финансовую поддержку реализации идей радикалов»⁸.

Молодежь на сегодняшний день «является наиболее уязвимой социальной группой для распространения идей терроризма и экстремизма. В связи с чем профилактика терроризма и экстремизма должна быть в первую очередь ориентирована на молодое поколение»⁹. К тому же особенностью современных способов вербовки, распространения идей терроризма и экстремизма является использование сети «Интернет» (основными пользователями которого является также молодежь), что значительно упрощает процесс и позволяет охватить широкий круг аудитории.

Для того чтобы выработать конкретные эффективные меры профилактики распространения терроризма и экстремизма в молодежной среде, необходимо разобраться в причинах, факторах и условиях, которые влияют на молодежь, находящуюся в группе риска.

⁸ Радикализм онлайн : анализ смыслов, идей и ценностей насильственного экстремизма в Центральной Азии. Бишкек, 2021. URL: <https://www.rcrskg.org/post/radru> (дата обращения: 28.02.2023).

⁹ Мухаметзянова Ф. Ш., Шайхутдинова Г. А. Проектирование деятельности образовательных организаций по профилактике вовлечения молодежи в экстремистские организации // Казанский педагогический журнал. 2015. № 6-3 (113). С. 49. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=25051485> (дата обращения: 28.02.2023).

«Большинство ученых сходятся во мнении, что к таким причинам следует относить:

- резкое имущественное расслоение общества на бедных и богатых, снижение доходов населения, уровня и качества жизни, идеологическая неприязнь;

- низкий уровень социальной защищенности и невозможность законными методами повысить свое благосостояние, кризис справедливости;

- негативное воздействие некоторых средств массовой информации;

- желание самоутвердиться, ощутить собственную значимость, изначальная конфликтность молодежи и возможность использования сети Интернет в противоправных целях»¹⁰.

В исследовании проблем радикализма в странах Центральной Азии акцент делается на изучении внутренних факторов, таких как ценности и установки молодежи, которые влияют на распространение идей терроризма и экстремизма. Так, в отчете сделан важный вывод о том, что среди молодежи Кыргызстана преобладают такие ценности, как самостоятельность, благожелательность, гедонизм, универсализм. При этом многие из этих ценностей как раз являются плацдармом для внедрения идей терроризма и экстремизма. «Значительное количество сообщений, идей и нарративов распространителей идей терроризма и экстремизма направлено на то, чтобы вызвать чувство сострадания, побудить к защите ближнего путем поддержки идей насильственного экстремизма, а также отказаться от личного блага в пользу группового путем поддержки радикальных групп»¹¹. Но эти же ценности могут быть реализованы внутри страны социально приемлемыми способами. Именно в таком ключе предлагается решать проблему распространения терроризма и экстремизма. Что же касается установок молодежи Кыргызстана, то можно выделить одну из основных – это успешность, показателями которой для молодежи являются финансовая стабильность, личное саморазвитие, создание собственной семьи, а

также служение Богу. Эти установки также можно было бы использовать для недопущения распространения радикальных идей.

В исследовании также отмечается, что, несмотря на множество работ по противодействию насильственному экстремизму в Центральной Азии, ни в одной стране Центральной Азии, в том числе в Кыргызстане, не выработаны четкие критерии оценки уровня радикальности информационных сообщений.

«Профилактика террористической и иной экстремистской деятельности предполагает подготовку и осуществление государством и его уполномоченными органами комплексной системы политических, социально-экономических, информационных, образовательных, организационных, следственных, правовых, специальных и иных мер, направленных на предупреждение, выявление, пресечение террористической деятельности, минимизацию ее последствий, выявление и устранение причин и условий, способствующих ее возникновению. Профилактика экстремизма и терроризма является задачей не только государства, но и во многом представителей гражданского общества»¹².

«Система, направленная на противодействие идеологии терроризма, не может быть эффективной без соответствующих ресурсов и инструментов. Основным ресурсом профилактики молодежного экстремизма и терроризма является система образования как наиболее организованный институт, влияющий на все сферы жизнедеятельности общества.

Решению проблемы будут способствовать также социальная и моральная поддержка молодежи, создание условий для доступности качественного образования, возможность трудоустройства и формирование у молодых людей гражданской ответственности и патриотизма. Главным идеологическим компонентом противодействия экстремизму должна стать толерантность взаимоотношений»¹³.

¹² *Нагорный А. П., Попов А. Н.* Профилактика экстремизма и терроризма среди молодежи России // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2021. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/profilaktika-ekstremizma-i-terrorizma-sredi-molodezhi-rossii> (дата обращения: 28.02.2023).

¹³ *Мусаева Г. М.* Актуальные проблемы молодежного экстремизма и терроризма // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные

¹⁰ *Беликов С.* Антифа. Молодежный экстремизм в России. М.: Алгоритм, 2012. С. 256. URL: <https://www.labirint.ru/books/343786/> (дата обращения: 28.02.2023).

¹¹ Радикализм онлайн: анализ смыслов, идей и ценностей насильственного экстремизма в Центральной Азии. Бишкек, 2021. URL: <https://www.rcrskg.org/post/radru> (дата обращения: 28.02.2023).

«Основу формирования гражданского самосознания личности и воспитания духовно-нравственной личности надо начинать со школьной и студенческой скамьи, а не ограничиваться разовыми конференциями и круглыми столами¹⁴.

На основе изучения и анализа теоретических материалов предлагаются следующие меры по профилактике распространения идей терроризма и экстремизма среди молодежи:

1) создание социально-культурных условий формирования толерантности, гражданской ответственности, культуры в учебно-воспитательном процессе;

2) включение вопросов антитеррористического образования и воспитания молодежи от начальной школы до вуза. Примером может быть разработка и внедрение в учебный процесс специальных курсов по противодействию терроризму и экстремизму с учетом профессиональной подготовки молодежи;

3) организация оздоровительных мероприятий для всех возрастных групп детей и молодежи, пропаганда здорового образа жизни, физической культуры и спорта;

4) научные исследования молодежной культуры, процессов, которые влияют на нее, факторов и условий формирования поведения террористического и экстремистского характера и разработка практических рекомендаций, моделей, технологий воздействия с акцентом на психопрофилактические мероприятия;

5) организация тренингов для педагогических кадров по оценке, анализу и прогнозированию социально-политической ситуации в среде молодежи, формированию толерантного сознания;

6) развитие межнациональных отношений в молодежной среде, консолидации и творческой реализации личности в среде сверстников; реа-

лизации потребности личности в самоопределении;

7) привлечение средств массовой информации, пропагандирующих толерантность, гражданственность, патриотизм, здоровый образ жизни, успех среди молодежи и т. д.

Библиографический список

Аналитический обзор судебных актов по уголовным делам об экстремизме. Бишкек, 2019. 34 с. URL: http://admin-vshp.sot.kg/public/sites/3/2020/02/obzor_ekstremizm_2019_FINAL.pdf (дата обращения: 28.02.2023).

Беликов С. Антифа. Молодежный экстремизм в России. М.: Алгоритм, 2012. 280 с. URL: <https://www.labirint.ru/books/343786/> (дата обращения: 28.02.2023).

Грачев С. И., Зорин В. В. Проблемные аспекты при формировании антитеррористического мировоззрения в студенческой среде // Вестник российской нации. 2014. № 3 (35). С. 117–123. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ideologiya-i-praktika-etnonatsionalnogo-ekstremizma-problemy-protivodeystviya> (дата обращения: 28.02.2023).

Концепция национальной безопасности : утв. Президентом Кыргызской Республики от 20 декабря 2021 г. № 570. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430815> (дата обращения: 27.02.2023).

Ложис З. З. Применение специальных знаний при расследовании преступлений экстремистской направленности, совершенных в сети Интернет, а также преступлений террористического характера в практике Следственного комитета Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16, № 6. С. 178–192. URL: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2021.127.6.178-193> (дата обращения: 27.02.2023).

Мусаева Г. М. Актуальные проблемы молодежного экстремизма и терроризма // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. 2017. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-problemy-molodezhnogo-ekstremizma-i-terrorizma> (дата обращения: 28.02.2023).

Мухаметзянова Ф. Ш., Шайхутдинова Г. А. Проактивирование деятельности образовательных организаций по профилактике вовлечения молодежи в экстремистские организации // Казанский педагогический журнал. 2015. № 6-3 (113). С. 48–51. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=25051485> (дата обращения: 28.02.2023).

Нагорный А. П., Попов А. Н. Профилактика экстремизма и терроризма среди молодежи России // Ученые записки Крымского федерального универ-

науки. 2017. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-problemy-molodezhnogo-ekstremizma-i-terrorizma> (дата обращения: 28.02.2023).

¹⁴ Грачев С. И., Зорин В. В. Проблемные аспекты при формировании антитеррористического мировоззрения в студенческой среде // Вестник российской нации. 2014. № 3 (35). С. 117. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ideologiya-i-praktika-etnonatsionalnogo-ekstremizma-problemy-protivodeystviya> (дата обращения: 28.02.2023).

ситета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2021. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/profilaktika-ekstremizma-i-terrorizma-sredi-molodezhi-rossii> (дата обращения: 28.02.2023).

Программа Правительства Кыргызской Республики по противодействию экстремизму и терроризму на 2017–2022 годы от 21 июня 2017 г. № 394. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/100104> (дата обращения: 27.02.2023).

Противодействие экстремизму и терроризму : проблемы законодательства и правоприменительной практики / Т. Т. Шамурзаев, Б. Г. Тугельбаева, А. Н. Архипова, В. Н. Туркова // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. 2021. Т. 21, № 11. С. 114–118. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=47934565> (дата обращения: 26.02.2023).

Радикализм онлайн : анализ смыслов, идей и ценностей насильственного экстремизма в Центральной Азии. Бишкек, 2021. URL: <https://www.rcrskg.org/post/radru> (дата обращения: 28.02.2023).

Шамурзаев Т. Т., Кутаев Н. Н., Кутаева В. Н. Использование судебных экспертиз в производстве

по уголовным делам экстремистского и террористического характера // Актуальные проблемы судебной, правоохранительной, правозащитной, уголовно-процессуальной деятельности и национальной безопасности : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 50-летию образования кафедры уголовного процесса : в 2 ч. Краснодар, 17–18 марта 2022 г. / отв. ред. В. А. Семенов. Ч. 2. Краснодар : Кубанский государственный университет, 2022. 378 с. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=48229068> (дата обращения: 25.02.2023).

Archetti C. Narrative Wars : Understanding Terrorism in the Era of Global Interconnectedness in A. Miskimmon, B. O’Loughlin, and L. Roselle (eds) Forging the World : Strategic Narratives and International Relations – Ann Arbor : University of Michigan Press, P. 218–245. URL: https://www.researchgate.net/publication/321921269_Narrative_wars_Understanding_terrorism_in_the_era_of_global_interconnectedness (дата обращения: 27.02.2023).

Кыргызско-Российский Славянский университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина

Куланбаева З. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики, директор Центра по профилактике и противодействию терроризму и экстремизму КРСУ
E-mail: zulfiakulanbaeva@gmail.com

Шамурзаев Т. Т., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного процесса и криминалистики, ведущий специалист Центра по профилактике и противодействию терроризму и экстремизму КРСУ

E-mail: taalha@mail.ru

Kyrgyz-Russian Slavic University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin

Kulanbaeva Z. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Criminal Procedure and Criminalistics, Director of the Center for Prevention and Counteraction to Terrorism and Extremism of KRSU

E-mail: zulfiakulanbaeva@gmail.com

Shamurzaev T. T., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Department of Criminal Procedure and Criminalistics, Leading Specialist of the Center for Prevention and Combating Terrorism and Extremism of the KRSU

E-mail: taalha@mail.ru

ЗНАЧЕНИЕ МОНИТОРИНГА В ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ НАЛОГОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

К. В. Маслов

Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского

THE IMPORTANCE OF MONITORING IN THE LEGAL ENSURING THE NATIONAL TAX SECURITY

K. V. Maslov

Dostoevsky Omsk State University

Аннотация: в статье анализируется осуществляемый налоговыми органами и иными органами публичного управления мониторинг социально-экономических и правовых процессов, которые выступают индикаторами угроз, связанных как непосредственно с исчислением и уплатой налогов, так и с формированием налоговой базы в целом. Отмечается, что ключевым в таком мониторинге является внедрение формата работы с большими данными и закрепление гарантий защиты прав частных лиц. Сделан вывод о том, что повышение эффективности планирования в обеспечении налоговой безопасности требует четкого разграничения полномочий в области мониторинга между субъектами публичного управления.

Ключевые слова: мониторинг, правовой мониторинг, налоги, налоговая безопасность, налоговые органы, планирование.

Abstract: the article analyzes the monitoring of socio-economic and legal processes, which act as indicators of threats related both directly to the calculation and payment of taxes and to the formation of the tax base as a whole. Such monitoring is carried out by tax authorities and other public administration bodies. It is noted that the key in such monitoring is the introduction of a format for working with big data and securing guarantees for the protection of the rights of individuals. It is concluded that improving the efficiency of planning in ensuring tax security requires a clear separation of powers in the field of monitoring between subjects of public administration.

Key words: monitoring, legal monitoring, taxes, tax security, tax authorities, planning.

В финансово-правовой и экономической литературе значительное внимание уделяется налоговому планированию как направлению обеспечения экономической безопасности хозяйствующих субъектов, связанному со своевременной идентификацией, оценкой и минимизацией ими рисков уплаты не предусмотренных законом налогов¹.

Между тем для защиты налоговых интересов государства от присущих им специфических угроз планирование имеет не меньшее значение.

Качественное планирование, выступая одной из важнейших функций в обеспечении налоговой безопасности, напрямую предопределяет эффективность осуществления иных функций, в особенности осуществляемых в правовых формах.

Планирование деятельности по обеспечению налоговой безопасности должно быть направлено на каждый из этапов противодействия любой угрозе: на профилактику возникновения, выявление, пресечение реализации, минимизацию и устранение вредоносных последствий. То есть быть всеобъемлющим, учитывать разнообразные факторы социально-экономического развития, провоцирующие динамику угроз налоговой безопасности, и осуществляться непре-

¹ См., например: Мелешев Р. С. Налоговое планирование в системе обеспечения финансовой безопасности: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2008. С. 11.

рывно в рамках заранее определенных циклов, так или иначе связанных с экономическими циклами.

Можно сказать, что условием эффективности планирования выступает налаженная система мониторинга социально-экономических и правовых процессов, которые выступают индикаторами угроз, связанных как непосредственно с исчислением и уплатой налогов, так и с формированием налоговой базы в целом. Роль мониторинга в обеспечении налоговой безопасности государства не ограничивается его использованием как формы налогового контроля. Мониторинговая деятельность включает наблюдение, сбор информации, ее анализ и оценку относительно тех или иных процессов с целью использования мер государственного реагирования². По верному замечанию С. Н. Максимова, «мониторинг как оперативная информационно-аналитическая система наблюдений за динамикой показателей безопасности имеет большое значение для переходного состояния экономики при наличии серьезных межотраслевых диспропорций и острой недостаточности ресурсов (прежде всего финансовых), сильной подвижности и неустойчивости социально-экономических индикаторов»³. Слова, написанные почти десять лет назад, в разгар кризиса 2014 г., с учетом смены экономических циклов актуальны и для сегодняшнего дня. Н. А. Поветкина справедливо указывает на важность формирования подсистемы мониторинга в системе обеспечения экономической безопасности «для сбора, накопления, обобщения информации в рамках комплексного наблюдения, проведения анализа и оценки этой информации, а также прогнозирования для принятия управленческого решения»⁴. Между тем такая система не может быть автономной, на что указывает автор, а напротив, для реализации своих задач должна быть со-

пряжена посредством прямых и обратных связей с деятельностью субъектов налоговой безопасности по реализации иных функций. Упомянутое в качестве цели принятие управленческих решений необходимо рассматривать в широком смысле как решения органов всех ветвей публичной власти по прямому или косвенному противодействию угрозам налоговой безопасности.

Залогом эффективности мониторинга в обеспечении безопасности выступают анализ не только общей социальной ситуации, общего состояния безопасности, своевременности и адекватности принимаемых мер по выявлению и предотвращению правонарушений⁵, но и всех стадий развития конкретных угроз, начиная с факторов, способствующих их возникновению, и заканчивая последствиями реализации при несвоевременном принятии мер по их пресечению.

Так, планирование реализации контрольных функций органов обеспечения налоговой безопасности требует учета региональной и отраслевой специфики, в противном случае издержки администрирования окажутся несопоставимыми с эффектом от пресечения угрозы. Например, некоторые экономисты доказывают, что относительная доля доходов, скрываемая от налогов экономическими агентами, находится в обратной зависимости от уровня жизни на соответствующей территории⁶. Высокий уровень уклонения от налогообложения традиционно по результатам экспертных опросов отмечают в строительной отрасли, розничной торговле, финансовой и транспортной сферах⁷.

Необходимость анализировать в процессе мониторинга конкретные количественные значения индикаторов экономической безопасности предопределяет высокие требования к функционированию системы государственной статистики – в части качества и оперативности

² См. подробнее: Правовой мониторинг : актуальные проблемы теории и практики : монография / Д. Б. Горохов и др. ; под ред. Н. Н. Черногора. М. : Изд-во Международного юридического института, 2010. 232 с.

³ Максимов С. Н. Административно-правовое обеспечение экономической безопасности в Российской Федерации : концептуальные и методологические аспекты : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 74.

⁴ Поветкина Н. А. Национальная безопасность Российской Федерации : финансово-правовые условия обеспечения // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2017. № 8. С. 17.

⁵ См.: Осинов В. А. Механизм правовой безопасности в современном обществе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 7–8.

⁶ См., например: Азарков Г. А., Кортов С. В. Роль налогового администрирования в обеспечении финансовой безопасности региона // Экономика региона. 2008. № 3 (15). С. 95.

⁷ См.: Интервью заместителя Председателя СК РФ Елены Леоненко РИА «Новости» // Официальный сайт Следственного комитета РФ. URL.: <https://sledcom.ru/press/interview/item/1485519/> (дата обращения: 18.05.2023).

информации, комплексности, глубины и форм охвата объектов статистического наблюдения⁸.

В настоящий момент очевидно, что система государственного статистического наблюдения не предоставляет необходимой с позиций качества (комплексности, глубины охвата и оперативности) информации для идентификации угроз налоговой безопасности государства и борьбы с ними. Фактически Росстатом данные о состоянии системы налогообложения формируются посредством учета (обработки тех данных, которые формируются экономическими агентами исходя из их собственных интересов, с присущим этому процессу субъективизмом), а не подлинного мониторинга, т. е. невовлеченного наблюдения за объектами с фиксацией происходящих с ними процессов. Потому налоговые органы в современной России вынужденно взяли на себя функции по мониторингу социально-экономических процессов, так или иначе влияющих на сбор налогов. В той части, в которой это касается предмета налоговых отношений, такой функционал оправдан сферой ведения налоговых органов. Например, когда мы говорим о реализуемом в АИС «Налог-3» учете фактов уплаты организациями НДС в бюджет и принятия его к вычету при неоднократной перепродаже товаров, перезаказе работ или услуг.

В то же время названный мониторинг проявляется например в администрировании налоговой службой:

– системы записи актов гражданского состояния (необходимый элемент публичного управления практически всеми социальными процессами);

– системы прослеживаемости товаров (важный элемент обеспечения в целом экономического развития государства)⁹.

Особенностью угроз налоговой безопасности является их возникновение в разнообразных сферах общественной жизни, выступающих объектом публичного управления со стороны орга-

нов власти разного профиля. Наиболее эффективно мониторинг как составную часть их информационно-аналитической деятельности могут осуществлять именно соответствующие органы специальной компетенции, чья ежедневная практическая работа осуществляется с вовлечением и погружением в эти отраслевые отношения, а также правоохранительные органы, сталкивающиеся с реализацией конкретных угроз в правонарушениях.

Именно каждый из органов специальной компетенции должен быть субъектом мониторинга соответствующих показателей, используемых для планирования обеспечения налоговой безопасности, и их передачи налоговым органам (аккумулирования в комплексной базе данных). Если в процессе анализа таких показателей и проектирования их динамики налоговым органом, а равно отраслевым ведомством выявлены косвенные угрозы налоговой безопасности, возникающие в специфической сфере управления, планирование работы по их нейтрализации должно осуществляться совместно. Так, мониторинг законодательства и правоприменительной практики с целью дальнейшего совершенствования нормативно-правового регулирования и практики применения законодательства является одной из основных задач Правового управления Генеральной прокуратуры РФ, реализуемой каждым из его отделов¹⁰. Прокурорам приказано осуществлять постоянный мониторинг в сфере налоговых правоотношений¹¹. Между тем информация об использовании результатов такого мониторинга в работе органов налогового администрирования отсутствует.

Мониторинг экономики и общественной жизни в целях выявления и прогнозирования внутренних и внешних угроз экономической безопасности, по справедливому замечанию В. В. Михайличенко, должен быть объективным и всесторонним¹².

¹⁰ См. пп. 2.2., 3.4 Положения о правовом управлении Генеральной прокуратуры Российской Федерации : утв. Генпрокуратурой России 26 августа 2019 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ См. п. 1.1 Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о налогах и сборах : приказ Генпрокуратуры РФ от 9 июня 2009 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² См.: Михайличенко В. В. Совершенствование механизма обеспечения экономической безопасности

⁸ См. об этом применительно к экономической безопасности в целом: *Погодина И. В.* Правовое обеспечение экономической безопасности Российской Федерации : учеб. пособие. Владимир : Изд-во ВлГУ, 2015. С. 39.

⁹ См.: Об утверждении Положения о национальной системе прослеживаемости товаров : постановление Правительства РФ от 1 июля 2021 г. № 1108. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В юридической науке отмечается потребность в наделении всех государственных и муниципальных органов согласно их компетенции функцией правового мониторинга¹³. Между тем применительно к экономической (и в частности налоговой) безопасности, подверженной угрозам комплексной природы, следует вести речь о мониторинге целостной системы социально-экономических показателей.

Для обеспечения объективности такого мониторинга следует внедрять форматы работы с big data (большими массивами данных, непосредственно отражающими интересующие социально-экономические процессы с минимальным влиянием человека на их сбор), в том числе посредством машинного обучения. Значительных успехов в этой области достигла именно ФНС России. Внедрение ее изобретений и опыта в практику иных органов специальной компетенции позволит полнее учесть отраслевую специфику при интерпретации состояния объектов мониторинга, а также в целом повысить эффективность системы публичного управления и обеспечения национальной безопасности разных видов.

Подобная модель мониторинга безусловно требует четкой координации усилий налоговой службы и органов отраслевой компетенции, а значит, разработки и обеспечения реализации под контролем Правительства РФ правовых актов (правил взаимодействия, односторонне утверждаемых Правительством РФ) и соглашений между налоговой службой и каждым из отраслевых и правоохранительных органов. При этом обязанность проведения мониторинга угроз налоговой безопасности должна быть прямо закреплена за налоговыми органами. Обобщение результатов такого мониторинга, а также оценки эффективности действующих нормативных правовых актов в Российской Федерации и правоприменительной практики вместе с преобразованием выводов в проекты законов и подзаконных нормативных актов должно стать полномочием Министерства финансов РФ как органа, ответственного за проведение государ-

ственной политики и нормотворчество в финансовой сфере. При нахождении планируемых изменений в зоне ответственности иного органа исполнительной власти соответствующие результаты мониторинга с предложениями должны передаваться в такой орган для обязательного рассмотрения.

Учитывая разнообразие субъектов планирования в обеспечении налоговой безопасности, необходимо отметить, что существует потребность в нормативном и организационном определении центрального органа, координирующего эту деятельность. Не все субъекты обеспечения налоговой безопасности и тем более не все ведомства, участвующие в планировании, находятся в ведении Минфина России. Поэтому это должен быть орган более высокого уровня – Правительство РФ, которое может осуществлять эту функцию на постоянной основе посредством деятельности специализированной комиссии.

Мониторингом должна охватываться не только практика применения актов законодательства о налогах и сборах и подзаконных актов, но и информация, формируемая структурами гражданского общества. При этом предложения обязать правоохранительные органы реагировать путем проведения полноценных проверок деятельности фигурантов на любые критические и разоблачительные материалы средств массовой информации о нарушениях закона, о коррупции, особенно на журналистские расследования, сложно признать целесообразными применительно к сфере налогообложения¹⁴. Затраты на мониторинг подобных случаев такое применение результатов превысят пресекаемый вред от каждой из угроз. Тем более что не исключены преднамеренные оговоры фигурантов публикации, включая намерения рейдерского захвата его бизнеса. Подобные сведения должны быть основанием для проведения предварительной проверки (процедуры усиленного мониторинга внешних источников), но не полноценных контрольных мероприятий с взаимодействием с фигурантом.

Российской Федерации в условиях глобализации : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2004. С. 8.

¹³ См.: Тихомиров Ю. Вводить мониторинг права // Право и экономика. 2004. № 3. С. 3–5 ; Ашурбеков Т. Правовой мониторинг угроз национальным интересам // Законность. 2007. № 5. С. 48.

¹⁴ См.: Пылин А. В. Компетенция Федеральной службы безопасности Российской Федерации в сфере обеспечения правовых основ государственной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. С. 8.

На правоприменительном уровне планирования не в полной мере реализуется потенциал мониторинга задекларированных доходов в сопоставлении с материальным положением лица (недвижимость и транспортные средства в собственности либо пользовании, расходы на отдых), как это функционирует, например в Канаде¹⁵. В целях противодействия реальным угрозам налоговой безопасности такой мониторинг эффективен при проведении предпроекторного анализа – в первую очередь в отношении бенефициаров организаций-налогоплательщиков (включая владельцев малого бизнеса, подозреваемых в его необоснованном «дроблении»). В настоящее время такой мониторинг, пусть и ограниченно (в части использования сведений из органов, осуществляющих регистрацию недвижимости, транспортных средств, кредитных организаций), осуществляется в практике налогового контроля. Более того, его результаты включаются в акты налоговых проверок и решения о привлечении организаций к налоговой ответственности. Безусловно, применение результатов мониторинга в такой правовой форме затрагивает права и законные интересы соответствующих физических лиц и требует нормативного закрепления гарантий их защиты. Считаю подобную практику излишней, этим сведениям имеет смысл придавать доказательственное значение в спорах с участием конкретных физических лиц (например, при привлечении таких бенефициаров к субсидиарной ответственности по налоговой задолженности организации, взыскании с них убытков, привлечения их к уголовной ответственности за неуплату налогов).

В отношении администрирования доходов физических лиц (действительно в значительной степени не учитываемых в налоговой базе по налогу на доходы физических лиц и при уплате страховых взносов) такой мониторинг расходов видится правильным только при условии максимальной автоматизации, когда затраты на него окажутся значительно меньше возмещенного ущерба, причиненного такой угрозой безопасности в каждом конкретном случае.

Таким образом, мониторинг социально-экономических и правовых процессов выступает ключевым элементом планирования как функции обеспечения налоговой безопасности государства. Повышение эффективности реализации указанной функции требует более четкого разграничения полномочий в области мониторинга между субъектами публичного управления.

Библиографический список

Агарков Г. А., Кортов С. В. Роль налогового администрирования в обеспечении финансовой безопасности региона // Экономика региона. 2008. № 3 (15). С. 90–97.

Ашуурбеков Т. Правовой мониторинг угроз национальным интересам // Законность. 2007. № 5. С. 47–50.

Максимов С. Н. Административно-правовое обеспечение экономической безопасности в Российской Федерации : концептуальные и методологические аспекты : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. 298 с.

Мелешев Р. С. Налоговое планирование в системе обеспечения финансовой безопасности : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2008. 25 с.

Михайличенко В. В. Совершенствование механизма обеспечения экономической безопасности Российской Федерации в условиях глобализации : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2004. 23 с.

Осипов В. А. Механизм правовой безопасности в современном обществе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 22 с.

Поветкина Н. А. Национальная безопасность Российской Федерации : финансово-правовые условия обеспечения // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2017. № 8. С. 12–21.

Погодина И. В. Правовое обеспечение экономической безопасности Российской Федерации : учеб. пособие. Владимир : Изд-во ВлГУ, 2015. 96 с.

Правовой мониторинг : актуальные проблемы теории и практики : монография / Д. Б. Горохов [и др.] ; под ред. Н. Н. Черногора. М. : Изд-во Международного юридического института, 2010. 232 с.

Пылин А. В. Компетенция Федеральной службы безопасности Российской Федерации в сфере обеспечения правовых основ государственной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. 24 с.

Тихомиров Ю. Вводить мониторинг права // Право и экономика. 2004. № 3. С. 3–5.

¹⁵ См.: *Агарков Г. А., Кортов С. В.* Указ. соч. С. 96.

Омский государственный университет
Маслов К. В., доктор юридических наук, доцент
кафедры государственного и муниципального
права
E-mail: mas_law@mail.ru

Dostoevsky Omsk State University
Maslov K. V., Doctor of Legal Sciences, Associate
Professor of State and Municipal Law Department
E-mail: mas_law@mail.ru

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Н. А. Козлов

*Министерство по контролю и профилактике коррупционных нарушений
в Тульской области; Тульский государственный университет*

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF CERTAIN TYPES OF ANTI-CORRUPTION MEASURES

N. A. Kozlov

*Ministry of Control and Prevention of Corruption Violations in the Tula Region;
Tula State University*

Аннотация: в статье рассматривается вопрос о проблемах, связанных с доступом информации и возможностям ее обработки в ходе антикоррупционных контрольных мероприятий. В последнее время наметилась тенденция усиления работы в сфере профилактики коррупционных нарушений, созданы органы (подразделения) по профилактике коррупционных и иных правонарушений, однако у этих органов недостаточно полномочий для повышения эффективности их работы.

Ключевые слова: государственное управление, органы (подразделения) по профилактике коррупционных и иных правонарушений, осуществление контрольных мероприятий, противодействие коррупции.

Abstract: the issue of problems related to access to information and the possibilities of its processing during anti-corruption control measures is being considered. Recently, there has been a tendency to strengthen the measures implemented in the field of prevention of corruption violations, state bodies (divisions) for the prevention of corruption and other offenses have been created. However, these bodies do not have enough powers to improve the efficiency of their work.

Key words: state administration, bodies (divisions) for the prevention of corruption and other offenses, implementation of control, measures to combat corruption.

В Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон о противодействии коррупции) выделено два основных направления деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции¹:

– по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

– выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией).

В сознании обывателя превалирует отождествление понятий «противодействие коррупции» (антикоррупционной деятельности как таковой) и «борьба с коррупцией». При подобном подходе всё противодействие коррупции сводится к раскрытию громких коррупционных преступлений, а результат работы в данной сфере измеряется количеством пойманных коррумпированных чиновников. При этом в массовом сознании опускается профилактический аспект.

¹ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

Причем обратим внимание, что профилактическая работа – это не только формирование нетерпимости к коррупционному поведению, правовое просвещение, но и огромный перечень практических мероприятий, которые включают в себя также осуществление контрольных функций, направленных на недопущение возможности коррупционного поведения со стороны должностных лиц в системе государственного управления, создание барьеров, а в случае, если такие действия все-таки были совершены, то привлечение данных субъектов к дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения.

Начиная с Указа Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» (вместе с «Типовым положением о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации», «Типовым положением о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений», «Типовым положением об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений»)² в стране начал активно развиваться институт органов (подразделений), осуществляющих профилактику коррупционных нарушений (далее – антикоррупционный орган)³. В типовых положениях были определены их полномочия и компетенция, в том числе связанные с проведением контрольных мероприятий⁴.

Антикоррупционные органы осуществляют контроль в формах, которые упрощенно можно разделить на проверку и анализ. Анализ может представлять собой самостоятельное провероч-

ное мероприятие, аналогичное минимониторингу, либо носить предупредительный характер⁵.

Как показывает практика, нарушения, связанные с попустительством, предоставлением различных привилегий и приоритетов лицами, замещающими руководящие должности в государственном органе (организации), своим родственникам, свойственникам и иным, связанным с такими лицами субъектам (далее – аффилированные лица), причиняют значительный вред интересам общества и государства⁶. Можно выделить следующие основные направления такого взаимодействия:

- работа аффилированных лиц в подчинении (как в прямом, так и опосредованном, например в подведомственной организации);
- участие аффилированных лиц в государственных закупках;
- осуществление государственного контроля в отношении аффилированных лиц;
- осуществление хозяйственно-распорядительных функций в отношении аффилированных лиц (предоставление государственных услуг, субсидий, финансовой помощи, разрешений и т. п.).

Закон о противодействии коррупции подобные случаи называет конфликтом интересов, под которым понимают ситуацию, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность прини-

⁵ В особенности антикоррупционного контроля в настоящий работе вдаваться не будем, так как это тема отдельного исследования.

⁶ Например, руководитель регионального департамента или комитета образования ввел у себя в органе по факту ненужную должность своего заместителя и назначил на нее своего родственника. Данный заместитель создает видимость работы и при этом мешает служебному процессу, вмешиваясь в деятельность других сотрудников только для того, чтобы обозначить свое присутствие. Как минимум в данной ситуации мы получаем следующие негативные последствия: не обоснованная трата на данного субъекта фонда оплаты труда, который мог бы пройти на премирование или повышение заработной платы достойных сотрудников; снижение мотивации у остальных сотрудников; отвлечение трудовых ресурсов. В дальнейшем подобную коррупционную практику переняли и другие руководители учебных и воспитательных заведений региона, тем более для региональных и муниципальных учреждений запрет на работу родственников в подчинении не установлен.

² Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

³ Ранее данной работой преимущественно занимались кадровые органы (подразделения).

⁴ Специфику деятельности антикоррупционных и иных органов в сфере профилактики коррупционных нарушений можно оценить на примере Тульской области. См.: Сводный отчет о выполнении Регионального плана по противодействию коррупции за 2022 год. URL: https://tularegion.ru/governance/protivkorr/Doklad/?ELEMENT_ID=346058

мать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). Под личной заинтересованностью подразумевается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) указанным лицом и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми вышеуказанное лицо и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Непринятие должностным лицом, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение указанного лица в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Однако выявить в ходе контрольных мероприятий конфликт интересов на практике бывает порой проблематично в силу установленных правовых ограничений на доступ к информации, которая необходима антикоррупционному органу. Как отмечалось ранее, данные органы начали создаваться в стране в 2015 г. Многие нормативные акты разрабатывались без учета и их профессионального интереса к той или иной информации, методология осуществления им контрольной и аналитической деятельности только разрабатывается.

Основные правовые проблемы, связанные с доступом к информации, заключаются в следующем.

Частью 2 ст. 26 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон о государственной гражданской службе)⁷ установлен перечень документов, ко-

⁷ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

торые гражданин, поступающий на гражданскую службу, при заключении служебного контракта обязан предъявить представителю нанимателя, в том числе собственноручно заполненную и подписанную анкету установленной формы. Форма анкеты, представляемой гражданином Российской Федерации, поступающим на государственную гражданскую службу Российской Федерации или на муниципальную службу, установлена распоряжением Правительства РФ от 26 мая 2005 г. № 667-р (далее – Анкета).

Пунктом 4 ч. 1 ст. 16 Закона о государственной гражданской службе установлено, что гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу. Анкетой предусмотрено представление гражданином сведений об имеющихся близких родственниках (отец, мать, братья, сестры и дети), а также супругах, в том числе бывших, супругах братьев и сестер, о братьях и сестрах супругов. Однако данная информация может быть указана недостоверно.

Представление достоверных сведений играет огромную роль в системе превентивных антикоррупционных мер, таких как:

– ограничение на замещение должности гражданской службы в случае непосредственной подчиненности или подконтрольности лиц, состоящих в отношениях близкого родства или свойства;

– принятие мер в целях недопущения или урегулирования конфликта интересов, при котором личная заинтересованность связана с исполнением служащим его должностных обязанностей в отношении родственников (своих родственников) или получения ими каких-либо выгод (преимуществ).

При этом правильность сведений об имеющихся родственниках на практике проверить затруднительно.

Во-первых, согласно ст. 13.2 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» (далее – Закон об актах гражданского состояния)⁸ антикоррупционные

⁸ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

органы не поименованы в качестве органов, по запросу которых предоставляются сведения о регистрации актов гражданского состояния, что на практике порождает споры о правомерности соответствующих запросов.

Во-вторых, Единый государственный реестр записей актов гражданского состояния, посредством которого осуществляется государственная регистрация актов гражданского состояния, не дает возможность автоматически установить родственные (свойственные) связи. Из реестра можно получать отдельные сведения о государственной регистрации:

- рождения;
- смерти;
- заключения и расторжения брака;
- установления отцовства;
- перемены имени.

В автоматическом режиме не предоставляются сведения о том, например, являются ли лица дедом и внуком. Нужно запросить информацию о рождении внука (родителях), а потом о рождении родителей (родителях последних). О других степенях родства требуется еще больше запросов.

При этом на базе Единого государственного реестра юридических лиц созданы такие информационные системы, как «Спарк», «Дельтабезопасность» и другие, которые позволяют «выстраивать» связи организации, ее руководителей и учредителей с аффилированными лицами.

Таким образом, на законодательном уровне целесообразно:

- закрепить в Законе об актах гражданского состояния орган субъекта по профилактике коррупционных правонарушений в качестве получателя сведений о регистрации актов гражданского состояния;

– создать на базе Единого государственного реестра записей актов гражданского состояния функционал, позволяющий «выстраивать» родственные (свойственные) связи лица, как например на базе Единого государственного реестра юридических лиц «выстраивает» связи АИС «Спарк», «Дельтабезопасность» и другие системы. Данный функционал будет полезен не только антикоррупционным органам.

Кроме проблем с доступом к базовой информации, необходимой для профилактики коррупционных нарушений, существуют правовые

проблемы с ее обработкой, в первую очередь автоматической.

В нашей стране активно реализуется программа «Цифровая экономика», паспорт которой утвержден протоколом заседания президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам от 4 июня 2019 г. № 7. Использование IT-сервисов и работа с большими данными уже давно стали привычной практикой, значительно повышающей эффективность деятельности в сфере государственного управления и народном хозяйстве.

На примере антикоррупционного органа Тульской области можно наглядно увидеть, как цифровизация деятельности по профилактике коррупционных нарушений приносит положительные результаты⁹. Для повышения эффективности проверочной и аналитической работы органа Тульской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений деятельности изучается рынок информационно-коммуникационных технологий. В частности используются web-сервисы, осуществляющие агрегацию и обобщение информации «Спарк», «Дельтабезопасность». Параллельно осуществляются собственные разработки, позволяющие работать с большими данными. Главной трудностью в их реализации является ограничения по сбору и обработке информации, установленные Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»¹⁰ (далее – Закон о персональных данных) и другими отраслевыми законами, положения которых регулируют предоставление тех или иных сведений.

В настоящее время одним из основных направлений в работе по профилактике коррупционных нарушений можно считать выявление

⁹ В 2023 г. практика цифровой трансформации регионального антикоррупционного органа признана призером Всероссийского конкурса «Лучшие кадровые практики и инициативы в системе государственного и муниципального управления» и удостоена благодарности Минтруда России. См.: Протокол подведения итогов Всероссийского конкурса «Лучшие кадровые практики и инициативы в системе государственного и муниципального управления» от 17.05.2023. URL: <https://mintrud.gov.ru/uploads/editor/64/a7/Протокол%20подведения%20итогов%20Конкурса%20в%202022%20-%202023%20годах.pdf>

¹⁰ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

конфликта интересов, связанного с личной заинтересованностью должностных лиц при осуществлении их полномочий.

Ранее упомянутая Анкета предусматривает предоставление в государственный орган государственными служащими сведений об их родственниках (свойственниках), иные категории должностных лиц в системе государственного управления предоставляют сведения о своих родственниках (свойственниках) в рамках добровольного декларирования. Антиторрупционным органом Тульской области данная информация используется для выявления возможности возникновения конфликта интересов.

Предполагается, что на обработку антиторрупционным органом сведений о родственниках (свойственниках) должностных лиц непосредственное согласие от данных родственников (свойственников) не требуется по следующим основаниям:

– п. 2 ч. 1 ст. 6 Закона о персональных данных допускает обработку персональных данных (без согласия субъекта персональных данных), если она необходима для осуществления и выполнения возложенных законодательством Российской Федерации на оператора функций, полномочий и обязанностей;

– п. 7 ч. 2 ст. 10 Закона о персональных данных допускает обработку персональных данных, если она осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации об обороне, безопасности, противодействии терроризму, транспортной безопасности, противодействии коррупции, оперативно-разыскной деятельности, исполнительном производстве уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации.

При этом в соответствии с ч. 8 ст. 9 Закона о персональных данных персональные данные могут быть получены оператором от лица, не являющегося субъектом персональных данных, при условии предоставления оператору подтверждения наличия оснований, указанных в п. 2–11 ч. 1 ст. 6, ч. 2 ст. 10 и ч. 2 ст. 11 Закона.

У Роскомнадзора в настоящее время нет однозначной позиции по этому вопросу, что создает определенные трудности антиторрупционным органам в части осуществления данной работы, в том числе в реализации проекта по разработке и внедрению АИС для автоматической обработки данных сведений.

В связи с этим полагаем целесообразным в Законе о персональных данных отдельно закрепить положение, предусматривающее право государственных органов и их подразделений, на которые законодательством Российской Федерации возложены функции по противодействию коррупции, осуществлять обработку персональных данных, предоставляемых в соответствии с законодательством о государственной (муниципальной) службе и противодействии коррупции, без согласия лиц, являющихся субъектами персональных данных.

Профилактика коррупции – достаточно молодой институт в системе государственного контроля. Он только формируется, вместе с тем нельзя не отметить успехи работы антиторрупционных органов по недопущению возможности коррупционного поведения со стороны должностных лиц в системе государственного управления и по созданию барьеров.

Библиографический список

Об актах гражданского состояния : федер. закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции : указ Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О персональных данных : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Протокол подведения итогов Всероссийского конкурса «Лучшие кадровые практики и инициативы в системе государственного и муниципального управления» от 17 мая 2023 г. URL: <https://mintrud.gov.ru/uploads/editor/64/a7/Протокол%20подведения%20итогов%20Конкурса%20в%202022%20-%202023%20годах.pdf>

Сводный отчет о выполнении Регионального плана по противодействию коррупции за 2022 год. URL: https://tularegion.ru/governance/protivkorr/Doklad/?ELEMENT_ID=346058

Министерство по контролю и профилактике коррупционных нарушений в Тульской области;

Тульский государственный университет

Козлов Н. А., кандидат юридических наук; доцент кафедры государственного и административного права; заместитель директора департамента профилактики коррупционных и иных правонарушений

E-mail: Nickkoz80@rambler.ru

Ministry of Control and Prevention of Corruption Violations in the Tula Region; Tula State University

Kozlov N. A., Candidate of Legal Science; Deputy Director of the Department of Prevention of Corruption and Other Offenses; Associate Professor of the Department of State and Administrative Law

E-mail: Nickkoz80@rambler.ru

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К КЛАССИФИКАЦИИ БЮДЖЕТНО-ПРАВОВЫХ НОРМ-СТИМУЛОВ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Л. Л. Бобкова

Воронежский государственный университет

THEORETICAL APPROACHES TO THE CLASSIFICATION OF FISCAL AND LEGAL NORMS OF INCENTIVES AT THE PRESENT STAGE

L. L. Bobkova

Voronezh State University

Аннотация: в статье рассматриваются теоретические подходы классификации норм в механизме бюджетно-правового стимулирования. Раскрываются особенности стимулирования в бюджетном праве в зависимости от цели такого стимулирования и его результата. Анализируется правовая природа стимулирования в бюджетном законодательстве в зависимости от проявления публичного интереса в таких правоотношениях.

Ключевые слова: нормы, механизм бюджетно-правового регулирования, классификация бюджетно-правовых норм, экономический результат, стимулы и ограничения, бюджетно-правовые нормы-стимулы и бюджетно-правовые нормы-ограничения, субсидии, гранты, формы бюджетного финансирования, получатель субсидий.

Abstract: the article deals with theoretical approaches to the classification of norms in the mechanism of fiscal and legal incentives. The features of incentives in budget law are revealed depending on the purpose of such stimulation and its result. The legal nature of incentives in budget legislation is analyzed depending on the manifestation of public interest in such legal relations.

Key words: norms, mechanism of budgetary and legal regulation, classification of budgetary and legal norms, economic result, incentives and restrictions, budgetary and legal norms incentives and budgetary and legal norms restrictions, subsidies, grants, forms of budget financing, recipient of subsidies.

Нормы бюджетного права формируются под влиянием различных обстоятельств – политических, экономических, социальных и др. В период таких изменений появляются новые научные подходы к классификации бюджетно-правовых норм – бюджетно-правовых норм-стимулов и бюджетно-правовых норм-ограничений.

В связи с этим необходимо рассмотреть классификации бюджетно-правовых норм новых элементов – бюджетно-правовых норм-стимулов и бюджетно-правовых норм-ограничений, что позволит нам развивать научную концепцию о признаках и сущности стимулов и ограничений как парных бюджетно-правовых норм (в широ-

ком смысле). В работе мы акцентируем внимание на классификации бюджетно-правовых норм-стимулов. В результате мы можем¹:

- во-первых, четко определить место каждого вида бюджетно-правовой нормы-стимула;
- во-вторых, лучше уяснить функции бюджетно-правовой нормы-стимула и ее роль в механизме правового регулирования;
- в-третьих, точнее определить пределы и возможности регулирующего воздействия бюджетного права на общественные отношения;
- в-четвертых, совершенствовать правотворческую и правоприменительную деятельность государственных органов.

¹ См.: Байтин М. И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). 2-е изд., доп. М.: Право и государство, 2005. С. 241.

Научная и практическая ценность классификации правовых норм зависит от обоснованного выбора ее критериев. Исходя из научных подходов, разработанных в теории права, бюджетно-правовые нормы-стимулы могут быть классифицированы по характеру целевой направленности, исходя из обстоятельств, которые обусловлены пандемией, геополитической обстановкой, финансовыми санкциями².

По характеру целевой направленности можно выделить компенсационные и поощрительные бюджетно-правовые нормы-стимулы³.

С нашей точки зрения, *компенсационные бюджетно-правовые нормы-стимулы* – это нормы, которые регулируют отношения, связанные с распределением и предоставлением публичных финансов, целью которых является возмещение, восполнение финансовых потерь – получателей бюджетных средств.

Напомним, что получатели бюджетных субсидий и грантов, финансовой помощи субъектами бюджетного права не являются⁴.

Классификацию бюджетно-правовых норм-стимулов нельзя абсолютизировать, ибо одна и та же норма в зависимости от решения определенных теоретических и практических задач, с учетом ее всестороннего, комплексного рассмотрения, может быть одновременно классифицирована по разным критериям и соответственно отнесена к нескольким различным видам бюджетно-правовых норм. Как известно, бюджетно-правовые нормы-стимулы были закреплены и ранее до пандемии в бюджетном законодательстве, однако в период пандемии мы имели возможность провести их научную классификацию.

Рассмотрим примеры компенсационных бюджетно-правовых норм-стимулов в условиях экономического и социального развития. Так, установлены компенсационные бюджетно-правовые нормы-стимулы в постановлении Правительства РФ от 14 января 2009 г. № 24, направленные на государственную поддержку выпадающих расходов отечественного автопро-

ма⁵. Правительство РФ дополнительно выделяло отрасли 25 млрд руб. (всего в 2020 г. – 56,1 млрд руб.). Деньги были направлены на традиционные программы стимулирования спроса: льготное автокредитование, автолизинг и опережающие закупки техники для государственных нужд. Минпромторг в июле 2020 г. также запустил программу поддержки операционного лизинга произведенных в стране автомобилей, по которой субсидируется 25%-ная скидка на авансовый платеж⁶.

Другая сфера – это государственная поддержка сельскохозяйственных производителей, которая также осуществляется в виде предоставления субсидий за счет средств федерального и регионального бюджетов.

Сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются организации, индивидуальные предприниматели, осуществляющие производство сельскохозяйственной продукции, ее первичную и последующую (промышленную) переработку (в том числе на арендованных основных средствах) и реализацию этой продукции при условии, что в доходе сельскохозяйственных товаропроизводителей от реализации товаров (работ, услуг) доля дохода от реализации этой продукции составляет не менее 70 % за календарный год⁷.

К примеру, в Воронежской области в целях поддержки отечественного сельхозпроизводителя предусмотрены компенсационные бюджетно-правовые нормы-стимулы в виде субсидии из областного бюджета сельскохозяйственным

⁵ См.: О мерах государственной поддержки российских организаций – экспортеров промышленной продукции, организаций автомобилестроения и транспортного машиностроения : постановление Правительства РФ от 14 января 2009 г. № 24 (в ред. от 10.12.2009). Доступ из информ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 20.01.2022).

⁶ См.: Александр Морозов: «Меры господдержки автопрома попали в точку» // Ведомости (Экономика). 02.11.2020. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/characters/2020/11/02/845549-meri-gospodderzhki>

⁷ См.: Об утверждении Порядка предоставления субсидии из областного бюджета сельскохозяйственным товаропроизводителям (за исключением граждан, ведущих личное подсобное хозяйство) на возмещение части затрат на приобретение тракторов, сельскохозяйственных машин и оборудования для агропромышленного комплекса, произведенных на территории Воронежской области : постановление Правительства Воронежской обл. от 19 августа 2021 г. № 484. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 20.01.2022).

² См.: *Байтин М. И.* Указ. соч. С. 241.

³ См.: Там же.

⁴ См. подробнее о неучастниках бюджетного процесса: *Пауль А. Г.* Бюджетное право : учебник. М., 2021. С. 115, 116.

товаропроизводителям (за исключением граждан, ведущих личное подсобное хозяйство) на возмещение части затрат на приобретение тракторов, сельскохозяйственных машин и оборудования для агропромышленного комплекса, произведенных на территории Воронежской области⁸.

Другой пример бюджетно-правового закрепления компенсационных бюджетно-правовых норм-стимулов – это представление гранта для сельхозпроизводителей «Агротуризм»⁹.

Такие проекты, по логике законодателя, могут включать строительство или ремонт помещений для приема туристов и благоустройство прилегающих территорий, создание развлекательной инфраструктуры, закупку туристического оборудования, снаряжения и инвентаря¹⁰. Данная мера поддержки призвана способствовать занятости сельского населения, увеличению продажи сельхозпродукции и развитию экономики регионов в целом.

Активное развитие получили бюджетно-правовые нормы-стимулы в условиях пандемии и в связи с изменениями геополитической обстановки, ухудшения экономической ситуации. Особенностью таких стимулов является упрощенный порядок их предоставления, ограниченный круг получателей финансовой помощи, что порождает формирование научных подходов относительно нового элемента в структуре неучастников бюджетного процесса – получателей финансовой помощи, субсидий и грантов из бюджета. К числу таких бюджетно-правовых норм-стимулов отнесены например следующие:

⁸ См.: Об утверждении Порядка предоставления субсидии...

⁹ См.: О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 16 декабря 2021 г. № 2309. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 20.01.2022).

¹⁰ При этом часть средств должен вложить сам предприниматель. Так, для получения гранта до 3 млн руб. необходимо профинансировать 10 % стоимости проекта, до 5 млн руб. – 15 %, до 8 млн руб. – 20 %, до 10 млн руб. – не менее 25 %. Отбор проектов на получение гранта проводит Минсельхоз России. В 2022 г. на предоставление грантов из федерального бюджета было направлено 300 млн руб., в 2023 г. – 500 млн рублей, в 2024 г. планируется 700 млн руб. (См.: О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 16 декабря 2021 г. № 2309. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 20.01.2022)).

бюджетно-правовые нормы-стимулы в виде финансовой поддержки субъектов РФ и муниципальных образований в организации мероприятий по борьбе с COVID-19¹¹; бюджетно-правовые нормы-стимулы, направленные на создание финансового благополучия и социальной поддержки семей, имеющих детей в возрасте от 8 до 16 лет, на основе принципов социального казначейства с учетом комплексной оценки нуждаемости и т. п.

Помимо субсидий и грантов в форме субсидий бюджетное законодательство также предусматривает бюджетно-правовые нормы-стимулы, регламентирующие предоставление дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, в том числе в целях поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и (или) органов местного самоуправления (это поощрительные бюджетно-правовые нормы-стимулы), и иные дотации бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам (п. 11 ст. 131, 138.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ)).

Так, были закреплены дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели, дотации бюджетам субъектов РФ за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала, дотации, связанные с особым режимом безопасного функционирования закрытых административно-территориальных образований, дотация в целях сбалансированности бюджета¹².

Таким образом, мы видим, что в бюджетном законодательстве компенсационные бюджетно-правовые нормы-стимулы закрепляют предоставление субсидий, грантов, дотаций, финансовой помощи.

¹¹ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях принятия неотложных мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики и предотвращение последствий распространения новой коронавирусной инфекции : федер. закон от 8 июня 2020 г. № 166-ФЗ. URL: www.kremlin.ru

¹² См.: О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов : федер. закон от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 20.01.2022) ; Пауль А. Г. Указ. соч. М., 2021 С. 115, 116.

Бюджетно-правовые нормы-стимулы могут быть поощрительными. *Поощрительные бюджетно-правовые нормы-стимулы* – это нормы, которые представляют собой предписания государства в виде поощрения за поведение субъекта, чей результат превосходит поведение других субъектов в аналогичных ситуациях. Целесообразно утверждать, что данная норма является нормой активного плана, так как направлена на достижение результатов, «превосходящих обычные требования», в целях повышения активности среди других участников бюджетной деятельности, рассчитана на их позитивное поведение.

В классическом понимании поощрение как правовая категория представляет собой блага, льготы, преимущества, награды, вознаграждения, иные позитивные меры, которыми государство отмечает предписанное нормой права поведение участника конкретного общественного отношения¹³. В бюджетном законодательстве такие нормы прослеживаются в следующих примерах. Так, на федеральном уровне и на уровне многих регионов сформированы законодательные акты, содержащие комплекс мер поощрения инвестиционной, инновационной деятельности в форме предоставления налоговых льгот, государственных гарантий (поручительств), субвенций, субсидий, грантов, финансовой помощи и иных межбюджетных трансфертов. При этом с позиции ученых представляется возможным рассматривать льготы не только как поощрения за какие-либо достижения, но и как преимущества в форме дополнительных прав, не связанные с особо значимым поведением субъекта. Определенные преимущества могут предоставляться, напротив, тем субъектам, которые не имеют каких-либо качеств и свойств, присущих большинству других¹⁴.

По мнению Н. А. Саттаровой, непосредственно со стимулированием участников бюджетной деятельности связаны вопросы льготного кре-

дитования¹⁵. В рамках финансово-правовых мер поощрения следует рассматривать доступное финансирование – увеличение объема и улучшение условий кредитования малых и средних предприятий коммерческими банками¹⁶.

Субсидирование за счет бюджетных средств осуществляется с целью стимулирования кредитования банками хозяйствующих субъектов реального сектора экономики и граждан при ипотечном кредитовании. С точки зрения автора, предоставление субсидий – это важнейший инструмент поддержки государством российской экономики, используемый с целью развития приоритетных сфер для производства¹⁷. В данном случае мы видим, что субсидии за счет бюджетных средств имеют поощрительную природу ибо направлены на стимулирование кредитования банками хозяйствующих субъектов реального сектора экономики и граждан при ипотечном кредитовании.

Другими поощрительными бюджетно-правовыми нормами-стимулами являются нормы о предоставлении бюджетного кредита (ст. 93.2, ст. 93.3 БК РФ); банковская гарантия, поручительство, государственные (муниципальные) гарантии, залог имущества. При этом данные способы обеспечения исполнения обязательств по бюджетному кредиту должны иметь высокую степень надежности ликвидности (п. 3 ст. 93.2 БК РФ). К числу поощрительных бюджетно-правовых норм-стимулов могут быть отнесены «бюджетные ассигнования из резервного фонда Правительства РФ в виде финансирования стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19»¹⁸.

¹⁵ См.: Саттарова Н. А. Стимулы-поощрения в финансовом праве // Финансовое право. 2020. № 9. С. 18–21.

¹⁶ Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 2 июня 2016 г. № 1083-р. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

¹⁷ См.: Саттарова Н. А. Указ. соч.

¹⁸ О государственной социальной поддержке в 2020–2021 годах медицинских и иных работников медицинских и иных организаций (их структурных подразделений), оказывающих медицинскую помощь

¹³ См.: Дракина М. Н. К вопросу о соотношении понятий «поощрение» и «стимулирование» в юридической науке // Юридическое образование и наука. 2008. № 1. С. 14.

¹⁴ См.: Омелехина Н. В. Бюджетно-правовые средства : правовая идентификация и эффективность воздействия. Ч. 2. Элементарные (первичные) правовые средства // Финансовое право. 2019. № 10. С. 8–12.

Параллельно с поощрительными бюджетно-правовыми нормами-стимулами предусмотрены бюджетно-правовые нормы-ограничения, которые закрепляют ограниченный перечень лиц, транспортных кампаний, претендующих на получение бюджетных средств (выплат, субсидий)¹⁹.

С нашей точки зрения бюджетно-правовые нормы-стимулы в широком понимании являются парными нормами с бюджетно-правовыми нормами-ограничениями, последним в данной работе не уделено внимание.

Мы пришли к выводу, что по характеру целевой направленности в теории бюджетного права необходимо выделять стимулы и ограничения, которые рассматриваются как нормы в широком смысле и имеют свою целевую направленность. В этой связи нормы – стимулы и ограничения могут иметь компенсационную и поощрительную направленность. При этом компенсационные бюджетно-правовые нормы-стимулы – это нормы, регулирующие отношения, связанные с распределением и предоставлением публичных финансов, направленные на возмещение, восполнение финансовых потерь – получателей бюджетных средств.

Поощрительные бюджетно-правовые нормы стимулы – это нормы, которые представляют собой предписания государства в виде поощрения за поведение субъекта, чей результат превосходит поведение других субъектов в аналогичных ситуациях.

(участвующих в оказании, обеспечивающих оказание медицинской помощи) по диагностике и лечению новой коронавирусной инфекции (COVID-19), медицинских работников, контактирующих с пациентами с установленным диагнозом новой коронавирусной инфекции (COVID-19), внесении изменений во Временные правила учета информации в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и признании утратившими силу отдельных актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30 октября 2020 г. № 1762 (в ред. от 28.11.2020). URL: www.kremlin.ru

¹⁹ В случае неправильного применения бюджетно-правовых норм-ограничений поощрительные или компенсационные бюджетно-правовые нормы-стимулы не реализуются или их реализация порождает правонарушение. См.: Апелляционное определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 1 апреля 2021 г. № 66а-1253/2021. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 20.01.2022).

Более того, в зависимости от целевой направленности бюджетно-правовых норм-стимулов можно различить и формы стимулирования. К их числу отнесены гранты и субсидии, дотации и иные формы финансирования. Особенности предоставления указанных форм бюджетного правоотношения нуждается в дальнейшем исследовании.

Библиографический список

Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Российская газета. № 153–154. 12.08.1998.

О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году : федер. закон от 29 ноября 2021 г. № 384-ФЗ (в ред. от 14.03.2022). Доступ из информ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 21.03.2022).

Об утверждении Правил предоставления в 2020 году из федерального бюджета субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, ведущим деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции : постановление Правительства РФ от 24 апреля 2020 г. № 576. URL: www.kremlin.ru

Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. № 1492 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 28.09.2020. № 39. Ст. 6069.

Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства и социально ориентированным некоммерческим организациям в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции : постановление Правительства РФ от 7 сентября 2021 г. № 1513 (в ред. от 28.10.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 38. Ст. 6624.

О мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета (вместе с Положением о мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета) : постановление Правительства РФ от 9 декабря 2017 г. № 1496 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 18.12.2017. № 51. Ст. 7807.

Об утверждении типовых форм соглашений (договоров) о предоставлении из федерального бюджета грантов в форме субсидий в соответствии с пунктом 7 статьи 78 и пунктом 4 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации : приказ Минфина России от 21 декабря 2018 г. № 280н (в ред. от 29.12.2020). Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

Об утверждении порядков предоставления субсидий из областного бюджета сельскохозяйственным товаропроизводителям, за исключением граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, на возмещение части затрат на гидромелиоративные и культуртехнические мероприятия (вместе с Порядком предоставления субсидий из областного бюджета сельскохозяйственным товаропроизводителям, за исключением граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, на возмещение части фактически осуществленных ими расходов на гидромелиоративные мероприятия, Порядком предоставления субсидий из областного бюджета сельскохозяйственным товаропроизводителям, за исключением граждан, ведущих личное подсобное

хозяйство, на возмещение части фактически осуществленных ими расходов на культуртехнические мероприятия) : постановление Правительства Воронежской обл. от 28 декабря 2019 г. № 1319 (в ред. от 17.03.2022). URL: <https://www.govvrn.ru>

Байтин М. И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). 2-е изд., доп. М. : Право и государство, 2005.

Бобкова Л. Л. Особенности бюджетно-правового закрепления стимулов и ограничений в условиях кризисной ситуации в государстве // Вестник ВГУ. С. 198–204. Серия: Право. 2021. № 1 (44).

Курбатова С. С. Проблемы правовой природы договоров о субсидировании // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 4. С. 132.

Омелехина Н. В. Бюджетно-правовые средства : правовая идентификация и эффективность воздействия. Ч. 2. Элементарные (первичные) правовые средства // Финансовое право. 2019. № 10. С. 8–12.

Пауль А. Г. Бюджетное право : учебник. М., 2021. С. 115, 116.

Провалинский Д. И. Гранты – понятие и признаки // Вопросы российского и международного права. 2016. № 6 (12А). С. 201–210.

Саттарова Н. А. Стимулы-поощрения в финансовом праве // Финансовое право. 2020. № 9. С. 18–21.

Энциклопедический словарь. URL: <http://dic.academic.ru> (дата обращения: 16.06.2022).

Воронежский государственный университет
Бобкова Л. Л., кандидат юридических наук,
доцент кафедры финансового права юридического
факультета
E-mail: bobkovalily@yandex.ru

Voronezh State University
Bobkova L. L., Candidate of legal Sciences, As-
sociate Professor Financial Law Department
E-mail: bobkovalily@yandex.ru

СОЧЕТАНИЕ ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ НАЧАЛ В НАЛОГОВО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

А. В. Красюков

Воронежский государственный университет

THE COMBINATION OF PUBLIC AND PRIVATE PRINCIPLES IN THE TAX AND LEGAL REGULATION OF PROPERTY RELATIONS

A. V. Krasjukov

Voronezh State University

Аннотация: статья посвящена имущественным отношениям, являющимся объектом регулирования различных отраслей права. На основе анализа признаков таких отношений автор приходит к выводу об отсутствии препятствий в регулировании имущественных отношений публичными отраслями права, включая финансовое право и его подотрасль – налоговое право. Учитывая общую правовую природу имущественных отношений, можно говорить о наличии общих черт в правовом регулировании данных отношений публичными и частными отраслями права. При исследовании метода правового регулирования автор делает вывод о синтезе публичных и частных начал в налогово-правовом регулировании имущественных отношений.

Ключевые слова: имущественное отношение, вещное правоотношение, обязательство, метод правового регулирования, обязывание, дозволение.

Abstract: the article is devoted to the study of property relations, which are the object of regulation of various branches of law. Based on the analysis of the signs of such relations, the author comes to the conclusion that there are no obstacles in the regulation of property relations by public branches of law, including financial law and its sub-branch – tax law. Based on the general legal nature of property relations, it was concluded that there are common features in the legal regulation of these relations by public and private branches of law. When studying the method of legal regulation, the author made a conclusion about the synthesis of public and private principles in the tax and legal regulation of property relations.

Key words: property relation, real legal relationship, obligation, method of legal regulation, obligation, permission.

Понятие имущественных отношений имеет большое теоретическое и практическое значение. В условиях рыночной экономики нас окружает многообразие отношений, имеющих имущественную составляющую и регламентированных различными отраслями российского права. Разнообразие данных отношений, их постоянное развитие, зачастую приводящее к появлению новых видов, предопределяет насущную потребность в их изучении и определении. Несмотря на долгую историю изучения это понятие нельзя считать полностью устоявшимся.

В большинстве современных учебников по гражданскому праву проявляется некоторое единство в определении данного понятия: практически всегда под ними понимаются общественные отношения по поводу использования различных материальных (имущественных) благ¹. Однако на этом единообразии научных

¹ См.: Гражданское право : учебник. Т. 1 / под ред. О. Н. Садикова. М. : КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2006 ; Гражданское право : учебник / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. Ч. 1. М. : Проспект. 2002. С. 4. ; Гражданское право : учебник : в 4 т. Общая часть : Т. 1 / под ред. Е. А. Суханова. М. : Волтерс Клувер, 2008 ; Гражданское право : учебник : в 2 т. / С. С. Алексеев и др. ; под ред. Б. М. Гонгало. М. : Статут, 2016. Т. 1. 511 с. ; *Иванчак А. И.*

взглядов заканчивается и возникает множество дискуссионных вопросов.

Имущественные отношения, по мнению цивилистов, не являются юридической категорией, а представляют собой фактические, экономические по своей социальной природе отношения по производству, распределению, обмену и потреблению различных экономических благ², т. е. имущественные отношения имеют экономическое содержание³. По мнению других ученых, экономическая ценность вещей не является обязательным признаком имущественных отношений⁴.

Для характеристики имущественных отношений, урегулированных гражданским правом, традиционно используют следующие признаки.

1. Эти имущественные отношения возникают не просто по поводу имущества, а по поводу материальных и иных благ, имеющих экономическую форму товара⁵. Имущественные отношения, имеющие иную (нетоварную) природу и, следовательно, не отвечающие указанному признаку (например, бюджетные, налоговые и иные финансовые отношения, отношения по управлению объектами государственной и муниципальной собственности и т. п.), не входят в предмет гражданского права и не регулируются им⁶.

На современном этапе развития гражданского права в России помимо товарного рынка по-

явились и другие (например, финансовый рынок), обращающиеся на которых материальные блага имеют несколько иную форму, чем традиционный товар, и свои законы обращения. Поэтому помимо указанных следует говорить об имущественных отношениях на рынках обращения капитала, роялти, а также о корпоративных имущественных отношениях⁷. Объединяет данные отношения то, что они возникают по поводу экономических благ, имеющих определенную потребительскую или иную ценность для участников гражданского оборота.

При этом отсутствие у объекта потребительской стоимости вовсе не свидетельствует о том, что он не представляет для его владельца (приобретателя) никакой ценности. Зачастую в таком объекте концентрируются экономические ожидания на будущее, что свойственно например для спекулятивных сделок, сделок, заключаемых на бирже⁸.

2. Данные отношения основаны на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников, т. е. возникают между юридически равными и независимыми друг от друга субъектами⁹.

Следует отметить, что, по мнению некоторых современных исследователей, для полноты характеристики имущественных отношений, регулируемых гражданским правом, достаточно только двух признаков из перечисленных: автономии воли и имущественной самостоятельности участников. Равенство как признак имущественных отношений не позволяет отделить гражданско-правовые имущественные отношения от отношений, регулируемых другими отраслями, а вносит лишь элемент неопределен-

Гражданское право Российской Федерации : общая часть. М. : Статут, 2014. 268 с.

² См.: *Братусь С. Н.* Предмет и система советского гражданского права. М., 1963. С. 9–71 ; *Егоров Н. Д.* Гражданско-правовое регулирование общественных отношений : единство и дифференциация. Л., 1988. С. 3.

³ См.: Советское гражданское право. М., 1950. С. 59 ; Советское гражданское право. М., 1959. Т. I. С. 65 ; Советское гражданское право. М., 1960. Ч. 1. С. 66 ; Советское гражданское право. Л., 1982. Ч. 1. С. 4.

⁴ По этому определению В. И. Корецким было сделано следующее замечание: имущественные отношения могут возникать также из других оснований – вследствие наступления юридических событий, не связанных с принадлежностью или передачей материальных благ (рождение ребенка, наступление страхового случая и др.) (См.: *Корецкий В. И.* Предмет, метод и определение советского гражданского права в период развернутого строительства коммунизма. Душанбе, 1963. С. 13).

⁵ По мнению В. А. Тархова, главное свойство объекта имущественных отношений – удовлетворять потребности их участников (См.: *Тархов В. А.* Предмет гражданского права. Имущественные отношения // *Гражданское право. 2009. № 1*).

⁶ См.: Там же.

⁷ См. например: *Суханов Е. А.* О предмете корпоративного права // *Актуальные проблемы частного права : сборник статей к юбилею Павла Владимировича Крашенинникова* : Москва – Екатеринбург, 21 июня 2014 г. / В. В. Витрянский и др. ; отв. ред. Б. М. Гонгало, В. С. Ем. М. : Статут, 2014. 272 с.

⁸ См.: *Рябов А. А.* Влияние гражданского права на налоговые отношения (доктрина, толкование, практика) : монография. М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2014. С. 24–26.

⁹ См.: *Брагинский М. И.* О месте гражданского права в системе «право публичное – право частное» // *Проблемы современного гражданского права : сборник статей.* М., 2000. С. 67–69 ; *Гражданское право : учебник* : в 2 т. / С. С. Алексеев и др. ; под ред. Б. М. Гонгало. М. : Статут, 2016. Т. 1. 511 с.

ности в характеристику имущественных отношений¹⁰.

По мнению Н. Д. Егорова, равенство сторон общественных отношений, регулируемых гражданским правом, делает бессмысленным само правовое регулирование данных отношений методом равноправия, характерным для гражданского права¹¹.

Другие исследователи полагают, что признаки равенства, автономии воли и имущественной самостоятельности характеризуют гражданское правоотношение, являющееся результатом, а не предметом правового регулирования. При этом выделяют другой признак, сходный, на наш взгляд, с автономией воли, – степень самостоятельности регулируемых правом имущественных связей. Предметом гражданского права являются только те имущественные связи, которые складываются добровольно, безо всякого вмешательства государства или иных субъектов¹².

3. Рассматриваемые отношения по общему правилу носят эквивалентно-возмездный, или синаллагматический характер¹³. Безвозмездные имущественные отношения возможны, но они всегда вторичны и производны от возмездных имущественных. При этом возмездные, и безвозмездные имущественные отношения товарообмена носят стоимостной характер, обусловленный действием экономического закона стоимости. В силу этого имущественные отношения, составляющие предмет гражданского права, предлагается именовать имущественно-стоимостными отношениями¹⁴.

Однако в доктрине гражданского права существует точка зрения, что возмездность как обязательный признак подавляющей части имущественных отношений, входящих в предмет гражданского права, безвозвратно уходит в прошлое. Данный подход основывается на значительном увеличении в гражданском обороте

доли спекулятивных сделок, в которых отсутствует какое-либо встречное предоставление, обладающее реальной потребительской стоимостью. Соответственно данные сделки являются экономически безвозмездными, а признаком имущественных отношений в гражданском праве является их возмездно-безвозмездный дуализм¹⁵.

Представляется, что предмет данных сделок в любом случае обладает для ее сторон определенной ценностью, пусть даже не в настоящий момент, а в ожидаемом будущем. Это свидетельствует лишь об их высокорисковом характере, а не об отсутствии возмездности как, например, при покупке биткойна на старте продаж. В связи с этим, на наш взгляд, не следует говорить о безвозмездности спекулятивных сделок, а вместе с ними и имущественных отношений в гражданском праве. Спекулятивные сделки не являются чем-то новым для гражданского права, в настоящее время происходит стремительное расширение их предмета. Если раньше подобные сделки заключались преимущественно в отношении золота и других драгоценных металлов, не обладающих реальными потребительскими свойствами и ценностью, то в настоящее время предметом спекуляций выступают такие специфические объекты, как фьючерсы, деривативы и т. п.

В силу разнообразия имущественных отношений, подверженных правовому регулированию на современном этапе, ученые-цивилисты в большинстве своем не претендуют на монополизацию имущественных отношений¹⁶, признавая возможность их регулирования другими отраслями права¹⁷. В правовой науке не отрицается наличие тесных взаимосвязей отдельных правовых отраслей, регулирующих имущественные отношения и взаимодействующих друг с другом в качестве элементов единой правовой

¹⁰ См.: Рябов А. А. Указ. соч. С. 21–22.

¹¹ См.: Гражданское право / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. С. 11–12.

¹² См.: Груздев В. В. Имущественные отношения как предмет гражданского права // Российский юридический журнал. 2017. № 3. С. 112–117.

¹³ См.: Хохлов В. А. Общие положения об обязательствах : учеб. пособие. М. : Статут, 2015. 288 с.

¹⁴ См.: Гражданское право / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. С. 4–5 ; Гражданское право : учебник : в 2 т. / С. С. Алексеев и др. ; под ред. Б. М. Гонгалло.

¹⁵ См.: Рябов А. А. Указ соч. С. 23–26.

¹⁶ См.: Там же; Груздев В. В. Указ. соч.

¹⁷ Следует отметить, что некоторые ученые-цивилисты занимают радикальную позицию в этом вопросе, полагая, что все имущественные отношения регулируются нормами гражданского права. Как только предметом отношения становится имущество, оно оказывается вне налогового права, подчиняясь иным, товарно-денежным регуляторам (См.: Иванов А. А. Понятие «имущественные отношения» и проблемы налогового права // Вестник ВАС РФ. 2009. № 1. С. 77–78).

системы, однако характер такого взаимодействия вызывает дискуссии среди специалистов.

По мнению цивилистов, нормы гражданского права иногда могут применяться для регулирования имущественных отношений, составляющих предмет публично-правовой сферы, если такое положение прямо предусмотрено законодательством (п. 3 ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации). Так, в налоговом (финансовом) праве по прямому указанию ст. 27, 29, 73–75 Налогового кодекса РФ применяются гражданско-правовые институты представительства, залога, поручительства. При этом именно гражданско-правовые нормы и конструкции могут использоваться в публично-правовой сфере, тогда как обратное положение исключается¹⁸.

Однако, по мнению других ученых¹⁹, разница в правовом регулировании между публичными и частными отраслями не всегда позволяет использовать частноправовые механизмы в публичном регулировании в чистом виде, поэтому некоторые из данных механизмов трансформированы публичным законодательством (в частности налоговым) в целях наиболее эффективного воздействия на публичные имущественные отношения.

Цивилисты, описывая подобные явления в праве, используют более осторожные формулировки. В частности, не отрицая имущественный характер некоторых налоговых отношений, они говорят о применении механизмов, предусмотренных гражданским законодательством, но осложненных публичным элементом²⁰.

Правовое регулирование любых общественных отношений осуществляется исключительно государством (муниципальным образованием), и в этом смысле само правовое регулирование всегда является публичным. Государство всегда

«привносит публичный эффект», структурируя и регламентируя общественные отношения, что относится и к отношениям, имеющим «частную природу». Публичное право есть специфическое понимание природы права в сфере власти и социально-политических институтов, нашедшее свое материализованное, структурно-нормативное выражение в построении правовых систем и отраслей законодательства, в формировании методов правового регулирования²¹.

В самом общем плане публичное право – это система юридической централизации отношений, а частное право – система юридической децентрализации. Публичное право есть область власти и подчинения, частное право – область свободы и частной инициативы²².

В российской доктрине было предложено несколько критериев разграничения публичного и частного права: предмет правового регулирования, метод правового регулирования, интерес в правовом регулировании либо их сочетание²³. Однако однозначно разграничить публичное и частное право и определить четкие и бесспорные критерии такого разграничения не удалось. Безусловно, сами общественные отношения обуславливают предмет и сферу применения публичного или частного права. Однако абсолютно «чистых» отраслей публичного или частного характера практически не существует. В любой отрасли публичного права присутствуют те или иные частноправовые элементы, в свою очередь, отрасли частного права содержат нормы, обеспечивающие защиту «публичных интересов» или публично-правовых ограничений²⁴.

Межотраслевой характер вещно-правовых отношений, сочетающий в себе черты публичного и частного регулирования, не вызывает сомнений даже среди ученых-цивилистов²⁵:

¹⁸ Существует и другое мнение, так, В. П. Мозолин считает, что исключительная сфера имущественных отношений, регулируемых только гражданским правом, постоянно снижается в результате расширяющегося публично-правового воздействия (См.: Мозолин В. П. Роль гражданского законодательства в регулировании комплексных имущественных отношений // Журнал российского права. 2010. № 1).

¹⁹ См.: Карасева М. В. Налоговое правоотношение: имущественная идентичность и проблема адаптации частноправовых конструкций // Закон. 2010. № 11. С. 57–67.

²⁰ См.: Рябов А. А. Указ соч. С. 23.

²¹ См.: Тихомиров Ю. А. Публичное право: падение и взлеты // Государство и право. 1996. № 1. С. 4.

²² См.: Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 40.

²³ См.: Касенова М. Б. Соотношение публичных и частных начал в российском инвестиционном праве // Адвокат. 2006. № 8; Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5.

²⁴ См.: Гражданское право: учебник / под ред. А. П. Сергеев, Ю. К. Толстой. М., 2002. Т. 1. С. 20.

²⁵ Имеется и противоположная точка зрения. См.: Егоров Н. Д. Гражданско-правовое регулирование обще-

«...в институт права собственности включаются не только гражданско-правовые нормы. Он охватывает все нормы права, закрепляющие (признающие), регулирующие и защищающие принадлежность материальных благ конкретным лицам. Иначе говоря, право собственности в объективном смысле представляет собой не гражданско-правовой, а комплексный (многоотраслевой) институт права, в котором, однако, преобладающее место занимают гражданско-правовые нормы»²⁶. Некоторые ученые даже выделяют комплексное регулирование имущественных отношений как тенденцию развития законодательства²⁷.

В отношении межотраслевого характера юридической конструкции обязательства вопрос является более дискуссионным и единства мнений не наблюдается.

Большинство ученых-цивилистов критически относятся к любому использованию категории «обязательство» в управленческих, финансовых, внутрихозяйственных (внутрифирменных) и иных отношениях, находящихся за пределами предмета гражданского права. По мнению Е. А. Суханова, это связано с попытками обосновать применение в данных областях в том или ином виде богатого и тщательно отработанного инструментария обязательственного права, созданного для нужд гражданского оборота, т. е. для частноправовой сферы, а потому в той или иной мере игнорируют отраслевое различие правоотношений, особенности частноправового и публично-правового регулирования²⁸.

Другие ученые полагают, что деление права на отрасли не должно абсолютизироваться, а его части противопоставляться, так как без публичного права частное бессильно, а без частного права публичное беспредметно, поскольку ему нечего охранять²⁹. Поэтому противоречие выработанным критериям деления права на отрасли, а также применение несвойственных методов правового регулирования к тем или

ственным отношений : единство и дифференциация. Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1988. С. 46.

²⁶ Гражданское право : учебник : в 4 т. Общая часть. Т. 1 / под ред. Е. А. Суханова.

²⁷ См.: Мозолин В. В. Указ соч.

²⁸ См.: Гражданское право : в 4 т. / под ред. Е. А. Суханова. Т. 3. С. 10.

²⁹ Яковлев В. Ф., Талапина Э. В. Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 5–16.

иным правоотношениям³⁰ не может служить аргументом против межотраслевого использования юридической конструкции обязательства.

Как справедливо отмечал С. Д. Цыпкин, финансовые правовые отношения всегда отражают определенные соответствующие экономические отношения, поэтому роль государства заключается в частности в обеспечении соответствия правовых форм экономическим отношениям³¹. Следовательно, если в сфере действия публичного права возникают правоотношения, отвечающие всем существенным признакам обязательства, то привычное деление российского права на отрасли не может служить основанием для использования его юридической конструкции в законодательстве³².

Характерным примером являются общественные отношения, составляющие предмет налогового права, которые могут быть охарактеризованы как имущественные, и тесно связанные с ними неимущественные отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов, налоговому контролю, обжалованию актов налоговых органов, действий (бездействий) их должностных лиц и налоговой ответственности. Эти отношения безусловно публичные, так как посредством налогообложения реализуется государственный интерес в получении финансирования своих публичных расходов³³.

³⁰ Кулаков В. В. Обязательство и осложнения его структуры в гражданском праве России : монография. 2-е изд., перераб. и доп. М. : РАП, Волтерс Клувер, 2010. 256 с.

³¹ Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. М., 1983. С. 21.

³² См. например: Омелехина Н. В. Финансовые обязательства в системе российского права. Ч. 1. Межотраслевая природа финансовых обязательств // Финансовое право. 2016. № 3. С. 10–17.

³³ Существует мнение о возможности реализации в налоговых правоотношениях частного интереса. Как правило, речь идет об использовании налоговых льгот или так называемой налоговой минимизации (планировании). Думается, это неверный подход. Наличие частного интереса в правовом регулировании означает заинтересованность лица участвовать именно в данном правоотношении. Речь идет о мотивации, сознательно-волевом факторе, желании лица вступить в определенные социальные взаимодействия для удовлетворения своих потребностей. В налоговых отношениях такая мотивация отсутствует (См.: Демин А. В. О методе налогового права (в контексте соотношения публично-правовых и частноправовых начал). Доступ из справ-

При этом данный интерес достигается посредством централизации (субординации) правового регулирования налоговых отношений. В связи с этим метод властных предписаний является доминирующим в налоговом регулировании.

Однако основная, самая значимая часть налоговых отношений (взимание налогов) имеет имущественный характер. Это обусловлено тем, что налоговое правоотношение возникает вследствие появления у налогоплательщика объекта налогообложения, который в свою очередь является результатом реализации гражданского (в некоторых случаях – трудового) правоотношения, имеющего экономическое содержание.

Имущественный характер различных общественных отношений обуславливает возможность применения единых способов и средств их регулирования независимо от отраслевой принадлежности конкретной группы отношений. Парадигма развития имущественного налогового правоотношения во многом будет схожа с парадигмой развития имущественного гражданского правоотношения. Это обусловлено наличием в этих видах отношений материального объекта, а значит – возможностью совершения с этим объектом манипуляций, детерминированных его свойствами. Иначе говоря, имущественное правоотношение, независимо от сферы его возникновения, но в силу его унифицированного объекта (материального блага), имеет в основе своего развития одну и ту же логику³⁴.

Следовательно, властно-имущественный характер налоговых правоотношений является предпосылкой сочетания в налоговом регулировании публично-правового и частного-правового инструментария. При этом следует отметить, что синтез частных и публичных начал

правовой системы «КонсультантПлюс»). При этом отсутствие частного интереса не исключает признания за субъектом, участвующим в правоотношении, определенных прав и законных интересов. «Частный интерес в налоговом правоотношении учитывается лишь тогда, – верно отмечает Н. А. Шевелева, – когда он согласуется с публичным интересом получения достаточных для существования государства финансовых ресурсов. (Кустова М. В., Ногина О. А., Шевелева Н. А. Налоговое право. М., 2001. С. 18).

³⁴ См.: Карасева М. В. Налоговое правоотношение... С. 60.

характерен исключительно для налогово-правового регулирования имущественных отношений. Налоговые отношения неимущественного характера (организационные) регулируются строго в русле публичного права.

Специфика любого правового регулирования в первую очередь наглядно проявляется в его методе, под которым понимаются приемы юридического воздействия, их сочетание, характеризующее использование в данной области общественных отношений того или иного комплекса юридического инструментария, средств юридического воздействия³⁵. Особенности метода правового регулирования напрямую зависят от особенности регулируемых им общественных отношений. Соответственно отрасли права делят на публичные и частные, в том числе и в зависимости от метода правового воздействия на регулируемые общественные отношения: централизованного или децентрализованного.

Любой метод правового регулирования состоит из набора первичных, исходных методов, которые представляют собой выделенные логическим путем простейшие приемы регулирования, определяющие главное в правовом статусе субъектов, в их исходных юридических позициях (императивный и диспозитивный)³⁶.

В отраслях права эти первичные методы в зависимости от характера регулируемых отношений и других социальных факторов выступают в различных вариациях, сочетаниях, хотя, как правило, и с преобладанием одного из них. Представляется верным утверждение, что «правовые отрасли используют в своих регулятивных целях с учетом особенностей регулируемых отношений (предмет) единые правовые средства (метод) в их различном соотношении»³⁷.

Для отраслевых методов, где доминирующим является централизованное регулирование (административное, финансовое право и др.), в комбинации способов регулирования, составляющих метод, превалируют обязывание и запрещение; в отраслевых же методах, выражающих

³⁵ Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. Т. 1. М. : Юрид. лит., 1981. С. 294.

³⁶ См.: Там же. С. 295.

³⁷ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. М., 1998. С. 33.

диспозитивное начало (гражданское, семейное, трудовое право и др.), превалирует дозволение³⁸.

Таким образом, если мы говорим о синтезе публичных и частных начал в налоговом-правовом регулировании, то прежде всего имеем в виду использование способа дозволения в сочетании с традиционным обязыванием и запрещением для регулирования налоговых отношений.

Наиболее элементарным (с юридической стороны) является способ юридического обязывания: он не выходит за пределы конкретных юридических норм, выражается в простейших юридических связях – относительных правоотношениях. Дозволения принадлежат к глубинным пластам права, его механизма, где правовая система прямо контактирует с экономикой. Именно они являются выражением той свободы, которая в единстве с ответственностью образует содержание непосредственно-социальных притязаний³⁹.

При этом преобладание того или иного способа правового регулирования всецело зависит от стоящей перед правовой системой задачи. Если необходимо обеспечить социальную активность участников общественных отношений, используется дозволение. Если же цель состоит в обеспечении высокой организованности общественных отношений, применяются в первую очередь запреты и обязывание.

В налоговом праве преимущественно используется позитивное обязывание, поскольку только этот способ регулирования позволяет заложить в норме права четкую программу поведения участников общественных отношений, конечно, при условии добросовестного исполнения обязанности.

Доминирование в налоговом праве обязывающих норм обусловлено публично-правовой установкой обеспечить в качестве приоритетной цели формирование централизованных денежных фондов государства. Налоговое регулирование в силу особой значимости налогов для государства требует повышенной предсказуемости поведения от участников налоговых отношений, чтобы можно было планировать и прогнозировать с высокой степенью вероятности поступление налоговых доходов в бюджет.

³⁸ См.: Алексеев С. С. Указ. соч. Т. 1. М.: Юрид. лит., 1981. С. 297.

³⁹ Там же. С. 298.

Кроме того, налоговые имущественные отношения практически никогда не возникают как фактические и требуют для своего возникновения определенного «навязывания» со стороны государства, которое возможно лишь посредством позитивного обязывания.

Для публичного права в целом и налогового права в частности характерно организованное воздействие на сознание и поведение людей. Позитивное обязывание в налоговом праве призвано сформировать у налогоплательщика побудительные мотивы к отчуждению части своей собственности в пользу государства либо в силу осознанной необходимости такого поведения⁴⁰, либо под страхом наказания или иных неблагоприятных последствий.

В силу преобладания в налоговом праве позитивных обязанностей и императивного регулирования субъекты, как правило, независимо от своего желания обязаны вступить в налоговые правоотношения⁴¹ и придерживаться детально прописанной в законе нормативной модели этого правоотношения. Соответственно, для метода налогового права характерно ограничение правовой инициативы субъектов данной отрасли⁴².

Вследствие этого эффективность позитивного обязывания тем ниже, чем больше оно всту-

⁴⁰ Проблема состоит в том, что человек в силу самой своей природы крайне эгоцентричен: он слишком легко ставит себя в центр вселенной, полагая, что весь остальной мир должен вращаться вокруг него. Иными словами, частные лица в большинстве своем не способны подняться до осознания важности публичных интересов, убедить себя в необходимости нести затраты и обременения для достижения довольно абстрактного общего блага – собственные, локальные проблемы для подавляющего большинства частных лиц неизмеримо важнее. (См.: Демин А. В. О методе налогового права... Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

⁴¹ Существуют и иные позиции. Например, изсылки о том, что наличие объекта налогообложения у налогоплательщика определяется свободным усмотрением последнего, делается вывод о диспозитивном характере налоговой обязанности. Зная объекты налогообложения, их значимость для себя, субъект может выбрать, вступать ли ему в имущественные отношения, следствием которых станет возникновение обязанностей по уплате налогов и сборов. (См.: Соловьев В. «Публичное» и «частное» в налоговом праве // Законодательство и экономика. 2000. № 8. С. 31).

⁴² См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. М. В. Карасева. М.: Юрист, 2009. С. 52; Винницкий Д. В. Российское налоговое право. М., 2003. С. 174.

пает в противоречие с другими факторами, влияющими на поведение людей. В сфере налогообложения такими факторами прежде всего являются экономические отношения, а именно отношения собственности.

Феномен собственности является краеугольным камнем современного общества, определяющим фактором для социума вообще, позволяя существовать экономической, политической и иным сферам его жизни, он образует цивилизованную почву для свободы и права⁴³. Для того чтобы побудить собственника добровольно отказаться от своего права, государству пришлось выстроить эффективную систему санкций и иных мер принуждения, угроза применения которых и побуждает налогоплательщика к уплате налогов. В силу этого характер налоговых отношений изначально конфликтный⁴⁴.

Конформизм поведения участников налоговых отношений не только не способствует проявлению инициативы к надлежащему исполнению позитивной обязанности, но и подталкивает налогоплательщиков к поиску схем уклонения от ее исполнения, как законных, так и незаконных⁴⁵. Существующие в налоговом праве обязанности и запреты, формирующие у субъектов мотивы, сдерживающие от уклонения от исполнения обязанности, оказались во многом не в состоянии гарантировать надлежащее поведение участников налоговых отношений. Тем самым использование для регулирования налоговых отношений исключительно позитивного обязывания и запретов приводит к ненадежности метода налогово-правового регулирования и необходимости постоянной борьбы с уклонением от уплаты налогов путем внесения бесконечных поправок в налоговое законодательство для устранения пробелов, коллизий и иных

несстыкочек, дающих возможность не платить налоги. Кроме того, увеличиваются издержки, связанные с содержанием значительного аппарата государственного принуждения, что понижает эффективность налогообложения.

Некоторую возможность преодолеть указанное несовершенство налогового регулирования предоставляет повышение удельного веса дозволения как способа регулирования налоговых отношений. Как совершенно верно отмечено в юридической литературе, в налоговом праве диспозитивные начала зачастую вводятся для того, чтобы налогоплательщик мог выбрать наиболее оптимальный для себя способ исполнения налоговой обязанности⁴⁶. Дозволение призвано дать простор внеправовым стимулам (экономическим, духовным и др.) воздействия на поведение субъекта. Оно, органически вплетаясь в экономические и другие основополагающие социальные процессы, направлено на развитие наиболее важных психологических качеств личности, связанных с самостоятельной активной деятельностью участников общественных отношений⁴⁷. Например, предоставленное некоторым категориям налогоплательщиков право выбора между различными налоговыми режимами позволило побудить данных налогоплательщиков к сознательному активному поведению по уплате налогов, предусмотренных наиболее выгодными для них налоговыми режимами.

При этом дозволение в налоговом праве будет тем эффективнее, чем эффективнее будет система стимулов и поощрений надлежащей активности субъектов. Так выбор упрощенной системы налогообложения влечет за собой стимул – освобождение от уплаты некоторых налогов.

Также необходимо учитывать, что спецификой налогово-правового регулирования как разновидности разрешительного типа правового регулирования является такое сочетание способов правового воздействия, при котором общей обязанности или запрету корреспондирует конкретное, а не общее дозволение. Налогоплательщик имеет право выбрать из ограни-

⁴³ См.: *Нерсесянц В. С.* Философия права. М.: Норма, 2005. С. 28.

⁴⁴ Сомнения в конституционности существующей системы принудительного исполнения налогового обязательства неоднократно высказывались в юридической литературе. См., например: *Певницкий С. Г.* Собственность: некоторые налоговые аспекты. Соотношений конституционных гарантий и фискального интереса // Финансовое право. 2005. № 7.

⁴⁵ Метод властных предписаний в финансовом праве может быть охарактеризован как конформистский. См. подробнее: *Карасева М. В.* О предмете финансового права на современном этапе // Государство и право. 1997. № 11. С. 26.

⁴⁶ См.: *Демин А. В.* Диспозитивность в налоговом праве: монография. Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2017. С. 40.

⁴⁷ *Алексеев С. С.* Указ. соч. Т. 2. М.: Юрид. лит. 1982. С. 17.

ченного набора вариантов законопослушного поведения, предоставленных ему государством. В силу этого дозволение никогда не сможет стать основным способом налогово-правового регулирования, однако его умелое применение для стимулирования желательной активности налогоплательщика по исполнению его позитивной обязанности вполне возможно и даже желательно.

Следовательно, частно-правовые способы, направленные прежде всего на предоставление возможности активного поведения участнику правоотношения, используются в налоговом и ином публично-правовом регулировании, когда необходимо стимулировать социально значимую активность физических лиц и организаций. Например, в целях стимулирования технического перевооружения промышленного производства используется механизм инвестиционного налогового кредита⁴⁸.

Библиографический список

Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. М. : Юрид. лит., 1981–1982.

Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. М., 1998.

Брагинский М. И. О месте гражданского права в системе «право публичное – право частное» // Проблемы современного гражданского права : сборник статей. М., 2000. С. 67–69.

Братусь С. Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963.

Винницкий Д. В. Российское налоговое право. М., 2003.

Гражданское право : учебник. Т. 1 / под ред. О. Н. Садикова. М. : КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2006.

Гражданское право : учебник : в 3 т. Т. 1 / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. Ч. 1. М. : Проспект, 2002.

Гражданское право : учебник : в 4 т. Общая часть / под ред. Е. А. Суханова. М. : Волтерс Клувер, 2008.

Гражданское право : учебник : в 2 т. / С. С. Алексеев [и др.] ; под ред. Б. М. Гонгало. М. : Статут, 2016. Т. 1. 511 с.

Груздев В. В. Имущественные отношения как предмет гражданского права // Российский юридический журнал. 2017. № 3. С. 112–117.

Демин А. В. О методе налогового права (в контексте соотношения публично-правовых и частно-правовых начал). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Демин А. В. Диспозитивность в налоговом праве : монография. Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2017.

Егоров Н. Д. Гражданско-правовое регулирование общественных отношений : единство и дифференциация. Л., 1988.

Иванов А. А. Понятие «имущественные отношения» и проблемы налогового права // Вестник ВАС РФ. 2009. № 1.

Иванчак А. И. Гражданское право Российской Федерации : общая часть. М. : Статут, 2014. 268 с.

Карасева М. В. Налоговое правоотношение : имущественная идентичность и проблема адаптации частноправовых конструкций // Закон. 2010. № 11. С. 57–67.

Карасева М. В. О предмете финансового права на современном этапе // Государство и право. 1997. № 11.

Касенова М. Б. Соотношение публичных и частных начал в российском инвестиционном праве // Адвокат. 2006. № 8.

Корецкий В. И. Предмет, метод и определение советского гражданского права в период развернутого строительства коммунизма. Душанбе, 1963.

Кулаков В. В. Обязательство и осложнения его структуры в гражданском праве России : монография. 2-е изд., перераб. и доп. М. : РАП, Волтерс Клувер, 2010. 256 с.

Кустова М. В., Ногина О. А., Шевелева Н. А. Налоговое право. М., 2001.

Мозолин В. В. Роль гражданского законодательства в регулировании комплексных имущественных отношений // Журнал российского права. 2010. № 1.

Нерсесянц В. С. Философия права. М. : Норма, 2005.

Омелехина Н. В. Финансовые обязательства в системе российского права. Часть 1. Межотраслевая природа финансовых обязательств // Финансовое право. 2016. № 3. С. 10–17.

Певницкий С. Г. Собственность : некоторые налоговые аспекты. Соотношений конституционных гарантий и фискального интереса // Финансовое право. 2005. № 7.

Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998.

⁴⁸ Другие сферы отходят к частноправовому регулированию, когда расширение самостоятельности хозяйствующих субъектов требует сужения областей государственного управления и увеличения удельного веса их саморегуляции. См.: *Тихомиров Ю. А.* Публично-правовое регулирование : динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5.

Рябов А. А. Влияние гражданского права на налоговые отношения (доктрина, толкование, практика) : монография. М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2014.

Соловьев В. «Публичное» и «частное» в налоговом праве // Законодательство и экономика. 2000. № 8.

Суханов Е. А. О предмете корпоративного права // Актуальные проблемы частного права : сборник статей к юбилею Павла Владимировича Крашенинникова : Москва – Екатеринбург, 21 июня 2014 г. / В. В. Витрянский и др. ; отв. ред. Б. М. Гонгало, В. С. Ем. М. : Статут, 2014.

Тархов В. А. Предмет гражданского права. Имущественные отношения // Гражданское право. 2009. № 1.

Тихомиров Ю. А. Публичное право : падение и взлеты // Государство и право. 1996. № 1.

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

Финансовое право : учебник / отв. ред. М. В. Карасева. М. : Юристъ, 2009.

Хохлов В. А. Общие положения об обязательствах : учеб. пособие. М. : Статут, 2015. 288 с.

Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. М., 1983.

Яковлев В. Ф., Талапина Э. В. Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 5–16.

Воронежский государственный университет
Красюков А. В., доктор юридических наук,
 профессор кафедры финансового права юридического факультета
 E-mail: kav@law.vsu.ru

Voronezh State University
Krasiukov A. V., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Financial Law Faculty of Law Department
 E-mail: kav@law.vsu.ru

ТЕРМИНОСИСТЕМА НАЛОГОВОГО ПРАВА: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ОБЗОР НАУЧНЫХ ПРОБЛЕМ

Е. Е. Смолицкая

Воронежский государственный университет

TAX LAW TERMINOLOGICAL SYSTEM: THE DESCRIPTION AND THE REVIEW OF RESEARCH PROBLEMS

E. E. Smolitskaya

Voronezh State University

Аннотация: в статье охарактеризован состав терминосистемы налогового права и обозначены правовые проблемы, связанные с его терминологией. Автор показывает, что терминосистема налогового права включает общеправовые термины, отраслевые термины из разных областей знания и межотраслевые термины. Дана классификация терминов гражданского права, заимствованных в налоговое право. Рассмотрены проблемы, связанные с использованием в налоговом праве терминологии иных отраслей. Отдельно анализируется проблема межотраслевой терминологии.

Ключевые слова: налоговое право, гражданское право, правовое заимствование, правовая терминология, правовые институты, юридическая техника.

Abstract: the purpose of the study is to describe the Tax Law terminological system and to outline concerned research problems. The author demonstrates, that the Tax Law terminological system contains general legal terms, industry terms and interdisciplinary terms. The article provides a classification of the civil terms, that are adopted by the Tax Law. The article considers the problems, connected with terms of another branches of law application by the Tax Law. Separately, the problem of interdisciplinary terms is considered.

Key words: Tax Law, Civil Law, legal reception, legal terminology, legal institutions, legal drafting methodology.

Одним из важнейших аспектов законодательной техники налогового права является формирование его терминологии. Терминосистема налогового права до сих пор находится на стадии активного развития и формирования, и в качестве актуального примера можно привести включение в налоговую сферу и активное использование начиная с 2023 г. термина «задолженность».

Научное исследование динамичной налоговой терминосистемы в настоящий момент крайне востребованно, ибо выявленные закономерности и рекомендации могут быть учтены законодателем при дальнейшем ее изменении.

Прежде всего отметим, что терминология налогового права по своему составу в высшей степени разнообразна, чем отличается от терминологии многих других отраслей российского законодательства.

Состав терминосистемы налогового права

В научной литературе отмечается, что структура любой терминосистемы включает четыре категории лексических единиц: общенаучные, межотраслевые, узкоспециальные термины и общелитературная лексика (т. е. обычные слова). Последняя занимает 85 % и более от всего объема текста¹. Безусловно, данное утверждение характерно и для налогового права, но наиболь-

¹ См.: *Ивина Л. В.* Лингво-когнитивные основы анализа отраслевых терминосистем : учеб.-метод. пособие. М., 2003. С. 25.

ший интерес исследователя привлекают, конечно, специальные термины.

С. П. Хижняк, который специализировался на изучении юридической терминологии, писал, что в состав терминологии любой отрасли права входит общеправовая, отраслевая и межотраслевая терминология². Действительно, в налоговом законодательстве можно встретить общеправовые термины «право», «обязанность», «льгота», «ответственность» и многие другие лексические единицы, характерные для всей системы права в целом.

Отраслевая терминология различных областей знания в налоговом праве

В налоговом праве присутствует как собственная отраслевая терминология, так и терминология множества других областей знания.

Налогово-правовая терминология определена в налоговом законодательстве и используется исключительно в этой отрасли, называя ее специфические явления: «налог», «сбор», «недоимка» и т. д.

Кроме того, в налоговое право включена терминология из других отраслей:

- экономики («инвестиции», «сделки РЕПО» и т. д.);
- гражданского права («индивидуальный предприниматель», «юридическое лицо», «доверенность» и т. д.);
- трудового права («заработная плата», «компенсации», «премия»);
- семейного права («супруги», «дети», «родители»);
- права социального обеспечения («пенсия», пособие») и других отраслей права.

Использование в налоговом праве отраслевой терминологии других сфер объясняется тем, что налогообложение по своей природе вторично: налогом облагается какой-либо объект, существующий вне рамок налогового права. Исторически таким «объектом» был человек, с которого взималась подушная подать, а на современном этапе объектом налогообложения выступает некое экономическое благо, зачастую имеющее юридическое оформление (имущество, доход по сделке, заработная плата и т. д.). Это благо и его свойства логично и удобно описывать терминами экономики и юридических отраслей,

² Хижняк С. П. Когнитивная проблематика в общей теории термина : монография. Саратов, 2016. С. 112.

которыми оно регулируется. В результате соответствующие отраслевые терминологии естественным образом входят в терминосистему налогового права.

Из всех отраслевых терминологий в налоговом праве наиболее широко представлена терминология гражданского права³.

Поскольку гражданско-правовые термины и понятия, попадая в терминосистему налогового права, не всегда сохраняют свое изначальное значение, интересно рассмотреть возможные ситуации, в которых происходит такое заимствование.

Цивилистические термины, включенные в терминосистему налогового права, можно разделить на три группы по критерию принадлежности к гражданскому праву термина как языкового знака и стоящего за ним понятия:

– *однозначные цивилистические термины*: сам термин цивилистический, понятие тоже (например, «юридическое лицо»);

– *многозначные*: сам термин цивилистический, но ему соответствуют разные понятия в гражданском и в налоговом праве (например, «имущество», «задолженность»).

Появление в налоговом законодательстве этих двух видов терминов коррелирует с положениями п. 1 ст. 11 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ), который гласит: «Институты, понятия и термины гражданского, семейного и других отраслей законодательства Российской Федерации, используемые в настоящем Кодексе, применяются в том значении, в каком они используются в этих отраслях законодательства, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом»;

– *термины-синонимы*: термины в гражданском и в налоговом праве разные, но им соответствует одно и то же понятие. Например, в гражданском праве – «бездзорные животные» (ст. 230 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)), а в налоговом – «бесхозные животные» (ст. 39 НК РФ). Существенных

³ См. : Волкова Н. Н. Рецепция гражданско-правовых норм в налоговом законодательстве. М., 2010. 160 с.; Карасёва М. В. Гражданско-правовая детерминация налогового права : понятие и сущностная обусловленность // Государство и право. 2013. № 7. С. 36–45 ; Смолицкая Е. Е. Гражданско-правовые институты, понятия и термины в налоговом праве : монография. М., 2018. 176 с.

проблем на практике синонимия не вызывает, но она может затруднять процесс толкования, поэтому рекомендуется унификация терминов, т. е. приведение терминологии налогового законодательства в соответствие с гражданско-правовой.

Отметим, что к синонимии не имеют никакого отношения ситуации, когда в налоговое законодательство специально вводятся термины, отличные от гражданско-правовых, с тем, чтобы обозначить *понятие, имеющее другой смысл*. Например, в налоговом законодательстве – «уполномоченный представитель», а в гражданском – «представитель по доверенности». Уполномоченный представитель в налоговом праве не всегда действует на основании доверенности: к числу уполномоченных представителей относится также ответственный участник консолидированной группы налогоплательщиков, которому доверенность не требуется. Таким образом, термин «уполномоченный представитель» относится уже к отраслевой налогово-правовой терминологии.

На этом примере мы видим, что в ряде случаев вместо заимствования терминов иных отраслей налоговому праву лучше ввести собственные для обозначения отличных понятий. Тем не менее, на сегодняшний день количество заимствованных терминов в налоговом праве велико, а роль значительна.

Проблемы смешения терминологий

Использование в налоговом праве терминологии иных отраслей (а в особенности – гражданского права) порождает ряд проблем:

1) *отраслевые термины из других сфер в налоговом праве нередко меняют свое значение, что затрудняет понимание налоговых норм*. Попытка решить эту проблему уже предпринималась высшими судами, которые дали рекомендации по толкованию налоговых норм⁴, в науке раз-

⁴ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Печоранефтегаз» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 1 статьи 11 Налогового кодекса Российской Федерации и частью второй статьи 32.1 Федерального закона «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах»: определение Конституционного Суда РФ от 18 января 2005 г. № 24-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 3; О некоторых вопросах, связанных

работан алгоритм толкования налоговых норм, рекомендации по достижению однозначности терминов⁵, однако законодательно проблема до сих пор не решена, а споры о терминах на практике по-прежнему возникают;

2) *встречаются попытки применить правила иных отраслей к налоговым отношениям на основании того, что в налогово-правовой норме имеется термин иной отраслевой принадлежности*. Казалось бы, свести такие попытки к минимуму должна ч. 3 ст. 2 ГК РФ, которая прямо запрещает применять гражданское законодательство к властным отношениям, но в ряде случаев применение норм просто необходимо. Например, в п. 7 и 8 ст. 50 НК РФ приводятся случаи, когда лица должны солидарно исполнять налоговую обязанность, причем само налоговое законодательство не содержит правил солидарного исполнения обязательств. Очевидно, что в данном случае необходимо применять нормы ст. 322–325 ГК РФ, которые регулируют соответствующие отношения.

Однако применение гражданского законодательства к налоговым отношениям без специальной на то оговорки, строго говоря, является неправомерным в силу запрета ч. 3 ст. 2 ГК РФ. Поскольку в ст. 50 НК РФ отсутствует прямая отсылка к гражданскому законодательству, а необходимость его применения существует, данную ситуацию можно рассматривать как недостаток юридической техники налогового закона. Такая ситуация создает впечатление, что допустимо применять нормы гражданского права к налоговым отношениям произвольно, без указания на то закона, просто исходя из наличия соответствующего термина в тексте налоговой нормы, что обуславливает возможности для произвола правоприменителя;

3) *отсутствуют четкие критерии, когда в налоговом праве необходимо использовать отраслевую терминологию из иных сфер, а когда от нее можно отказаться*. С одной стороны, имеются некоторые проявления автономизации налогового права, выработки им собственной терминологии (но в целом этот процесс идет очень медленно), а с другой стороны, мы по-

с введением в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ № 41, Пленума ВАС РФ от 11 июня 1999 г. № 9 // Вестник ВАС РФ. 1999. № 8.

⁵ См.: Смолицкая Е. Е. Указ. соч. С. 53–66.

прежнему наблюдаем интервенцию в налоговое право терминологии, традиционно характерной для гражданского права (примеры последних лет: «неосновательное обогащение», «задолженность» и др.). В этом вопросе широка дискреция налогового законодателя, которая в свою очередь определяется правовой политикой и традициями, и четкий вектор в этом вопросе не обозначился до сих пор. Кроме того, ряд терминов вводит в обиход судебная практика;

4) дискуссионным является вопрос о *разграничении отраслевой и межотраслевой терминологии*. Он может показаться чисто теоретическим, но только на первый взгляд. Отраслевые термины обозначают отраслевые институты, которые в силу ч. 3 ст. 2 ГК РФ не могут применяться к налоговым отношениям, а межотраслевых институтов и терминов этот запрет не касается. Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 24 марта 2017 г. № 9-П указано, что институт неосновательного обогащения является межотраслевым, и это позволило применять его в налоговой сфере⁶, пока в налоговое законодательство не был введен специальный механизм.

Таким образом, мы видим, что статус терминологии как отраслевой либо межотраслевой имеет огромное практическое значение, особенно на стыке налогового и гражданского права. Тем не менее круг межотраслевых терминов четко не определен ни в науке, ни в практике.

Межотраслевая терминология

По нашему мнению, вопрос о межотраслевом характере того или иного термина и института нужно решать прежде всего в науке и не с опорой на законодательство или судебную практику, а путем анализа сути явлений, обозначаемых соответствующими терминами.

Главный признак межотраслевого характера правового явления (и термина) – *представленность соответствующего правового явления в общественных отношениях, регулируемых различными отраслями права*.

⁶ По делу о проверке конституционности отдельных положений Налогового кодекса Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е. Н. Беспутина, А. В. Кульбацкого и В. А. Чапланова : постановление Конституционного Суда РФ от 24 марта 2017 г. № 9-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

При этом возможно несколько вариантов:

– явление представлено в нескольких отраслях, и в каждой из них регулируется собственными нормами (в гражданском и налоговом праве представлены такие явления, как пеня, зачет, возврат, задолженность, но регулируются они по-разному, т. е. существуют параллельно);

– явление существует в одной отрасли, но может проявляться в тесной связи с нормами другой отрасли (убытки, причиненные налогоплательщику незаконными действиями налогового органа, как известно, возмещаются по правилам гражданского законодательства, а соответствующие отношения считаются частно-правовыми);

– явление представлено в нескольких отраслях, но регулируется нормами лишь одной (неосновательное обогащение налогоплательщика и убытки государства могут по разным причинам возникать в налоговой сфере: возврат налога без правовых оснований, возврат налога дважды по вине банка и т. д.).

Во всех этих случаях правовые явления являются межотраслевыми, но именно в третьем случае есть практический смысл говорить об их межотраслевом характере, чтобы можно было разрешить правовую ситуацию, применив нормы гражданского права к налоговым отношениям.

Как видим, проблемы терминологии являются не просто языковыми, а тесно связаны с юридическими проблемами применения тех или иных правовых норм и институтов.

Хочется надеяться, что предпринятая в настоящей статье попытка охарактеризовать состав терминосистемы налогового права, обозначить основные проблемы и концептуальные подходы к их решению внесет свой вклад в формирование теории законодательной техники сравнительно молодого и активно развивающегося налогового права.

Библиографический список

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Печоранефтегаз» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 1 статьи 11 Налогового кодекса Российской Федерации и частью второй статьи 32.1 Федерального закона «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодатель-

ные акты Российской Федерации о налогах» : определение Конституционного Суда РФ от 18 января 2005 г. № 24-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 3.

По делу о проверке конституционности отдельных положений Налогового кодекса Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е. Н. Беспутина, А. В. Кульбацкого и В. А. Чапанова : постановление Конституционного Суда РФ от 24 марта 2017 г. № 9-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О некоторых вопросах, связанных с введением в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ № 41, Пленума ВАС РФ № 9 от 11 июня 1999 г. // Вестник ВАС РФ. 1999. № 8.

Волкова Н. Н. Рецепция гражданско-правовых норм в налоговом законодательстве. М. : Юрлитинформ, 2010. 160 с.

Ивина Л. В. Лингво-когнитивные основы анализа отраслевых терминосистем : учеб.-метод. пособие. М. : Академический проект, 2003. 304 с.

Карасева М. В. Гражданско-правовая детерминация налогового права : понятие и сущностная обусловленность // Государство и право. 2013. № 7. С. 36–45.

Смолицкая Е. Е. Гражданско-правовые институты, понятия и термины в налоговом праве : монография. М. : Проспект, 2018. 176 с.

Хижняк С. П. Когнитивная проблематика в общей теории термина : монография. Саратов : Наука, 2016. 172 с.

Воронежский государственный университет
Смолицкая Е. Е., кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры финансового права
E-mail: amylena@yandex.ru

Voronezh State University
Smolitskaya E. E., Candidate of Legal Sciences,
Senior Lecturer of Financial Law Department
E-mail: amylena@yandex.ru

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПОВ НАЛОГОВОГО ПРАВА В ХОДЕ ПРАВОРЕАЛИЗАЦИОННОГО И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОГО НАЛОГОВОГО ПРОЦЕССОВ

Л. Я. Абрамчик

Гродненский государственный университет имени Янки Купалы

IMPLEMENTATION OF TAX LAW PRINCIPLES IN THE COURSE OF ENFORCEMENT AND LAW ENFORCEMENT TAX PROCESSES

L. Y. Abramchik

Yanka Kupala State University of Grodno

Аннотация: в статье рассматриваются актуальные направления развития налогового права в Республике Беларусь. На основании анализа налогового законодательства, доктрины показана степень реализации принципов налогового права в рамках правореализационного и правоприменительного налогового процессов. Сделан вывод о том, что реализация принципов налогового права в правореализационном и правоприменительном налоговом процессах обеспечит соблюдение прав плательщиков налогов, сборов, а также баланса между частными и публичными интересами в сфере налогообложения.

Ключевые слова: налог, принципы налогового права, налоговый процесс, правореализационный налоговый процесс, правоприменительный налоговый процесс, правореализация, правоприменение, плательщик налогов.

Abstract: the article discusses current trends in the development of tax law in the Republic of Belarus. Based on the analysis of tax legislation and doctrine, the degree of implementation of the principles of tax law within the framework of legal implementation and enforcement tax processes is shown. It is concluded that the implementation of the principles of tax law in the legal implementation and enforcement tax process will ensure compliance with the rights of payers of taxes, fees, as well as the balance between private and public interests in the field of taxation.

Key words: tax, principles of tax law, tax process, legal implementation tax process, tax enforcement process, legal implementation, law enforcement, tax payer.

Использование является немаловажной формой правореализации и заключается в последовательном осуществлении на добровольной основе непосредственно субъектами принадлежащих им прав. При этом такое осуществление может происходить как активно, так и пассивно¹. Определяющим в данной форме является именно желание самого субъекта использовать то или иное субъективное право.

Еще одной формой правореализации выступает применение норм права. Применение

¹ См.: Григорьев А. С. Юридическая техника : учеб. пособие для вузов. М. : Юрайт, 2021. URL: <https://lawbook.online/yuridicheskoy-tehniki-osnovyi/ponyatie-formyi-realizatsii-norm-67555.html> (дата обращения: 29.08.2023)

отличается тем, что оно возникает, когда для наиболее полного и точного использования норм права необходимы решения компетентных на это государственных органов². Отличительной чертой правоприменения является его властный характер. Именно поэтому все акты, принимаемые компетентными органами в ходе правоприменения, подлежат обязательному исполнению. Данный процесс четко определен действующим законодательством, так как субъекты правоприменительной деятельности обладают целым комплексом властных полномочий, предоставленных им государством³.

² См.: Там же.

³ См.: Проблемы теории права и правореализации : учебник / отв. ред. Л. Т. Бакулина. М. : Статут, 2017. 384 с.

Для более точного определения дефиниции «правореализационный процесс» необходимо его отграничивать от такого понятия, как «действие права».

На сегодняшний день правореализационный процесс достаточно тесно связан с действием права как такового. Сама по себе реализация права действительно схожа по своей сущности и содержанию с действием права, и некоторые ученые называют данные понятия тождественными.

Однако мы придерживаемся позиции, что действие права по своей сущности является более широким понятием, чем реализация права. Так, действие права включает в себя все возможности воздействия и влияния права на жизнь общества в целом. В данном случае имеют значение не только определенные правореализационные акты, но и восприятие правовых положений субъектами права⁴.

Рассматривая соотношение указанных категорий, не стоит полностью их противопоставлять друг другу. В первую очередь правореализация будет частью действия права, пусть и со своими особенностями и отличиями. Действие права охватывает весь правореализационный процесс, в то же время именно в ходе правореализации и благодаря ей мы можем наблюдать эффективность действия самого права, его результаты. Соответственно, подчеркнем еще раз, действие права является категорией более широкой, чем правореализационный процесс⁵. Так, профессор В. С. Нерсесянц отмечает, что реализация норм права представляет собой осуществление требований данных норм посредством соответствующих форм поведения субъектов права, т. е. определенный субъект права обязан соблюдать правовые запреты и исполнять правовые предписания⁶. При этом профессор Н. В. Сильченко указывает, что на сегодняшний день существует понятие и непосредственной реализации права как процесса воплощения норм права, которые нашли закрепление в действующих источниках (формах) права, в поведении участников обще-

ственных отношений⁷. Однако непосредственная реализация является не единственным путем к воплощению определенных правовых предписаний в поведении людей.

Задачи, которые ставит перед собой правореализационный и правоприменительный налоговый процесс, в настоящий момент невозможно решить без качественно проработанных вопросов основных принципов налогового права. Рассмотрение принципов только с теоретической точки зрения может привести в конечном итоге к умалению их роли как основного инструмента обеспечения правореализационного налогового процесса. Только путем должного закрепления принципов возможно построить устойчивую и эффективную систему налогообложения, в рамках которой не будет возникать существенных проблем с реализацией и применением права. Определение степени реализации принципов налогового права в рамках предложенного толкования налогового процесса поможет в определении существующей ситуации в правореализационном и правоприменительном налоговом процессе.

Принципы в первую очередь являются компонентом именно практической сферы взаимодействия налогового органа и плательщика, так как на их основе строится вся система налогообложения.

Белорусское налоговое законодательство еще не дает четкого представления о принципах налогового права, поскольку существующие положения требуют значительной корректировки. Тем не менее те принципы, которые возможно выделить в настоящий момент, обязывают участников как правореализационного, так и правоприменительного налогового процесса неукоснительно следовать данным положениям. Одновременно принципы выступают инструментом проверки изменений и дополнений налогового законодательства в целом. Однако для проведения анализа реализации принципов налогового права необходимо определить данную категорию в соответствии с доктриной и налоговым законодательством.

Принципы налогового права представляют собой основополагающие начала, которые не-

⁴ См.: Григорьев А. С. Указ. соч.

⁵ См.: Там же.

⁶ См.: Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства : учебник для вузов. М. : НОРМА – ИНФРА-М, 1999. 552 с.

⁷ См.: Сильчанка М. У. Агупная тэорыя права : вучэб.-метад. Комплекс. Гродна : ГрДУ, 2008. 712 с.

посредственно выражают сущность отрасли налогового права⁸.

В отношении классификации принципов существуют различные точки зрения. На наш взгляд, в первую очередь к принципам налогового права необходимо отнести принципы, содержащиеся в ст. 2 Налогового кодекса Республики Беларусь (далее – НК РБ)⁹:

- законности налогообложения;
- обязательности налогообложения;
- равенства налогообложения;
- презумпции добросовестности плательщиков налогов, сборов (пошлин);
- справедливости налогообложения;
- стабильности налогового законодательства;
- гласности налогового законодательства;
- экономической обоснованности налогообложения.

Эти принципы должны обязательно использоваться в процессе налогообложения. Тем не менее в ходе осуществления правореализационного и правоприменительного налогового процесса некоторые из них имеют первостепенное значение.

Принцип законности в налогообложении является, безусловно, одним из основополагающих. Данный принцип должен соблюдаться как в правотворчестве, так и в правореализации в налогообложении, однако, учитывая предмет исследования, рассмотрим вопрос его реализации в правореализационном налоговом процессе подробнее.

Вся деятельность налоговых органов, а также иных участников налогообложения подчинена нормам налогового права. В первую очередь налоговые органы могут реализовывать свои полномочия только в определенной законодательством форме и посредством использования разрешенных законодательством методов. Это касается не только деятельности органов, но и конечного результата в виде определенного акта. В данном случае соблюдение принципа законности выступает также гарантом должной ре-

ализации прав налогоплательщиков. Законность как принцип закреплена в Конституции Республики Беларусь¹⁰, что подчеркивает его значение как регулятора общественных отношений. В ходе правореализационного и правоприменительного налогового процессов каждый отдельный случай использования своих возможностей налоговыми органами и иными участниками этих процессов должен быть подчинен данному принципу, иначе невозможно представить себе функционирование налоговой системы в Республике Беларусь.

На принципе обязательности налогообложения строится система правоприменительного налогового процесса в части производства по рассмотрению и разрешению дел о налоговых правонарушениях. Обязанность уплаты налогов возлагается на плательщика налогов, сборов (пошлин), а нарушение такой обязанности зачастую приводит к наказанию. Соблюдение плательщиками данного принципа определяет последующую деятельность налоговых органов в отношении его действий.

Принцип равенства налогообложения по своей сути является отраслевым выражением конституционного принципа равенства всех перед законом¹¹. Данный принцип подразумевает, что права плательщиков равны. Однако из этого не вытекает обязанность по установлению для каждого плательщика одинаковых сумм налогов, сборов (пошлин). НК РБ определяет, что обязательные платежи не должны носить какой-либо дискриминационный характер, именно поэтому из обоснованных критериев складываются размеры таких платежей¹². В ходе правореализационного налогового процесса нельзя допускать какой-либо формы дискриминации по отношению к плательщикам, так как это может привести не только к неправильному реше-

⁸ См.: Бойко Т. С., Леценко С. К. Финансовое право : учеб. пособие. Минск : Книжный дом, 2006. 320 с.

⁹ См.: Налоговый кодекс Республики Беларусь (Общая часть) : 19 декабря 2002 г., № 166-З : принят Палатой представителей 15 ноября 2002 г. : одобр. Советом Республики Беларусь 2 декабря 2002 г. Доступ из информ.-правовой системы «ЭТАЛОН».

¹⁰ См.: Конституция Республики Беларусь : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 ноября 1996 г., 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г. Доступ из информ.-правовой системы «ЭТАЛОН».

¹¹ См.: Леценко С. К. Принцип равенства налогообложения и его конституционные основы // Белорусская государственность и развитие национальной правовой системы : от Статута 1588 года до современной Конституции : материалы Республиканской науч.-практ. конференции, Минск, 11–12 марта 2008 г. Минск, 2008. С. 174–176.

¹² См.: Доступ из информ.-правовой системы «ЭТАЛОН».

нию соответствующего органа, но и к налоговым правонарушениям со стороны должностных лиц таких органов¹⁵.

Одним из важнейших изменений НК РБ стало введение с 1 января 2019 г. принципа презумпции добросовестности плательщиков налогов, сборов (пошлин)¹⁴. Данный принцип означает, что плательщик является добросовестным до того момента, пока иное не будет доказано сведениями, подверженными документально. Тот факт, что данный принцип был закреплен недавно, не говорит том, что ранее его не было в налоговом законодательстве вообще. В процессе реформирования системы контрольной и надзорной деятельности в Республике Беларусь, а также с целью развития предпринимательства он закреплялся в актах: Декрете Президента Республики Беларусь от 23 ноября 2017 г. № 7 «О развитии предпринимательства»¹⁵, Указе Президента Республики Беларусь от 16 октября 2017 г. № 376 «О мерах по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности»¹⁶.

В современных условиях развития налогового права в Республике Беларусь баланс между интересами государства («публичными интересами») и интересами плательщика («частными интересами») является одной из основных задач в сфере налогообложения. Совершенствование налогового законодательства направлено на предупреждение совершения плательщиками определенных правонарушений в налоговой сфере, а также на обеспечение стабильного поступления обязательных платежей в бюджет государства. Если в ходе правоприменительного налогового процесса, например после проведения налогового контроля, будет доказан факт злоупотребления плательщиком его обязанностью по уплате установленной суммы налога, сбора (пошлины) в бюджет, то для него наступают соответствующие негативные последствия. В то же время определение добросовестности плательщика необходимо для дальнейшего раз-

вития правоприменения в целях, определенных налоговым законодательством.

В первую очередь добросовестность плательщика основывается на его налоговой культуре, которая непосредственно побуждает плательщика к постоянному добровольному исполнению налогового обязательства.

Для определения степени добросовестности плательщика налоговым органам необходимо использовать уже имеющиеся возможности, т. е. через налоговые производства, а значит и право-реализационный и правоприменительный налоговый процессы. Однако формировать именно критерии добросовестности плательщика в процессе правоприменения будут налоговые органы и суды. Именно эти органы уполномочены на рассмотрение дел о налоговых правонарушениях, а также налоговых спорах.

Налоговое законодательство Республики Беларусь является частью правовой системы демократического государства. Именно поэтому принцип справедливости является одним из важнейших.

Четкое закрепление в норме права определения принципа справедливости невозможно. Справедливость может быть выражена в таких категориях и понятиях, которые на первый взгляд друг с другом не соотносятся. Правовая точка зрения на принцип справедливости в сфере налогообложения основывается на следующем: каждый должен участвовать в поддержке государства соразмерно со своими доходами. Также в НК РБ этот принцип определен следующим образом: у одного плательщика один объект налогообложения может облагаться соответствующим налогом только один раз за определенный законодательством налоговый период¹⁷. В правореализационном налоговом процессе принцип справедливости равно влияет на налоговые органы, субъектов и на плательщиков. На основе данного принципа строится не только система налогов и сборов как таковых, а также их размеры и порядок взимания. На налоговые органы в свою очередь возлагается обязанность по обеспечению соблюдения такого принципа и построению своей деятельности на основе равного отношения к каждому плательщику налогов, сборов (пошлин).

¹⁵ См.: *Абрамчик Л. Я.* Налоговый закон – сфера правоприменения // Конституционно-законодательственное регулирование общественных отношений в Республике Беларусь / под ред. Я. Матвейчука. Белосток: Temida, 2009. С. 13–25.

¹⁴ См.: Налоговый кодекс Республики Беларусь (Общая часть).

¹⁵ Доступ из информ.-правовой системы «ЭТАЛОН».

¹⁶ Доступ из информ.-правовой системы «ЭТАЛОН».

¹⁷ Налоговый кодекс Республики Беларусь (Общая часть). Доступ из информ.-правовой системы «ЭТАЛОН».

Еще одним нововведением НК РБ стало закрепление принципа стабильности налогового законодательства. Данный принцип подразумевает, что на протяжении финансового года налоги, сборы (пошлины) не должны изменяться¹⁸. Рассматриваемый принцип важен не только для плательщика, который непосредственно планирует свой бизнес и затраты исходя из обязанности уплачивать платежи в бюджет, но и непосредственно для субъектов, обладающих властными полномочиями. Для налоговых органов очень важно в правореализационном и правоприменительном налоговом процессах действовать максимально оперативно, законно и эффективно. В свою очередь именно должная стабильность налогового законодательства может обеспечить возможность так действовать. Для налоговых органов важно четко понимать алгоритм их деятельности в различных ситуациях во избежание ошибок и ненужных задержек. Каждое изменение налогового законодательства не только должно быть тщательно продумано, но и апробировано налоговыми органами еще до вступления определенных изменений и дополнений в силу. Только в таком случае можно предотвратить возможные негативные последствия изменений, а также избежать нарушения существующего механизма взимания налогов и сборов. Если ранее некоторые законы или акты местных советов депутатов могли приниматься при уточнении бюджетов на текущий финансовый год, то в настоящий момент такие нормы исключены из НК РБ именно в соответствии с принципом стабильности налогового законодательства¹⁹.

Другой новый принцип, закрепленный в НК РБ – это принцип гласности налогового законодательства. В кодексе подчеркивается, что все нормативные правовые акты должны быть официально опубликованы в установленном законом порядке²⁰. Законодатель указывает, насколько важно оперативно знакомить плательщиков со всеми изменениями в налоговом законодательстве, а также получать определенные разъяснения от уполномоченных органов. Зачастую, если плательщиком является физическое лицо, незнание либо умышленное игнори-

рование определенной нормы налогового законодательства может привести к его нарушению. Так, Инспекцией по налогам и сборам по Ленинскому району г. Гродно рассматривалось дело об административном правонарушении № 18542000355 от 29 августа 2018 г. в отношении физического лица по факту неуплаты по неосторожности фиксированных сумм подоходного налога от сдачи в наем квартиры. Несмотря на последующее исполнение налогового обязательства лицо было привлечено к ответственности по ч. 6 ст. 7.2 Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь с назначением наказания в виде штрафа²¹. Сегодня НК РБ не регулирует вопросы придания обратной силы актам налогового законодательства, следовательно, решение данного вопроса уже не связано с использованием отраслевого законодательства.

Следующим стратегически важным принципом является принцип экономической обоснованности налогообложения. В соответствии с НК РБ он подразумевает, что в процессе установления налогов, сборов (пошлин) в первую очередь необходимо заботиться о сбалансированности между доходами и расходами бюджета. В то же время затраты, связанные с налоговым администрированием, не должны быть выше собственно налоговых поступлений самого бюджета²². Данный принцип касается не только вопросов нормотворческого процесса в налогообложении, но и непосредственно правореализационного и правоприменительного. Так, правоприменительная деятельность налоговых органов финансируется из государственного бюджета, соответственно, налоговые органы должны стремиться не только к оптимизации процессов в своей деятельности, но и к сокращению расходов на нее. Конечно, это достаточно сложный процесс, но построение работы данных органов в любом случае должно опираться на указанный принцип.

Тем не менее для понимания сущности данного принципа необходимо разграничивать экономическую обоснованность налога и непо-

¹⁸ См.: Налоговый кодекс Республики Беларусь (Общая часть).

¹⁹ См.: Там же.

²⁰ См.: Там же.

²¹ Дело об административном правонарушении № 18542000355 // Архив инспекции Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь по Ленинскому району города Гродно за 2018 год.

²² См.: Налоговый кодекс Республики Беларусь (Общая часть).

средственно экономическое основание налога. Экономическая обоснованность в первую очередь связана с определением соотношения расходов и доходов в процессе взимания налогов. Экономическое основание связано с выяснением условий для введения в каждой конкретной ситуации каких-либо отличных форм или режимов налогообложения. Здесь определяющим выступает наличие имущества, определенных доходов и иных обстоятельств, которые непосредственно становятся основанием для возникновения налогового обязательства, т. е. обязанности по уплате налога²³.

Рассмотренные нами принципы признаются большинством ученых в качестве ключевых принципов налогового права в силу того, что они закреплены в НК РБ. Тем не менее существуют и иные интерпретации вопроса о системе и содержании принципов. Так, А. В. Губаревич выделяет принципы социальной свободы и справедливости, всеобщности, однократности налогообложения, а также определенности налогообложения²⁴. Данные принципы по своей сути совпадают с рассмотренными нами.

Таким образом, реализация принципов налогового права в ходе правореализационного и правоприменительного налогового процессов является их неотъемлемой частью. Рассмотренные принципы по своему содержанию основаны на сложившейся ситуации в сфере налогообложения. Реализация принципов налогового права происходит в рамках строгого соблюдения законодательства Республики Беларусь. В свою очередь для предотвращения противоречий в дальнейшем применении этих принципов необходимо дать более конкретную характеристику в налоговом законодательстве некоторым из них. Прежде всего это касается принципа справедливости налогообложения и принципа презумпции добросовестности плательщиков налогов, сборов (пошлин). Указанные принципы требуют четкого определения на основе право-

применительной практики не только налоговых органов, но и судов в целом.

Обеспечение дальнейшей строгой реализации данных принципов в правореализационном и правоприменительном налоговом процессах обеспечит соблюдение прав плательщиков налогов, сборов (пошлин), а также сохранение баланса между частными и публичными интересами в вопросах налогообложения.

Библиографический список

Абрамчик Л. Я. Налоговый закон – сфера правоприменения // Конституционно-законодательственное регулирование общественных отношений в Республике Беларусь / под ред. Я. Матвейчука. Белосток : Temida, 2009. С. 13–25.

Бойко Т. С., Леценко С. К. Финансовое право : учеб. пособие. Минск : Книжный дом, 2006. 320 с.

Гетьман К. О. Принцип экономической обоснованности как средство реализации фискальной функции налога // Проблемы законности. 2013. № 124. С. 31–34.

Григорьев А. С. Юридическая техника : учеб. пособие для вузов. М. : Юрайт, 2021. URL: <https://lawbook.online/yuridicheskoy-tehniki-osnovyi/po-nyatie-formyi-realizatsii-norm-67555.html> (дата обращения: 29.08.2023).

Губаревич А. В. Финансовое право : курс лекций. Витебск : ВГУ им. П. М. Машерова, 2018. 112 с.

Дело об административном правонарушении № 18542000355 // Архив инспекции Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь по Ленинскому району города Гродно за 2018 год.

Конституция Республики Беларусь : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 ноября 1996 г. 17 октября 2004 г. и 27 февраля 2022 г. Доступ из информ.-правовой системы «ЭТАЛОН».

Леценко С. К. Принцип равенства налогообложения и его конституционные основы // Белорусская государственность и развитие национальной правовой системы : от Статута 1588 года до современной Конституции : материалы Республиканской науч.-практ. конференции, Минск, 11–12 марта 2008 г. Минск, 2008. С. 174–176.

Налоговый кодекс Республики Беларусь (Общая часть) : 19 декабря 2002 г. № 166-З : принят Палатой представителей 15 ноября 2002 г. ; одобр. Советом Республики 2 декабря 2002 г. : в ред. Закона Республики Беларусь от 30 декабря 2018 г. Доступ из информ.-правовой системы «ЭТАЛОН».

Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства : учебник для вузов. М. : НОРМА – ИНФРА-М, 1999. 552 с.

²³ См.: *Гетьман К. О.* Принцип экономической обоснованности как средство реализации фискальной функции налога // Проблемы законности. 2013. № 124. С. 31–34.

²⁴ См.: *Губаревич А. В.* Финансовое право : курс лекций. Витебск : ВГУ им. П. М. Машерова, 2018. 112 с.

О развитии предпринимательства : указ Президента Республики Беларусь, 23 ноября 2017 г., № 7. Доступ из информ.-правовой системы «ЭТАЛОН».

О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь : указ Президента Республики Беларусь, 16 октября 2009 г., № 510 : в ред. указа Президента Респуб-

ки Беларусь от 18 апреля 2019 г. Доступ из информ.-правовой системы «ЭТАЛОН».

Проблемы теории права и правореализации : учебник / отв. ред. Л. Т. Бакулина. М. : Статут, 2017. 384 с.

Сільчанка М. У. Агульная тэорыя права : вучэб.-метад. комплекс .Гродна : ГрДУ, 2008. 712 с.

Гродненский государственный университет имени Янки Купалы

Абрамчик Л. Я., кандидат юридических наук, доцент

E-mail: l.abramchik@grsu.by

Yanka Kupala State University of Grodno

Abramchik L. Y., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

E-mail: l.abramchik@grsu.by

ФАКТИЧЕСКОЕ ПРАВО НА ДОХОД В НАЛОГОВОМ ПРАВЕ РОССИИ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ

В. А. Мачехин

Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина

BENEFICIAL OWNERSHIP ON INCOME IN RUSSIAN TAX LAW: MAIN EVOLUTION STAGES

V. A. Machekhin

Kutafin Moscow State Law University

Аннотация: понятие фактического права на доход содержится в российских международных налоговых соглашениях более 30 лет. За это время налоговые органы России сформировали определенные практические подходы к реализации данной концепции, издавая инструкции, рекомендации и разъяснения положений международных налоговых соглашений. Первое серьезное испытание концепция пережила применительно к налогообложению процентных доходов, выплачиваемых по коммерческим еврооблигациям российских эмитентов. Активная практика применения данной концепции началась с 2015 г., когда в Налоговый кодекс РФ были включены специальные положения о фактическом праве на доход и о процедуре применения данной концепции. Судебная практика в России показала значительные разногласия между позициями налоговых органов, налогоплательщиков и налоговых агентов. Законодательное закрепление понятия фактического права на доход и многочисленные судебные споры относительно применения этой концепции в конкретных обстоятельствах способствовало ее серьезному доктринальному осмыслению в России.

Ключевые слова: фактическое право на доход, международные налоговые соглашения, Организация экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР), налоговые органы, Комментарии ОЭСР.

Abstract: the concept of the beneficial ownership on income has been contained in Russian international tax treaties for more than 30 years. During this time, the tax authorities of Russia have formed some practical approaches to the implementation of this concept, issuing instructions, recommendations and clarifications of the provisions of international tax treaties. The concept has experienced the first serious test in relation to the taxation of interest income paid on commercial Eurobonds of Russian issuers. Active practice of applying this concept began in 2015, when the Tax Code of the Russian Federation included special provisions on the actual right to income and on the procedure for applying this concept. Judicial practice in Russia has shown numerous significant disagreements between the positions of tax authorities, taxpayers and tax agents. The legislative consolidation of the concept of the actual right to income and numerous legal disputes regarding the application of this concept in specific circumstances stimulated to its serious doctrinal understanding in Russia.

Key words: actual right to income, international tax treaties, Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD, tax authorities, OECD Commentaries.

В 2014 г. появление законопроекта о налоговой деофшоризации и последующее принятие на его основе соответствующих дополнений к Налоговому кодексу Российской Федерации

(далее – НК РФ) привело к активному обсуждению правил о фактическом праве на доходы (далее – ФПД), понятия, которое содержится в международных договорах об избежании двойного налогообложения (далее – МНД) в качестве обязательного условия для применения некоторых положений МНД. Появилось много судебных

ных решений, разъяснений фискальных органов, научных мнений о концепции ФПД в целом и его отдельных сторон. В статье мы ставим задачу выделить основные этапы развития концепции ФПД в российском налоговом праве, правоприменении и доктрине.

Согласно нашей гипотезе, изначально концепция ФПД в налоговом праве России появилась в российских налоговых соглашениях без четкого понимания природы данной концепции. Развитие данной концепции происходило постепенно, однако ее широкое понимание сложилось только после того, как появились ее законодательное закрепление и судебная практика применения положений НК РФ о ФПД. Для доказательства гипотезы и формулирования выводов исследования используются диалектический, формально-логический, исторический, формально-юридический методы познания, метод толкования права, анализ материалов регуляторной практики.

Читая исследования о ФПД в России, можно прийти к выводу, что до налоговой деофшоризации этой темы в налоговом праве и налоговой практике страны практически не было, однако это не так.

В текстах российских (ранее – советских) МНД термин «лицо, имеющее фактическое право на проценты» встречается с 1985 г., как правило в статьях, посвященных налогообложению дивидендов, процентов и доходов от авторских прав и лицензий. Так, в Конвенции СССР об избежании двойного налогообложения с Испанией (1985) в статье «Проценты» указывается необходимость обладания ФПД¹. На обладание фактическим правом на дивиденды в качестве обязательного требования указывается в Типовом соглашении Российской Федерации об избежании двойного налогообложения доходов и имущества² и в аналогичном Типовом соглаше-

нии СНГ³. В налоговых соглашениях РФ можно встретить несколько близких формулировок, таких как «фактический собственник», «фактический получатель», «фактически имеет право», «владеющий правом собственности»⁴. Все подобные формулировки мы включаем в понятие ФПД.

В сфере правил международного налогообложения вопрос о том, кто является налогоплательщиком при выплате дохода за пределы РФ, десятилетиями оставался без ответа. Правила исчисления налога на прибыль и налога на доходы физических лиц в НК РФ не содержали и ответа на вопрос о том, как поступать, если иностранный получатель дохода (нерезидент) по различным причинам должен передать полностью или частично полученный доход иным лицам. Правила работали механически: если российская организация выплачивала доход иностранной организации, считалось, что применяется ставка налога, установленная для доходов, выплачиваемых на основании главы 25 НК РФ. Представители Минфина России существенно позже некоторых зарубежных коллег обратили внимание на этот аспект применения преференций налоговых соглашений⁵.

Налоговые органы в Инструкции Госналогслужбы РФ № 34 1995 г. «О налогообложении прибыли и доходов иностранных юридических лиц» установили процедуру, по которой при применении налоговых соглашений иностранная компания должна была в письменном виде подтверждать ФПД, ей надо было подписаться под заявлением следующего содержания: «Заявляю, что: ...имелось фактическое право на получение этих доходов (I declare that ...recipient of the above income has being the beneficial

доходы и имущество : постановление Правительства РФ от 24 февраля 2010 г. № 84. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Протокол об унификации подхода и заключения соглашений об избежании двойного налогообложения доходов и имущества. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1992. № 5. С. 57.

⁴ См.: Мачехин В. А. Проблемы применения и толкования налоговых договоров РФ в целях налогового планирования // Юрист. 2011. № 7. С. 17–25.

⁵ См.: Соболев М. Ю. Международные налоговые соглашения : кто фактический получатель доходов? // Иностраный капитал в России: налоги, валютное и таможенное регулирование. 2014. № 10. С. 37.

¹ См.: Об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и капитал : конвенция между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Испания от 16 декабря 1998 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: О заключении межправительственных соглашений об избежании двойного налогообложения доходов и имущества : постановление Правительства РФ от 28 мая 1992 г. № 352 ; О заключении межгосударственных соглашений об избежании двойного налогообложения и о предотвращении уклонения от уплаты налогов на

owner)»⁶. Таким образом, правило, по которому иностранная организация должна представить налоговому агенту, выплачивающему доход, для применения положений международных договоров Российской Федерации, подтверждение, что эта организация имеет фактическое право на получение соответствующего дохода, недавно добавленное в п. 1 ст. 312 НК, существовало в отечественной практике более 20 лет назад. Так же, как и сейчас, это требование применялось ко всем налоговым соглашениям и вне зависимости от того, предусмотрена ли в тексте соответствующей статьи соглашения оговорка о ФПД или нет. Были и существенные отличия от сегодняшних правил: раньше данная процедура была установлена не законом, а инструкцией Госналогслужбы, и документ о ФПД, прежде чем поступал налоговому агенту, рассматривался налоговым органом. Аналогичное заявление о наличии ФПД требовалось и от иностранных лиц, которые обращались за возвратом удержанного налога. Ранее действовавшие аналогичные инструкции налоговых органов не содержали положений о ФПД⁷.

В конце 1990-х – начале 2000-х гг. фискальные органы издали несколько документов, касающихся налогообложения отечественных суверенных облигаций, что стало сигналом о важности вопросов ФПД и о необходимости решения возникающих практических вопросов. Так, Министерство по налогам и сборам РФ (предшественник Федеральной налоговой службы) неоднократно давало разъяснения о том, как понимать указанный термин в случае, когда доход выплачивается по долговым обязательствам Российской Федерации, выпускаемым для иностранных кредиторов. Письмо Минфина России и Госналогслужбы России от 3 марта 1997 г. № 01-31/37, ВЕ-6-05/166 «О некоторых вопросах налогообложения, связанных с обли-

⁶ О налогообложении прибыли и доходов иностранных юридических лиц : инструкция Госналогслужбы РФ от 16 июня 1995 г. № 34 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 05.07.1995 № 897). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См.: О налогообложении прибыли и доходов иностранных юридических лиц : инструкция Госналогслужбы РФ от 27 мая 1992 г. № 13 ; О налогообложении прибыли и доходов иностранных юридических лиц : инструкция Госналогслужбы РФ от 14 мая 1993 г. № 20 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 28.05.1993 № 264). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

гациями внешних облигационных займов 1997 года» стало первым документом, в котором указанные министерства определили, как необходимо понимать ФПД при налогообложении в конкретной ситуации. Согласно п. 4 письма клиринговая или депозитарная организация считается резидентом, пользующимся режимом, установленным международным договором, и фактически имеет право собственности на проценты по облигациям для целей указанного международного договора, если:

а) выпуск облигаций оформлен в виде глобального сертификата, держателем которого является клиринговая или депозитарная организация, – резидент государства, с которой у Российской Федерации имеется международный договор об избежании двойного налогообложения;

б) такой международный договор предусматривает в Российской Федерации (государстве – источнике выплаты доходов) освобождение от налога на доходы в виде процентов, получаемых резидентами этого другого государства.

В целом данное письмо имеет весьма ограниченное применение – только для облигаций Российской Федерации, выпущенных в 1997 г., и субъектов Российской Федерации. Действие письма на субъекты РФ, выпускающие облигации внешнеэкономических займов, было распространено письмом Госналогслужбы России (1998) № ВЕ-6-36/353 «О налогообложении доходов, полученных от операций с облигациями внешних облигационных займов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Обязательное требование для применения письма – наличие в условиях выпуска облигаций, представленных глобальным сертификатом, держателем которого является клиринговая или депозитарная организация, положений, устанавливающих, что получателями процентов не могут быть резиденты РФ (кроме физических лиц), в какой бы форме (получение полного или частичного, прямого или опосредованного права собственности на доходы в виде процентов по облигациям) ни происходило получение таких процентов.

В Положении Минфина России и Госналогслужбы России № 70н, ВГ-606/707 «О некоторых вопросах налогообложения, связанных с урегулированием задолженности бывшего СССР иностранным коммерческим банкам и финансовым

институтам, объединенным в Лондонский клуб кредиторов» к числу лиц, обладающих фактическим правом на проценты, наряду с клиринговой и депозитарной организацией, отнесены также отдельные доверительные управляющие, действующие от имени кредиторов. В аналогичном положении, изданном в 2000 г., из числа лиц, обладающих фактическим правом на проценты, исключены отдельные доверительные управляющие, действующие от имени кредиторов, и оставлены клиринговая и депозитарная организации.

Можно ли распространять правила определения иностранных лиц, обладающих правом собственности на доход, предусмотренные Минфином России и Госналогслужбой России для участников Лондонского клуба кредиторов и лиц, получающих доходы по облигациям внешних экономических займов Российской Федерации, на иные лица? Исходя из названий и текстов этих писем следует, что их действие ограничено специально указанными случаями, а существующая концепция российского законодательства о налогах не предусматривает применение правил по аналогии. На наш взгляд, эти письма скорее отражают определенные экономические обстоятельства обслуживания внешнего государственного долга, нежели развивают российскую концепцию применения ФПД и международную практику его понимания, включая позицию Комментария к Модельной конвенции ОЭСР. Что касается конкретной иностранной компании, заполняющей форму, установленную налоговым органом, для получения предварительного налогового освобождения или возврата удержанного налога, то она вынуждена оценивать наличие у нее фактического права на получение дохода исходя из собственного понимания этого термина. Практика пошла по пути признания такого подхода, который не стал автоматически применимым для коммерческих (несуверенных) выпусков еврооблигаций.

В начале 2000-х гг. появляются первые научные публикации, касающиеся ФПД⁸.

⁸ См.: *Matchekhin V.* Russian uncertainty on beneficial ownership. *International Tax Review*. London. 2001. June 30 ; *Мачехин В. А., Аракелов С. А.* Фактическое право на получение дохода в международных налоговых договорах Российской Федерации // Законодательство. 2001. № 9-10 ; *Коннов О.* Понятие права на получение дохода в налоговом праве // Коллегия. 2006. № 6.

В 2003 г. издан Приказ Министерства Российской Федерации по налогам и сборам (далее – МНС России) «Об утверждении методических рекомендаций налоговым органам по применению отдельных положений главы 25 Налогового кодекса Российской Федерации, касающихся особенностей налогообложения прибыли (доходов) иностранных организаций». В данных рекомендациях среди нескольких интересных положений о ФПД было четко подтверждено, что «лица, к которым применяются положения статей соглашения об избежании двойного налогообложения, устанавливающих порядок налогообложения определенных видов доходов, должны иметь фактическое право на получение соответствующего дохода»⁹. В этом документе впервые была предпринята попытка концептуально подойти к понятию ФПД. Так, в частности, было сказано, что иностранная организация имеет ФПД при наличии правовых оснований для получения дохода, которым является факт заключения ею договора. Было впервые высказано исключительно важное суждение о том, что «если фактическое право на получение дохода имеет российское лицо, а платежи производятся иностранной организацией (например, в счет взаимозачетов), то положения международного договора не применяются».

Одновременно с предпринятой попыткой представить единую концепцию ФНД фискальные органы давали разъяснения по отдельным структурам, для которых очевидного ответа о фактическом собственнике дохода в методических разъяснениях 2003 г. не было. В 2005 г. в Письме Министерства финансов РФ появилась важная позиция о том, кто является налогоплательщиком по дивидендам российских эмитентов, выплачиваемым держателям американских депозитарных расписок¹⁰. Банки-депозитарии, депозитарно-клиринговые организации, а также номинальные держатели ценных бумаг не могут рассматриваться как собственники ценных бу-

⁹ Методические рекомендации налоговым органам по применению отдельных положений главы 25 Налогового кодекса Российской Федерации, касающихся особенностей налогообложения прибыли (доходов) иностранных организаций : утв. приказом МНС России от 28 марта 2003 г. № БГ-3-23/150. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Письмо Минфина России от 15 сентября 2005 г. № 03-08-05. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

маг клиентов и, соответственно, доходов, получаемых по этим ценным бумагам. Фактически получателями дохода в виде дивидендов по депонированным акциям являются держатели депозитарных расписок. В случае если держателем американских депозитарных расписок является российская организация, то с указанного дохода налог на прибыль взимается по ставке 9 %. Интересно, что Минфин России использует понятие «фактический получатель дохода» в ситуации, которая не связана напрямую с применением какого-либо конкретного или абстрактного налогового соглашения, оно применено для российского получателя дохода.

Методические рекомендации были отменены приказом ФНС России № ММВ-7-3/980@ в 2012 г. без замены аналогичным по содержанию документом.

В 2006 г. Минфин России развивает концепцию, высказывается по ФПД, связывая историю появления ФПД с модельными конвенциями об избежании двойного налогообложения ОЭСР и ООН и обращаясь к Комментарию ОЭСР к модельной конвенции, в частности к такому положению: «государство – источник дохода не должно предоставлять освобождение от налогообложения (или налогообложение по пониженным ставкам) данного дохода лишь на том основании, что доход был получен резидентом государства – партнера по договору». Минфин России не признает того, что получатель дохода может не обладать ФПД, однако продолжает дальше цитировать и развивать идею ОЭСР: «термин “фактический получатель дохода” не должен пониматься в узком “техническом” смысле, его следует трактовать исходя из целей и задач международных договоров об избежании двойного налогообложения, как, например, “избежание двойного налогообложения и уклонения от уплаты налогов”, и с учетом таких основных принципов договоров как “предотвращение злоупотребления положениями договора” и “преобладание сущности над формой”... для признания лица в качестве “фактического получателя дохода” данное лицо должно обладать не только правом на получение дохода, но и быть непосредственным выгодоприобретателем, т. е. лицом, определяющим дальнейшую “экономическую судьбу” полученного дохода»¹¹.

¹¹ О разъяснении понятия «фактическое право на доход», содержащегося в международных договорах об

В 2007 г. Минфин России делает акцент на положении о ФПД: «для целей налогообложения и, соответственно, применения межправительственных соглашений об избежании двойного налогообложения, заключаемых Российской Федерацией с иностранными государствами, *определяющим фактором* (выделено нами. – В. М.) является наличие фактического права на доход»¹². К этому добавляется дополнительная мотивировка позиции и разъяснение для случая с договором доверительного управления: «иностранный организация имеет фактическое право на доход при наличии правовых оснований для получения дохода, а именно, при условии заключения гражданско-правового договора ... для признания лица в качестве фактического получателя дохода данное лицо должно обладать не только правом на получение дохода, но и, как следует из международной практики применения соглашений об избежании двойного налогообложения, быть лицом, определяющим дальнейшую “экономическую судьбу” полученного дохода. Учитывая вышеизложенное, при налогообложении доходов, перечисляемых иностранной организации в рамках договора доверительного управления, в случае если учредитель и выгодоприобретатель являются резидентами различных юрисдикций, следует применять соответствующие положения межправительственного соглашения об избежании двойного налогообложения, заключенного Российской Федерацией с иностранным государством, резидентом которого является выгодоприобретатель по договору доверительного управления»¹³.

Эти и другие письма фискальных органов однозначно свидетельствуют о том, что они очень давно признали и начали применять концепцию ФПД в достаточно широком ее понимании. Однако данные органы проявляли определенную нерешительность в том, чтобы на конкретных примерах продемонстрировать налогоплательщикам и налоговым агентам, как

избежании двойного налогообложения : письмо Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина РФ от 21 апреля 2006 г. № 03-08-02. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

¹² О налогообложении доходов иностранных организаций по договорам доверительного управления : письмо Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина РФ от 15 октября 2007 г. № 03-08-05. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

¹³ Там же.

концепция ФПД должна применяется в реальности.

Однако в некоторых случаях Минфин не вспоминал о ФПД: «для налогообложения доходов, получаемых от источников в Российской Федерации физическими лицами, не являющимися налоговыми резидентами Российской Федерации, по ставкам, предусмотренным соответствующим соглашением об избежании двойного налогообложения, включая освобождение от налогообложения, налогоплательщику достаточно представить официальное подтверждение того, что он является резидентом иностранного государства, с которым Российская Федерация заключила такое соглашение, выданное уполномоченным органом этого государства»¹⁴.

В конце 2011 г. появилось письмо Минфина России о налогообложении еврооблигаций, серьезно изменившее отношение налоговых агентов к ФПД, при этом использовалась ранее заявленная мотивировка, основанная на обращении к позиции ОЭСР, и это письмо положило начало изменению в национальном понимании ФПД¹⁵.

В связи с возражениями бизнес-сообщества в дальнейшем в качестве компромиссного решения было предложено дополнить НК РФ положениями, согласно которым российские налогоплательщики освобождаются от обязанностей налогового агента в отношении процентных доходов, выплачиваемых иностранным организациям:

1) по государственным ценным бумагам РФ, субъектов РФ и муниципальным ценным бумагам;

2) обращающимся облигациям, выпущенным российским налоговым агентом в соответствии с законодательством иностранных государств;

¹⁴ О порядке подтверждения налогового статуса физических лиц : письмо Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина РФ от 3 июля 2007 г. № 03-04-06-01/208. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

¹⁵ О налогообложении процентов, выплачиваемых российскими банками по депозитным договорам, заключенным данными российскими банками с иностранными компаниями : письмо Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина РФ от 30 декабря 2011 г. № 03-08-13/1. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

3) долговым обязательствам, возникшим у российской организации в связи с размещением иностранными организациями обращающихся облигаций, при соблюдении следующих условий: облигации соответствуют установленным НК РФ критериям обращающихся облигаций, а российской организации предоставлено подтверждение постоянного местонахождения иностранных организаций, получающих доходы, в государствах, с которыми имеется действующее соглашение об избежании двойного налогообложения. Законодатель лишь освобождает в этой ситуации налогового агента от обязанности удержать налог у источника выплаты, тем самым соглашаясь с позицией Министерства финансов РФ, что сама выплата процентного дохода в рассматриваемой ситуации является объектом обложения налогом на прибыль и льгота, предусмотренная соглашением об избежании двойного налогообложения, может использоваться только бенефициарным собственником такого дохода¹⁶.

В 2014 г. российский законодатель закрепил в НК РФ в ст. 7 и 312 понятие и порядок подтверждения ФПД, за чем последовало большое количество судебных споров о законности применения налоговых соглашений, в которых налоговые органы отказывали в применении льгот по соглашениям, основываясь на отсутствии у получателей дохода ФПД. М. В. Карасева (Сенцова) отмечает, что российский законодатель ввел в НК РФ термины «фактический получатель дохода» и «иностранная организация, имеющая фактическое право на доход», ориентируясь на положения Модельной конвенции ОЭСР и имея собственную позицию¹⁷. К. Тасалов отмечает, что за последние годы российская судебная практика серьезно изменила концепцию ФПД¹⁸.

В 2013-2015 гг. Россия оказалась вовлечена в процесс борьбы с размыванием налоговой базы и переносом прибыли (BEPS), в котором ФПД было упомянуто, но не играло ключевой роли.

¹⁶ См.: Винницкий Д. В. Международное налоговое право : проблемы теории и практики. М. : Статут, 2017. С. 142.

¹⁷ См.: Карасева (Сенцова) М. В. Налоговое право России в контексте экономической глобализации // Финансовое право : проблемы теории и практики : сборник научных статей / отв. ред. А. В. Ревт. М. С. 92.

¹⁸ Tsalov K. Identifying Conduit Companies : A Russian Perspective on the Beneficial Ownership Concept. European Taxation. IBFD. 2020. Vol. 60, № 12. P. 234.

Закрепление в НК РФ понятия «фактически-го права на доход» и появление многочисленных судебных споров о его применении стимулировало научный интерес к данной проблематике в России. Фундаментальное диссертационное исследование подготовлено З. В. Балакиной¹⁹, глубоко данная тема рассмотрена М. Котляровым²⁰, значительное внимание этой теме уделено в работах В. А. Гидирима²¹, И. А. Хавановой²², Л. В. Полежаровой²³. Интересен труд А. В. Кириллова, изучающего вопросы применения ФПД в Швейцарии²⁴. А. В. Демин и А. В. Николаев вплотную подошли к ключевым проблемам применения ФПД, рассматривая вопросы налогообложения холдингов, отмечая, что вряд ли стоит ставить знак равенства между холдинговой деятельностью и кондуитностью, к чему зачастую подталкивает логика, декларируемая налоговыми органами. В качестве решения для многочисленных конфликтов они предлагают, например, не отказывать компании в признании бенефициарным собственником дивидендов лишь потому, что ей не хватает каких-то типичных характеристик операционной компании или смешанной холдинговой компании²⁵.

Подводя итог, можно сказать, что развитие российской концепции ФПД со стороны фискальных органов прошло несколько этапов:

¹⁹ См.: Балакина З. В. Налогово-правовые аспекты применения концепции бенефициарного собственника («beneficial owner») дохода в Российской Федерации : проблемы и решения : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2018.

²⁰ См.: Kotlyarov M. The concept of beneficial ownership in the OECD model tax convention 2010 : a critical analysis. Yekaterinburg, 2015. URL: http://www.kotlyarov.org/files/Kotlyarov_Beneficial_Ownership_protected.pdf

²¹ См.: Гидирим В. А. Основы международного корпоративного налогообложения. М., 2018.

²² См.: Хаванова И. А. Избежание двойного налогообложения и предотвращение уклонения от налогообложения в условиях взаимодействия национального и международного права : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016.

²³ См.: Полежарова Л. В. Методология налогообложения и налогового администрирования транснациональных компаний и бенефициаров : дис. ... д-ра экон. наук. М., 2020.

²⁴ См.: Кириллов А. В. Швейцарская практика применения соглашений об избежании двойного налогообложения : проблема толкования понятия beneficial ownership // Налоговед. 2014. № 1.

²⁵ См.: Демин А. В., Николаев А. В. Холдинги в «игольном ушке» концепта бенефициарного собственника // Налоги. 2020. № 2. С. 48.

изначально заявленная в 1990-х гг. позиция о широком понимании ФПД, не привязанная непосредственно к тому, что говорится в конкретном МНД и не мотивированная, в дальнейшем эволюционировала, основываясь на тексте Комментария ОЭСР. Данный документ, в свою очередь, тему ФПД развивал в связи с положениями налоговых соглашений, в которых говорилось о наличии ФПД у лица, «которому уплачивался доход». Обращение к тексту Комментариев ОЭСР помогло во многих случаях российским фискальным органам сформулировать и обосновать практические позиции по конкретным спорам с налогоплательщиками и налоговыми агентами. Затем мы стали свидетелями того, что при принятии деофшоризационных поправок понятие ФПД закрепилось в НК РФ. Сначала такое закрепление было сделано для целей налоговых соглашений, а затем изменения в тексте НК РФ привели к тому, что понятие ФПД оказалось сформулированным для целей НК РФ. Одновременно на уровне НК РФ был закреплен так называемый «сквозной подход», в котором важно отметить возможность признания лицом, обладающим ФПД, российское лицо.

Отечественная концепция ФПД изначально задолго до закрепления данного понятия в законе развивалась как широкая, применяемая к налоговым соглашениям вне зависимости от того, упомянуты ли положения о ФПД в налоговом соглашении или нет.

Таким образом, краткий анализ динамики развития концепции ФПД в России иллюстрирует сложность и необычность вопросов, которые приходится рассматривать правоприменительным органам, а также демонстрирует отсутствие по многим отдельным вопросам ФПД всеобъемлющего концептуального понимания. России пришлось потратить почти 30 лет после появления термина ФПД в ее международных налоговых соглашениях, чтобы закрепить в своем законодательстве это понятие и начать концептуальное, практическое и доктринальное осознание данного явления на основе такого законодательства. Развитие концепции ФПД происходило постепенно, однако понимание концепции начало складываться только после ее законодательного закрепления и судебной практики применения положений НК РФ о ФПД.

Библиографический список

Балакина З. В. Налогово-правовые аспекты применения концепции бенефициарного собственника («beneficial owner») дохода в Российской Федерации : проблемы и решения : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2018.

Винницкий Д. В. Международное налоговое право : проблемы теории и практики. М. : Статут, 2017.

Демин А. В., Николаев А. В. Холдинги в «игольном ушке» концепта бенефициарного собственника // *Налоги.* 2020. № 2.

Гидирим В. А. Основы международного корпоративного налогообложения. М., 2018.

Карасева (Сенцова) М. В. Налоговое право России в контексте экономической глобализации // *Финансовое право : проблемы теории и практики : сборник научных статей / отв. ред. А. В. Реут.* М., 2016.

Кириллов А. В. Швейцарская практика применения соглашений об избежании двойного налогообложения : проблема толкования понятия beneficial ownership // *Налоговед.* 2014. № 1.

Коннов О. Понятие права на получение дохода в налоговом праве // *Коллегия.* 2006. № 6.

Мачехин В. А., Аракелов С. А. Фактическое право на получение дохода в международных налоговых договорах Российской Федерации // *Законодательство.* 2001. № 10.

Мачехин В. А. Проблемы применения и толкования налоговых договоров РФ в целях налогового планирования // *Юрист.* 2011. № 7.

Полежарова Л. В. Методология налогообложения и налогового администрирования транснациональных компаний и бенефициаров : дис. ... д-ра экон. наук. М., 2010.

Соболев М. Ю. Международные налоговые соглашения : кто фактический получатель доходов? // *Иностраный капитал в России: налоги, валютное и таможенное регулирование.* 2014. № 10. С. 37.

Хаванова И. А. Избежание двойного налогообложения и предотвращение уклонения от налогообложения в условиях взаимодействия национального и международного права : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016.

Kotlyarov M. The concept of beneficial ownership in the OECD model tax convention 2010 : a critical analysis. Yekaterinburg, 2015. URL: http://www.kotlyarov.org/files/Kotlyarov_Beneficial_Ownership_protected.pdf

Matchekhin V. Russian uncertainty on beneficial ownership. *International Tax Review.* London. 2001. June 30.

Tasalov K. Identifying conduit companies : a russian perspective on the beneficial ownership concept // *60 European Taxation.* IBFD. 2020. Vol. 60, № 12.

Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина

Мачехин В. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры налогового права

E-mail: victor.matchekhin@linklaters.com

Kutafin Moscow State Law University

Matchekhin V. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Tax Law Department

E-mail: victor.matchekhin@linklaters.com

СТРАХОВЫЕ ВЗНОСЫ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Е. К. Широкова

Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Воронежской области

INSURANCE CONTRIBUTIONS TO STATE EXTRA-BUDGETARY FUNDS THE RUSSIAN FEDERATION: HISTORY AND MODERNITY

E. K. Shirokova

Department of the Ministry of Justice of the Russian Federation in the Voronezh Region

Аннотация: в статье анализируется природа и история становления и развития правового регулирования страховых взносов в Российской Федерации. Отмечается, что история развития страховых взносов связана прежде всего с внесением изменений в бюджетное законодательство РФ. Подчеркивается, что страховые взносы образуют особую систему государственных доходов, отличную от налогов и неналоговых доходов. Автор предлагает периодизацию становления и развития данных платежей.

Ключевые слова: страховые взносы, неналоговые платежи, налоги, государственные внебюджетные фонды.

Abstract: the article analyzes the nature and history of the formation and development of legal regulation of insurance premiums in the Russian Federation. It is noted that the history of the development of insurance premiums is connected, first of all, with the introduction of amendments to the budget legislation of the Russian Federation. It is emphasized that insurance premiums form a special system of state revenues, different from taxes and non-tax revenues. The author offers his own periodization of the formation and development of these payments.

Key words: insurance premiums, non-tax payments, taxes, state extra-budgetary funds.

Государственные внебюджетные фонды являются неотъемлемой частью обязательного социального страхования в России и основными проводниками социальной части страхового дела в Российской Федерации. С их помощью государство осуществляет финансовую деятельность, т. е. собирает, распределяет и использует средства для решения государственных задач¹.

До внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ) Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ² состав системы государственных внебюджетных социальных фондов, не консолидированных в

федеральном бюджете, определялся ст. 144 БК РФ, согласно которой в систему вошли:

- Пенсионный фонд Российской Федерации;
- Фонд социального страхования Российской Федерации;

– Федеральный и территориальный фонды обязательного медицинского страхования³.

В настоящее время ст. 144 БК РФ предусматривает состав не государственных внебюджетных фондов как таковых, а их бюджетов.

¹ См.: Финансовое право Российской Федерации : учебник / под ред. М. В. Карасевой. М., 2006. С. 257–258.

² Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

© Широкова Е. К., 2023

³ До 1 января 2001 г. в систему государственных внебюджетных фондов включался и государственный фонд занятости населения РФ. Он упразднен в соответствии с Федеральным законом от 5 августа 2000 г. № 118-ФЗ «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32. Ст. 3341.

Федеральный закон от 16 июня 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»⁴, специально разработанный в качестве первоосновы и предназначенный для упорядочения и оформления в правовые рамки существующие в Российской Федерации государственные внебюджетные фонды, с поставленной задачей не справился.

В январе 2022 г. начата реформа социальных страховых фондов посредством объединения Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации в единый Социальный фонд России. Его образование обусловлено созданием единой цифровой платформы для расчета и выплаты пенсионных и социальных страховых взносов, унификацией тарифной политики Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации для работодателей, созданием единой формы отчетности и заменой платежей в разные фонды единым социальным взносом, введением системы оплаты социальных взносов за сотрудников, работающих по гражданско-правовым договорам.

Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации»⁵ определил правовое положение Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации, порядок его создания, реорганизации и ликвидации, функции и полномочия, органы управления и их компетенцию, а также вопросы, связанные с владением, использованием и распоряжением имуществом Фонда. В результате претерпел изменение и п. 2 ст. 144 БК РФ в части определения бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации⁶. В настоящее время к ним следует относить бюджет Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации и бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

⁴ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 29. (Часть 1). Ст. 5203.

⁶ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 14.04.2023) // Там же. 1998. № 31. Ст. 3823 ; 2023. № 16. Ст. 3341 ; 2023. № 16. Ст. 2765.

С непрерывным развитием российского законодательства в области взимания и уплаты страховых взносов усложняется и правоприменение новых норм. Вопросы формирования, распределения и использования страховых взносов постоянно стоят в поле зрения не только отдельных ведомств, но и организаций и граждан нашей страны.

Страховые взносы образуют особую систему государственных доходов, отличную от налогов, неналоговых доходов и прочих поступлений по своей социально-правовой природе, формированию, распределению и использованию.

Сравнительный анализ законодательства о страховых взносах позволил нам выделить следующие основные периоды становления и развития данной системы обязательных платежей:

- 1) с 2000 г. по 31 декабря 2009 г.
- 2) с 1 января 2010 г. по 31 декабря 2016 г.;
- 3) с 1 января 2017 г. по настоящее время.

До 1 января 2017 г. отсутствовала единая концепция взимания страховых взносов на обязательное социальное страхование для всех субъектов социального страхования.

Анализ юридической конструкции как налога, так и страхового взноса, позволил сделать вывод о четком и последовательном закреплении элементов налогообложения в Налоговом кодексе Российской Федерации (далее – НК РФ). О страховых взносах этого сказать было нельзя.

Федеральные законы «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», Закон Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» положительных результатов в этой области не дали так же, как и Федеральный закон «Об основах обязательного социального страхования». При этом в части закрепления элементов страховых взносов наблюдалась тенденция их подзаконного урегулирования, чаще всего постановлениями Правительства РФ, что свидетельствовало о чрезмерном расширении объема и пределов подзаконного регулирования.

Ситуация изменилась с принятием Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный

фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»⁷. В этом нормативном акте нашел подтверждение вывод о том, что страховые взносы по своей социально-правовой природе, формированию, распределению и использованию образуют особую систему государственных доходов, отличную от иных поступлений.

Данным федеральным законом установлено четкое определение страховых взносов, их элементы, порядок их уплаты (внесудебный и судебный), контроль за уплатой страховых взносов путем заимствования из НК РФ механизма проведения проверок (камеральных и выездных), ответственность за нарушение законодательства о страховых взносах, составы конкретных правонарушений, порядок обжалования действий (бездействия) должностных лиц контролирующего органа.

Вместе с тем нельзя оставить без внимания сферу действия данного закона, указав, что она не распространялась на взносы на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний, а также на обязательное медицинское страхование неработающего населения, уплата которых регулируется специальными федеральными законами.

Таким образом с 1 января 2010 г. была обновлена структура страховых взносов путем введения в ее состав новых видов обязательных платежей. До этого момента уплате подлежали⁸:

– в Пенсионный фонд России – страховые взносы на обязательное пенсионное страхование;

– в Фонд обязательного социального страхования России – страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

– в территориальные фонды обязательного медицинского страхования – страховые взносы на обязательное медицинское страхование неработающего населения.

С 1 января 2010 г. структура страховых взносов в государственные внебюджетные фонды выглядела следующим образом:

– в Пенсионный фонд России – страховые взносы на обязательное пенсионное страхование;

– в Фонд обязательного социального страхования России – страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и страховые взносы на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством;

– в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования – страховые взносы на обязательное медицинское страхование;

– в территориальные фонды обязательного медицинского страхования – страховые взносы на обязательное медицинское страхование неработающего населения.

Новый закон о страховых взносах, поддерживая правовые тенденции действующих специальных законов о конкретных видах обязательного социального страхования, сохранил два порядка взыскания задолженности по страховым взносам, пени и финансовым санкциям: внесудебный и судебный. До 1 января 2010 г. в соответствии с положениями ст. 22.1 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»⁹, а также ст. 25 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»¹⁰ подлежали взысканию¹¹:

– в судебном порядке:

1) недоимка по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование, пени и штрафы, если размер причитающейся к уплате суммы превышает в отношении индивидуальных предпринимателей – 5 тыс. руб., в отношении юридических лиц – 50 тыс. руб.;

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 30. Ст. 3738 ; 2016. № 52 (Часть 5). Ст. 7487.

⁸ См.: Широкова Е. К. Страховые взносы в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации. М., 2010. С. 139. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Там же.

¹¹ См.: Широкова Е. К. Указ. соч. С. 140.

2) недоимка по страховым взносам от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и пени со страхователя – физического лица;

– во внесудебном порядке:

1) недоимка по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование, пени и штрафы, если размер причитающейся к уплате суммы не превышает в отношении индивидуальных предпринимателей – 5 тыс. руб., в отношении юридических лиц – 50 тыс. руб.

2) недоимка по страховым взносам от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и пени со страхователя – юридического лица;

3) финансовые санкции, начисленные за неуплату, несвоевременную уплату страховых взносов от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

С 1 января 2010 г. порядок взыскания страховых взносов в государственные внебюджетные фонды выглядел следующим образом:

– в судебном порядке:

1) недоимка по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование, на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на обязательное медицинское страхование, пени и штрафы – в отношении физических лиц;

2) недоимка по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование, на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на обязательное медицинское страхование, пени и штрафы – в отношении определенных категорий юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (ч. 4 ст. 18 Федерального закона № 212-ФЗ);

3) недоимка по страховым взносам от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и пени со страхователя – физического лица;

– во внесудебном порядке:

1) недоимка по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование, на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на обязательное медицинское страхование, пени и штрафы – в отношении

юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;

2) недоимка по страховым взносам от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и пени со страхователя – юридического лица;

3) финансовые санкции, начисленные за неуплату, несвоевременную уплату страховых взносов от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Поскольку Федеральным законом № 212-ФЗ были определены новые виды страховых взносов, за исключением взносов, уплачиваемых на обязательное пенсионное страхование, возникал вопрос о возможной конкуренции нового закона и Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» о порядке уплаты указанных взносов.

Положения Федерального закона № 212-ФЗ, касающиеся индексации предельной величины базы для начисления страховых взносов, тарификации страховых взносов и представления отчетности в орган контроля за уплатой страховых взносов плательщиками страховых взносов со среднесписочной численностью физических лиц более 50 человек, вступили в силу с 1 января 2011 г.

Таким образом возникает вопрос – как оценивать принятие Федерального закона № 212-ФЗ – как положительный или отрицательный опыт?

Мы думаем, что как положительный, поскольку появление этого федерального закона стало причиной последующих кардинальных изменений всей системы страховых взносов, привело федерального законодателя к мысли об изменении способа администрирования страховых взносов, что послужило одной из причин кодификации общих страховых норм в состав НК РФ. К сожалению, речь не идет о самостоятельной кодификации и разработке Страхового кодекса Российской Федерации, но необходимые предпосылки для этого усматриваются.

В соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское

страхование»¹², начиная с 1 января 2017 г. администрирование страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, а также на обязательное медицинское страхование осуществляет Федеральная налоговая служба. Понятие страховых взносов закреплено в п. 3 ст. 8 НК РФ. Под страховыми взносами понимаются обязательные платежи на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на обязательное медицинское страхование, взимаемые с организаций и физических лиц в целях финансового обеспечения реализации прав застрахованных лиц на получение страхового обеспечения по соответствующему виду обязательного социального страхования¹³.

В НК РФ введена самостоятельная глава «Страховые взносы», в которой установлены следующие элементы страховых взносов:

- 1) объект обложения страховыми взносами;
- 2) база для исчисления страховых взносов;
- 3) расчетный период;
- 4) тариф страховых взносов;
- 5) порядок исчисления страховых взносов;
- 6) порядок и сроки уплаты страховых взносов.

Принимая во внимание положительные изменения федерального законодательства в отношении страховых взносов, нельзя не учитывать исключения из установленного правила, предусмотренного п. 3 ст. 2 НК РФ. Исходя из данной нормы к отношениям по установлению и взиманию страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения, а также к отношениям, возникающим в процессе осуществления контроля за уплатой указанных страховых взносов, обжалования актов, действий (бездействия) должностных лиц соответствующих органов контроля и привлечения к ответственности виновных лиц, законодательство о налогах и сборах не применяется.

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27. Ст. 4176 ; 2022. № 1. (Часть 1). Ст. 16.

¹³ См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 24.06.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824 ; 2023. № 26. Ст. 4676.

Представленный сравнительный анализ страховых норм в их совокупности свидетельствует об активной нормотворческой деятельности в данной области. Вместе с тем анонсированный федеральным законодателем особый правовой статус страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения, не попадающих в сферу регулирования НК РФ, негативно влияет на понимание юридической природы страховых взносов как обязательных платежей.

Библиографический список

Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 14.04.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823 ; 2023. № 16. Ст. 2765.

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 24.06.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824 ; 2023. № 26. Ст. 4676.

О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования : федер. закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ (в ред. от 19.12.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 30. Ст. 3738 ; 2016. № 52 (Ч. 5). Ст. 7487.

О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации : федер. закон от 14 июля 2022 г. № 236-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 29 (Ч. 1). Ст. 5203.

О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование : федер. закон от 3 июля 2016 г. № 243-ФЗ (в ред. от 30.11.2016, 18.07.2017, 14.11.2017, 28.12.2017, 14.07.2022, 28.12.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27. Ст. 4176 ; 2022. № 1 (Ч. 1). Ст. 16.

О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах : федер. закон РФ

от 5 августа 2000 г. № 118-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32. Ст. 3341.

Финансовое право Российской Федерации. : учебник / под ред. М. В. Карасевой. М., 2006. С. 257–258.

Широкова Е. К. Страховые взносы в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации. М., 2010. С. 139.

Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Воронежской области

Широкова Е. К., кандидат юридических наук, начальник отдела по вопросам регионального законодательства и регистрации уставов муниципальных образований

Department of the Ministry of Justice of the Russian Federation in the Voronezh Region

Shirokova E. K., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Department for Regional Legislation and Registration of Municipal Charters

ОСОБЕННОСТИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ УЧАСТНИКОВ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

Н. И. Анисимов

Воронежский государственный университет

FEATURES OF TAXATION PARTICIPANTS OF REGIONAL INVESTMENT PROJECTS

N. I. Anisimov

Voronezh State University

Аннотация: в статье рассматриваются особенности налогообложения участников региональных инвестиционных проектов. Анализируется специфика их осуществления. Также рассматриваются предъявляемые к субъектам инвестиционной деятельности требования и затрагивается вопрос эффективности данных проектов.

Ключевые слова: налоговые льготы, региональный инвестиционный проект, инвестиционная деятельность, инвестиционные стимулы.

Abstract: the article discusses the features of taxation of participants in regional investment projects (RIP). The specifics of RIP implementation are analyzed. The requirements for the subjects of investment activities are also considered, and the issue of the effectiveness of these projects is raised.

Key words: tax incentives, regional investment project, investment activity, investment incentives.

В настоящее время государство сталкивается с различными вызовами, влияющими на развитие экономики негативно и препятствующими повышению уровня жизни граждан Российской Федерации, такими как финансовый кризис, санкции, новая коронавирусная инфекция (COVID-19). В этих условиях государство оказывает меры поддержки и стимулирования социально-экономического развития, что в том числе в рамках развития инвестиционного законодательства и совершенствования финансово-правовых инструментов способствует наиболее эффективному решению поставленных перед государственной политикой задач.

В менее развитых субъектах РФ реализация инвестиционных проектов имеет первостепенное значение для развития социально-экономической инфраструктуры.

Стимулирование инвестиционной деятельности требует использования различных средств государственного регулирования, в том числе финансово-правового характера. Данные сред-

ства встраиваются в общую концепцию управления рынком инвестиций, где государство использует прямые и косвенные методы государственного регулирования. Представляется, что государственное регулирование рынка инвестиций объективно необходимо в рыночной экономике, где каждый субъект частного предпринимательства заботится только о собственной выгоде.

Одним из наиболее эффективных механизмов, неоднократно успешно применяемых в рамках развития системы стимулов, предоставляемой государством для бизнеса, следует считать региональный инвестиционный проект (далее – РИП) – инвестиционный проект, целью которого является производство товаров. При этом выгода инвестора от включения в реестр РИП выражается в льготной налоговой ставке по налогу на прибыль в размере 14 %.

Необходимо отметить, что, поднимая вопрос о стимулах, следует учитывать перечень требований, предъявляемый участнику инвестиционного проекта. Так, объем капитальных вложений, определяющих сумму финансирования РИП, в соответствии с инвестиционной декларацией

не может быть менее 450 млн руб. при условии осуществления капитальных вложений в срок, не превышающий трех лет со дня включения организации в реестр участников РИП и не менее 500 млн руб. при условии осуществления капитальных вложений в срок, не превышающий пяти лет со дня включения организации в реестр участников РИП. При этом прибыль от реализации товара, произведенного в результате реализации инвестиционного проекта, должна составлять не менее 90 % всех доходов.

Также проект не может быть направлен на добычу и (или) переработку нефти, природного газа и (или) газового конденсата, оказание услуг по транспортировке нефти и (или) нефтепродуктов, газа и (или) газового конденсата, на производство подакцизных товаров (за исключением легковых автомобилей и мотоциклов), на осуществление деятельности, по которой применяется налоговая ставка по налогу на прибыль организаций в размере 0 %.

Налогоплательщиком – участником РИП признается российская организация, которая получила в порядке, установленном Налоговым кодексом Российской Федерации (далее – НК РФ), статус участника РИП и которая отвечает одновременно следующим требованиям:

1) государственная регистрация юридического лица осуществлена на территории субъекта РФ, в котором реализуется РИП;

2) организация не имеет в своем составе обособленных подразделений, расположенных за пределами территории субъекта (территорий субъектов) РФ, в котором (которых) реализуется РИП;

3) организация не применяет специальных налоговых режимов, предусмотренных ч. 2. НК РФ¹;

4) организация не является участником консолидированной группы налогоплательщиков;

5) организация не является некоммерческой организацией, банком, страховой организацией (страховщиком), негосударственным пенсионным фондом, профессиональным участником рынка ценных бумаг, клиринговой организацией;

6) организация ранее не была участником РИП и не является участником (правопреемником участника) иного реализуемого РИП;

7) организация имеет в собственности (в аренде на срок не менее чем до 1 января 2024 г.) земельный участок (земельные участки), на котором (которых) планируется реализация РИП;

8) организация имеет разрешение на строительство в случае, если наличие такого разрешения является обязательным для реализации РИП;

9) организация не является резидентом особой экономической зоны любого типа.

В случае соблюдения предъявляемых к организации требований инвестор получает право попасть в реестр участников РИП, который ведется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным налоговым органом по месту нахождения налогоплательщика – участника РИП (по месту учета в качестве крупнейшего налогоплательщика) и уполномоченным органом государственной власти соответствующего субъекта РФ.

Особое внимание необходимо уделить особенностям налогообложения прибыли участников РИП. Пунктом 1.5 ст. 284 НК РФ для организаций – участников РИП налоговая ставка по налогу, подлежащему зачислению в федеральный бюджет, устанавливается в размере 0 % и применяется в порядке, предусмотренном п. 2 ст. 284.3 НК РФ². Кроме того, в соответствии с федеральными законами от 23 мая 2016 г. № 144-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» и от 30 сентября 2013 г. № 267-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части стимулирования реализации региональных инвестиционных проектов на территориях Дальневосточного федерального округа и отдельных субъектов Российской Федерации» положения п. 1.5 ст. 284 НК РФ применяются до 1 января 2029 г. независимо от даты включения организации в реестр участников РИП. При этом законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрена пониженная ставка налога на прибыль, перечисляемого в региональный бюджет (абзац 9 п. 1 ст. 284 НК РФ).

¹ См.: Налоговый кодекс Российской Федерации : (Ч. 2) : федер. закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

² См.: Там же.

Налогоплательщик – участник РИП при условии, что доходы от реализации товаров, произведенных в результате реализации РИП, составляют не менее 90 % всех доходов, учитываемых при определении налоговой базы по налогу в соответствии с главой 25 НК РФ, без учета доходов в виде положительных курсовых разниц, предусмотренных п. 11 ст. 250 НК РФ, вправе применять к налоговой базе налоговые ставки в размерах и порядке, которые предусмотрены ст. 284.3 НК РФ.

Доходы (расходы), полученные (произведенные) при осуществлении иной хозяйственной деятельности участником РИП, учитываются при исчислении налоговой базы только при выполнении указанного выше условия (п. 3 ст. 288.2 НК РФ).

Таким образом, если у налогоплательщика доходы от реализации товаров, произведенных в результате реализации РИП, составляют не менее 90 % всех доходов, предусмотренных ст. 284.3 НК РФ, то по всей налоговой базе (включая доходы/расходы от иной деятельности) налог на прибыль организаций исчисляется по пониженным налоговым ставкам. В противном случае ко всей налоговой базе применяются общеустановленные налоговые ставки, на что указано в письме ФНС России от 23 апреля 2015 г. № ГД-4-3/6993³.

Вопрос о доходах участников РИП, учитываемых для применения пониженных ставок по налогу на прибыль, был рассмотрен Минфином России в письме от 30 июня 2016 г. № 03-03-06/1/38195⁴. В нем сказано, что применение налоговых преференций в виде пониженных налоговых ставок по налогу на прибыль организаций, предусмотренных для налогоплательщиков – участников РИП, возможно только при соблюдении ряда условий, в частности доходы от реализации товаров, произведенных в результате реализации РИП, должны составлять не менее 90 % от всех доходов, учитываемых при определении налоговой базы по налогу на при-

быль организаций. Данное ограничение предусмотрено в целях минимизации рисков злоупотребления соответствующей налоговой преференцией, а именно для исключения случаев ведения иной деятельности, не связанной с реализацией РИП.

Также при существенных колебаниях курса рубля у компаний по итогам налогового периода могут сформироваться существенные внереализационные доходы в виде положительной курсовой разницы по валютным обязательствам и остаткам валютных средств, а также от операций хеджирования ценовых и валютных рисков. Вследствие этого организации, реализующие РИП, могут лишиться права применения предусмотренных для них преференций.

Льготная ставка применяется в течение десяти налоговых периодов начиная с налогового периода, в котором в соответствии с данными налогового учета были признаны первые доходы от реализации товаров, произведенных в результате реализации регионального инвестиционного проекта, если иное не предусмотрено ст. 284.3 НК РФ (п. 2).

В соответствии с п. 3 ст. 284.3 НК РФ размер ставки налога, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов РФ, не может превышать 10 % в течение пяти налоговых периодов начиная с налогового периода, в котором в соответствии с данными налогового учета были признаны первые доходы от реализации товаров, произведенных в результате реализации РИП, и не может быть менее 10 % в течение следующих пяти налоговых периодов⁵.

В случае если налогоплательщик – участник РИП, который должен осуществить капитальные вложения в срок, не превышающий трех лет со дня включения в реестр, не получил доходов от реализации товаров, произведенных в результате реализации РИП, в течение трех налоговых периодов начиная с налогового периода, в котором такой налогоплательщик был включен в реестр участников РИП, сроки применения льготных ставок начинают исчисляться с чет-

³ См.: О применении пониженных налоговых ставок по налогу на прибыль организаций : письмо ФНС России от 23 апреля 2015 г. № ГД-4-3/6993@. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: О налогообложении участников региональных инвестиционных проектов : письмо Минфина России от 30 июня 2016 г. № 03-03-06/1/38195. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

⁵ См.: О распространении на Республику Тыва и Республику Коми действия положений законопроекта об особом порядке налогообложения налогом на прибыль и НДС при реализации региональных инвестиционных проектов : письмо Минфина России от 27 сентября 2013 г. № 03-06-06-01/40116. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

вертого налогового периода считая с того налогового периода, в котором такой участник был включен в реестр участников РИП (п. 4 ст. 284.3 НК РФ).

В соответствии с п. 7 ст. 284.3 НК РФ участники РИП, отвечающие требованиям, предусмотренным абзацем 2 пп. 4 п. 1 ст. 25.8 НК РФ, утрачивают право на применение налоговых ставок в размерах и порядке, предусмотренных ст. 284.3 НК РФ, начиная с 1 января 2027 г. Участники РИП, указанные в пп. 1 п. 1 или п. 2 ст. 25.9 НК РФ, исчисляют налог на прибыль с учетом особенностей, установленных ст. 288.2 НК РФ, при условии ведения раздельного учета доходов (расходов), полученных (произведенных) при реализации РИП, и доходов (расходов), полученных (произведенных) при осуществлении иной хозяйственной деятельности⁶.

Согласно п. 2 ст. 288.2 НК РФ в случае, если раздельный учет доходов (расходов), полученных (произведенных) при реализации РИП, и доходов (расходов), полученных (произведенных) при осуществлении иной хозяйственной деятельности, не ведется, то налогообложение прибыли, полученной при реализации данного РИП, осуществляется в соответствии с главой 25 НК РФ начиная с того отчетного (налогового) периода, в котором было прекращено ведение такого раздельного учета.

При прекращении статуса участника РИП на основании заявления участника РИП о прекращении статуса участника проекта, в случае внесения в ЕГРЮЛ записи о том, что организация – участник РИП находится в процессе ликвидации, в случае прекращения деятельности организации – участника РИП в результате реорганизации в форме слияния, разделения, присоединения к другому юридическому лицу или преобразования, а также на основании вступившего в законную силу решения арбитражного суда о признании должника банкротом, при условии осуществления им капитальных вложений в объеме, предусмотренном РИП, последним отчетным периодом применения льготной налоговой ставки является отчетный период, предшествующий отчетному периоду, в котором статус участника РИП был прекращен (п. 4 ст. 288.2 НК РФ).

⁶ См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (Ч. 2) : федер. закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

Сумма налога на прибыль на основании п. 5 ст. 288.2 НК РФ подлежит восстановлению и уплате в бюджет в установленном порядке с уплатой соответствующих пеней, начисляемых со дня, следующего за установленным ст. 287 НК РФ днем уплаты налога (авансового платежа по налогу), исчисленного без учета статуса организации как участника РИП за весь период нахождения такой организации в реестре участников РИП, в следующих случаях:

– при прекращении статуса участника РИП по основаниям, указанным в пп. 1, 3–5 п. 4 ст. 25.12 НК РФ, и при невыполнении требования к общему объему капитальных вложений, предусмотренного РИП;

– при прекращении статуса участника РИП в соответствии с пп. 2 п. 4 ст. 25.12 НК РФ.

Согласно п. 6 ст. 288.2 НК РФ при определении налоговой базы не учитываются доходы и расходы, признанные участником РИП в порядке правопреемства при присоединении к нему другой организации.

Особенности исчисления налога участниками РИП, для которых не требуется включение в реестр участников РИП, регулируются ст. 288.3 НК РФ, которая вступила в силу с 1 января 2017 г. Дополнения в ч. 2 НК РФ внесены Федеральным законом от 23 мая 2016 г. № 144-ФЗ⁷.

Также внимания заслуживают особенности проведения налоговых проверок участников РИП. Так, согласно п. 12 ст. 88 НК РФ при проведении камеральной налоговой проверки налоговой декларации (расчета), представленной налогоплательщиком – участником РИП, по налогам, при исчислении которых были использованы налоговые льготы, предусмотренные для участников РИП НК РФ и (или) законами субъектов РФ, налоговая инспекция вправе истребовать у такого налогоплательщика сведения и документы, подтверждающие соответствие показателей реализации РИП требованиям к РИП и (или) их участникам, установленным НК РФ и (или) законами соответствующих субъектов РФ.

Особенности проведения выездной налоговой проверки налогоплательщика – участника РИП установлены ст. 89.2 НК РФ. При этом пред-

⁷ См.: О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации : федер. закон от 23 мая 2016 г. № 144-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

метом такой проверки наряду с правильностью исчисления и своевременностью уплаты налогов является соответствие показателей реализации РИП требованиям, предъявляемым к РИП и (или) их участникам, установленным НК РФ в соответствии с п. 1 ст. 89.2. По вопросам заполнения заявления о применении налоговой льготы, форма и формат которого утверждены приказом ФНС России от 27 декабря 2016 г. № ММВ-7-3/719@, следует обращаться в ФНС России⁸.

Если капитальные вложения в соответствии с РИП должны быть осуществлены в срок, не превышающий пяти лет со дня включения организации в реестр участников РИП, то в рамках выездной налоговой проверки налогоплательщика – участника РИП может быть проверен период, не превышающий пяти календарных лет, предшествующих году, в котором вынесено решение о проведении проверки (п. 2 ст. 89.2 НК РФ).

Согласно п. 3 ст. 89.2 НК РФ налогоплательщик – участник РИП, соответствующий требованиям, установленным абзацем 3 пп. 4 и абзацем 3 пп. 4.1 п. 1 ст. 25.8 НК РФ, обязан обеспечивать в течение шести лет сохранность данных бухгалтерского и налогового учета и других документов, необходимых для исчисления и уплаты налогов, при исчислении которых были использованы налоговые льготы, предусмотренные для участников РИП НК РФ и (или) законами субъектов РФ, а также документов, подтверждающих соответствие показателей реализации РИП требованиям к РИП и (или) его участникам, установленным НК РФ и (или) законами соответствующих субъектов РФ, если иное не предусмотрено цитируемым пунктом.

Налогоплательщик – участник РИП, применяющий налоговые ставки по налогу на прибыль организаций, установленные п. 1 и 1.5 ст. 284 НК РФ с учетом особенностей, предусмотренных пп. 2 п. 2 и пп. 2 п. 3 ст. 284.3 НК РФ, обязан обеспечивать сохранность данных бухгалтерского и налогового учета и других документов, указанных в п. 2 ст. 89.2 НК РФ, на протяжении всего срока применения таких налоговых ставок.

Еще одной важной особенностью следует считать вопрос о признании контролируруемыми сделок, заключенных участниками РИП. Напом-

ним, что в соответствии с п. 2 ст. 105.14 НК РФ при выполнении определенных условий признаются контролируруемыми сделки между взаимозависимыми лицами, по которым местом регистрации, либо местом жительства, либо местом налогового резидентства всех сторон и выгодоприобретателей является Российская Федерация.

До 3 сентября 2018 г. пп. 7 п. 2 ст. 105.14 НК РФ предусматривалось, что если хотя бы одна из сторон сделки является участником РИП, применяющим налоговую ставку по налогу на прибыль организаций, подлежащему зачислению в федеральный бюджет, в размере 0 % и (или) пониженную налоговую ставку по налогу на прибыль организаций, подлежащему зачислению в бюджет субъекта РФ, в порядке и на условиях, предусмотренных ст. 284.3 и 284.3-1 НК РФ, то эта сделка признается контролируемой. Однако пп. 7 п. 2 ст. 105.14 НК РФ был отменен Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 302-ФЗ⁹.

В заключение хотелось бы обратить внимание также на оценку эффективности реализации РИП. В отдельных случаях предусматривается господдержка проектов. Условием таковой признается их эффективность. Значения, позволяющие ее установить, определены Методикой расчета показателей и применения критериев эффективности региональных инвестиционных проектов, претендующих на получение государственной поддержки за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, утвержденной приказом Министерства регионального развития РФ от 30 октября 2010 г. № 493. В нем обособленно рассматриваются такие значения, как экономическая, финансовая, бюджетная эффективность, а также социальный эффект. Подобный подход позволяет всесторонне оценить специфику каждого проекта и его положительный эффект.

С учетом изложенного можно с уверенностью сказать, что затрагиваемые в настоящей статье особенности налогообложения участников РИП свидетельствуют о том, что содержащиеся в НК РФ льготы для региональных инвесторов выступают публично-правовым стимулом для

⁸ Письмо Минфина России от 20 февраля 2018 г. № 03-06-06-01/10802. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

⁹ О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации : федер. закон от 3 августа 2018 г. № 302-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

субъектов инвестиционной деятельности и несут положительный экономический эффект, доказательством чего может служить существующий объем реализуемых в настоящее время инфраструктурных проектов в различных отраслях экономики.

Библиографический список

Налоговый кодекс Российской Федерации (Ч. 2) : федер. закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части стимулирования реализации региональных инвестиционных проектов на территориях Дальневосточного федерального округа и отдельных субъектов Российской Федерации (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2016) : федер. закон от 30 сентября 2013 г. № 267-ФЗ. Ч. III // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 40. Ст. 5037.

Об особенностях налогообложения при реализации региональных инвестиционных проектов на территории города Москвы : закон города Москвы от 12 июля 2017 г. № 22. URL: <https://www.nalog.gov/>

rn77/about_fts/docs/7158693/?ysclid=q2f1x35p7388027413

О применении налоговых льгот при реорганизации юридического лица – участника инвестиционного проекта в форме присоединения к нему другого юридического лица : письмо ФНС России от 2 апреля 2018 г. № СД-4-3/6108@. Доступ из информ.-справочной системы «АюдарИнфо».

5. Об утверждении формы и формата заявления о применении налоговой льготы участниками региональных инвестиционных проектов, для которых не требуется включение в реестр участников региональных инвестиционных проектов, а также порядка его передачи в электронной форме по телекоммуникационным каналам связи : приказ ФНС России от 27 декабря 2016 г. № ММВ-7-3/719@ (Зарегистрировано в Минюсте России 24.01.2017. № 45366). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Письмо Минфина России от 20 февраля 2018 г. № 03-06-06-01/10802. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

Семенихин В. В. Налог на прибыль организаций, доходы и расходы. 10-е изд., перераб. и доп. М. : ГроссМедиа : РОСБУХ, 2020.

Воронежский государственный университет
Анисимов Н. И., аспирант кафедры финансового права

Voronezh State University
Anisimov N. I., Post-graduate Student of the Department of Financial Law

СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫЕ ГАРАНТИИ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫЕ УЧАСТНИКАМ СПЕЦИАЛЬНОЙ ВОЕННОЙ ОПЕРАЦИИ И ЧЛЕНАМ ИХ СЕМЕЙ

С. В. Передерин

Воронежский государственный университет

SOCIAL AND LABOR GUARANTEES PROVIDED TO PARTICIPANTS OF A SPECIAL MILITARY OPERATION AND MEMBERS OF THEIR FAMILIES

S. V. Perederin

Voronezh State University

Аннотация: в статье рассматриваются правовые аспекты правового регулирования социальных и трудовых гарантий, предоставляемых лицам, участвующим в специальной военной операции. Проводится анализ специальных правовых норм, закрепленных в нормативных правовых актах различной юридической силы. Высказывается ряд замечаний и предложений, направленных на совершенствование действующего законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: специальная военная операция, социальные трудовые и иные гарантии, специальные нормы действующего законодательства, правовой механизм их реализации.

Abstract: the legal aspects of the legal regulation of social and labor guarantees provided to persons participating in the implementation of a special military operation are considered. The analysis of special legal norms fixed in normative legal acts of various legal force is carried out. A number of comments and suggestions are made aimed at improving the current legislation.

Key words: special military operation, social labor and other guarantees, special norms of the current legislation, legal mechanism of their implementation.

Проведение специальной военной операции (далее – СВО) на Украине обусловило необходимость принятия специальных правовых норм, обеспечивающих защиту прав и законных интересов лиц, участвующих в ее проведении, а также членов их семей. Следует отметить, что законодателем оперативно были приняты федеральные законы, которые внесли изменения и дополнения в действующее гражданское, трудовое, налоговое, социальное и другие отрасли права, направленные на защиту трудовых, социальных и иных прав лиц, обеспечивающих проведение СВО.

Федеральным законом от 29 декабря 2022 г. № 603-ФЗ внесены изменения в Арбитражный

процессуальный кодекс РФ, Гражданский процессуальный кодекс РФ, Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». Эти изменения направлены на дополнительную защиту лиц, участвующих в СВО, при рассмотрении и разрешении гражданских споров в суде и при реализации правовых процедур исполнительного производства и др.¹ Внесенные в процессуальное законодательство изменения и дополнения установили дополнительные гарантии для лиц, участвующих в СВО, усовершенствовали правовой механизм защиты их прав и законных интересов.

Согласно внесенным изменениям суд обязан приостановить производство по делу в случае

участия гражданина, являющегося стороной в деле, в боевых действиях, в составе Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формированиях и органов, созданных в соответствии с законодательством, в проведении контртеррористической операции, призыва его на военную службу по мобилизации, заключения им контракта о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы РФ, выполнения им задач в условиях чрезвычайного или военного положения, вооруженного конфликта, если такой гражданин не заявил ходатайство о рассмотрении дела в его отсутствие.

Суд может по заявлению лиц, участвующих в деле, или по своей инициативе приостановить производство по делу в случае, если указанный выше гражданин осуществляет полномочия единоличного исполнительного органа организации и если рассмотрение дела без его участия невозможно, а полномочия по управлению организацией им не переданы.

Федеральным законом от 4 марта 2022 г. № 31-ФЗ внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях², а Федеральным законом от 4 марта 2022 г. № 32-ФЗ – в Уголовный кодекс РФ и Уголовно-процессуальный кодекс РФ³. Принят также ряд подзаконных нормативных правовых актов, направленных на установление дополнительных социальных и трудовых прав лицам, участвующим в СВО, и членам их семей.

Важно отметить, что принятие специальных правовых норм, направленных на защиту прав, свобод и законных интересов лиц, участвующих в СВО, обеспечивается на трех уровнях правового регулирования: федеральном, региональном, муниципальном и локальном.

Федеральное законодательство устанавливает специальные дополнительные гарантии лицам, участвующим в СВО, и членам их семей, имеющие общий характер.

Нормативные правовые акты, принимаемые субъектами РФ и муниципальными образова-

ниями, устанавливают дополнительные гарантии и социальные меры поддержки на соответствующем уровне. К ним в частности относятся льготы по уплате транспортного налога, приоритетное предоставление мест в детских дошкольных образовательных организациях, внеочередное предоставление права на отдых и оздоровление детям военнослужащих, участвующих в СВО, предоставление дополнительных бесплатных социальных услуг, ежемесячные выплаты на питание детей в школе и др.

Органам государственной власти субъектов РФ, за исключением Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, рекомендовано принять законодательные акты, предусматривающие случаи бесплатного предоставления в собственность земельных участков за заслуги, проявленные в ходе участия в СВО.

С учетом финансово-экономического положения работодатели имеют право закреплять в локальных нормативных актах и коллективных договорах нормы, предусматривающие дополнительные гарантии и меры социальной поддержки лиц, мобилизованных в Вооруженные Силы РФ или заключивших контракт для прохождения службы в Вооруженных Силах РФ, национальной гвардии и иных войсковых формированиях, и органах, обеспечивающих проведение СВО на Украине. Они вправе выплачивать единовременные денежные суммы на приобретение одежды, экипировки или в целях оказания материальной помощи семье. При этом они не ограничены в выборе способа и порядка дополнительного материального стимулирования, определении денежных сумм, т. е. они вправе самостоятельно решать, как, в каком виде и объеме предоставлять денежную или имущественную поддержку лицам, участвующим в СВО, и членам их семьи.

Сфера специального законодательства, регламентирующего предоставление дополнительных льгот, компенсаций и мер социальной поддержки является довольно обширной. Она охватывает множество различных видов деятельности, связанных с СВО на Украине. Поэтому, не претендуя на детальное исследование всех правовых аспектов правового регулирования общественных отношений, возникающих в связи с проведением данной операции, рассмотрим только некоторые из них.

² См.: О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 4 марта 2022 г. № 31-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 10. Ст. 1388.

³ См.: О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : федер. закон от 4 марта 2022 г. № 32-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 10. Ст. 1389.

Федеральным законом от 7 октября 2022 г. № 376-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» установлены дополнительные гарантии лицам, работающим на основе трудового договора, которые были мобилизованы на военную службу в Вооруженные Силы РФ, и членам их семей⁴.

В соответствии со ст. 351.7 Трудового кодекса РФ (далее – ТК РФ) наемным работникам, призванным на военную службу по мобилизации, заключившим контракт по правилам, предусмотренным Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», либо контракт о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы РФ, предусмотрены следующие юридические гарантии:

1) действие трудового договора, заключенного между работником и работодателем (юридическим или физическим лицом), приостанавливается на период прохождения работником военной службы или оказания им добровольного содействия в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы РФ;

2) на период приостановления действия трудового договора приостанавливается осуществление трудовых прав и обязанностей, установленных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, локальными нормативными актами, а также прав и обязанностей, вытекающих из условий коллективного договора, соглашений, трудового договора, за исключением прав и обязанностей, предусмотренных ст. 351.7 ТК РФ;

3) в период приостановления действия трудового договора за работником сохраняется место работы (должность);

4) работодатель не позднее дня приостановления действия трудового договора обязан выплатить работнику заработную плату и причитающиеся ему выплаты в полном объеме за период работы, предшествующий приостановлению действия трудового договора;

5) на период приостановления действия трудового договора в отношении работника сохраняются социально-трудовые гарантии, право на предоставление которых он получил до начала указанного периода (дополнительное страхова-

ние работника, негосударственное пенсионное обеспечение работника, улучшение социально-бытовых условий работника и членов его семьи);

6) временной период, на который приостанавливается действие трудового договора засчитывается в трудовой стаж работника, а также в стаж работы по специальности (за исключением случаев досрочного назначения страховой пенсии по старости);

7) действие трудового договора возобновляется в день выхода работника на работу;

8) работник обязан предупредить работодателя о своем выходе на прежнюю работу (должность) не позднее чем за три рабочих дня;

9) работник в течение шести месяцев после возобновления действия трудового договора имеет право на предоставление ему ежегодного оплачиваемого отпуска в удобное для него время независимо от стажа работы у работодателя;

10) расторжение трудового договора по инициативе работодателя с работником в период приостановления действия трудового договора не допускается, за исключением случаев ликвидации организации либо прекращения деятельности индивидуального предпринимателя, а также истечения в указанный период срока действия трудового договора, если он был заключен на определенный срок;

11) если работник не вышел на работу по истечении трех месяцев после окончания прохождения им военной службы по мобилизации или военной службы по контракту, заключенному в соответствии с п. 7 ст. 38 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», либо после окончания действия заключенного им контракта о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы РФ, то работодатель вправе расторгнуть трудовой договор с работником, в отношении которого его действие было приостановлено. Расторжение трудового договора должно осуществляться в соответствии с пп. 13.1 ч. 1 ст. 81 ТК РФ. Дата выхода работника на прежнее место работы определяется работодателем на основании информации, полученной от федерального органа исполнительной власти, с которым работник заключил соответствующий контракт.

Специальные гарантии установлены для лиц, с которыми в период приостановления действия трудового договора он был прекращен в связи с

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 41. Ст. 6938.

истечением срока его действия. В таком случае работник, уволенный из вооруженных Сил РФ, в течение трех месяцев после окончания военной службы по мобилизации или военной службы по контракту, либо после окончания действия заключенного указанным лицом контракта о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы РФ, имеет право на преимущественное поступление на работу по ранее занимаемой должности у работодателя, с которым соответствующее лицо состояло в трудовых отношениях до призыва на военную службу по мобилизации, заключения контракта о прохождении военной службы либо контракта о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы РФ.

В случае отсутствия вакансии по такой же должности работник имеет преимущественное право на другую вакантную должность или работу, соответствующую квалификации работника, а при отсутствии на вакантную нижестоящую должность или нижеоплачиваемую работу с учетом состояния здоровья.

Специальные гарантии в сфере правового регулирования наемного труда установлены также для членов семьи работника, призванного на военную службу по мобилизации или проходящего военную службу по контракту. Муж (жена), имеющие ребенка в возрасте до 18 лет, в случае, если другой родитель осуществляет военную службу, имеют преимущественное право на оставление на работе при сокращении численности или штата работников.

Следует иметь в виду, что не допускается увольнение указанных выше категорий работников по п. 1 ст. 83 ТК РФ (призыв работника на военную службу или направление его на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу).

Прекращение трудового договора с работодателем – физическим лицом или работодателем, являющимся единственным учредителем (участником) юридического лица, одновременно обладающего полномочиями единоличного исполнительного органа этого юридического лица, призванного на военную службу по мобилизации, если такой работодатель на период прохождения им военной службы по мобилизации не уполномочил другое лицо на осуществление своих прав и исполнение своих обязан-

ностей в качестве работодателя, осуществляется по п. 7 ст. 83 ТК РФ.

Если один из родителей, выполнявший трудовые обязанности вахтовым методом, был призван на военную службу по мобилизации или проходит военную службу по контракту, либо заключил контракт о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы РФ, то на второго родителя распространяются правовые положения, закрепленные в ст. 259 ТК РФ, которые запрещают направление в служебные командировки, привлечение к сверхурочной работе, работу в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни.

В соответствии с Федеральным законом от 7 октября 2022 г. № 377-ФЗ «Об особенностях исполнения обязательств по кредитным договорам (договорам займа) лицам, призванным на военную службу по мобилизации в Вооруженные Силы Российской Федерации, лицам, принимающим участие в специальной военной операции, а также членам их семей» предусмотрено предоставление так называемых «кредитных каникул»⁵. Банк или иная кредитная организация, осуществляющая обслуживание счетов должника-гражданина, в том числе индивидуального предпринимателя, приостанавливает исполнение требований о взыскании денежных средств, содержащихся в поступивших или поступающих непосредственно от взыскателя исполнительных документах в отношении должника-гражданина, за исключением требований по алиментным обязательствам, а также по обязательствам о возмещении вреда в связи со смертью кормильца, со дня получения заявления должника, содержащего просьбу о приостановлении указанного исполнения (с указанием фамилии, имени, отчества (при наличии), гражданства, даты рождения должника, реквизитов документа, удостоверяющего его личность, номера контактного телефона), в случае, если должник относится к одной из категорий лиц, предусмотренных п. 3 ч. 1 ст. 40 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». Указанное заявление может быть подано членом семьи должника (с приложением документов, подтверждающих родство члена семьи должника).

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 41. Ст. 6937.

Организация или иное лицо, выплачивающие должнику-гражданину заработную плату, пенсию, стипендию и иные периодические платежи, приостанавливает исполнение требований о взыскании денежных средств, содержащихся в поступивших или поступающих непосредственно от взыскателя исполнительных документах в отношении должника, за исключением требований по алиментным обязательствам, а также по обязательствам о возмещении вреда в связи со смертью кормильца, со дня получения заявления должника, содержащего просьбу о приостановлении указанного исполнения (с указанием фамилии, имени, отчества (при наличии), гражданства, даты рождения должника, реквизитов документа, удостоверяющего его личность, номера контактного телефона), в случае, если должник относится к одной из категорий лиц, предусмотренных п. 3 ч. 1 ст. 40 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». К заявлению прилагаются документы, подтверждающие возникновение основания для приостановления исполнительного производства. Указанное заявление может быть подано членом семьи должника (с приложением документов, подтверждающих родство члена семьи должника).

Исполнение приостановленных исполнительных документов возобновляется не ранее чем по истечении 30 дней после устранения обстоятельств, послуживших основанием для указанного приостановления.

Банк или иная кредитная организация после получения заявления должника-гражданина, в том числе индивидуального предпринимателя, вправе запрашивать у федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, информацию, подтверждающую его призыв на военную службу по мобилизации, для указанного приостановления, а также информацию о дате его увольнения с военной службы по основаниям, установленным Указом Президента РФ от 21 сентября 2022 г. № 647 «Об объявлении частичной мобилизации в Российской Федерации».

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, подтверждает в течение пяти рабочих дней со дня получения запроса из банка или

иной кредитной организации факт призыва должника-гражданина на военную службу по мобилизации на основании данных, полученных от федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны. Направление банком или иной кредитной организацией запроса и подтверждение федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, данных сведений в отношении должника-гражданина осуществляются с использованием системы межведомственного электронного взаимодействия.

Правовые нормы, закрепленные в Федеральном законе от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», детально регламентируют правовые процедуры изменения условий кредитного договора, определения сроков направления кредитором заемщику уведомления окончания льготного периода, прекращения обязательств по кредитному договору в случае гибели (смерти) военнослужащего и др.

Федеральным законом от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶ лицам, участвующим в СВО, и членам их семей предусмотрены дополнительные социальные гарантии в сфере правового регулирования жилищных отношений. Согласно ст. 9.1 данного закона от начисления пеней в случае несвоевременного и (или) неполного внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги, взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, установленных жилищным законодательством Российской Федерации, в порядке, предусмотренном высшим должностным лицом субъекта РФ, освобождаются:

1) граждане РФ, призванные на военную службу по мобилизации, – на период прохождения ими военной службы;

2) граждане, проходящие военную службу в Вооруженных Силах РФ по контракту, граждане, проходящие военную службу (службу) в национальной гвардии РФ, в воинских формированиях и органах, указанных в п. 6 ст. 1 Федерально-

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 12. Ст. 1785.

го закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», при условии их участия в СВО на территориях Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Херсонской и Запорожской областей – на период их участия в СВО;

3) граждане, заключившие контракт о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы РФ, в период действия военного положения, в военное время, при возникновении вооруженных конфликтов, при проведении контртеррористических операций, а также при использовании Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ, – на период действия указанного контракта;

4) граждане, проходящие военную службу в пограничных органах Федеральной службы безопасности и выполняющие (выполнявшие) задачи по отражению вооруженного вторжения на территорию РФ, выполняющие (выполнявшие) задачи в ходе вооруженной провокации на Государственной границе РФ и приграничных территориях субъектов РФ, прилегающих к районам проведения СВО на территориях Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей, а также обеспечивающие (обеспечивавшие) проведение СВО на указанных приграничных территориях субъектов РФ и оказывающие (оказывавшие) содействие пограничным органам Федеральной службы безопасности по отражению вооруженного вторжения на территорию РФ, а также в ходе вооруженной провокации на Государственной границе РФ и приграничных территориях субъектов РФ, прилегающих к районам проведения СВО на территориях Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей, – на период выполнения ими указанных задач;

5) совместно проживающие с гражданами, указанными выше, супруги, дети, родители, а также другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы и иные граждане, признанные членами семьи – члены семей граждан, перечисленных выше, на период, установленный для данных категорий граждан. В отношении жилых помещений граждан, призванных на военную службу по мобилизации, не может быть введено ограничение и (или) приостановление предоставления коммунальных услуг.

Указанные меры социальной поддержки предоставляются гражданам независимо от того, кто из них является нанимателем (собственником) жилого помещения, независимо от места их регистрации по месту жительства и (или) месту пребывания, а также независимо от вида жилищного фонда и распространяются только на одно жилое помещение (по выбору граждан, указанных выше).

Для предоставления льгот граждане, призванные на военную службу по мобилизации, вправе приложить документы, подтверждающие в соответствии с законодательством РФ их участие в СВО (выполнение ими задач). Члены семей граждан прикладывают документы, подтверждающие их статус в качестве членом семьи граждан, участвующих в СВО.

Этим же федеральным законом предусмотрены дополнительные социальные гарантии в сфере инвестиционной деятельности, долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости. В соответствии с налоговым законодательством мобилизованные лица могут не платить налог по одному объекту в каждой из следующих категорий имущества (ст. 407 Налогового кодекса Российской Федерации): квартира, часть квартиры или комната, жилой дом или его часть, квартира-музей (негосударственный), творческая мастерская, ателье, студия и иные помещения (сооружения), указанные в данной статье, гараж или машино-место. Льгота применяется при условии, что имущество находится в собственности мобилизованного лица и не используется им в предпринимательской деятельности. Этой льготой могут воспользоваться лица, заключившие контракт о службе в Вооруженных Силах РФ и добровольцы.

В соответствии со ст. 217 Налогового кодекса РФ не облагаются НДФЛ следующие виды доходов, полученных мобилизованными лицами, лицами, проходившими военную службу по контракту, добровольцами или членами их семей: доходы в виде денег (имущества), полученные безвозмездно в связи с прохождением военной службы по мобилизации, доходы, полученные из-за прекращения обязательства по кредитному договору (договору займа) в случае гибели (смерти) мобилизованного при выполнении задач в период СВО или позднее, но вследствие увечья или заболевания, полученных

при выполнении указанных задач, а также в случаях, когда мобилизованный в установленном законодательством порядке признан умершим или инвалидом первой группы; доходы членов семьи добровольца или контрактника, погибшего при выполнении задач в ходе СВО. Главное условие для освобождения от НДФЛ заключается в том, что соответствующие доходы должны быть связаны с прохождением военной службы по мобилизации или с заключением физическим лицом контракта о прохождении воинской службы в Вооруженных Силах РФ.

Федеральным законом от 24 июня 2023 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в статьи 19 и 24 Федерального закона “О статусе военнослужащих” и Федерального закона “О войсках национальной гвардии Российской Федерации”»⁷ предусмотрены следующие льготы для детей лиц, участвующих в СВО.

Детям военнослужащих и детям граждан, пребывающих в добровольческих формированиях, в том числе усыновленным (удочеренным) или находящимся под опекой или попечительством в семье, включая приемную семью либо в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, патронатную семью, предоставляются в первоочередном порядке места в государственных и муниципальных общеобразовательных и дошкольных образовательных организациях по месту жительства их семей, а также места в летних оздоровительных лагерях. Детям военнослужащих и детям граждан, пребывавших в добровольческих формированиях, погибших (умерших) при выполнении задач в СВО либо позднее указанного периода, но вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных при выполнении задач в ходе

СВО, в том числе усыновленным (удочеренным) или находящимся под опекой или попечительством в семье, включая приемную семью, либо в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, патронатную семью, предоставляются во внеочередном порядке места в государственных и муниципальных общеобразовательных и дошкольных образовательных организациях по месту жительства их семей, а также места в летних оздоровительных лагерях. Детям сотрудника национальной гвардии, погибшего (умершего) при выполнении задач в СВО либо позднее указанного периода, но вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных при выполнении задач в ходе СВО, в том числе усыновленным (удочеренным) или находящимся под опекой или попечительством в семье, включая приемную семью, либо в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, патронатную семью, предоставляются во внеочередном порядке места в государственных и муниципальных общеобразовательных и дошкольных образовательных организациях по месту жительства их семей, а также места в летних оздоровительных лагерях.

Частичный анализ законодательства, регламентирующего предоставление лицам, участвующим в СВО на Украине, свидетельствует о том, что государство уделяет максимальное внимание в сфере обеспечения социальных и трудовых прав лиц, обеспечивающих проведение данной операции, а также членов их семей путем установления дополнительных гарантий, специальных выплат и доплат, предоставления льгот в сфере налогового обложения, занятия предпринимательской деятельностью и других сферах общественной жизни.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 26. Ст. 4689.

Воронежский государственный университет
Передерин С. В., доктор юридических наук,
профессор, заведующий кафедрой трудового права
E-mail: perederin@law.vsu.ru

Voronezh State University
Perederin S. V., Doctor of Legal Sciences,
Professor, Head of the Labor Law Department
E-mail: perederin@law.vsu.ru

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Е. С. Корчагина, Н. А. Лунина
Воронежский государственный университет

DELIMITATION OF STATE OWNERSHIP OF LAND: THEORY AND PRACTICE

E. S. Korchagina, N. A. Lunina
Voronezh State University

Аннотация: в статье представлен анализ понятий «неразграниченная государственная собственность на землю» и «разграничение государственной собственности на землю». Авторы предлагают периодизацию правового регулирования разграничения государственной собственности на землю, исследуют изменение оснований, условий и порядка разграничения государственной собственности на землю, а также рассматривают проблемы, возникающие при разграничении государственной собственности на землю, а также судебную практику по их разрешению. Авторы предлагают учесть данные проблемы в действующем законодательстве.

Ключевые слова: неразграниченная государственная собственность на землю, порядок и основания разграничения государственной собственности на землю, этапы правового регулирования разграничения государственной собственности на землю, органы, осуществляющие распоряжение неразграниченными государственными землями.

Abstract: the authors analyze the concepts of non-delimited state ownership of land and the delimitation of state ownership of land, propose a periodization of the legal regulation of the delimitation of state ownership of land, investigate the change in the grounds, conditions and procedure for the delimitation of state ownership of land. The problems arising in the delimitation of state ownership of land, as well as judicial practice on their resolution, are considered. The authors propose to take them into account in the current legislation.

Key words: non-delimited state ownership of land, the procedure and grounds for the delimitation of state ownership of land, stages of legal regulation of the delimitation of state ownership of land, bodies that dispose of non-delimited state lands.

Процесс разграничения государственной собственности на землю до сих пор порождает споры. Нередко возбуждаются уголовные дела, связанные с превышением служебных полномочий. Мы неоднократно консультировали правоохранительные органы по вопросам разграничения государственной собственности на землю. Анализ сущности института разграничения государственной собственности на землю является актуальным в связи с тем, что с возникновением права собственности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований на земельные участки непосред-

ственно связано наступление важных правовых последствий, предопределяющих наличие соответствующих полномочий у публично-правовых образований, осуществляемых от их имени государственными и муниципальными органами.

Рассмотрим одну из таких ситуаций. В Воронежской области возник спор по поводу земельного участка площадью более 300 га, принадлежащего федеральному государственному унитарному предприятию (далее – ФГУП) на праве постоянного (бессрочного) пользования, который был в дальнейшем продан администрацией муниципального района открытому акционерному обществу (далее – ОАО), которое возникло в результате преобразования ФГУП. Ценность участка заключалась в том, что соглас-

но предоставленной информации Рослесхоза г. Москвы другим субъектом (не ФГУП) на этой территории в период с 1974 по 2000 г. создано около 90 научных объектов общей площадью более 105 га, заложен коллекционно-маточный дендрарий, в котором находятся более 360 видов, разновидностей, форм и сортов деревьев и кустарников, общей площадью около 32 га, создан сортоиспытательный участок тополей площадью 4,6 га и опытные плантационные культуры хозяйственно ценных форм карельской березы площадью 0,3 га. Каких-либо документов, подтверждающих право собственности на указанные объекты, а также признание их самостоятельными, не имелось.

При рассмотрении спора был сформулирован основной вопрос: относится ли земельный участок к федеральной собственности или неразграниченной государственной собственности на землю на момент продажи? ФГУП по решению Правительства РФ в лице его региональных органов¹ было передано в собственность юридического лица – ОАО – посредством передачи в государственную (федеральную) собственность акций данного ОАО в размере 100 %. Указанный земельный участок не вошел ни в состав подлежащего приватизации имущественного комплекса ФГУП, ни в состав имущества, не подлежащего приватизации.

ОАО стало правопреемником ФГУП и к нему перешло право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, которое в силу п. 2 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Феде-

¹ По федеральным унитарным предприятиям решения об условиях приватизации принимают (утверждают) территориальные органы Росимущества (п. 4.2.6 Типового положения, утв. приказом Минэкономразвития России от 01.11.2008. № 374). Решение об условиях приватизации ФГУП должно содержать (п. 2 ст. 14 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. «О приватизации государственного и муниципального имущества»): организационно-правовую форму общества, в которое преобразуется унитарное предприятие (способ приватизации); состав имущества для приватизации (на практике это часто передаточный акт как приложение к решению); перечень объектов (в том числе исключительных прав), которые не приватизируются; размер уставного капитала создаваемого общества; количество, категории и номинальную стоимость акций АО или доли участника ООО – Российской Федерации, ее субъекта или муниципального образования.

ральный закон № 137-ФЗ) обязано было переоформить в аренду или в собственность.

Реорганизация была проведена 25 апреля 2006 г. и на 1 июля 2006 г. спорный участок принадлежал ОАО. Этот участок находился на момент продажи в неразграниченной государственной собственности, поскольку не принадлежал субъектам, указанным в ст. 3.1 Федерального закона № 137-ФЗ.

Право распоряжения земельными участками до государственной регистрации права собственности оставлено органам местного самоуправления только на земельные участки, которые не соответствуют критериям, указанным в п. 1 ст. 3.1 Федерального закона № 137-ФЗ². В отношении незастроенных публичных участков или участков, не предоставленных лицам, указанным в ст. 3.1 Федерального закона № 137-ФЗ, разграничение права государственной собственности на дату вступления в силу данной нормы не произошло³.

В соответствии с абзацем 2 п. 10 ст. 3 Федерального закона № 137-ФЗ, распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществлялась органами местного самоуправления муниципальных районов. Кроме того, согласно ч. 4 ст. 28 Земельного кодекса Российской Федерации и абзацу 5 п. 3 ст. 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»⁴, не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением случаев установленного федеральным законом запрета на приватизацию земельных участков. Закон на момент принятия решения не содержал запрета на отчуждение участков, ранее принадлежащих опытно-селекционным станциям, сведений об иных ограничениях (об изъятии из оборота) в представлен-

² См.: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 1 июля 2015 г. № 302-ЭС14-8088 по делу № А10-5084/2013. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 24 декабря 2019 г. по делу № 307-ЭС19-13722, А13-8951/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 4. Ст. 251.

ных материалах не имеется. Таким образом, продажа указанного земельного участка администрацией муниципального района ОАО являлась законной.

От определения, относится земельный участок к разграниченным или неразграниченным землям, зависело решение вопроса о компетенции органов местного самоуправления при его продаже.

Традиционно под формами собственности на землю понимают публичную и частную. Публичная собственность – это государственная и муниципальная. Государственной собственностью являются земельные участки, принадлежащие на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и земельные участки, принадлежащие на праве собственности субъектам РФ. Муниципальной собственностью является имущество, принадлежащее муниципальным образованиям. Но к государственной собственности относится и неразграниченная государственная собственность на землю. В Земельном кодексе Российской Федерации (далее – ЗК РФ)⁵ о данной форме собственности почти не упоминается, о ней говорится лишь в Федеральном законе № 137-ФЗ⁶.

В научной литературе данная форма собственности на землю признается, но отмечается непонятная природа данной формы. Так, по мнению авторов монографии «Актуальные проблемы теории земельного права России», «наряду с официально признаваемыми в российской юридической науке двумя видами государственной собственности на земельные участки (федеральной и субъектов РФ) фактически существует и третий вид государственной собственности на землю (государственная неразграниченная собственность). При этом само существование последней не имеет разумного объяснения с позиций гражданского права»⁷. Органы местного самоуправления, не имея ни-

каких прав на неразграниченные земли, распоряжаются ими. «Неразграниченная государственная форма собственности на земельные участки является уникальным правовым явлением, обусловленным спецификой переходного периода России от totally государственной к рыночной экономике»⁸.

Другие авторы также отмечают сложности в понимании данной разновидности государственной собственности. Например, Р. Р. Репин говорит, что конструкция неразграниченной государственной собственности порождает неопределенность в вопросе принадлежности: неясно, кто именно является собственником – федеральное государство или регион⁹. Нам представляется, что до разграничения государственной собственности на землю собственником должно являться государство.

Государственная неразграниченная собственность – это земли, не находящиеся в собственности граждан и юридических лиц, не соответствующие критериям, указанным в ст. 3.1 Федерального закона № 137-ФЗ и ст. 17–19 ЗК РФ, не поставленные на кадастровый учет и не имеющие государственной регистрации.

В соответствии с п. 2 ст. 16 ЗК РФ разграничение государственной собственности на землю осуществляется на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность). Разграничение государственной собственности на землю представляет собой установленную федеральными законами процедуру передачи земель на основании юридических фактов в федеральную собственность, собственность субъектов РФ и муниципальных образований. Неразграниченные государственные земли всегда принадлежали публичному собственнику. Правила о разграничении государственной собственности призваны лишь выявить соответствующее публичное образование – Российскую Федерацию, субъект РФ или муниципальное образование как собственника.

⁵ См.: Земельный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁶ См.: О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации : федер. закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4148.

⁷ Актуальные проблемы теории земельного права России : монография / Е. Н. Абанина и др. ; под общ. ред. А. П. Анисимова. М. : Юстицинформ, 2020. 800 с.

⁸ Там же.

⁹ См.: Репин Р. Р. О действии приобретательной давности в отношении бесхозных вещей // Закон. 2021. № 6. С. 156–168.

Порядок разграничения государственной собственности на землю менялся с начала проведения земельной реформы. Так, можно выделить три основных этапа:

- 1) с 1991 г. по январь 2002 г.;
- 2) с января 2002 г. по 1 июля 2006 г.;
- 3) с 1 июля 2006 г. по настоящее время.

На первом этапе правового регулирования разграничения государственной собственности на землю не было. Реально этот процесс шел, но медленно и достаточно спонтанно. Начало разграничению публичной собственности на землю было положено Указом Президента РФ от 16 декабря 1993 г. «О федеральных природных ресурсах»¹⁰. Данный указ лишь установил возможность отнесения некоторых видов земель к числу федеральных, но как таковое разграничение не осуществлял. Правовое регулирование в отношении земель субъектов РФ на федеральном уровне долгое время вообще отсутствовало. Субъекты РФ в 90-х гг. XX в. принимали свои законы о разграничении государственной и муниципальной собственности на землю. По мнению авторов монографии «Актуальные проблемы теории земельного права России», здесь можно выделить три вида действий субъектов РФ в отношении разграничения государственной собственности на своей территории¹¹: одни субъекты РФ не предпринимали попыток разграничения прав на землю; вторые – на основании отдельных договоров с Правительством РФ осуществляли детальное разграничение государственных земель; третьи – все государственные земли объявляли собственностью соответствующих субъектов РФ с последующим выделением части земель в собственность муниципалитетов.

Реальные изменения в политике разграничения государственной собственности на землю начался в результате принятия Федерального закона от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю»¹² (сейчас утратил силу) и ЗК РФ. Закон предусматривал как основания для отнесения

земельных участков к собственности Российской Федерации, ее субъектов и муниципалитетов, так и перечень условий, при которых такое отнесение было возможно. К числу оснований и условий для внесения земельных участков, например в федеральный перечень земель, являлось включение этих земельных участков в состав:

– земель лесного фонда, земель особо охраняемых природных территорий федерального значения, земель обороны и безопасности;

– земель сельскохозяйственного назначения; земель населенных пунктов; земель промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, энергетики и иного назначения; земель природоохранного, рекреационного и историко-культурного назначения; земель водного фонда, если на этих земельных участках располагается недвижимое имущество, находящееся в федеральной собственности; эти земельные участки предоставлены органу государственной власти Российской Федерации, его территориальному органу, а также государственному унитарному предприятию, государственному учреждению, другой некоммерческой организации, которые созданы органами государственной власти Российской Федерации; на этих находящихся в государственной собственности земельных участках располагается приватизированное недвижимое имущество, находившееся до его приватизации в собственности Российской Федерации; под поверхностью этих земельных участков находятся участки недр федерального значения;

– земель запаса, если на них располагается недвижимое имущество, находящееся в федеральной собственности, или приватизированное недвижимое имущество, находившееся до его приватизации в собственности Российской Федерации.

Процедура разграничения государственной собственности на землю заключалась в составлении перечней земельных участков, на которые возникало соответственно право собственности Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, утверждаемых распоряжениями Правительства РФ. По каждому земельному участку необходимо было решение Прави-

¹⁰ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51. Ст. 4932.

¹¹ См.: Актуальные проблемы теории земельного права России.

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 30. Ст. 3060.

тельства РФ. Реализация данного федерального закона столкнулась с проблемами. Очень медленно составлялись списки земельных участков, приоритет при оформлении отдавался федеральным землям, не были определены сроки окончания процедур разграничения государственных земель. «Первоначально предполагалось, что эта процедура закончится к 2007 году. Однако только согласование списков отнимало около 2–2,5 года, а аппарат правительства был в состоянии выпускать не более чем 20 списков в месяц. Таким образом, реально завершить данную процедуру можно было только к 2030–2040 гг.»¹³.

Законодательство о разграничении земельных участков исходило из того, что право собственности на участок возникает у публичного образования с момента государственной регистрации права собственности в реестре.

Федеральным законом от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации”, Федеральный закон “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним” и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»¹⁴ Федеральный закон от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ признан утратившим силу, а в Федеральный закон № 137-ФЗ введена ст. 3.1, которой закреплен нормативный механизм разграничения государственной собственности на землю, состоящий в том, что определенное государственное имущество признается собственностью конкретного публичного образования в силу закона (т. е. без проведения каких-либо административных процедур передачи участков) в соответствии с перечисленными в указанной норме критериями¹⁵. Вступление данного

закона в силу можно считать началом третьего этапа.

В целях разграничения государственной собственности на землю к федеральной собственности относятся:

- земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности Российской Федерации;

- земельные участки, предоставленные органам государственной власти Российской Федерации, их территориальным органам, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным федеральными органами государственной власти;

- иные предусмотренные федеральными законами земельные участки и предусмотренные федеральными законами земли.

К собственности субъектов РФ относятся:

- земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности субъектов РФ;

- земельные участки, предоставленные органам государственной власти субъектов РФ, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным органами государственной власти субъектов РФ;

- иные предусмотренные федеральными законами земельные участки и предусмотренные федеральными законами земли.

К собственности поселений, городских округов, муниципальных районов относятся:

- земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности соответствующих муниципальных образований;

- земельные участки, предоставленные органам местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, а также казенным предприятиям, муниципальным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным указанными органами местного самоуправления;

- иные предусмотренные федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ земельные участки и предусмотренные федеральными законами и

¹³ Актуальные проблемы теории земельного права России.

¹⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 17 (ч. 1). Ст. 1782.

¹⁵ См.: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 22 ноября 2022 г. № 308-ЭС22-13775 по делу № А53-32238/2021. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ земли.

К собственности субъектов РФ – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга относятся земельные участки, указанные для субъектов РФ и муниципальных образований и расположенные в границах этих субъектов РФ.

Изданные Правительством РФ до 1 июля 2006 г. акты об утверждении перечней земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований возникает право собственности при разграничении государственной собственности на землю, являются основанием для государственной регистрации права собственности соответственно Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований на такие земельные участки.

Согласно п. 10. ст. 3 Федерального закона № 137-ФЗ распоряжение земельными участками, указанными выше, осуществляется после государственной регистрации права собственности на них. Отсутствие государственной регистрации права собственности на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, не является препятствием для осуществления распоряжения ими. Распоряжение такими земельными участками осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов.

Распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в поселениях, являющихся административными центрами, столицами субъектов РФ, осуществляется органами местного самоуправления указанных поселений, если законами соответствующих субъектов РФ не установлено, что распоряжение такими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов РФ.

Распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в субъектах РФ – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге осуществляется органами исполнительной власти указанных субъектов РФ, если их законами не установлено, что данные полномочия

осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения.

В дальнейшем законодательство о разграничении государственной собственности на землю изменялось путем внесения дополнительных критериев разграничения государственной собственности на землю в ст. 3.1 Федерального закона № 137-ФЗ (например, к федеральной собственности стали относиться и земельные участки, предоставленные в аренду государственной компании «Российские автомобильные дороги» федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства, и др.) и менялись органы, которые могли распоряжаться неразграниченными землями (ст. 3.3).

Однако новое законодательство породило вопрос: у публичного образования право собственности на такой земельный участок возникает сразу же после вступления в силу ст. 3.1 Федерального закона № 137-ФЗ (т. е. с 1 июля 2006 г.) или же эта норма является лишь предпосылкой для возникновения права собственности на земельный участок, а само оно возникнет только в том случае, если запись о праве собственности соответствующего публичного образования на земельный участок будет зарегистрирована в реестре?

По мнению Р. С. Бевзенко, судебная практика ответила на этот вопрос¹⁶. «Предметом рассмотрения в Президиуме ВАС РФ стал спор между муниципальным образованием и Российской Федерацией. Российская Федерация зарегистрировала право собственности на земельный участок до вступления в силу правил ст. 3.1 Вводного закона. Однако в соответствии с данными правилами земельный участок должен был быть отнесен не к федеральной, а к муниципальной собственности. Муниципальное образование обратилось в суд с иском о признании своего права на участок. Суды трех инстанций отказали в иске о признании права, указав, что собственником участка в соответствии с записями реестра является Российская Федерация.

¹⁶ Постановление Президиума ВАС РФ от 19 июля 2011 г. № 2178/11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Президиум ВАС не согласился с такой позицией, признав, что само по себе вступление в силу правил, содержащихся в ст. 3.1 Вводного закона, означает, что с 01.07.2006 спорный участок поступил в собственность муниципального образования, внесения в реестр недвижимости каких-либо записей об этом не требовалось»¹⁷.

Правовое регулирование разграничения государственной собственности на землю основывается сейчас на следующих положениях:

– полномочия по разграничению государственной собственности на землю отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, которые вправе принимать федеральные законы и законы субъектов Федерации;

– порядок и основы разграничения должны быть урегулированы федеральными законами. Принимаемые по вопросам разграничения законы субъектов Федерации не должны противоречить федеральным законам и регулировать эти отношения только в части, не урегулированной федеральным законодательством;

– регулирование порядка распоряжения неразграниченными земельными участками осуществляется только в соответствии с федеральными законами;

– передача земельных участков в собственность Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований производится бесплатно;

– производность права собственности на земельный участок от права собственности на недвижимое имущество, расположенное на нем;

– порядок разграничения государственной собственности на землю должен гарантировать гражданам и юридическим лицам сохранность их прав (например, права аренды) на земельные участки, подлежащие разграничению;

– при разграничении государственной собственности на землю не могут быть изменены категория земель и вид разрешенного использования.

В настоящее время разграничение государственной собственности на землю происходит следующим образом. Уполномоченным органом государственной власти или органом местного

самоуправления подается в Росреестр заявление о регистрации конкретного земельного участка в собственность Российской Федерации, субъекта РФ или муниципалитета.

В ст. 55 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»¹⁸ определены особенности осуществления государственной регистрации права собственности на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю. В заявлении о государственной регистрации права собственности на земельный участок указывается основание возникновения права собственности Российской Федерации, ее субъекта или муниципального образования на земельный участок. Постановлением Правительства РФ от 14 апреля 2016 г. № 307 утверждён Перечень документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации, ее субъекта или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю¹⁹.

Правоустанавливающими документами на земельный участок, подтверждающими предоставление земельного участка органам государственной власти, их территориальным органам, органам местного самоуправления, организациям, указанным в ст. 3.1 Федерального закона № 137-ФЗ, являются:

– копия акта органа государственной власти или органа местного самоуправления, изданного в рамках его компетенции и в порядке, который установлен законодательством, действовавшим в месте издания такого акта на момент его издания, подтверждающего предоставление земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование;

– копия договора, заключенного в соответствии с законодательством, действовавшим в месте расположения земельного участка на момент совершения сделки, подтверждающего предоставление земельного участка в аренду, безвозмездное пользование;

– иные документы, которые в соответствии с законодательством РФ подтверждают предоставление земельного участка;

¹⁷ Бевзенко Р. С. Комментарий к статье 8.1 Гражданского кодекса Российской Федерации // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2019. № 11. С. 127–169; № 12. С. 68–115.

¹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4344.

¹⁹ Там же. 2016. № 17. Ст. 2403.

– правоустанавливающие документы на здания, строения, сооружения, расположенные на земельном участке, подтверждающие право собственности Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования на соответствующее здание, строение или сооружение;

– иные документы – в случаях, установленных федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ.

В результате государственной регистрации права собственности сведения о правообладателе земельного участка подлежат внесению в ЕГРН.

При разграничении государственной собственности на землю на практике нередко возникают разные проблемы. Решения для некоторых из них даны в определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 24 декабря 2019 г. по делу № 307-ЭС19-13722, А13-8951/201²⁰.

Во-первых, к каким отношениям применяются критерии разграничения государственной собственности на землю? Применение критериев возможно не только к отношениям, которые сложились на момент вступления в силу ст. 3.1 Федерального закона № 137-ФЗ, по состоянию на 1 июля 2006 г., но и к отношениям, которые возникнут в последующем.

Во-вторых, чем должны руководствоваться органы власти, принимающие решения по распоряжению неразграниченными землями? Уполномоченный орган, осуществляя предоставление земельного участка на соответствующем праве, не может действовать произвольно, в своих (или иных) интересах без обоснования необходимости такого предоставления (например, в отсутствие подтверждения необходимости предоставления конкретного участка документами территориального планирования, программами развития той или иной области). Так, орган местного самоуправления, осуществляющий распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые на разграничена, расположенными в границах соответствующего муниципального образования, не вправе принять решение о закреплении на праве постоянного (бессрочного) пользования такого участка земли за иным органом местно-

го самоуправления или муниципальным учреждением только с целью последующего разграничения права собственности на этот участок в пользу муниципального образования.

В-третьих, к каким земельным участкам применяются критерии разграничения? Только к застроенным земельным участкам. В отношении незастроенных публичных участков или участков, не предоставленных лицам, указанным в ст. 3.1 Федерального закона № 137-ФЗ, разграничение права государственной собственности на дату вступления в силу данной нормы не произошло.

Требуется ли регистрация права собственности на земельный участок, который попал под критерии ст. 3.1 Федерального закона? С 1 июля 2006 г. государственная собственность на земельные участки, которые по своим характеристикам подпадают под определенные законом критерии, является разграниченной, и распоряжение указанными земельными участками до государственной регистрации права собственности на них невозможно²¹. Право распоряжения земельными участками до государственной регистрации права собственности оставлено органам местного самоуправления только на земельные участки, которые не отвечают критериям, указанным в ст. 3.1 Федерального закона № 137-ФЗ.

Итак, мы считаем, что действующее законодательство по разграничению государственной собственности на землю с учетом практики нуждается в совершенствовании. Статью 3.1 Федерального закона № 137-ФЗ надо дополнить пунктом «применение критериев разграничения государственной собственности на землю возможно как к отношениям, которые сложились на момент вступления в силу ст. 3.1 Федерального закона № 137-ФЗ, так и к отношениям, которые возникнут в последующем. Критерии разграничения применяются только к застроенным земельным участкам. В отношении незастроенных публичных участков или участков, не предоставленных лицам, указанным в статье 3.1 Федерального закона № 137-ФЗ, разграничение права государственной собственности на дату вступления в силу данной нормы не произошло».

²⁰ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ См.: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 1 июля 2015 г. по делу № 302-ЭС14-8088, А10-5084/2013. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Статью 3.3 дополнить пунктом «С 1 июля 2006 г. государственная собственность на земельные участки, которые по своим характеристикам подпадают под критерии, указанные в ст. 3.1 Федерального закона № 137-ФЗ, является разграниченной и распоряжение указанными

земельными участками до государственной регистрации права собственности на них невозможно. Органы местного самоуправления распоряжаются только земельными участками, которые не отвечают критериям, указанным в ст. 3.1 Федерального закона № 137-ФЗ».

Воронежский государственный университет
Корчагина Е. С., кандидат юридических наук,
доцент

Voronezh State University
Korchagina E. S., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor

Лунина Н. А., кандидат юридических наук, доцент

Lunina N. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

О ДЕФИНИЦИИ КАК СРЕДСТВЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ

К. К. Панько

Воронежский государственный университет

ABOUT DEFINITION AS A MEANS OF LEGISLATIVE TECHNIQUE

K. K. Panko

Voronezh State University

Аннотация: в статье рассматриваются дефиниции как средства законодательной техники, их соотношение с такими категориями, как термин, понятие, определение, указывается на ошибочность их отождествления, а также указывается на разработанный в теории права перечень свойств, которыми должна обладать дефиниция.

Ключевые слова: дефиниция, термин, понятие, определение, свойства дефиниции, средство законодательной техники.

Abstract: the article examines definitions as means of legislative technology, their relationship with such categories as term, concept, definition, points out the fallacy of their identification, and also points to a list of properties developed in the theory of law that a definition should have.

Key words: definition, term, concept, definition, properties of definition, means of legislative technique.

Не следует думать, что если форма права предопределена его содержанием, то законодатель освобождается от необходимости работать над формой права¹.

А. А. Ушаков

Юридическая форма как структура правового содержания состоит из целого ряда компонентов: правил, содержащих понятие о должном поведении (внутренняя сторона) и языковое выражение правовой формы (внешняя оболочка правового понятия). Заключение в правовой норме волевое понятие о должном поведении подчиняется закономерностям, как и различная форма правовых норм, различие в их структуре в целом и отдельных элементах (гипотезе, диспозиции, санкции), являющиеся продуктом технического выражения. Речь идет о языковом выражении правовой нормы – дефиниции как

наиболее распространенном средстве законодательной техники.

Дефиниция – это точное логическое определение, содержащее наиболее существенные признаки определяемого предмета². Применительно к законодательному акту дефиниция должна отражать в сжатой и обобщающей форме характеристику понятия, раскрывать его содержание, назвать его родовые и (или) видовые признаки.

Как логическое определение понятия дефиницию следует трактовать как процедуру обнаружения смысла текста в процессе его интерпретации, реконструирующей изначальный замысел законодателя. В качестве средства установления основного содержания понятия дефиницию следует понимать как способ проявления индивидуального разнообразия понятий. В качестве краткого определения какого-либо понятия ее можно обозначить как код, позволяющий раскрыть механизм порождения смысла понятия. Иначе говоря, дефиниция может

¹ Ушаков А. А. О понятии юридической техники и ее основных проблемах // Ученые записки Пермского ГУ. Вып. 5. Пермь, 1961. Т. XIX. С. 78.

² См.: Словарь русского языка : в 4 т. Т. 1. М. : Государственное изд-во иностранных и национальных словарей, 1957. С. 533.

быть определена трояким образом: 1) как способ структурирования, упорядочивания признаков; 2) как способ обнаружения смысла понятия; 3) как знаковая система синонимирования определения понятия.

Известно, что совокупность признаков, раскрывающих смысл понятий точного значения, в большинстве случаев определена в том или ином источнике и является заранее данной для правоприменителя, что облегчает их толкование и применение. Толкование оценочных признаков уголовного закона по сравнению с толкованием понятий точного значения имеет особенности. Их логическая структура представляет собой открытую систему, что позволяет включить в объем оценочного понятия обстоятельства, ранее не указанные законодателем и неизвестные теории и практике. Это обстоятельство существенно затрудняет правильное толкование и применение оценочных признаков уголовного закона и формулирование дефиниций понятий по сравнению с понятием точного значения, имеющим фиксированное содержание, которое точно определено и не зависит от усмотрения субъекта, применяющего закон.

Для нахождения ответа на вопрос о том, что такое дефиниция, нужно разобраться с содержанием и соотношением понятий «термин», «понятие» и «определение». Представленные в логической литературе определения понятия сконструированы на основе различных сочетаний его функций – отражающей, обобщающей и выделяющей, а также на основе характера признаков, фиксируемых в понятии и составляющих его содержание. С философских позиций соотношение содержания и объема понятия интерпретируется в терминах содержания и формы³. Под формой понимается способ выражения и организации содержания, содержание рассматривается как единство образующих его элементов. Структурализм переориентировал традиционную философию с формы на изучение «структур», поскольку оппозиция «содержание – форма» основывается на безразличности формы к содержанию исследуемых предметов⁴.

Структурно-функциональный анализ – один из наиболее развитых и детально разработанных

подходов в социологии XX в., при котором понятие функции рассматривается как назначение одного из элементов некоторой целостности по отношению к целости (системе) в целом и как такая зависимость в рамках данной целостности, при которой изменение одного оказывается производным от изменений другого в ряду структурных связей внутри системы. На методологическом уровне структурно-функциональный анализ был осознан как изучение отношений между классом структур и классом функций и функциональной необходимости. Понятие функциональной необходимости исходит из представления о функциональных требованиях, которым должна отвечать система, чтобы нормально функционировать в нормативном режиме при конкретном наборе структурных элементов (концепция функционального структурализма).

Из концепции функционального структурализма понятие образуется двумя составляющими: функциональной потребностью *отразить* явление (предметы) одного вида, *обобщить* их в один класс и *выделить* из некоторого множества, а также системой взаимосвязанных элементов (признаков), составляющих содержание определяемого понятия и формализованных в терминах. Наиболее близким к дефиниции по смыслу является термин как способ организации высказывания (понятия) по определенным правилам. Термин – это слово или сочетание слов, являющееся точным обозначением определенного понятия⁵, а понятие – одна из основных форм познания правовой действительности. Формируя понятия, наука и практика отражают в них изучаемые предметы, процессы, явления с помощью юридических терминов, которые помогают проникнуть в правовую действительность и отобразить ее в законах с наибольшей полнотой. Вместе с тем следует отметить, что законодатель использует как общеизвестную ясную терминологию, так и не обладающую этими свойствами и требующую своего разъяснения, определения собственного понятия. Это обстоятельство предопределило размытость понятий и терминов и употребление слова «дефиниция» в качестве синонима как к первому, так и ко второму. В научной литературе отсутствует четкая грань между словосочетаниями

³ См.: Краткая философская энциклопедия. М., 1994. С. 422.

⁴ См.: Новейший философский словарь. 3-е изд., испр. СПб.: Книжный дом, 2003. С. 949.

⁵ См.: Словарь русского языка: в 4 т. Т. IV. М., 1961. С. 480.

«дефиниция законодательного понятия» и «дефиниция законодательного термина».

Между тем практика показывает, что подобная размытость специальных терминов и определения понятий существенно затрудняет их толкование и применение. Как известно, уголовный закон представляет собой общее правило, которое применяется к явлениям хотя и однородным в своей массе, однако отличающимся многообразием и индивидуальностью. Поэтому для правильного применения общих, абстрактных положений к единичному случаю важное значение имеет толкование составляющих отдельных уголовно-правовых понятий, уяснение и разъяснение того содержания, которое вкладывает в них законодатель. Например, словарь русского языка разъясняет термин «самоубийство» как намеренное лишение себя жизни⁶, а диспозиция ст. 110 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) дает определение понятия «доведение до самоубийства или до покушения на самоубийство путем угроз, жестокого обращения или систематического унижения человеческого достоинства потерпевшего». Термин «довести» означает «привести в какое-либо состояние»⁷; «угроза – обещание причинить какое-либо зло, неприятность»⁸; «жестокость – безжалостность, беспощадность»⁹; «унижение – то, что умаляет, оскорбляет достоинство кого-либо»¹⁰; «достоинство – уважение к себе, сознание своих прав, своей ценности»¹¹ – имеют общеупотребительные трактовки в словаре русского языка и особого правового смысла в себе не содержат.

Представляется, что толкование смысла тех или иных слов и словосочетаний (терминов) в современных словарях и словарях-гlossариях не имеет никакого отношения к правовому дефинированию. Само слово «дефиниция» означает краткое определение какого-либо понятия. В философской литературе и словарях оно отождествляется со словами «определение» и «понятие»¹² и характеризуется как логический

прием, позволяющий: 1) формулировать мысль, фиксирующую признаки отображаемых в ней явлений (предметов); 2) уточнять значение вводимого выражения; 3) формулировать в сжатой форме основное содержание понятий; 4) формулировать критерии отличия изучаемого явления (объекта) от других явлений (объектов); 5) отображать способы его построения, употребления.

Таким образом, понятием является форма мышления, отражающая и фиксирующая существенные признаки явлений (предметов) объективной действительности, а определение, или дефиниция, есть раскрытие содержания понятия, указание существенных признаков явлений, отражаемых понятием. Термин – это слово, обозначающее понятие, но не определение этого понятия. Объяснение слова иногда называют словесным определением, т. е. дефиницией термина, но это не определение явления (предмета), так как оно не указывает его признаков, а лишь объясняет само слово. Термин, не являясь определением, близок к нему и иногда дополняет определение. Всякое понятие выражается в слове, а часто и в нескольких словах. Одно и то же слово может выражать различные понятия. Например, слово «насилие» означает «применение физической силы; принудительное воздействие на кого-либо; притеснение, незаконное применение силы»¹³. Это объяснение самого слова. Но в юридической доктрине насилие – «это внешнее со стороны других лиц умышленное и противозаконное физическое или психическое воздействие на человека (или группу лиц), осуществляемое против или помимо его воли и способное причинить ему органическую, физиологическую или психическую травму, а также ограничить свободу его волеизъявления или действий»¹⁴. Это уже понятие, отражающее и фиксирующее существенные признаки явления объективной действительности. В праве такие признаки насилия, как действие умышленное и противозаконное, осуществляемое против или помимо воли потерпевшего и ему во вред, являются обязательными, иначе понятие насилия расширяется вплоть до мер воспита-

логике / под ред. Д. П. Горского. М.: Просвещение, 1991. С. 130–131, 150–151.

¹³ Словарь русского языка. Т. II. С. 544–545.

¹⁴ Сердюк Л. О понятии насилия в уголовном праве // Уголовное право. № 1. 2004. С. 52.

⁶ См.: Словарь русского языка : в 4 т. Т. I. С. 29.

⁷ Там же. С. 558–559.

⁸ Там же. Т. IV. С. 631.

⁹ Там же. Т. I. С. 655.

¹⁰ Там же. Т. IV. С. 679.

¹¹ Там же. Т. I. С. 593.

¹² См.: Философский энциклопедический словарь / гл. ред Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. М., 1983. С. 460–461 ; Краткий словарь по

тельного характера и обычных взаимоотношений между людьми.

Таким образом, в отличие от слова (термина), имеющего свое объяснение, определение-дефиниция образуется путем таких логических приемов, как анализ и синтез, абстракция и обобщение, выражает существенные признаки явления, имеет объем и содержание. Объем понятия «насилие» – это все виды насилия, к которым приложимо данное понятие. Например, физическое насилие, психическое насилие, информационное и неинформационное насилие. Содержание насилия – это совокупность всех существенных признаков явления, охватываемого понятием: умышленность действия, противозаконность, направленность против потерпевшего помимо его воли, вредоносность и т. д. Определение, или дефиниция, есть раскрытие содержания правового понятия «насилие», указание его существенных признаков. Логика устанавливает способ дефинирования, при котором определяемое понятие подводится под другое, более общее понятие, которому данное понятие подчинено и часть объема которого оно составляет, а затем указывается тот признак (те признаки), которым определяемое понятие отличается от других понятий, также подчиненных общему понятию и входящих в его объем.

В силу изложенного представляется ошибочным допускаемое в юридической печати отождествление понятий, терминов и определений, примером чего может служить следующий текст: «Дефиниции юридических терминов целесообразны в связи с повсеместным созданием информационных баз и переходом к подготовке законопроектов с использованием новых информационных технологий, с созданием тезауруса по праву».

В праве России используются философские, экономические, социологические и иные понятия. И есть собственные юридические термины, свидетельством чему являются публикации энциклопедических словарей по конституционному праву и другим отраслям права¹⁵. В данном тексте прослеживается явное отождествление терминов и понятий, хотя первые есть наименования предметов, явлений, а вторые –

раскрытие содержания и объема явлений (предметов). Терминирование есть словесная номинация, т. е. процесс наименования, присвоения имени некоторому действию, состоянию как юридически значимому. На первом этапе этот процесс сливается с действием (юридической практикой) и только в дальнейшем как результат профессиональной деятельности или научного исследования формируется в юридическое понятие, существующее в качестве дефиниции. Примером могут служить терминирование понятий «убийство», «кража», «грабеж», «терроризм», «рейдерство» и т. д. Сначала этими словами были обозначены определенные жизненные явления (события), действия. Затем в процессе развития права усилиями специалистов (юристов, исследователей) слова закрепляются как юридические термины, обозначающие уже не конкретное действие, а сложную юридическую конструкцию. Так происходит формирование понятий-дефиниций, раскрывающих содержание понятия о предмете, явлении, событии. Раскрывая главное в них, дефиниции позволяют выделить данное явление (событие), отличить его от других, выполнить задачи толкования понятий, при котором выясняется содержание правовых предписаний, вложенных законодателем. Такое толкование, которое называют официальным и аутентичным, носит форму правовых предписаний, разъяснений, понятий, является составной частью правовой материи.

Являясь составной частью законодательной материи, частью понятийного аппарата уголовного законодательства, «легальные» дефиниции выступают в качестве нормативных предписаний, составляющих диспозицию статей УК РФ, которая раскрывает основные, качественные признаки преступления (его родовые и (или) видовые признаки). Дефиниция-диспозиция есть раскрытие содержания понятия конкретного преступления путем указания существенных признаков, отражаемого понятием, через ближайший ряд и видовое отличие (*definition per genus proximum et differentiam specificam*). Например, преступления против личности своим родовым объектом, указанным в названии главы, имеют: жизнь и здоровье (глава 16 УК РФ); свободу, честь и достоинство (глава 17 УК РФ); половую неприкосновенность или половую свободу личности (глава 18 УК РФ); конституционные

¹⁵ Нагорная М. А. Техника определения законодательных терминов // Законотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сборник статей : в 2 т. Н. Новгород, 2001. Т. 1. С. 221–222.

права и свободы человека и гражданина (глава 19 УК РФ) и т. д.

Законодатель дает общее понятие хищения, определяя его как «совершенные с корыстной целью противоправные безвозмездное изъятие и (или) обращение чужого имущества в пользу виновного или других лиц, причинившие ущерб собственнику или иному владельцу этого имущества» (примечание 1 к ст. 158 УК РФ). В данной дефиниции перечислены его признаки: 1) корыстная цель; 2) обращение чужого имущества (изъятие) в пользу виновного или других лиц; 3) причинение ущерба собственнику или другому владельцу; 4) противоправность; 5) безвозмездность и т. д. Это ближайший род преступления против собственности, непосредственно высший класс, определяющий общие признаки для всех видов преступлений против собственности. Если мы определяем кражу как способ хищения, то при этом имеем в виду, что данное преступление несет в себе все родовые признаки хищения, перечисленные выше, и видовой признак – тайность изъятия чужого имущества. Видовыми признаками характеризуются кража, совершенная группой лиц по предварительному сговору; с причинением значительного ущерба; из одежды, сумки, ручной клади, находившихся при потерпевшем; с незаконным проникновением в помещение или иное хранилище (ч. 2 ст. 158 УК РФ). Отличительными видовыми признаками хищения в форме мошенничества являются завладение чужим имуществом путем обмана собственника или лица, в ведении либо под охраной которого находится имущество; грабежа – открытость хищения чужого имущества; разбоя – насильственная форма завладения имуществом и т. д.

Таким образом, при дефинировании преступлений через ближайший род и видовое отличие не перечисляются (не повторяются) все признаки определяемого предмета, а указываются только два признака – родовой (ближайший род) – путем рубрикации и расположения преступлений в определенном месте и порядке УК РФ – и видовой: «кража, то есть тайное хищение чужого имущества...» (ст. 158 УК); «мошенничество, то есть хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество путем обмана или злоупотребления доверием...» (ст. 159 УК); «разбой, то есть нападение в целях хищения чужого имущества, совершенное с при-

менением насилия, опасного для жизни и здоровья, либо с угрозой применения такого насилия...» (ст. 162 УК).

Вместе с тем не все понятия могут быть определены через ближайший род и видовое отличие. Нельзя определять через ближайший род и видовое отличие наивысший род, так как для него нельзя найти более высокий род. Например, соучастием в преступлении признается умышленное совместное участие двух или более лиц в совершении умышленного преступления (ст. 32 УК РФ); эксцессом исполнителя признается совершение исполнителем преступления, не охватываемого умыслом других соучастников (ст. 36 УК РФ); наказание есть мера государственного принуждения, назначаемая по приговору суда (ст. 43 УК РФ); рецидивом преступлений признается совершение умышленного преступления лицом, имеющим судимость за ранее совершенное умышленное преступление (ст. 18 УК РФ) и т. д. Данные дефиниции не имеют ярко выраженные родовые признаки, однако указывают на ограничительные признаки данного явления, дают краткую формулу, обобщающую уже достигнутые знания о данном предмете, ограничивают данный предмет, отрывая его от множества других связанных с ним предметов и явлений. Поэтому мы не можем согласиться с высказанным в литературе суждением о том, что о «дефинициях в диспозициях статей УК РФ можно однозначно говорить в основном тогда, когда употребляются слова “то есть” или определяемое слово указывается в скобках после определения. К ним относятся диспозиции статей 105 (убийство), 129 (клевета), 130 (оскорбление), 131 (изнасилование), 158 (кража), 159 (мошенничество), 160 (присвоение или растрата), 161 (грабеж), 162 (разбой), 163 (вымогательство), 173 (лжепредпринимательство), 188 (контрабанда), 205 (терроризм), 213 (хулиганство), 214 (вандализм), 275 (государственная измена), 292 (служебный подлог), 293 (халатность), 330 (самоуправство), 338 (дезертирство)»¹⁶.

Будучи самым распространенным приемом законодательной техники, дефиниции используются практически во всех текстах уголовно-правовых норм, являясь их структурным элементом (диспозицией). Другое дело, что в УК РФ встречаются неполные определения, в которых

¹⁶ Устинов В. С. Указ. соч. Т. 2. Н. Новгород, 2001. С. 208.

не выполнены требования соразмерности, но по своей цели они являются определениями. Примером может служить диспозиция ст. 135 УК РФ «Развратные действия»: «Совершение развратных действий без применения насилия лицом, достигшим восемнадцатилетнего возраста, в отношении лица, заведомо не достигшего шестнадцатилетнего возраста...». При этом содержание развратных действий законодателем не дается, а имеется в виду общеупотребительное их понимание как «половая распущенность», «испорченность общественных нравов»¹⁷.

Кроме родо-видовой модели построения дефиниции (классической), указывающей на родовой признак и видовое отличие, в научной литературе приводятся иные формы-определения нормативных понятий: описательные (казуистические) и перечневые¹⁸. В строго логическом смысле перечни не являются определениями, так как раскрывают содержание нормативного понятия не в полной мере. Основной недостаток таких определений – их приблизительность, что подтверждает присутствие в формулировках элементов типа «и другие», «иные». В качестве примера можно привести дефиницию состава «Нарушение правил обращения с оружием и предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих» в ст. 349 УК РФ: «Нарушение правил обращения с оружием, боеприпасами, радиоактивными материалами, взрывчатыми или иными веществами и предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих, если это повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека, уничтожение военной техники, либо иные тяжкие последствия...». Описательные дефиниции грешат сложностью, многозначностью, отсутствием точного и ясного понимания нормативного текста. Вместе с тем, конструируя дефиницию, законодатель должен выбирать такую форму моделирования, которая в наибольшей степени соответствует содержанию понятия и отражает его сущность.

¹⁷ Словарь русского языка : в 4 т. Т. 3. С. 798.

¹⁸ См.: Губарева Т. В., Пиголкин А. С. Лингвистические правила законодательной техники // Проблемы законодательной техники. Н. Новгород, 2000. С. 280 ; Турагин В. Ю. Проблема выбора оптимального способа закрепления дефиниции в законодательном тексте // Законотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сборник статей : в 2 т. Т. 1. Н. Новгород, 2001. С. 247–248.

Особую сложность дефинирования по классическому образцу представляют оценочные понятия, в раскрытии содержания которых перечисляются лишь важнейшие признаки, а не все имеющие к понятию отношение. Это связано с разнородностью и многогранностью правовой действительности, при которой законодатель не может вычленив все его характерные признаки и вынужден определять дефиницию одного оценочного понятия через другое. Например, согласно ст. 41 УК РФ: «Не является преступлением причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам при обоснованном риске для достижения общественно полезной цели.

Риск признается обоснованным, если указанная цель не могла быть достигнута не связанными с риском действиями (бездействием) и лицо, допустившее риск, предприняло достаточные меры для предотвращения вреда охраняемым уголовным законом интересам». Для того чтобы определить, был ли риск обоснованным, необходимо выяснить содержание понятий «общественно полезная цель» и «достаточные меры».

В литературе высказано мнение о том, что правовые дефиниции можно разделить на две группы: научно-юридические, разработанные доктриной и находящиеся в научном обороте, и «легальные», под которыми понимают дефиниции из нормативных правовых актов (законодательные дефиниции). Эта категория должна быть расширена дефинициями, сосредоточенными в актах судебной власти (постановлениях, определениях Конституционного Суда РФ, разъяснениях Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ)¹⁹. «Необходимо различать определения законодательные (основанные на законодательных или нормативных документах), вытекающие из судебной практики (то есть из судебных решений) и доктринальные (предлагаемые каким-либо автором или какой-либо школой права). Законодательные определения являются не только юридическими инструмен-

¹⁹ См.: Ант Л. Ф. Дефиниции в законодательстве Российской Федерации // Законодательная дефиниция : логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы : материалы Международного «круглого стола» (Черновцы, 21–23 сентября 2006 года). Н. Новгород, 2007. С. 80.

тами, но и в большинстве случаев, самостоятельными правовыми нормами»²⁰.

Предложенные разграничения указывают скорее на типологию дефиниций, что не исключает их классификации с учетом особенностей отраслевого регулирования общественных отношений.

Подавляющая часть уголовно-правовых дефиниций являются составной частью, структурным элементом правовой нормы, ее диспозицией, а поэтому носят формально-юридический характер и выражают государственную волю. Эта часть дефиниций лежит в основе классификации преступлений, т. е. распределении явлений по разделам (классам, группам) на основе их общих свойств и различий. Поэтому несовершенство уголовно-правовых дефиниций, как и их отсутствие, вызывает проблемы и ошибки в квалификации преступлений. Чрезвычайную сложность дефинирования ученые связывают с наличием в уголовном праве оценочных понятий, которые необходимо конкретизировать, разной трактовкой понятий в юридической науке и на практике²¹, а также тем, что «законодатель в качестве существенных черт, признаков в силу объективных и субъективных причин выбирает не всегда те, которые существуют в реальной жизни, а в основном те, которые соответствуют насущным государственным интересам и целям. Поэтому дефиниции в правовой системе (в актах законодательства и судебной власти) подвержены более частым изменениям в связи с изменением интересов государственной власти»²².

Применительно к уголовно-правовой сфере регулирования общественных отношений уголовно-правовая дефиниция-диспозиция, раскрывающая основные, качественные признаки преступления, по сравнению с другими частями нормы права должна обладать наибольшей нормативностью (объем, емкость), определять его родовые и (или) видовые признаки. Дефиниция-диспозиция выступает в качестве нормативного предписания в системе уголовно-правовых норм, регулирующих изменяющиеся общественные отношения, что вызывает изменение или появление новых черт (признаков) в конкретной диспозиции. И наконец, сложность осмысления (переосмысления) проектируемого норматив-

ного акта (не имеющего аналогов в предыдущем законодательстве, определение его функционально-структурного образования).

Уголовно-правовые дефиниции-диспозиции Особенной части УК РФ действуют совместно с регулируемыми установлениями Общей части УК РФ, также выступающими как дефинитивные положения, которые можно отнести к самостоятельной классификационной группе. Например: «соучастием в преступлении признается умышленное совместное участие двух или более лиц в совершении умышленного преступления» (ст. 32 УК РФ) или «эксцессом исполнителя признается совершение исполнителем преступления, не охватывающегося умыслом других соучастников» (ст. 36 УК РФ).

Классифицировать уголовно-правовые дефиниции допустимо не только по признаку их места в уголовно-правовой системе, но и по другим критериям, например, функциональному назначению, объему понятия (узкое – широкое), родовым (видовым) признакам и т. д.

В литературе сделана попытка разработки перечня свойств, которыми должна обладать дефиниция, требующего, однако, своего уточнения и дополнения:

– всякое определение должно быть полным и ясным. Полнота дефиниции означает наличие указаний на все существенные признаки явления (предмета), а ясным называется определение, в котором указаны только известные признаки определяемого явления (предмета);

– в дефиниции необходимо фиксировать существенные имеющие правовое значение признаки. Раскрывая главное в предмете, дефиниция позволяет выделить данный предмет, отличить его от других, предостерегает от смешения понятий, путаницы в рассуждениях²³;

– неповторимость объекта в его понятийном отображении. Например, ч. 4 ст. 15 УК РФ признает тяжкими преступлениями умышленные деяния, за совершение которых максимальное наказание не превышает 10 лет лишения свободы. Если законодатель установит другое максимальное наказание для деяний, именуемых тяжкими преступлениями, то ему будет соответствовать иной круг деяний, которые будут наказываться точно так же;

²⁰ Сандеуар П. Введение в право. М., 1994. С. 175.

²¹ См.: Губарева Т. В., Пиголкин А. С. Указ. соч. С. 280.

²² Ант Л. Ф. Указ. соч. С. 73.

²³ См.: Кириллов В. И. Логика. М., 2001. С. 47, 48.

– специфика понятий, содержащихся в нормативно-правовых актах, сравнительно с понятиями, используемыми в повседневном общении и науке, состоит в том, что содержание понятия в них не просто разъясняется – оно *предписывается*²⁴;

– определение должно быть соразмерным (адекватным), что означает положение, при котором определяемое и определяющее понятия должны иметь одинаковый объем. Соразмерность определения обуславливает четкое отграничение определяемого от других сходных явлений (предметов), но не обеспечивает правильность дефиниции по существу. Правильность по существу зависит от того, как этим определением выражены свойства предмета (явления), действительно ему присущие в соответствии с объективной действительностью. Правило о соразмерности определений касается лишь логической правильности определения и его конструкции²⁵;

– требование соблюдения правила, согласно которому видовым отличием должен быть признак, свойственный только определяемому понятию и отсутствующий в других понятиях, относящихся к одному и тому же роду;

– определение (дефиниция) не должно быть отрицательным. К ним можно прибегать лишь в случаях определения чисто отрицательного характера. Например: «Не подлежит уголовной ответственности лицо, которое во время совершения общественно опасного деяния находилось в состоянии невменяемости, то есть не могло осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия либо иного болезненного состояния психики» (ч. 1 ст. 21 УК РФ).

Пытаясь раскрыть основные свойства уголовно-правовых дефиниций посредством анализа логических, нормативных и лингвистических признаков, приходим к выводу, что процесс формирования определения не только результат

познавательной деятельности, но и сложный, подчас длительный процесс применения разнообразных специальных и общенаучных методов постижения явлений реальной действительности, которые находятся в состоянии системного взаимодействия, проявляя различные свойства, черты, признаки. Взаимодействуя, явления (предметы) так или иначе претерпевают изменения, развиваются от простых форм к более сложным. Хотя сложность явления (предмета), отраженная в дефиниции, долгое время остается неизменной, формы ее проявления (структура) развиваются и усложняются.

Познание природы правовых дефиниций, их роли в механизме правового регулирования, проникновение в их сущность, содержание, форму и особенности служит необходимой предпосылкой формализации правового материала, оптимизации правотворческой и правоприменительской деятельности. Дефиниции в праве как способ отражения, объективации и преобразования реальности становятся необходимыми внешними оболочками правовых явлений. Относительно значения дефиниций, как мы знаем, есть знаменательные высказывания у Ф. Энгельса в «Анти-Дюринге» о биологическом определении жизни: «Жизнь есть способ существования белковых тел... Наша дефиниция жизни, разумеется, весьма недостаточна, поскольку она далека от того, чтобы охватить *все* явления жизни, а напротив, ограничивается самыми общими и самыми простыми среди них. Все дефиниции имеют в научном отношении незначительную ценность. Чтобы дать действительно исчерпывающее представление о жизни, нам пришлось бы проследить все формы проявления от самой низшей до наивысшей. Однако для обыденного употребления такие дефиниции очень удобны, а подчас без них трудно обойтись; повредить же они не могут, пока мы не забываем их неизбежных недостатков»²⁶.

Библиографический список

Ант Л. Ф. Дефиниции в законодательстве Российской Федерации // Законодательная дефиниция : логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы : материалы Международного «круглого стола» (Черновцы, 21–23 сентября 2006 года). Н. Новгород, 2007.

²⁴ См.: Баранов В. М., Першин В. Б., Першина И. В. Логические основания законодательной дефиниции // Законодательная дефиниция : логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы. Н. Новгород, 2007. С. 244.

²⁵ См.: Губарева Т. В., Пиголкин А. С. Указ. соч. С. 281.

²⁶ Энгельс Ф. Анти-Дюринг. М., 1948. С. 77–78.

Баранов В. М., Першин В. Б., Першина И. В. Логические основания законодательной дефиниции // Законодательная дефиниция : логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы : материалы Международного «круглого стола» (Черновцы, 21–23 сентября 2006 года). Н. Новгород, 2007..

Губарева Т. В., Пиголкин А. С. Лингвистические правила законодательной техники // Проблемы законодательной техники : сборник статей. Н. Новгород, 2000.

Кириллов В. И., Старченко А. А. Логика. М., 2001.

Краткая философская энциклопедия. М., 1994.

Краткий словарь по логике / под ред. Д. П. Горский. М. : Просвещение, 1991.

Нагорная М. А. Техника определения законодательных терминов / Законотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сборник статей : в 2 т. Т. 1. Н. Новгород, 2001.

Новейший философский словарь : 3-е изд., испр. СПб. : Книжный дом, 2003.

Сандеуар П. Введение в право. М., 1994.

Сердюк Л. О понятии насилия в уголовном праве // Уголовное право. № 1. 2004.

Словарь русского языка : в 4 т. М. : Государственное издательство иностранных и национальных словарей, 1957.

Турагин В. Ю. Проблема выбора оптимального способа закрепления дефиниции в законодательном тексте // Законотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сборник статей : в 2 т. Т. 1. Н. Новгород, 2001.

Устинов В. С. Техника конструирования дефиниций в уголовном законодательстве / Законотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сборник статей : в 2 т. Н. Новгород, 2001.

Ушаков А. А. О понятии юридической техники и ее основных проблемах // Ученые записки Пермского ГУ. Вып. 5. Пермь, 1961. Т. XIX. С. 78.

Философский энциклопедический словарь / гл. ред.: Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. М., 1983. С. 460–461.

Энгельс Ф. Анти-Дюринг. М., 1948. С. 77–78.

Воронежский государственный университет
Панько К. К., доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного права

Voronezh State University
Panko K. K., Doctor of Legal Sciences, Professor of Criminal Law Department

ГЛАСНОСТЬ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ РОССИИ

Г. В. Стародубова

Воронежский государственный университет

PUBLICITY IN THE CRIMINAL PROCEEDINGS OF RUSSIA

G. V. Starodubova

Voronezh State University

Аннотация: в статье анализируется содержание гласности как общего условия судебного разбирательства и главного ее элемента – открытого судебного разбирательства уголовных дел. Дается оценка изменениям, внесенным Федеральным законом от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» в части ограничения провозглашения приговора оглашением только его вводной и резолютивной частей. **Ключевые слова:** гласность судебного разбирательства, провозглашение приговора, судебное заседание.

Abstract: the content of publicity as a general condition of judicial proceedings and its main element – open trial of criminal cases – is analyzed. An assessment is made of the changes introduced by Law № 262-FZ in terms of limiting the proclamation of a verdict to the announcement of only its introductory and operative parts.

Key words: publicity of the trial, proclamation of the verdict, court hearing.

Возникновение гласности в отечественном уголовном судопроизводстве связано с судебной реформой 1864 г. Данная по истине великая реформа явилась новой вехой в развитии не только отечественного права, но и самого государства, системы государственных органов. Подписанные императором Александром II законодательные акты содержали принципиально иные условия отправления правосудия. Претерпели существенные изменения и основополагающие идеи, на которых строится организация уголовно-процессуальной деятельности – система принципов уголовного судопроизводства. Естественная жизнеспособность, правовая и нравственная ценность этих установлений подтверждены временем, поскольку многие из включенных в Устав уголовного судопроизводства 1864 г. (далее – УУС) принципов сохранились в уголовном процессе и поныне.

Одним из таких принципов стала гласность судебного разбирательства, которая не была известна дореформенному отечественному уголовному процессу. Статья 620 УУС устанавлива-

ла, что судебные заседания происходят публично, хотя и с учетом размера помещений и обеспечения правильного хода судебных действий. Как отмечается в комментарии к УУС, «для современного великого преобразования понятия “новый суд” и “гласный суд” были синонимами, и переход от канцелярской тайны и произвола розыскного процесса к открытому судовому разбирательству и гласной защите знаменовал собой один из важнейших этапов духовного раскрепощения общества»¹.

Прогрессивное и революционное для эпохи судебной реформы положение о гласности и открытости судебного рассмотрения дела в современности воспринимается как неотъемлемый атрибут процедуры производства в суде, хотя надо отметить, что в уголовно-процессуальной науке нет единого мнения относительно того, относить ли гласность к принципам уголовного процесса или же ограничиться пониманием ее как общего условия судебного разбирательства.

Словарное определение общего термина «гласность» указывает на максимальную открытость тех или иных общественно значимых про-

¹ Гернет М. Н. Устав уголовного судопроизводства : систематический комментарий. М., 1915. Вып. 4. С. 993.

цедур и процессов и широкое информирование о них жителей. Гласность судопроизводства заключается в открытом судебном разбирательстве всех дел, публичном провозглашении судебных приговоров (решений)². Соответственно под гласностью в уголовном судопроизводстве следует понимать открытое судебное разбирательство уголовных дел, публичное провозглашение приговора суда по рассмотренному и разрешенному судом уголовному делу. При этом надо иметь в виду «часто забываемое положение о том, что идея открытости судебного разбирательства не относится к такой его части, как постановление приговора»³.

З. В. Макарова разграничивала сущность и содержание гласности в уголовном судопроизводстве. «Сущность гласности – доступность уголовного судопроизводства для общественно-ознакомления и обсуждения. Содержание же гласности составляют элементы, каждый из которых так или иначе выражает ее сущность»⁴.

Основным элементом в содержании гласности, бесспорно, является открытое судебное разбирательство, что должно делать работу органов судебной системы по отправлению правосудия доступной для ознакомления гражданам, что является еще и эффективной профилактикой коррупции. Часть 1 ст. 241 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) вслед за ч. 1 ст. 123 Конституции РФ устанавливает, что разбирательство уголовных дел во всех судах открытое. Некоторое ограничение имеется лишь для несовершеннолетних до 16 лет, если они не являются участниками уголовного процесса. Условием их присутствия в зале суда будет разрешение председательствующего. Абсолютно логично законодатель позволяет всем лицам в зале суда вести аудиозапись и письменную запись. Фотографирование, видеосъемка, трансляция судебного заседания по радио, телевидению или в сети «Интернет» требует разрешения на то председательствующего, поскольку эти действия связаны с использованием порой довольно громоздкого оборудова-

ования, его размещением в нужных местах в зале суда и обслуживанием со стороны оператора, что может помешать судебному заседанию.

Комплекс норм-дозволений, регулирующих открытое судебное рассмотрение уголовных дел, в обозначенной части выглядит необходимым и достаточным для достижения целей гласности судебной деятельности. Проблема появляется на практике. Ни для кого не секрет, что лицам, не являющимся участниками уголовного дела, не так-то просто попасть в зал суда. Одной из причин тому является необходимость обеспечения безопасности как участников судебных заседаний, так и персонала в здании суда, что в современном мире стало вызовом для правоохранительных органов не только нашего государства. Другая причина – нежелание судей присутствия посторонних лиц в зале суда, в том числе студентов юридических вузов.

Гласность судебного разбирательства не является абсолютной. На это указано прежде всего в конституционной норме. УПК РФ предусматривает перечень случаев, когда допускается слушание уголовного дела в закрытом заседании. Основания для этого связаны с необходимостью не допустить разглашения государственной или иной охраняемой законом тайны, обеспечением безопасности участников уголовного судопроизводства и т. д. Еще одним основанием, как мы уже упоминали, является «тайна совещательной комнаты» – установленная ст. 298 УПК РФ тайна совещания судей. Во время постановления приговора в совещательной комнате не допустимо нахождение кого-либо, кроме судьи или судей, входящих в состав суда по данному уголовному делу. Кроме того, судьям прямо законом запрещено каким-либо образом раскрывать тайну совещания.

Долгое время неотъемлемой частью гласного разбирательства уголовных дел было провозглашение приговора в открытом судебном заседании. Оглашение только его вводной и резолютивной частей допускалось как исключение из данного общего правила, что следовало из анализа ранее действовавших редакций ст. 241 и 310 УПК РФ. Федеральным законом от 29 декабря 2022 г. № 608-ФЗ⁵ эти статьи уголовно-

² См.: Большой юридический словарь / [авт.-сост. В. Н. Додонов и др.]. М., 1997. С. 104.

³ Томин В. Т. Уголовный процесс : актуальные проблемы теории и практики. М., 2009. С. 286.

⁴ Макарова З. В. Гласность советского уголовного судопроизводства // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1986. № 3. С. 92.

⁵ См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2022 г. № 608-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 1 (ч. 1). Ст. 55.

процессуального закона были изменены в части установлений, касающихся провозглашения приговора. Общим правилом ныне стало оглашение только вводной и резолютивной частей приговора. В сочетании с положениями ст. 15 Федерального закона от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»⁶ (далее – Федеральный закон № 262-ФЗ) об обязательном размещении текстов приговоров в сети «Интернет» изменения не кажутся фатальным отступлением от начала гласности судебного разбирательства или снижением уровня гарантий прав личности в уголовном процессе. Однако при внимательном системном анализе норм УПК РФ и Федерального закона № 262-ФЗ становится ясным, что действующие редакции ст. 241 и 310 УПК РФ никак нельзя назвать развитием или дополнительной гарантией гласности судебного разбирательства даже несмотря на то, что тексты итоговых решений по уголовным делам размещаются на сайтах судов и доступны для ознакомления.

Надо сказать, что законопроект, содержащий эти и другие изменения, в УПК РФ был внесен Верховным Судом РФ в Государственную Думу еще в мае 2017 г.⁷, но рассмотрен и принят только в конце 2022 г. В пояснительной записке к этому законопроекту необходимость изменений, ограничивающих провозглашение приговора оглашением его вводной и резолютивной частей, аргументируется довольно просто: это «позволит сократить процедуру оглашения приговора или иного итогового судебного решения, которая в ряде случаев носит неоправданно длительный характер». В пояснительной записке также указано, что «оглашение приговора, а также иных решений, принятых судом по итогам судебного разбирательства, нередко занимает продолжительное время, иногда до нескольких дней и даже недель, например, по уголовным делам о преступлениях, совершенных группой

лиц, с большим числом эпизодов обвинения, а также по “серийным” преступлениям против личности. При этом все присутствующие в зале судебного заседания заслушивают решение стоя, что весьма затруднительно для людей пожилого возраста и лиц, имеющих проблемы со здоровьем»⁸.

Данные аргументы выглядят неубедительными. В каких случаях продолжительность провозглашения приговора будет оправданно длительной, а в каких неоправданно? Думается, что эффект общественного контроля за объективностью и непредвзятостью суда, а также профилактика коррупции в полной мере оправдывают необходимость провозглашения приговора суда в полном объеме, кроме случаев обеспечения безопасности, защиты государственной тайны и т. п. Ссылка на намерение облегчить участие в судебном разбирательстве пожилых людей и имеющих проблемы со здоровьем так же неубедительна, поскольку присутствие в зале суда при провозглашении приговора обязательно для весьма ограниченного круга участников уголовного судопроизводства. Более того, ст. 257 УПК РФ закрепляет возможность отступления с разрешения председательствующего от требования к участникам судебного разбирательства обращаться к суду, давать показания и делать заявления стоя. Нет никаких оснований не распространять данное правило на этап провозглашения приговора, даже если в ч. 1 ст. 310 УПК РФ отсутствует аналогичная формулировка.

Размещение текста приговора в сети «Интернет» на сайте суда не компенсирует отказ от провозглашения его в полном объеме. Согласно ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 262-ФЗ обнародование должно осуществляться не позднее одного месяца со дня вступления приговора в законную силу. Таким образом, текст приговора будет размещен как минимум в срок от 15 до 45 суток со дня оглашения его вводной и резолютивной частей, если данный приговор не будет обжалован в апелляционном порядке. В случае же подачи апелляционной жалобы или апелляционного представления размещение текста приговора откладывается на время производства в суде второй инстанции. Более того, отмена приговора апелляционным судом будет означать, что приговор в данном виде в силу не

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

⁷ См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в части совершенствования порядка судебного контроля в досудебном производстве и судебного разбирательства в судах первой и апелляционной инстанций) : законопроект № 163784-7. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/163784-7> (Дата обращения: 10.09.2023 г.).

⁸ Там же.

вступит как таковой, а следовательно, его текст обнародован не будет в принципе. О содержании приговора в этом случае известно только тем участникам уголовного судопроизводства, которым закон обязывает вручить его копии автоматически или по их требованию: осужденному (оправданному), его защитнику, обвинителю, потерпевшему, гражданскому истцу, гражданскому ответчику и их представителям. Другим участникам уголовного дела и лицам, таковыми не являющимся, о содержании приговора узнать попросту неоткуда.

В связи с этим возникает вопрос относительно реализации права прежде всего апелляционного обжалования. Часть 1 ст. 389.1 УПК РФ наделяет таким правом «иных лиц», в том числе не имеющих никакого процессуального статуса, в той части, в которой обжалуемое судебное решение затрагивает их права и законные интересы. К примеру, субъект считает, что приговором суда нарушены его имущественные права в связи с решением об уничтожении предмета, ставшего орудием преступления, но принадлежащего не осужденному, а этому лицу. Вопрос о том, каким образом данное лицо узнает о содержании описательно-мотивировочной части приговора (какие обстоятельства суд признал установленными, какую оценку он дал исследованным доказательствам, какие из них были отвергнуты и по какой причине и т. п.), остается открытым. Однако в апелляционной жалобе лица, не участвующего в уголовном деле, должно быть указано, какие права и законные интересы этого лица нарушены и чем именно в при-

говоре (ч. 2 ст. 389.6 УПК РФ). Для того чтобы обосновать нарушение прав в подобном случае, чаще всего потребуется анализ содержания описательно-мотивировочной части приговора.

Подводя итог, отметим, что гласность судебного разбирательства является безусловной ценностью для уголовного судопроизводства в правовом государстве, поскольку именно доступ к информации о деятельности судебных органов при отправлении правосудия с возможностью составить собственное мнение о работе судей и ее качестве, об их объективности и беспристрастности формирует доверие в обществе как к судебной ветви государственной власти, так и к системе государственных органов в целом. Поэтому отход от начала гласности в судебном разбирательстве в части новых правил провозглашения приговора определенно не способствует эффективности общественного контроля и повышению уровня доверия граждан к суду. Напротив, это лишь укрепляет впечатление о судебной системе как о закрытой корпорации, живущей по своим правилам и порядкам.

Библиографический список

Большой юридический словарь / [авт.-сост. В. Н. Додонов и др.]. М., 1997. 789 с.

Гернет М. Н. Устав уголовного судопроизводства: систематический комментарий. М., 1915. Вып. 4.

Макарова З. В. Гласность советского уголовного судопроизводства // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1986. № 3. С. 91–94.

Томин В. Т. Уголовный процесс : актуальные проблемы теории и практики. М., 2009. 376 с.

Воронежский государственный университет
Стародубова Г. В., кандидат юридических наук,
доцент, заведующий кафедрой уголовного про-
цесса

E-mail: gv_starodubova@mail.ru

Voronezh State University
Starodubova G. V., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor, the Head of the Criminal Process
Department

E-mail: gv_starodubova@mail.ru

ВИРТУАЛЬНЫЕ АКТИВЫ В ЗАРУБЕЖНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И ПРАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

П. Н. Бирюков

Воронежский государственный университет

VIRTUAL ASSETS IN FOREIGN LEGISLATION AND THE LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION

P. N. Biriukov

Voronezh State University

Аннотация: статья посвящена проблемам правового регулирования виртуальных активов (далее – ВА). Исследуются документы международных организаций и национальное законодательство о ВА. Описываются виды ВА, определяется их правовой статус. Автор перечисляет способы получения ВА, виды токенов и определяет функции национальных регуляторов в отношении ВА. Особое внимание уделяется праву Российской Федерации.

Ключевые слова: виртуальные активы, криптовалюты, стейблкоины, токены, криптобиржи, национальное законодательство, регулятор, Германия, Швейцария, РФ, США.

Abstract: the article is devoted to the problems of legal regulation of virtual assets (hereinafter VA). Documents of international organizations and national legislation on VA are being studied. The types of VA are described, their legal status is determined. The author lists the ways to obtain VA, types of tokens and defines the functions of national regulators in relation to VA. Particular attention is paid to the law of the Russian Federation.

Key words: virtual assets, cryptocurrencies, stablecoins, tokens, crypto exchanges, national legislation, regulator, Germany, Switzerland, RF, USA.

Прежде чем исследовать ВА, необходимо определить, что это такое. В глоссарии ФАТФ термин ВА обозначает «цифровое выражение ценности, которое может цифровым образом обращаться или переводиться и может быть использовано для целей осуществления платежей или инвестиций»¹. Не вдаваясь в дискуссии, прием данное определение в качестве отправной точки. При этом отметим два момента:

во-первых, ВА не включают в себя цифровое выражение фиатных валют, регулируемых иными Рекомендациями ФАТФ², поэтому цифровые

валюты государств в данной статье не рассматриваются³;

во-вторых, эмиссии ВА регистрируются и контролируются национальными регуляторами. Так, в Германии этим занимается Федеральная служба финансового надзора⁴; в Швейцарии –

наука и практика : Вестник Нижегородской академии МВД России. 2023. № 2 (62). С. 118–125 ; *Лыков А. А.* Имплементация рекомендаций группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ) о виртуальных активах : сравнительно-правовая перспектива // *Международное уголовное право и международная юстиция*. 2019. № 2. С. 28–31 ; и др.

³ См. подробнее: *Бирюков П. Н.* Валютное право : учебник. М. : Кнорус, 2022. 226 с. ; Валютное право : учебник для академического бакалавриата / под ред. Ю. А. Крохиной. 9-е изд. М. : Юрайт, 2021. 440 с. ; и др.

⁴ Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. URL: https://www.bafin.de/DE/Startseite/startseite_node.html

¹ URL: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/recommendations/pdf/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>

² См. подробнее: *Бирюков П. Н.* Имплементации документов ФАТФ в правовой системе РФ // *Юридическая*

© Бирюков П. Н., 2023

Служба по надзору за финансовыми рынками⁵; в США – Комиссия по ценным бумагам⁶; в Испании – Национальная комиссия по рынку ценных бумаг⁷. Вопросы регистрации ВА и надзора за операциями с ними требуют в каждом случае специального исследования⁸.

Различают три вида ВА:

1) необеспеченные⁹ – так называемые классические «криптовалюты» (биткойн, альткойны). За ними ничего нет, кроме веры пользователей в их ценность. Таких ВА несколько тысяч¹⁰;

2) обеспеченные – так называемые «стейблкоины»¹¹ (Digix Gold, TrueUSD и др.). В их основании лежит имущество (золото, нефть, фиатные валюты и т. п.). Точное количество стейблкоинов неизвестно, поскольку все они выпущены за рубежом. Центральный банк России пока нега-

тивно относится к идее об их эмиссии в нашей стране¹²;

3) токенизированные активы (токены)¹³ представляют собой цифровые аналоги монет. Они применяются для закрепления за владельцем некоторых прав. Такого рода токены могут выполнять различные функции: а) аналоги долговых ценных бумаг; б) электронное воплощение акций; в) подтверждение права на получение определенного товара или услуги и т. д.¹⁴

Различают четыре основных способа получения ВА.

Первый – *майнинг* – это деятельность, в результате которой может осуществляться добыча ВА, а также получение ВА в качестве вознаграждения за проведение транзакций, которая сопровождается ресурсоемкими вычислениями¹⁵.

Второй – *приобретение* на так называемых «криптовбиржах»¹⁶ – юридических лиц с лицензией национального регулятора на данную деятельность. На торговой площадке авторизованной компании осуществляется свободная купля-про-

⁵ Swiss Financial Market Supervisory Authority. URL: <https://www.finma.ch/en>

⁶ SEC. URL: <https://www.sec.gov>

⁷ La Comisión Nacional del Mercado de Valores. URL: <https://www.cnmv.es/portal/home.aspx>

⁸ См., например: *Бирюков П. Н.* Регулирование цифровых валют в Швейцарии // К упрочению правопорядка в мире на основе Устава ООН : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 30-летию «Московского журнала международного права» / под ред. А. Н. Вылегжанина ; МГИМО (У) МИД РФ. М. : МГИМО-Университет, 2022. С. 49–61 ; *Бирюков П. Н.* Криптовалюта в Германии // Юридическая наука и практика : Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. № 2 (58). С. 61–64 и др.

⁹ См.: *Satoshi Nakamoto.* Bitcoin : A Peer-to-Peer Electronic Cash System. 2008. 9 p. ; *Chayka K.* What Comes After Bitcoin? // Pacific Standard. 2 July 2013 ; *Guadamuz A., Marsden C.* Blockchains and Bitcoin : Regulatory responses to cryptocurrencies // First Monday. 2015. № 20 (12) и др.

¹⁰ См.: Виды криптовалют : обзор биткойна, альткойнов и токенов. URL: <https://currency.com/ru/vidy-kriptovalyut-obzor-bitkoyna-altkoinov-tokenov> ; Как отличить перспективный альткойн от «мусора»? URL: <https://www.rbc.ru/crypto/news/6357fe9f9a7947d692fb7e7b> и др.

¹¹ См.: *Brooks S., Jurisevic A., Spain M., Warwick K.* A decentralised payment network and stablecoin. URL: <https://web.archive.org/web/20181119111053> ; https://www.havven.io/uploads/havven_whitepaper.pdf ; *Memon Bilal* Guide to Stablecoin : Types of Stablecoins & Its Importance. URL: <https://masterthecrypto.com/guide-to-stablecoin-types-of-stablecoins> ; *Routledge, Bryan and Ariel Zetlin-Jones.* Currency stability using blockchain technology // Society for Economic Dynamics. 2018. Meeting Papers, 2021 ; *Кочергин Д. А., Иванова А. И.* Стейблкоины : классификация, функциональные особенности и перспективы развития // Журнал новой экономической ассоциации. 2022. № 1 (53). С. 100–120.

¹² См.: ЦБ прокомментировал идею создания российского стейблкоина. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2022/07/11/930783-tsb-prokommentiroval-ideyu-sozdaniya>

¹³ См.: Asset Tokenization : What It Is and How It Works. URL: <https://chain.link/education-hub/asset-tokenization> ; Tokenized assets. URL: <https://www.scnsoft.com/blockchain/asset-tokenization#:~:text=Tokenized%20assets%20are%20blockchain-based,and%20cost-effective%20asset%20trading> ; *Федотов А.* Токенизация активов и её влияние на финансовые рынки. URL: <https://digit.nsd.ru/articles/tokenizatsiya-aktivov-i-eye-vliyanie-na-finansovye-rynki> и др.

¹⁴ См.: Что такое токенизированные активы. URL: <https://currency.com/ru/chto-takoe-tokenizirovannye-aktivy> ; Что такое токенизированные акции – и почему за этим будущее инвестиций. URL: <https://quote.rbc.ru/news/article/5ae098a62ae5961b67a1c257> ; Токенизированные активы : объясняем, почему они становятся всё популярнее. URL: <https://myfin.by/stati/view/tokenizirovannye-aktivy-obasnaem-pocemu-oni-stanovatsa-vse-popularnee> ; What is asset tokenization? URL: <https://hedera.com/learning/tokens/what-is-asset-tokenization>

¹⁵ См.: Bitcoin Mining / by J. F. Rankenfield. 2023. URL: <https://www.investopedia.com/terms/b/bitcoin-mining.asp> ; Most Profitable And Easy Coins To Mine – Top Altcoin Mining Picks. URL: <https://captainaltcoin.com/what-altcoins-to-mine> ; *Полякова В. Э.* Правовые аспекты майнинга криптовалюты. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ URL: <https://vc.ru/crypto/616601-reyting-kriptobirzhtop-luchshih-v-2023-abmacrypto> ; <https://blog.bybit.com/post/unveiling-the-bybit-hq-a-message-from-ben-zhou-blta01074aee65cde8> и др.

даже ВА за фиатные деньги и обмен их на другие ВА. При этом используется курсовое соотношение ВА, которое складывается на рынке.

Основные операции, которые совершаются с ВА на криптобиржах, следующие: а) покупка ВА и зачисление их на виртуальный кошелек (далее – ВК); б) продажа ВА из ВК; в) ввод/вывод ВА на счет инвестора, открытый криптобиржей¹⁷. Комиссии бирж зависят от типа операций. Поскольку все действующие в России криптобиржи пока зарегистрированы за рубежом, получить от них российским правохранителям необходимую информацию составляет большую проблему¹⁸. Кроме того, нужно понимать, что криптобиржи ненадежны. Так, криптобиржа BlockFi¹⁹ аккумулировала депозиты пользователей в криптовалюте на сумму около до 20 млрд долл. и выдавала под их залог кредиты, в том числе разорившейся криптобирже FTX. Теперь у BlockFi задолженность перед более чем 100 000 кредиторов. В ноябре 2022 г. FTX подала заявление о банкротстве. Глава криптобиржи Сэм Бэнкман-Фрид ушел в отставку и написал в своем аккаунте, что ему «очень жаль»²⁰. Самые хитрые инвесторы стали быстро выводить активы с биржи (за три дня на сумму около 6 млрд долл.) и продавать ее токены, после чего они резко обесценились.

Третий – покупка ВА, которая может осуществляться:

1) непосредственно у их владельцев без участия посредников²¹;

¹⁷ См.: Brett S. Cloud Money : Cash, Karte oder Krypto: Warum die Abschaffung des Bargelds unsere Freiheit gefährdet. Penguin Random House, München 2022 ; Hosp J. Kryptowährungen. Bitcoin, Ethereum, Blockchain, ICOs & Co. einfach erklärt. FinanzBuch, München 2018 и др.

¹⁸ См.: Литвишко П. А. Юрисдикционные и международно-правовые аспекты обеспечительных и конфискационных мер в отношении виртуальных активов // Законность. 2021. № 3. С. 8–14 ; Фазилев Ф. М. Риски применения виртуальных активов в отмывании денег // Финансовое право. 2022. № 3. С. 35–36 и др.

¹⁹ См.: Криптовалютная компания из США BlockFi подала заявление о банкротстве. URL: <https://www.forbes.ru/finansy/481727-kriptovalutnaa-kompania-iz-ssa-blockfi-podala-zaavlenie-o-bankrotstve>

²⁰ См.: FTX объявила о банкротстве, Бэнкман-Фрид ушел в отставку. URL: <https://ru.beincrypto.com/ftx-obyavila-o-bankrotstve-2>

²¹ См.: Мониторинг «РБК-Крипто» добавил поиск обменов с наличными по всему миру. URL: https://www.rbc.ru/crypto/news/64b654299a79474a6f978113?from=materials_on_subject

2) в криптообменниках, терминалах и на сайтах, предоставляющих услуги по обмену ВА на фиатные деньги²² (в том числе в анонимных сетях и т. д.).

Хранение информации о приобретенных ВА может осуществляться как на ВК пользователя, открытого им самим (например, Bitcoin), так и на ВК, созданных криптобиржей либо организацией-эмитентом ВА²³.

Четвертый – приобретение инвестиционных продуктов, основанных на ВА. На рынок пришли институциональные инвесторы, появились финансовые инструменты, привязанные к ВА – токены²⁴. Токены представляют собой запись в регистре, распределенную в блокчейн-цепочке. Управление токеном реализуется с помощью смарт-контракта, в котором записаны значения остатков на счетах держателей токенов и который предоставляет возможность перевода токенов с одного счета на другой. Получить доступ к токenu можно через специальные приложения, которые используют схемы электронной подписи.

Различают два вида токенизированных активов:

а) взаимозаменяемые токены – они равноценны (как акции одной компании на фондовом рынке)²⁵;

б) невзаимозаменяемые токены²⁶. Например, так называемые NFT с уникальными идентификаторами и привязанным контентом. Стоимость

²² См.: <https://vc.ru/crypto/726824-a-eto-legalno-i-drugie-voprosy-pro-obmennik-kriptoalyut>; <https://www.forbes.ru/investicii/484349-treugol-niki-v-siti-kak-rossiane-teraut-svoi-den-gi-v-kriptoobmennikah>

²³ См.: Rash Wayne. Crypto-Currency Exchanges, Coin Offerings Facing Likely SEC Regulation. URL: <https://www.eweek.com/big-data-and-analytics/crypto-currency-exchanges-coin-offerings-facing-likely-sec-regulation>; Best Crypto Exchanges : Buy and Sell Bitcoin, Ether and More. URL: <https://www.cnet.com/personal-finance/investing/crypto/best-crypto-exchanges>

²⁴ См.: Что такое токен и чем он отличается от монеты. Простыми словами. URL: <https://www.rbc.ru/crypto/news/63dbefd29a79477dedd4b62c>

²⁵ См.: Взаимозаменяемые и невзаимозаменяемые токены (NFT) : в чем разница? URL: <https://mpost.io/ru/fungible-vs-non-fungible-tokens-nft-what-is-the-difference/>

²⁶ См.: Что такое NFT-токены. И при чем тут Бэнкси. URL: <https://www.rbc.ru/crypto/news/6040cd429a7947281adb5a94> ; Не Взаимозаменяемые Токены (NFTs): Полное Руководство. URL: <https://101blockchains.com/ru/не-взаимозаменяемые-токены-nft/>

двух NFT-токенов одного вида может существенно отличаться.

Рассмотрим вопрос статуса ВА в международном праве и национальном законодательстве.

Необходимо различать следующие элементы правового статуса ВА: майнинг ВА; владение ВА; распоряжение ВА.

В разных государствах в отношении каждого правомочия регулирование осуществляются по-разному и поэтому и требует отдельного изучения²⁷.

В международном праве в настоящее время глобальный подход к регулированию ВА окончательно не сформирован. Статус ВА урегулирован мозаично как обязательными актами (Гаагской конвенцией о правопорядке, применимому к определенным правам на ценные бумаги²⁸, Директивой ЕС о финансовых рынках²⁹, Регламентом ЕС о центральных депозитариях ценных бумаг³⁰ и др.), так и мягким правом (документами Базельского комитета³¹, ОЭСР³² и др.). При

²⁷ См.: Бирюков П. Н. Статус криптовалют в Российской Федерации, Германии и Швейцарии // Байкальские компаративистские чтения : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Иркутск, 22–23 апреля 2022 г. / отв. ред. И. А. Минникес. Иркутск : Изд. дом БГУ, 2022. С. 129–133 ; Криптовалюты и блокчейн как атрибуты новой экономики. URL: <https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/704/Doklad> и др.

²⁸ Übereinkommen über die auf bestimmte Rechte an intermediärverwahrten Wertpapieren anzuwendende Rechtsordnung. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2017/185/de>

²⁹ Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EG und 2011/61/EU Text von Bedeutung für den EWR // OJ L 173. 12.6.2014. P. 349–496.

³⁰ Verordnung (EU) № 909/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 zur Verbesserung der Wertpapierlieferungen und -abrechnungen in der Europäischen Union und über Zentralverwahrer sowie zur Änderung der Richtlinien 98/26/EG und 2014/65/EU und der Verordnung (EU) № 236/2012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32014R0909>

³¹ The Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision. URL: <https://www.bis.org/press/p100111.htm#:~:text=Heads%20of%20Supervision,The%20Group%20of%20Central%20Bank%20Governors%20and%20Heads%20of%20Supervision,member%20jurisdictions%20as%20the%20Committee>

³² Crypto-Asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standard. URL: [https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/crypto-asset-](https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/crypto-asset-reporting-framework-and-amendments-to-the-common-reporting-standard.htm)

этом необходимо учитывать неодинаковое участие государств в различных документах универсального и регионального характеров, что делает крайне затруднительным выработку общих подходов.

К примеру, закон «О принятии федерального закона к изменениям в технологии распределенного электронного реестра»³³ определил правила регистрации и обмена цифровых активов в Швейцарии. Торговля правами на них производится через электронные реестры. Одно из центральных нововведений – это лицензия на торговые системы блокчейна.

Закон Германии об электронных ценных бумагах³⁴ разрешает их выпуск на предъявителя с использованием инновационных технологий. Закон устанавливает правовую основу для торговли правами через реестры ЭЦБ и добавляет новый вид лицензий.

В России был разработан ряд законов, подзаконных нормативных актов и корпоративные правила, которые предусматривали: а) ужесточение правил противодействия легализации преступных доходов; б) усиление прозрачности операций в банках, идентификации их активов и установления реальных владельцев; в) установление обязательности риск-ориентированного подхода при отслеживании операций и т. д.³⁵

В части использования ВА государства практикуют различные подходы:

1) для стейблкоинов и токенизированных активов. Иностранные государства активно регулируют их эмиссию и применение в гражданском обороте. Так, Швейцарская служба по над-

[reporting-framework-and-amendments-to-the-common-reporting-standard.htm](https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/crypto-asset-reporting-framework-and-amendments-to-the-common-reporting-standard.htm)

³³ Bundesgesetz zur Anpassung des Bundesrechts an Entwicklungen der Technik verteilter elektronischer Register. URL: <https://perma.cc/P9EC-PTUV>

³⁴ Gesetz zur Einführung von elektronischen Wertpapieren 2021. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/ewpg/index.html>

³⁵ См. подробнее: Бирюков П. Н. Имплементации документов ФАТФ в правовой системе РФ // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2023. № 2 (62). С. 118–125 ; Андреева Е. М. Некоторые компоненты выпуска и оборота цифровых валют в Российской Федерации // Банковское право. 2023. № 1. С. 12–18 ; Корнеев А. Запрет криптовалюты в России : насколько это реально и к чему готовиться // РБК. 2023. 20 января.

зору за финансовыми рынками (FINMA)³⁶, Германская Федеральная служба финансового надзора (BaFin)³⁷, Комиссия по ценным бумагам и биржам США³⁸ активно способствуют развитию рынка ВА, но жестко контролируют исполнение нормативных правил;

2) для криптовалют. В отношении платежей криптовалютой все больше ведущих стран вводит прямой запрет. В некоторых странах данная область пока находится в «серой» зоне, но с большой вероятностью можно ожидать дальнейшего ужесточения правил.

В части торговли криптовалютой в ряде стран действует запрет, другие страны разрешают работу криптобирж, но планомерно ужесточают требования в области борьбы с отмыванием денег и требуют подробную отчетность. Интересно, что в КНР после жестких запретов 1 июня 2023 г. оборот криптовалюты был легализован. Розничные инвесторы получили право работать с ней, а криптобиржи должны получать лицензии поставщика услуг ВА³⁹.

В части регулирования инвестиций в криптовалюте регуляторы ведущих стран либо вводят запреты, либо советуют гражданам не инвестировать в такие инструменты.

Что право России говорит о ВА? Сейчас ВА отражены во всех отраслях права⁴⁰:

1) Гражданское право. Гражданский кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные Российской Федерации»:

а) считают ВА *видом имущества*;

б) не рассматривают криптовалюту как средство платежа и *запрещают российским компаниям и гражданам принимать ее в оплату товаров, работ, услуг*;

2) валютное право: в соответствии с Федеральным законом от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» криптовалюта *не считается ни валютой, ни валютными ценностями*;

3) налоговое право содержит достаточно много положений, касающихся ВА:

а) законно полученную криптовалюту и транзакции с ней нужно *декларировать* – граждане должны подать налоговую декларацию по форме 3-НДФЛ за предыдущий год;

б) индивидуальные предприниматели и юрлица, применяющие упрощенную систему налогообложения, должны подробно *документировать* операции с криптовалютой. Они могут использовать лишь ограниченный перечень расходов для целей налогообложения. При этом расходы на покупку криптовалюты могут быть оспорены налоговыми органами;

в) за неуплату налогов на операции с криптовалютой также установлена *ответственность* в виде штрафа в размере 20 % суммы неуплаченного налога в случае совершения неумышленного деяния и 40 % от суммы неуплаченного налога, если в действиях будет установлен умысел (ст. 122 Налогового кодекса РФ);

г) если неуплаченная сумма НДФЛ за три финансовых года превысит 2,7 млн руб., гражданин привлекается к *уголовной ответственности* (ч. 1 ст. 198 Уголовного кодекса РФ, вплоть до лишения свободы на срок до года). Если неуплаченная сумма за три года превысит 13 млн руб., предусмотрено наказание лишение свободы на срок до трех лет (ч. 2 ст. 198 Уголовного кодекса РФ);

4) административное право. Среди многочисленных проблем в данной сфере наиболее острой является следующая. Лица, замещающие должности государственной (муниципальной) службы, обязаны *представлять сведения о своих доходах и расходах*, супругов и несовершеннолетних детей, в том числе и в ВА (федеральные законы от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соот-

³⁶ См.: Бирюков П. Н. Криптовалюта в Германии.

³⁷ См.: Бирюков П. Н. Регулирование цифровых валют в Швейцарии.

³⁸ См.: Crypto Assets and Cyber Enforcement Actions. URL: <https://www.sec.gov/spotlight/cybersecurity-enforcement-actions>

³⁹ URL: <https://vc.ru/u/660056-lands-platform/708520-s-1-iyunya-kitay-razreshaet-kriptovalyutu>

⁴⁰ См.: Генералов А. В. Особенности правового положения криптовалют и связанных с ним майнинга и криптобирж в России: актуальные проблемы и способы их решения // Арбитражный и гражданский процесс. 2022. № 12. С. 3–7; Как облагается НДФЛ продажа криптовалюты? // Азбука права: электрон. журнал 2023; Кузьменков М. Ю. Правовое регулирование трансграничного оборота цифровых активов: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2022. 179 с. и др.

ветствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и др.). Указанным в этих законах лицам запрещено иметь в собственности или использовать ВА, выпущенные за рубежом (т. е. все).

Большое внимание уделено ВА в сфере борьбы с преступностью.

К примеру, в 2019 г. о ВА высказался Верховный Суд РФ. Согласно изменениям, внесенным в постановление Пленума Верховного суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях», передача цифровых прав, внесение средств в «цифровой кошелек» может рассматриваться в качестве взятки. В соответствии с изменениями, внесенными в постановление Пленума Верховного Суда РФ от 7 июля 2015 г. «О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем», ВА может быть предметом преступления по ст. 174 и 174.1 Уголовного кодекса РФ.

Активно участвует в имплементации норм о ВА и Генпрокуратура РФ. Можно назвать, к примеру, указание Генпрокуратуры России от 31 августа 2020 г.⁴¹, в котором регламентированы меры по организации в органах прокуратуры работы по возвращению активов из-за рубежа. Приказ Генпрокуратуры России от 10 октября 2022 г. № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции» особо указывает на факты владения чиновниками и их родственниками ВА и цифровой валютой⁴². Согласно данному приказу, прокуроры должны: а) обращаться в суд с заявлением о взыскании в доход Российской Федерации соответствующих денежных сумм; б) взаимодействовать с иными органами/организациями в ходе

⁴¹ См.: О мерах по организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по возвращению активов из-за рубежа : указание Генпрокуратуры России от 31 августа 2020 г. № 442/35. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents/normative-act>

⁴² URL: [https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_428738/#:~:text=N%20581%20\(ред.,от%2019.04.2023\)%20Об%20осуществлении%20прокурорского%20надзора%20и%20реализации,полномочий%20в%20сфере%20противодействия%20коррупции](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_428738/#:~:text=N%20581%20(ред.,от%2019.04.2023)%20Об%20осуществлении%20прокурорского%20надзора%20и%20реализации,полномочий%20в%20сфере%20противодействия%20коррупции)

осуществления контроля за расходами, в том числе в случае выявления признаков преступления, административного или иного правонарушения.

Не меньше внимания уделяется ВА в уголовном процессе и криминалистике⁴³.

Изменилось отношения к ВА и у Центрального банка России (далее – ЦБ России).

Во-первых, Минфин России и ЦБ России согласовали законопроект, регулирующий трансграничные расчеты в криптовалюте. С его принятием станет ясно: а) как можно будет приобрести криптовалюту; б) что можно с ней делать; в) как можно будет осуществлять трансграничные расчеты с ее помощью. Скорее всего, будет назначен единый оператор обмена криптовалютой – организация с госучастием и лицензией ЦБ России.

Во-вторых, появились криптоматы для обмена фиатных денег на криптовалюту и обратно. В криптоматах можно конвертировать виртуальную валюту в фиатную и получить ее либо в безналичном виде на банковский счет, либо в наличном виде. При этом может быть ограничение по объему и видам снимаемой наличной валюты. Например, в российских криптоматах снять наличные нельзя, только на карту или на счет.

В-третьих, оплату поставок российского программного обеспечения за рубеж планируют перевести на расчеты в криптовалютах. Ассоциация разработчиков отечественного программного обеспечения под эгидой Минфина России и ЦБ России подготовила дорожную карту по поддержке экспорта софта. Чтобы снять ограничения с оплаты при сделках с зарубежными заказчиками, а также снизить издержки при их проведении, нужно проработать возможность

⁴³ См.: *Титов А. А., Васюков В. Ф.* Процессуальные и тактические проблемы изъятия электронных носителей и копирования информации при расследовании преступлений с использованием криптовалюты // *Российский следователь.* 2023. № 2. С. 23–27 ; *Перов В. А.* Электронные следы при расследовании уголовных дел о преступлениях с использованием криптовалют // *Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации.* 2020. № 4 (26). С. 108–111 ; *Судницын А. Б., Молоков В. В.* Отдельные возможности получения и использования сведений об операциях с криптовалютой при раскрытии и расследовании преступлений // *Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России.* 2019. № 2 (89). С. 213–221 и др.

использования альтернативных решений путем установки экспериментальных правовых режимов. В качестве одной из мер поддержки ИТ-экспорта предлагаются также отмена или упрощение валютного контроля для ИТ-компаний.

Таким образом, виртуальные активы стали частью материального права. Правовое регулирование статуса ВА постоянно развивается и усложняется. В этой связи необходимо активизировать исследования в данной сфере и использовать достижения других государств.

Библиографический список

Международные договоры и документы международных организаций

Übereinkommen über die auf bestimmte Rechte an intermediärverwahrten Wertpapieren anzuwendende Rechtsordnung. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2017/185/de>

Рекомендации ФАТФ. URL: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/recommendations/pdf/FATF%20Recommendations%202012.pdf.core-download.inline.pdf>

Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EG und 2011/61/EU Text von Bedeutung für den EWR // OJ L 173. 12.6.2014. P. 349–496.

Verordnung (EU) № 909/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 zur Verbesserung der Wertpapierlieferungen und -abrechnungen in der Europäischen Union und über Zentralverwahrer sowie zur Änderung der Richtlinien 98/26/EG und 2014/65/EU und der Verordnung (EU) № 236/2012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32014R0909>

The Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision. URL: <https://www.bis.org/press/p100111.htm#:~:text=Heads%20of%20Supervision,The%20Group%20of%20Central%20Bank%20Governors%20and%20Heads%20of%20Supervision,member%20jurisdictions%20as%20the%20Committee>

Crypto-Asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standard. URL: <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/crypto-asset-reporting-framework-and-amendments-to-the-common-reporting-standard.htm>

Нормативные акты РФ и иностранных государств

О мерах по организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по возвращению активов из-за рубежа : указание Генпрокуратуры России от 31 августа 2020 г. № 442/35. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents/normative-act>

Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции : приказ Генпрокуратуры России от 10 октября 2022 г. № 581. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_428738/#:~:text=N%20581%20\(ред.,от%2019.04.2023\)%20Об%20осуществлении%20прокурорского%20надзора%20и%20реализации,полномочий%20в%20сфере%20противодействия%20коррупции](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_428738/#:~:text=N%20581%20(ред.,от%2019.04.2023)%20Об%20осуществлении%20прокурорского%20надзора%20и%20реализации,полномочий%20в%20сфере%20противодействия%20коррупции)"

Bundesgesetz zur Anpassung des Bundesrechts an Entwicklungen der Technik verteilter elektronischer Register. URL: <https://perma.cc/P9EC-PTUV>.

Gesetz zur Einführung von elektronischen Wertpapieren 2021. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/ewpg/index.html>

Литература на русском языке

Андреева Е. М. Некоторые компоненты выпуска и оборота цифровых валют в Российской Федерации // Банковское право. 2023. № 1. С. 12–18

Бирюков П. Н. Валютное право : учебник. М. : Кнорус, 2022. 226 с.

Бирюков П. Н. Криптовалюта в Германии // Юридическая наука и практика : Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. № 2 (58). С. 61–64.

Бирюков П. Н. Имплементации документов ФАТФ в правовой системе РФ // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2023. № 2 (62). С. 118–125.

Бирюков П. Н. Криптовалюта в Германии // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. № 2 (58). С. 61–64.

Бирюков П. Н. Статус криптовалют в Российской Федерации, Германии и Швейцарии // Байкальские компаративистские чтения : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Иркутск, 22–23 апр. 2022 г. / отв. ред. И. А. Минникес. Иркутск : Изд. дом БГУ, 2022. С. 129–13.

Бирюков П. Н. Регулирование цифровых валют в Швейцарии // К упрочению правопорядка в мире на основе Устава ООН : материалы Междунар.

науч.-практ. конф., посвященной 30-летию «Московского журнала международного права» (Москва, 20–21 октября 2021 г.) / под ред. А. Н. Вылегжанина ; МГИМО (У) МИД РФ. М. : МГИМО-Университет, 2022. С. 49–61.

Валютное право : учебник для академического бакалавриата / под ред. Ю. А. Крохиной. 9-е изд. М. : Юрайт, 2021. 440 с.

Виды криптовалют : обзор биткойна, альткоинов и токенов. URL: <https://currency.com/ru/vidy-kriptoalyut-obzor-bitkoina-altkoinov-tokenov>

Взаимозаменяемые и невзаимозаменяемые токены (NFT) : в чем разница? URL: <https://mpost.io/ru/fungible-vs-non-fungible-tokens-nft-what-is-the-difference>

Генералов А. В. Особенности правового положения криптовалют и связанных с ним майнинга и криптобирж в России : актуальные проблемы и способы их решения // Арбитражный и гражданский процесс. 2022. № 12. С. 3–7.

Как облагается НДФЛ продажа криптовалюты? // Азбука права: электронный журнал. 2023.

Корнеев А. Запрет криптовалюты в России : насколько это реально и к чему готовиться // РБК. 2022. 20 января.

Кочергин Д. А., Иванова А. И. Стейблкоины : классификация, функциональные особенности и перспективы развития // Журнал новой экономической ассоциации. 2022. № 1 (53). С. 100–120.

Криптовалютная компания из США BlockFi подала заявление о банкротстве. URL: <https://www.forbes.ru/finansy/481727-kriptoalutnaa-kompania-iz-ssa-blockfi-podala-zaavlenie-o-bankrotstve>

Криптовалюты и блокчейн как атрибуты новой экономики. URL: <https://eec.eaunion.org/upload/medialibrary/704/Doklad>

Кузьменков М. Ю. Правовое регулирование трансграничного оборота цифровых активов : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2022. 179 с.

Литвишко П. А. Юрисдикционные и международно-правовые аспекты обеспечительных и конфискационных мер в отношении виртуальных активов // Законность. 2021. № 3. С. 8–14.

Лыков А. А. Имплементация рекомендаций группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ) о виртуальных активах : сравнительно-правовая перспектива // Международное уголовное право и международная юстиция. 2019. № 2. С. 28–31.

Мониторинг «РБК-Крипто» добавил поиск обменов с наличными по всему миру. URL: https://www.rbc.ru/crypto/news/64b654299a79474a6f978113?from=materials_on_subject

Не Взаимозаменяемые Токены (NFTs) : Полное Руководство // <https://101blockchains.com/ru/не-взаимозаменяемые-токены-nft>

Перов В. А. Электронные следы при расследовании уголовных дел о преступлениях с использованием криптовалют // Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации. 2020. № 4 (26). С. 108–111.

Полякова В. Э. Правовые аспекты майнинга криптовалюты. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Судницын А. Б., Молоков В. В. Отдельные возможности получения и использования сведений об операциях с криптовалютой при раскрытии и расследовании преступлений // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. 2019. № 2 (89). С. 213–221.

Титов А. А., Васюков В. Ф. Процессуальные и тактические проблемы изъятия электронных носителей и копирования информации при расследовании преступлений с использованием криптовалюты // Российский следователь. 2023. № 2. С. 23–27.

Токенизированные активы : объясняем, почему они становятся всё популярнее. URL: <https://myfin.by/stati/view/tokenizirovannye-aktivy-obasnaem-rosemu-oni-stanovatsa-vse-popularnee>

Что такое токенизированные активы. URL: <https://currency.com/ru/chto-takoe-tokenizirovannye-aktivy>

Фазил Ф. М. Риски применения виртуальных активов в отмывании денег // Финансовое право. 2022. № 3. С. 35–36.

Федотов А. Токенизация активов и ее влияние на финансовые рынки. URL: <https://digit.nsd.ru/articles/tokenizatsiya-aktivov-i-eye-vliyanie-na-finansovye-rynki>

ЦБ прокомментировал идею создания российского стейблкоина. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2022/07/11/930783-tsb-prokomentiroval-ideyu-sozdaniya>

Что такое токенизированные акции – и почему за этим будущее инвестиций. URL: <https://quote.rbc.ru/news/article/5ae098a62ae5961b67a1c257>

Что такое токен и чем он отличается от монеты. Простыми словами. URL: <https://www.rbc.ru/crypto/news/63dbefd29a79477dedd4b62c>

Что такое NFT-токены. И при чем тут Бэнкси. URL: <https://www.rbc.ru/crypto/news/6040cd429a7947281adb5a94>

FTX объявила о банкротстве, Бэнкман-Фрид ушел в отставку. URL: <https://ru.beincrypto.com/ftx-obyavila-o-bankrotstve-2>

Литература на иностранных языках

Asset Tokenization : What It Is and How It Works. URL: <https://chain.link/education-hub/asset-tokenization>

Best Crypto Exchanges : Buy and Sell Bitcoin, Ether and More. URL: <https://www.cnet.com/personal-finance/investing/crypto/best-crypto-exchanges>

Bitcoin Mining / by J. F. rankenfield. 2023. URL: <https://www.investopedia.com/terms/b/bitcoin-mining.asp>

Brett S. Cloud Money : Cash, Karte oder Krypto : Warum die Abschaffung des Bargelds unsere Freiheit gefährdet. Penguin Random House, München, 2022.

Brooks S., Jurisevic A., Spain M., Warwick K. A decentralised payment network and stablecoin. URL: <https://web.archive.org/web/20181119111053> ; https://www.havven.io/uploads/havven_whitepaper.pdf

Chayka K. What Comes After Bitcoin? // Pacific Standard. 2 July 2013.

Crypto ssets and Cyber Enforcement Actions. URL: <https://www.sec.gov/spotlight/cybersecurity-enforcement-actions>

Guadamuz A., Marsden C. Blockchains and Bitcoin : Regulatory responses to cryptocurrencies // First Monday. 2015. № 20 (12).

Hosp J. Kryptowährungen. Bitcoin, Ethereum, Blockchain, ICOs & Co. einfach erklärt. FinanzBuch, München, 2018.

Memon, Bilal Guide to Stablecoin : Types of Stablecoins & Its Importance. URL: <https://masterthecrypto.com/guide-to-stablecoin-types-of-stablecoins>

Most Profitable And Easy Coins To Mine – Top Altcoin Mining Picks. URL: <https://captainaltcoin.com/what-altcoins-to-mine>

Rash Wayne. Crypto-Currency Exchanges, Coin Offerings Facing Likely SEC Regulation. URL: <https://www.eweek.com/big-data-and-analytics/crypto-currency-exchanges-coin-offerings-facing-likely-sec-regulation>

Routledge, Bryan and Ariel Zetlin-Jones. Currency stability using blockchain technology // Society for Economic Dynamics. 2018. Meeting Papers, 2021.

Satoshi Nakamoto. Bitcoin : A Peer-to-Peer Electronic Cash System. 2008. 9 p.

Tokenized assets. URL: <https://www.scnsoft.com/blockchain/asset-tokenization#:~:text=Tokenized%20assets%20are%20blockchain-based,and%20cost-effective%20asset%20trading>

What is asset tokenization? URL: <https://hedera.com/learning/tokens/what-is-asset-tokenization>

Воронежский государственный университет

Бирюков П. Н., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного и евразийского права

E-mail: birukovpn@yandex.ru

Voronezh State University

Biriukov P. N., Doctor of Legal Science, Professor, Head of the Chair of International and Eurasian Law

E-mail: birukovpn@yandex.ru

РАЗВИТИЕ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ПРОМЫШЛЕННЫХ ОБРАЗЦОВ В ЕВРАЗИЙСКОМ РЕГИОНЕ (ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)

Т. М. Гончар

Гродненский государственный университет имени Я. Купала

DEVELOPMENT OF LEGAL PROTECTION OF INDUSTRIAL DESIGNS IN THE EURASIAN REGION (HISTORICAL ASPECT)

T. M. Gonchar

Grodno State University Yanka Kupala

Аннотация: в статье рассмотрены основные источники, принятые в рамках различных интеграционных образований Евразийского региона, посвященные интеллектуальной собственности в контексте развития правовой охраны промышленных образцов. Выявлены недостатки механизма правовой охраны промышленных образцов в условиях функционирования Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС), СНГ, двустороннего сотрудничества, а также иных объединений государств постсоветского пространства. Сделан вывод о целесообразности развития правовой охраны промышленных образцов в контексте функционирования ЕАЭС.

Ключевые слова: промышленный образец, региональная охрана, патентование.

Abstract: the article examines the main sources adopted within the framework of various integration entities of the Eurasian region, devoted to intellectual property in the context of the development of legal protection of industrial designs. The shortcomings of the mechanism of legal protection of industrial designs in the context of the functioning of the EAEU, the CIS, bilateral cooperation, as well as other associations of post-Soviet states have been identified. A conclusion is made about the feasibility of developing legal protection of industrial designs in the context of the functioning of the EAEU

Key words: industrial design, regional protection, patenting.

Договором о Евразийском экономическом союзе учрежден как международная организация региональной экономической интеграции в целях всесторонней модернизации, кооперации и повышения конкурентоспособности национальных экономик¹. Интеллектуальная собственность выступает в качестве самостоятельного направления сотрудничества государств – членов ЕАЭС. Положения о правовой охране промышленных образцов регламентированы в приложении 26 к Договору о ЕАЭС (Протокол об охране и защите прав на объекты

интеллектуальной собственности) (далее – Приложение 26)².

В соответствии со ст. 89 Договора о ЕАЭС государства-члены сотрудничают в области охраны и защиты прав на объекты интеллектуальной собственности для целей гармонизации национального законодательства, а также защиты интересов правообладателей. Согласно ст. 2 Договора о ЕАЭС гармонизация понимается в аспекте сближения законодательства государств-членов, направленного на сходное (сопоставимое) нормативное правовое регулирование вопросов в отдельных сферах.

Однако гармонизированное правовое регулирование охраны промышленных образцов, предусмотренное в праве ЕАЭС в соответствии с согласованной политикой, свидетельствует о недостаточной эффективности данного меха-

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе : [подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс : Республика Беларусь».

² См.: Там же.

низма для решения проблемы негативных последствий территориального характера прав на эти объекты промышленной собственности. Недостатки данного механизма правового регулирования раскрыты в других наших работах³.

Для целей анализа уровня развития правовой охраны промышленного образца в ЕАЭС считаем целесообразным проведение ретроспективного анализа источников Евразийского экономического сообщества (далее – ЕврАзЭС), СНГ, а также двусторонних соглашений Республики Беларусь, позволяющих оценить эффективность ранее принятых правовых норм как основы для развития правового регулирования данных отношений в ЕАЭС. Обращение к этому вопросу связано с участием государств – членов ЕАЭС в СНГ, а также в составе ранее существовавшего ЕврАзЭС.

Принятые ранее нормативные акты ЕврАзЭС, утратившие силу, не решали проблему эффективной правовой охраны промышленного образца. В 2010 г. подписано Соглашение о единых принципах регулирования в сфере охраны и защиты прав интеллектуальной собственности (далее – Соглашение ЕврАзЭС 2010 г.), которое было направлено на унификацию принципов регулирования в сфере охраны и защиты результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации товаров, работ и услуг, охраняемых национальным законодательством⁴. Однако в данном международном договоре не решены вопросы унифицированной охраны промышленных образцов. В соответствии с положениями Соглашения ЕврАзЭС 2010 г. порядок охраны права на промышленный образец определялся на основе правил, закрепленных в законодательстве его государств-членов. Другие ключевые положения правовой охраны промышленных образцов (по-

нятие промышленного образца, условия охраноспособности, процедура оформления прав на промышленный образец, и иные) не предусмотрены в этом источнике.

Сотрудничество государств – участников СНГ также не создало прочную основу для развития нормативной базы о промышленном образце в ЕАЭС.

Вопросы охраны промышленных образцов на территории стран СНГ раскрыты в работах Т. Н. Лакомкиной и Н. Г. Козловой⁵, О. Видякиной и А. Грибанова⁶, однако авторы не рассматривают недостатки правового регулирования вопросов охраны промышленного образца в соответствии с источниками СНГ.

Приведем анализ данной проблемы.

В Соглашении СНГ о мерах по охране промышленной собственности и создании Межгосударственного совета по вопросам охраны промышленной собственности от 12 марта 1993 г. (далее – Соглашение 1993 г.) не содержатся условия охраны промышленных образцов⁷.

В 2010 г. государствами – участниками СНГ принято Соглашение о сотрудничестве в области правовой охраны и защиты интеллектуальной собственности и создании Межгосударственного совета по вопросам правовой охраны и защиты интеллектуальной собственности (далее – Соглашение 2010 г.)⁸. В данном международном договоре не урегулированы вопросы охраны отдельных объектов интеллектуальной собственности, в том числе промышленных образцов.

Проблема недостаточной гармонизации правовой охраны промышленных образцов не решена в положениях Модельного кодекса интеллектуальной собственности для государств –

⁵ См.: Лакомкина Т. Н., Козлова Н. Г. Сравнительные исследования явочной и проверочной систем экспертизы промышленных образцов. М.: Патент, 2007. С. 68.

⁶ См.: Видякина О., Грибанова А. Стратегии интеллектуальная собственность стран – участниц СНГ // Интеллектуальн. собственность. Промышлен. собственность. 2013. № 7. С. 11–19.

⁷ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс : Республика Беларусь».

⁸ См.: Соглашение о сотрудничестве в области правовой охраны и защиты интеллектуальной собственности и создании Межгосударственного совета по вопросам правовой охраны и защиты интеллектуальной собственности : [заключено в г. Санкт-Петербурге 19 ноября 2010 г.]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс : Республика Беларусь».

³ См. подробнее: Гончар Т. М. Правовая охрана промышленных образцов в условиях евразийской интеграции // Право.бу. 2017. № 4. С. 37–42 ; Гончар Т. М. К вопросу о создании евразийской системы правовой охраны промышленных образцов // Юридическая наука и практика : наследие, состояние и перспективы развития : сб. науч. ст. : в 2 ч. Ч. 2 / Гродн. гос. ун-т ; редкол. : С. Е. Чебуранова (гл. ред.) [и др.]. Гродно : ГрГУ, 2018. С. 210–213.

⁴ См.: Соглашение о единых принципах регулирования в сфере охраны и защиты прав интеллектуальной собственности : [заключено в г. Москва 9 декабря 2010 г., утр. силу]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс : Республика Беларусь».

участников СНГ от 7 апреля 2010 г. (далее – Модельный кодекс интеллектуальной собственности)⁹. В ст. 1 этого кодекса предусмотрено обеспечение единообразного регулирования имущественных и связанных с ними личных неимущественных отношений, а также гармонизации законодательства государств – участников СНГ в сфере интеллектуальной собственности¹⁰. Однако в данном источнике не гармонизированы важные положения правовой охраны промышленного образца. В Модельном кодексе интеллектуальной собственности большое количество статей, содержащих отсылки по данным вопросам к другим документам законодательства государств – участников СНГ, например: условия и порядок выдачи патента на промышленный образец (п. 3 ст. 54); перечень имущественных прав (п. 1 ст. 56); досрочное прекращение действия имущественных прав (ст. 58); основания признания прав на промышленный образец недействительными (ст. 61)¹¹.

В Соглашении о формировании и развитии рынка интеллектуальной собственности государств – участников СНГ от 1 июня 2018 г. также отсутствует перечень мероприятий, нацеленных на создание эффективного механизма правовой охраны промышленных образцов¹². В этом международном договоре ведется речь о необходимости создания условий, направленных на формирование и развитие рынка интеллектуальной собственности государств – участников СНГ.

Говоря об отсутствии эффективного регулирования охраны промышленных образцов в нормативных документах СНГ, нельзя не согласиться с точкой зрения А. И. Абдуллина, который ведет речь об ограниченном характере соглашений СНГ по вопросам интеллектуальной собственности¹³. Таким образом, решение вопросов, касающихся прав на промышленные образцы, в

странах постсоветского пространства по-прежнему очень сильно различается в зависимости от территории, что отрицательно сказывается на эффективности взаимной интеграции.

В 2019 г. на территории Евразийского региона был предпринят важный шаг в деле развития интеграции по вопросам правовой охраны промышленных образцов. Рядом государств – участников СНГ был подписан Протокол об охране промышленных образцов к Евразийской патентной конвенции от 9 сентября 1994 г.¹⁴ Данным международным договором предусматривается создание межгосударственной системы охраны промышленных образцов на основе единого евразийского патента, действующего на территории всех участвующих государств. В этот протокол включены две группы норм – материальные и процедурные. Материально-правовым регулированием охвачены такие вопросы, как понятие и условия патентоспособности промышленного образца, право приоритета, объем правовой охраны, срок действия евразийского патента на промышленный образец, права на промышленный образец и др. Процессуальные нормы ориентированы на регламентацию порядка регистрации промышленного образца. Однако данный протокол подписан не всеми участниками СНГ. В частности, к нему не присоединились Узбекистан и Молдова¹⁵.

Двустороннее сотрудничество Республики Беларусь с другими государствами – членами ЕАЭС в области охраны промышленной собственности также не решает исследуемой проблемы. В Соглашении между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о сотрудничестве в области охраны промышленной собственности от 28 марта 1994 г. закреплён принцип взаимного предоставления национального режима¹⁶. Такой же подход установлен в других двусторонних международных договорах Республики Бе-

⁹ См.: Модельный кодекс интеллектуальной собственности для государств – участников СНГ : утв. постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ 7 апреля 2010 г., № 34-6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс : Республика Беларусь».

¹⁰ См.: Там же.

¹¹ См.: Там же.

¹² Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс : Республика Беларусь».

¹³ Абдуллин А. И. Новое российское законодательство и европейский опыт в сфере правовой охраны интеллек-

туальной собственности // Вестник экономики, права и социологии. 2007. № 1. С. 64–69.

¹⁴ URL: https://www.eapo.org/ru/documents/norm/proc_industr_design_protect_ogl.html (дата обращения: 11.09.2023).

¹⁵ См.: Протокол об охране промышленных образцов...

¹⁶ См.: Соглашение о единых принципах регулирования в сфере охраны и защиты прав интеллектуальной собственности : [заключено в г. Москва 9 декабря 2010 г., утр. силу]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс : Республика Беларусь».

ларусь. Например, в ст. 3 Соглашения между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в области охраны объектов промышленной собственности от 19 сентября 2018 г. сказано, что «в области охраны объектов промышленной собственности физические и юридические лица государства одной Стороны будут пользоваться на территории государства другой Стороны теми же правами и преимуществами, которые предоставлены в настоящее время или будут предоставлены законодательством государства другой Стороны его собственным физическим и юридическим лицам, используя те же средства правовой защиты на тех же основаниях и в том же объеме»¹⁷.

Таким образом, рассмотренные источники дают основания полагать, что ранее принятые правовые нормы, касающиеся исследуемой сферы, не сформировали эффективную правовую охрану прав на территории государств, входивших в состав ЕврАзЭС, а также участвующих в СНГ. Решение данной проблемы в нормативных актах ЕврАзЭС, СНГ, двусторонних международных договорах позволило бы ускорить процесс сокращения барьеров на пути движения на рынке ЕАЭС товаров, содержащих промышленные образцы. Считаю целесообразным дальнейшее развитие региональной системы правовой охраны промышленных образцов в рамках ЕАЭС. Полагаем, это будет способствовать более эффективной экономической интеграции в евразийском регионе.

Библиографический список

Абдуллин А. И. Новое российское законодательство и европейский опыт в сфере правовой охраны интеллектуальной собственности // Вестник экономики, права и социологии. 2007. № 1. С. 64–69.

Видякина О., Грибанова А. Стратегии интеллектуальной собственности стран – участниц СНГ // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. 2013. № 7. С. 11–19.

Гончар Т. М. Правовая охрана промышленных образцов в условиях евразийской интеграции // Право.by. 2017. № 4. С. 37–42.

Гончар Т. М. К вопросу о создании евразийской системы правовой охраны промышленных образцов // Юридическая наука и практика : наследие, состояние и перспективы развития : сб. науч. ст. :

в 2 ч. Ч. 2 / Гродн. гос. ун-т ; редкол. : С. Е. Чебуранова (гл. ред.) [и др.]. Гродно : ГрГУ, 2018. С. 210–213.

Договор о Евразийском экономическом союзе : [подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс : Республика Беларусь».

Лакомкина Т. Н., Козлова Н. Г. Сравнительные исследования явочной и проверочной систем экспертизы промышленных образцов. М. : Патент, 2007. 142 с.

Модельный кодекс интеллектуальной собственности для государств участников СНГ : утв. постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ 7 апреля 2010 г. № 34-6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс : Республика Беларусь».

Протокол об охране промышленных образцов к Евразийской патентной конвенции от 9 сентября 1994 г. : [подписан в г. Нур-Султане 9 сентября 2019 г.] // Евразийская патентная организация. URL: https://www.eapo.org/ru/documents/norm/proc_industr_design_protect_ogl.html (дата обращения: 11.09.2023).

Соглашение о мерах по охране промышленной собственности и создании Межгосударственного совета по вопросам охраны промышленной собственности : [заключено в г. Москве 12 марта 1993 г., утр. силу]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс : Республика Беларусь».

Соглашение о сотрудничестве в области правовой охраны и защиты интеллектуальной собственности и создании Межгосударственного совета по вопросам правовой охраны и защиты интеллектуальной собственности : [заключено в г. Санкт-Петербурге 19 ноября 2010 г.]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс : Республика Беларусь».

Соглашение о формировании и развитии рынка интеллектуальной собственности государств – участников СНГ : [заключено в г. Душанбе 1 июня 2018 г.]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс : Республика Беларусь».

Соглашение о единых принципах регулирования в сфере охраны и защиты прав интеллектуальной собственности : [заключено в г. Москва 9 декабря 2010 г., утр. силу]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс : Республика Беларусь».

Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области охраны промышленной собственности : [заключено в г. Минске 20 июля 1994 г.]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс : Республика Беларусь».

¹⁷ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс : Республика Беларусь».

Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в области охраны промышленной собственности : [заключено в г. Таш-

кенте 13 сентября 2018 г.]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс : Республика Беларусь».

Гродненский государственный университет имени Я. Купала

Гончар Т. М., кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права

Grodno State University Yanka Kupala

Gonchar T. M., Candidate of Legal Sciencei, Associate Proffessor of the International Law Department

УДК 342 (476)

СУЩНОСТЬ ПОНЯТИЯ «ФУНКЦИИ ИМИДЖА УЧЕНОГО» И ИХ РОЛЬ В РАЗВИТИИ БРЕНДА УНИВЕРСИТЕТА

М. А. Бабицкая

Белорусский государственный университет информатики и радиоэлектроники

ESSENCE OF THE CONCEPT OF FUNCTIONS OF THE SCIENTIST'S IMAGE AND THEIR ROLE IN STRENGTHENING THE UNIVERSITY BRAND

M. A. Babitskaya

Belarusian State University of Informatics and Radioelectronics

Аннотация: в статье рассматривается понятие функций имиджа ученого, их сущность и роль в развитии бренда университета. Имидж ученого в университете и в академической макросреде создает его рейтинг и выполняет определенные функции, преобразующие результаты его деятельности и оказывающие влияние на развитие бренда университета. Изучение роли имиджа ученого в оценке деятельности университета позволило выявить и обозначить следующие функции имиджа: развитие профессиональной идентичности ученого, обеспечение прозрачности в академической среде, продвижения в мировых рейтингах университетов. Качественное выполнение имиджевых функций ученым влияет на репутацию университета и достижение стратегических целей в сфере образования и науки. Следует признать высокую важность и значимость данного рода общественных отношений, требующих самостоятельного правового регулирования. **Ключевые слова:** функции, имидж, ученый, правовой статус, бренд, университет, правовое регулирование.

Abstract: the article examines the concept of scholar image functions, their essence and role in the development of the university brand. The image of a scientist in the university and in the academic macro environment creates its rating. The image of a scholar performs certain functions that transform the results of his activities and have an impact on the development of the university brand. The study of the role of a scientist's image in evaluating the performance of a university allowed us to identify and outline such functions of image as: development of professional identity of a scientist, ensuring transparency in the academic environment, promotion in the world university rankings. The high-quality performance of image functions by scientists affects the reputation of the university and the achievement of strategic goals in the field of education and science. It should be recognized the high importance and significance of this kind of social relations, requiring independent legal regulation. **Key words:** functions, image, scientist, legal status, brand, university, legal regulation.

Центральное место в развитии высшего образования и науки принадлежит профессорско-преподавательскому составу, правовой статус которого определен в Кодексе Республики Беларусь об образовании¹. Для лиц, желающих полу-

чить высшее образование, при принятии решения о выборе места обучения решающим фактором является уровень профессиональной компетентности профессорско-преподавательского состава в университете наряду с такими факторами, как приемлемость стоимости образования, условий обучения и проживания.

¹ Кодекс Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 г. № 243-З : с измен. и доп. по состоянию

Научно-педагогический опыт преподавателей с серьезным статусом ученого в действительности является объектом интереса у студентов и слушателей университета, в том числе иностранных граждан и обеспечивает высокий уровень доверия. Вместе с тем, одним из стимулов повышения конкурентоспособности университета является стремление создать наилучшие условия для удовлетворения потребностей обучающихся в качественном образовании. Решение задачи повышения конкурентоспособности университета оказывает влияние и на активизацию экспорта образовательных и научно-исследовательских услуг, получение грантов, привлечение инвестиций.

Профессорско-преподавательский состав и научные сотрудники университета являются акторами образовательных и научных услуг. В сознании потенциальных и реальных студентов залогом высокого качества высшего образования является привлекательный, благоприятный имидж научных и педагогических работников кафедры, факультета, университета, в котором они обучаются. Здесь важны все атрибуты сконструированного образа научного и педагогического работника: авторитет ученого, репутация и узнаваемость в академических кругах, ассоциации с направлениями науки и учебными дисциплинами, мнение общественности о преподавательской деятельности и ее результатах. В целом статус университета тем выше и существенней, чем больше там работает преподавателей со статусом, характерным для академической среды: должность, ученая степень и звание, занятость в исследованиях, уровень публикаций, участие в организации и проведении научных мероприятий, опыт научного руководства и организаторской деятельности в сфере науки, образовательной и воспитательной работы. Предполагается, что имидж ученого не нуждается в правовом регулировании, он складывается стихийно, зависит от продолжительности работы в университете. Многие считают, что положительное мнение о каждом работнике кафедры – у руководства и коллег – сформировано в определенной степени и этого достаточно.

Имидж ученого предполагает прочную связь имени с исследованиями. Другими словами, когда при упоминании имени ученого слушатели (собеседники) сразу понимают, о какой об-

ласти научных интересов идет речь, и наоборот, при назывании предметной области можно легко вспомнить ученых, которые в этой области работают – тогда говорят о высоком рейтинге ученого. Для преподавателей и ученых из высшей школы, которые обладают такими профессиональными качествами, как динамика реагирования на развитие научных и социальных процессов вокруг него, способность к деловым и научным коммуникациям, умение распознавать особенности на ранних стадиях исследования и прогнозировать результат, стремление ставить научные интересы выше собственных и добиваться высоких результатов, важно, чтобы формирование и поддержание собственного профессионального имиджа и имиджа университета являлось целенаправленным, организованным процессом. Различные характеристики особенностей профессионального имиджа современного ученого рассматриваются в трудах Н. Ф. Анохиной, С. М. Анохина, Е. А. Дагаевой, Т. И. Жукова, Н. К. Иконниковой, В. В. Нурмухаметовой, В. Л. Сидоровой, В. И. Тищенко, И. П. Чертыкова и др. В большинстве исследований авторы прямо или косвенно задаются вопросом, насколько общественно значимым является понятие имиджа.

Чертыкова И. П. в своей попытке очертить смысловые рамки понятия «имидж», считает, что то, внутри «рамки» актуально для группового сознания, – это и есть имидж. При этом на имидже, как правиле, фокусируется общественное сознание².

По мнению Н. Ф. Анохиной, С. М. Анохина, особого внимания заслуживают тенденции образа, который создает себе ученый в виртуальной среде, например, профессора-бизнесмена или вузовского преподавателя-исследователя и т. д.³

Е. А. Дагаева уделяет особое внимание коммуникативной природе ученых с серьезным имиджем. Имидж автор интерпретирует как социальный конструкт, проявляющий себя на

² См.: Чертыкова И. П. Социально-психологическая природа имиджа // Вестник Красноярского государственного педагогического университета им. В. П. Астафьева. 2015. № 3(33). С. 134–137.

³ См.: Анохина Н. Ф., Анохина С. М. Создание образа ученого на сайте университета с помощью персональных данных // Образовательные технологии. 2016. № 2. С. 102–105.

когнитивном и эмоционально-оценочном уровне, нацеленный на контакт с заинтересованной аудиторией. Без аудитории, на которую была бы направлена коммуникация ученого, невозможно формирование его имиджа⁴.

В способности к коммуникации проявляются такие динамичные характеристики имиджа, как гибкость, изменчивость, активность его обладателя. Мысль о важной роли коммуникации при создании имиджа ученого подчеркивают в своих работах также Т. И. Жукова, В. И. Тищенко. Особое внимание авторы обращают на то, что общение ученых осуществляется вне зависимости от географических и временных барьеров. Такое общение содержит сетевобразующий фактор, так как способствует появлению профессиональных, исследовательских виртуальных, или сетевых, научных сообществ, и завязано на общих предметных научных интересах⁵.

Созданию условий для предметного общения ученых способствуют социальные научные сети: ResearchGate, Mendeleev, LinkedIn, Loop, SciProfiles, Scienseeker, SciPeople и др. Совместная работа в научных сообществах и коллаборациях, созданных в социальных сетях, положительно воздействует на развитие исследовательского потенциала, особенно для молодых ученых, формирующих авторитет в науке. Так, в Белорусском государственном университете информатики и радиоэлектроники (далее – БГУИР) 25 % преподавателей зарегистрированы в различных научных социальных сетях, из них: 69 % – кандидаты наук, 18 % – преподаватели, не имеющие ученой степени и звания, в возрасте от 27 до 50 лет и только 13 % – доктора наук в возрасте до 70 лет.

Полагаем, что имидж ученого создает его рейтинг как в университете, так и в академической среде в целом. Отсюда следует, что имидж ученого выполняет определенные функции, преобразующие результаты его деятельности и влияющие на корпоративный имидж и бренд университета.

⁴ См.: Дагаева Е. А. Имидж как социально-коммуникативный феномен : методология изучения // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2014. № 1 (19). С. 43–47.

⁵ Жуков Т. И., Тищенко В. И. Сетевые научные сообщества в Рунете : типология и практика // Социальные сети и виртуальные сетевые сообщества : сб. науч. тр. М., 2013. С. 248–271.

Сущность понятия «функции имиджа ученого» заключается именно во влиянии имиджа преподавателей и научных сотрудников на развитие бренда университета с помощью транспарентных показателей результатов научного труда, репутации ученых, мнения академической среды и общественности об их деятельности, повышения узнаваемости университета в мировой академической среде. Исходя из данного определения можно обозначить такие функции имиджа ученого, как развитие профессиональной идентичности ученого, обеспечение прозрачности в академической среде, продвижения в мировых рейтингах университетов.

Профессиональная идентичность ученого как механизм формирования чувства тождественности самому себе, по мнению В. В. Нурмухаметовой, приходит в действие, когда он ощущает эффективность собственной деятельности, ее значимость для окружения, общественное признание своих заслуг, предпосылки для повышения собственного социального статуса⁶. Н. К. Иконникова рассматривает профессиональную идентичность как сложную систему – конструкцию, включающую в себя роли, знания, оценки, эмоциональные состояния субъекта научной деятельности. В качестве примера приводит такие зрелые профессиональные и организационные качества ученого, как готовность и желание подтверждать свой статус в науке, делать научные публикации, привлекать к исследованиям коллег и сотрудников, осуществлять поиск финансирования для осуществления научно-исследовательских проектов⁷.

Ученый с положительной профессиональной идентичностью обладает деловыми и социальными связями в глобальном академическом сообществе, благодаря которым получает необходимую информацию, поддержку коллег, предложения о сотрудничестве, а его личностные качества облегчают адаптацию в инокультурной среде. Целесообразно полагать, что

⁶ См.: Нурмухаметова В. В. Проблемы идентичности преподавателей высшей школы (социально-философский аспект) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2016. № 12. Ч. 1. С. 135–137. URL: <https://www.gramota.net/materials/3/2016/12-1/37.html>

⁷ См.: Иконникова Н. К. Человек в мире вещей : проблема присвоения вещной среды // Вопросы социальной теории : научный альманах. 2010. Т. 4. Человек в поисках идентичности. С. 344–354.

функция достижения профессиональной идентичности реализуется в руководстве научной школой, научными проектами, продуктивной публикационной активности, стремлении к повышению статуса (получение должности, присвоение ученых степеней и званий, публикации в высокорейтинговых научных журналах).

Анализ публикационной активности ученых в БГУИР показал, что более трети его работников с ученой степенью имеют публикации с высокими научными показателями в изданиях наукометрических баз данных Scopus и Web of Science (далее – WoS). За пятилетний период (2018–2022 гг.) среди авторов публикаций, выполненных в соавторстве с учеными из БГУИР и размещенных в мировых наукометрических базах, больше половины в качестве основных вкладчиков (Scientific Leadership или первых авторов) являются авторы из БГУИР, в частности 75 % первых авторов публикаций в коллаборации – в базе Scopus и 69 % – в базе WoS.

При оценке достижений научно-исследовательской деятельности каждого отдельного работника, научной коллаборации, университета в целом особое значение приобретает прозрачность результатов. Согласно определению, прозрачность (транспарентность) – это доступность качеств объекта для наблюдения извне сторонними пользователями. О. Н. Волкова, исследуя феномен прозрачности в академической среде, приходит к выводу, что измеримой ее делает квантификация, которая владеет средствами вычисления прозрачности. Квантификация предполагает измерение всех качеств объектов посредством чисел, шкал, графиков, таблиц, где работают инструменты количественной оценки результативности научных изысканий⁸. Так, для определения продуктивности научной публикации рассчитываются индексы цитирования, позиции в рейтингах, которые позволяют наблюдать, различать, сравнивать объекты и выносить определенные решения по ним. Имидж ученого посредством функции обеспечения прозрачности в академической среде укрепляется в соответствии с индексами Хирша его работ и импакт-факторами журналов, в которых они опубликованы. В БГУИР среди публикующихся

в изданиях Scopus педагогических и научных работников 42 % имеют научные статьи в журналах I квартиля. Из них – более половины (58 %) – научные сотрудники (работники научно-исследовательской части), остальные – преподаватели кафедр БГУИР.

Оценка академической транспарентности имеет важное значение при формировании характеристик бренда университета. В качестве примера рассмотрим данные о количестве цитирований публикаций в изданиях WoS девяти университетов Республики Беларусь (табл. 1).

Таблица 1

Цитирование публикаций в изданиях WoS

Университет	Количество цитирований за 2018–2022 гг.
Белорусский государственный университет	26 562 (21 727*)
БГУИР	1773 (1459*)
Гомельский государственный университет им. Ф. Скорины	1324 (1123*)
Гродненский государственный университет им. Я. Купалы	1303 (1176*)
Белорусский государственный медицинский университет	1264 (1199*)
Белорусский национальный технический университет	1139 (965*)
Гродненский государственный медицинский университет	385 (371*)
Гомельский государственный медицинский университет	286 (254*)
Витебский государственный медицинский университет	267 (205*)

* Без самоцитирования.

Количество цитирований публикаций от девяти указанных университетов соответствует критериям «Средняя нормализованная цитируемость – глобальный уровень; национальный уровень» мирового рейтинга «Три миссии университета – MosUIR». По количеству цитирований публикаций в изданиях наукометрической базы WoS БГУИР занимает II место среди белорусских университетов.

Другим наглядным примером академической прозрачности являются данные анализа научных показателей публикаций некоторых белорусских университетов в наукометрической базе данных Российского индекса научного цитирования (далее – РИНЦ). На сайте РИНЦ представлены наукометрические показатели цити-

⁸ См.: Волкова О. Н. Тотальная прозрачность : рейтинги и индексы в отечественном образовании и науке // Экономический анализ: теория и практика. 2014. № 31. С. 13–22.

рования научных статей, авторы которых отнесены к доменам университетов. Для сравнения были выбраны показатели цитирования научных статей трех белорусских университетов.

Критериями отбора университетов были численность профессорско-преподавательского состава и научных работников, а также количество студентов (табл. 2).

Таблица 2

Цитирование публикаций в РИНЦ

Университет	Количество цитирований	Доля цитирования от общего количества цитирований в ядре РИНЦ
БГУИР	4077	44,4 % (1811)
Белорусский государственный медицинский университет	3762	23,1 % (869)
Гомельский государственный университет имени Ф. Скорины	3878	27,9 % (1083)

По табл. 2 видно, что среди университетов первое место по количеству и по доле цитирования в ядре РИНЦ занимает БГУИР – 4077 и 44,4 %; второе – Гомельский государственный университет имени Ф. Скорины – 3878 и 27,9 %; показатели Белорусского государственного медицинского университета составляют 3762 и 23,1 % соответственно.

Посредством сравнения транспарентных научных показателей были определены объективные данные цитирования среди этих университетов за пять лет в расчете на одну публикацию и на одного автора, по всем источникам, входящим в РИНЦ и в ядро РИНЦ (табл. 3).

Таблица 3

Цитирование в расчете на одну публикацию и на одного автора в РИНЦ

Университет	Среднее количество цитирований публикаций за 2017–2021 гг. в расчете на единицу		Индекс Хирша (h-index) по публикациям в РИНЦ	
	публикация	автор	по всем источникам	в ядре РИНЦ
БГУИР	0,86	8,69	51	45
Белорусский государственный медицинский университет	0,44	2,78	38	29
Гомельский государственный университет имени Ф. Скорины	0,50	5,58	45	31

Как видим из табл. 3, цитирование публикаций под авторством работников БГУИР за пять лет в расчете на одну публикацию составляет 0,86, на одного автора – 8,69, по показателю индекса Хирша – по всем публикация в РИНЦ h-index – 51, по публикациям в ядре РИНЦ h-index – 45. В двух других университетах среднее число цитирований на одну публикацию или автора ниже в полтора – три раза, в то время как индекс Хирша отличается не столь существенно.

Представленные две функции имиджа ученого (развития профессиональной идентичности ученого и обеспечения прозрачности в академической среде) влияют на укрепление бренда университета посредством содействия профессиональной самореализации ученого, развития его авторитета в академической среде. Третья функция – продвижения в международных рейтингах университетов (далее – продвижения в рейтингах) – направлена на повы-

шение узнаваемости и статуса университета, в котором работают авторитетные ученые и преподаватели. Сущность функции продвижения в рейтингах заключается в предоставлении данных, соответствующих критериям мировых рейтингов университетов, а также доступа к необходимой информации на сайте университета для индексации достижений в научно-исследовательской, образовательной и общественной деятельности.

Интенсивное совершенствование информационно-коммуникационных технологий существенно увеличило возможности развития имиджа ученого в виртуальной среде. Для этого каждому преподавателю научному сотруднику необходимо осуществлять определенные действия технического характера по поддержанию своего имиджа в виртуальной академической среде, которую исследуют и учитывают в рейтингах. В частности научным педагогическим работникам рекомендуется:

- завести персональную страницу, на которой желательно размещать актуальные сведения о научных интересах, преподаваемых учебных курсах и дисциплинах;
- зарегистрировать профиль в Google Scholar, РИНЦ, ORCID, Publons, разместить ссылку на эти сервисы на персональной странице;
- делать публикации в журналах открытого доступа, авторитетных, высокоимпактных журналах;
- зарегистрироваться и работать в научных социальных сетях.

Центральным элементом виртуального имиджа ученого можно считать размещенную на сайте университета его персональную страницу. Персональная страница должна отражать возможность познакомиться с тематикой научных исследований автора, перечнем наиболее важных публикаций, узнать ученый статус исследователя, где и кем он работает, как выглядит, какие каналы предлагает для переписки, а также ссылки на профиль в наукометрических базах данных (Google Scholar, Scopus, WoS, РИНЦ).

Полагаем, что развитие бренда университета посредством реализации функций имиджа ученых является инструментом достижения стратегических целей государства в сфере образования и науки, поэтому следует признать

особую значимость данного рода общественных отношений, требующих самостоятельного правового регулирования.

Библиографический список

Кодекс Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 г. № 243-З : с измен. и доп. по состоянию на 6 марта 2023 г. Доступ из информ.-правовой системы «ЭТАЛОН : Законодательство Республики Беларусь».

Анохина Н. Ф., Анохина С. М. Создание образа ученого на сайте университета с помощью персональных данных // Образовательные технологии. 2016. № 2. С. 102–105.

Жукова Т. И., Тищенко В. И. Сетевые научные сообщества в Рунете : типология и практика // Социальные сети и виртуальные сетевые сообщества : сб. науч. тр. М., 2013. С. 248–271.

Волкова О. Н. Прозрачность в российском академическом сообществе : доверие или «общество спектакля»? // Ректор вуза. 2016. № 8. С. 42–48.

Волкова О. Н. Тотальная прозрачность : рейтинги и индексы в отечественном образовании и науке // Экономический анализ: теория и практика. 2014. № 31. С. 13–22.

Дагаева Е. А. Имидж как социально-коммуникативный феномен : методология изучения // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2014. № 1(19). С. 4–47.

Иконникова Н. К. Профессиональная и гражданская идентичность ученых в зеркале глобальной академической мобильности // Вопросы социальной теории. 2011. Т. V. С. 319–336.

Иконникова Н. К. Человек в мире вещей : проблема присвоения вещной среды // Вопросы социальной теории : научный альманах. 2010. Т. 4. Человек в поисках идентичности. С. 344–354.

Нурмухаметова В. В. Проблемы идентичности преподавателей высшей школы (социально-философский аспект) // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2016. № 12. Ч. 1. С. 135–137. URL: <https://www.gramota.net/materials/3/2016/12-1/37.html> (дата обращения: 15.03.2023).

Сидорова В. Л. Формирование эффективного имиджа вуза // Вестник ВолГУ. 2008. Серия 6. Вып. 11. С. 13–20.

Чертыкова И. П. Социально-психологическая природа имиджа // Вестник Красноярского государственного педагогического университета им. В. П. Астафьева. 2015. № 3 (33). С. 134–137.

Белорусский университет информатики и радиоэлектроники

Бабицкая М. А., кандидат педагогических наук, заведующий сектором продвижения в международных рейтингах

E-mail: m.babitskaya@bsuir.by

Belarusian State University of Informatics and Radioelectronics

Babitskaya M. A., Candidate of Pedagogical Sciences, Head of International Rankings Department

E-mail: m.babitskaya@bsuir.by

ПРАВИЛА НАПРАВЛЕНИЯ, РЕЦЕНЗИРОВАНИЯ И ОПУБЛИКОВАНИЯ НАУЧНЫХ СТАТЕЙ

1. Общие положения

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии, материалы и обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должно соответствовать установленным требованиям.

1.3. Материалы необходимо представлять в редакционную коллегию по адресу электронной почты: review@law.vsu.ru.

1.4. Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется одним файлом, который содержит следующую информацию и структуру:

- индекс УДК;
- название статьи на русском и английском языках;
- инициалы и фамилию автора (соавторов на русском и английском языках);
- наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность), на русском и английском языках;
- дату направления материала в редакцию журнала;
- аннотацию статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова на русском и английском языках;
- текст статьи;
- библиографический список на русском языке, который составляется в порядке алфавита из научных источников, приведенных в ссылках по тексту статьи;
- сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, адреса электронной почты.

1.5. Для аспирантов и соискателей дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя с рекомендацией опубликования статьи.

1.6. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию, и в случае положительной рецензии – научному и контрольному редактированию.

1.7. Решение о публикации статьи принимается редакционной коллегией журнала.

1.8. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

2. Требования к оформлению материалов, направляемых в редакционную коллегию журнала для опубликования

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом Times New Roman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 сантиметра.

2.3. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (к сведению: 22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.4. Сноски оформляются постранично. Нумерация – сквозная.

2.5. Оформление сносок осуществляется в соответствии с ГОСТом 7.0.5 – 2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.6. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.7. Наименования организаций, органов государственной власти, учреждений, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом употреблении в тексте.

2.8. Все таблицы должны быть упомянуты в тексте. Каждая таблица печатается на отдельной странице и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ*. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, то приводится полностью его название.

2.9. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.10. Иллюстрации (фотографии) могут быть черно-белыми и цветными, отсканированы с разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

3. Рецензирование материалов, поступающих в редакцию

3.1. Все материалы, поступающие в редакцию журнала, соответствующие его тематике, подвергаются рецензированию с целью их экспертной оценки.

3.2. Все рецензенты являются признанными специалистами по тематике рецензируемых материалов.

3.3. Рецензии хранятся в издательстве и в редакции журнала в течение пяти лет.

3.4. Редакция журнала направляет авторам представленных материалов копии рецензий или мотивированный отказ.

4. Решение о публикации и отказ в публикации

4.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

4.2. В случае если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам.

4.3. В отдельных случаях возможна доработка (улучшение качества) статьи автором по рекомендации редакционной коллегии. Статья, направленная автору на доработку, должна быть возвращена в исправленном виде вместе с ее первоначальным вариантом в максимально короткие сроки. К переработанной рукописи автору (соавторам) необходимо приложить письмо, содержащее ответы на сделанные редакцией замечания и поясняющее все произведенные в статье изменения.

4.4. Отказ в публикации возможен в случаях:

- несоответствия статьи профилю и специфике журнала;
- грубых нарушений, допущенных при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствия статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательного заключения редакционной коллегии;
- опубликования статьи в иных изданиях или представления статьи для опубликования идентичных материалов в другие издания;
- несоответствия статьи предъявляемым требованиям к оформлению материалов.

4.5. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

4.6. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

INFORMATION

REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED TO AN EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION

1. General provisions

1.1. To the publication the materials containing the results of scientific researches issued in the form of full articles, short messages, reviews are accepted. Reviews and materials reviews of the held scientific conferences (forums, seminars) can be published in the journal.

1.2. The content of the materials sent to the editorial board of the journal and their arrangement must conform to the established requirements

1.3. Materials should be sent to the editorial board by email review@law.vsu.ru

1.4. The text of the publication signed by the author (coauthors) should be made out by one file which contains the following information and structure:

- UDC identifier;
- article heading in Russian and in English;
- author's (coauthors') initials and surnames in Russian and in English;
- name of educational, scientific or other organization where the author (coauthors) works (or holds any appointment) in Russian and in English;
- date of directing materials to the editorial board of the journal;
- summary of the article in Russian and in English;
- key words in Russian and in English;
- text of article;
- list of bibliography (this list shall be prepared in alphabetical order and contain names of scientific sources mentioned in footnotes);
- data on the author (coauthors) in Russian and in English with the full indication of a surname, name, middle name, academic degree, academic status, primary place of employment, post, e-mail.

1.5. For postgraduate students and degree seeking students it is also necessary to send an extract from the minutes of chair (sector, division of the organization) about the recommendation of the sent material to publication in the journal or a short response of the research supervisor with the recommendation of publication of article to editorial board of the journal.

1.6. Articles sent to the editorial board shall be reviewed, and in case of the positive review – scientific and control correcting.

1.7. The decision on the publication of the article is made by the editorial board of the journal.

1.8. The publication of articles is free of charge.

2. Requirements to arrangement of the materials directed to the editorial board of the journal for publication

2.1. The text is printed in a text editor of WinWord; font – Times New Roman; size – 14th; interval – 1,5.

2.2. All page sides shall be 2 centimeters.

2.3. The volume of article shouldn't exceed 16–18 pages (note: 22 pages, or 40 000 symbols, including gaps and punctuation marks, make one printed page).

2.4. References are made out page by page. Numbering goes through.

2.5. References are arranged according to state standard specification 7.0.5 – 2008 "The bibliographic references. General requirements and rules of drawing up". In order to avoid mistakes the editorial board recommends not to reduce references independently, each time pointing out full data on the citing source.

2.6. All pages of the manuscript should be numbered.

2.7. Names of the organizations, public authorities, institutions, international organizations aren't reduced. All abbreviations and reductions, except for well-known, shall be deciphered at the first use in the text.

2.8. All tables shall be mentioned in the text.

Each table is printed on the separate page and numbered according to its first mention in the text. Each column must have short heading (reductions and abbreviations can be used there). Explanations of terms, abbreviations are located in references (notes), but not in the table headings. The symbol * is applied for references. If data from other published or unpublished source are used, its heading has to be named completely.

2.9. Schemes and charts shall be numbered and submitted in separate files.

2.10. Illustrations (photos) can be black-and-white or colored, scanned with the dimension of 300 dots per inch and kept in the separate file in the tif or jpg format.

3. Reviewing of the materials coming to edition

3.1. All materials sent to editorial office of the magazine, corresponding to its subject are exposed to reviewing for the purpose of their expert assessment.

3.2. All reviewers are recognized specialists in subject of the reviewed materials.

3.3. Reviews are stored in the publishing house and in editorial office of the magazine within 5 years.

3.4. Editorial office of the magazine sends the copy of reviews or motivated refusal to authors of the presented materials.

4. The decision to publish and to refuse publication

4.1. Sending the article to the journal, the author is obliged not to represent identical material to other publishers before decision on the publication is made.

4.2. The editorial board sends articles for the conclusion to specialists or experts in case if knowledge of narrow area of law is necessary to make decision on the publication.

4.3. According to the recommendation of the editorial board completion (quality improvement) of article by the author is in some cases possible.

Article sent to the author to completion has to be returned in the corrected form together with its initial version in the shortest terms. The author (coauthors) needs to attach the letter containing answers to the remarks made by edition and explaining all changes made in article to the processed manuscript.

4.4. Refusal in the publication is possible in cases:

- article's discrepancy to a profile and specifics of the journal;
- the rough violations in citing including references to statute rules;
- article's discrepancy to scientific level and practical usefulness criteria;
- negative conclusion of the editorial board;
- the article (or identical materials) is published or submitted for publication in other printed editions;
- noncompliance of the article with the requirements for the design of materials.

4.5. Manuscripts submitted for publication are not returned.

4.6. The opinion of the editorial board does not always coincide with the author's point of view.

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЕ ОБОЗРЕНИЕ

2023. № 2

Дата выхода в свет 05.04.2024

Ведущий редактор *Е. В. Поликаркина*
Электронная верстка *Н. А. Сегиды*

Формат 60×84/8

Уч.-изд. л. 18,5. Усл. п. л. 19,5. Тираж 50 экз. Заказ 662

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10
Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3