

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЕ ОБОЗРЕНИЕ

УЧРЕДИТЕЛЬ:

Федеральное государственное бюджетное образовательное
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, 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, Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина; *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 (г. Ереван, 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, 2024
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2024

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); Shukrullo K. Gayurzoda, Doctor of Legal Sciences, Tajik National University (Tadzhikistan); Denis V. Zotov, Candidate 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); Taalaibek 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, 2024
© Design, original-model.
Publishing House of the Voronezh State
University, 2024

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЕ ОБОЗРЕНИЕ



Издается с 2023 г.
Выходит 2 раза в год

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ, 2024, № 1

СОДЕРЖАНИЕ

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Маслов К. В. Понятие правового обеспечения налоговой безопасности государства..... 5

БЮДЖЕТНОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО

Пауль А. Г. Правовые проблемы разграничения бюджетного права и близких подотраслей и отраслей права..... 12

Орлова Н. А. О проблемах дифференциации ответственности за неуплату (неполную уплату) налога..... 18

Шаукенов А. Т. Некоторые вопросы правового регулирования финансовых отношений субъектов квазигосударственного сектора в сфере кинематографии Казахстана 24

ТРУДОВОЕ ПРАВО И ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Передерин С. В. Правовые процедуры, регламентирующие аттестацию наемных работников 40

Сенных Л. Н. Судебная защита пенсионных прав 51

КРИМИНАЛИСТИКА

Стояновский М. В. Актуальные вопросы общей теории криминалистики..... 57

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Бирюкова В. П. Механизм имплементации международного права в Швейцарии..... 62

Небольсин И. А. Международно-правовые и национальные аспекты правового регулирования внешней границы в процессе евразийской интеграции 69

СТАТЬИ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

Кононова А. Ю. Незаконный состав суда в контексте нарушения принципов отправления правосудия..... 74

Гершиноква Д. А. О плате за выбросы парниковых газов в России..... 80

Малык А. В. Значение геопространственной информации при расследовании преступлений 86

ИНФОРМАЦИЯ

Правила направления, рецензирования и опубликования научных статей..... 93

PUBLIC LAW REVIEW



First published in 2023 г.
Published twice

Scientific Journal, 2024, № 1

CONTENTS

ADMINISTRATIVE LAW

Maslov K. V. The concept of legal provision for national tax security 5

BUDGET AND TAX LAW

Paul A. G. Legal problems of differentiation of budget law and related sub-sectors and branches of law 12

Orlova N. A. On the problems of differentiation of responsibility for non-payment (incomplete payment) of tax 18

Shaukenov A. T. Some questions of legal regulation of financial relations in quasi-public sector entities in the sphere of Kazakhstan cinematography 24

LABOR LAW AND SOCIAL SECURITY LAW

Perederin S. V. Legal procedures governing the certification of employees 40

Sennykh L. N. Judicial protection of pension rights 51

CRIMINALISTIC

Stoyanovsky M. V. Current issues of the general theory of criminalistics 57

INTERNATIONAL LAW

Biryukova V. P. International law implementation mechanism in Switzerland 62

Nebolsin I. A. International legal and national aspects of the legal regulation of the external border in the process of Eurasian integration 69

ARTICLES BY YOUNG SCIENTISTS

Kononova A. Yu. Illegal composition of the court in the context of violation of the principles of administration of justice 74

Gershinkova D. A. About the payment for greenhouse gas emissions in Russia 80

Malyk A. V. The importance of geospatial information in the investigation of crimes 86

INFORMATION

Requirements to the materials directed to an editorial board of the journal for publication 95

УДК 342.951:346.62

ПОНЯТИЕ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЛОГОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

К. В. Маслов

Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского

THE CONCEPT OF LEGAL PROVISION FOR NATIONAL TAX SECURITY

K. V. Maslov

Dostoevsky Omsk State University

Аннотация: с позиций системного подхода анализируется содержание явления «обеспечение безопасности» и его структура, включая объект, субъект, цели и результаты, средства и содержание. Подчеркивается публичная управленческая природа обеспечения безопасности. Особое внимание уделяется роли права в обеспечении безопасности в целом и налоговой безопасности в частности.

Ключевые слова: налоговая безопасность, дефиниция, понятие, безопасность, обеспечение безопасности, правовое обеспечение безопасности.

Abstract: the article analyzes the content of the phenomenon of “ensuring security” and its structure, including the object, subject, goals and results, means and content, from the standpoint of a systematic approach. The public administrative nature of security is emphasized. Special attention is paid to the role of law in ensuring security in general and tax security in particular.

Key words: tax security, definition, concept, security, security provision, legal provision for security.

Безопасность представляет собой результат деятельности по обеспечению состояния отсутствия угроз и опасностей¹. Безопасность в финансовой сфере обеспечивается активностью не только государства, но и в широком смысле всего общества². Налоговая безопасность есть результат деятельности субъектов, как наделенных властными полномочиями, так и не обладающих ими (налогоплательщиков, налоговых агентов, свидетелей правонарушений и т. д.). Эта деятельность диалектична: она протекает в условиях постоянного конфликта, обусловленного заложенным в природе налогообложения противоречием между интересами индивидов и их объединений по минимизации издержек на

уплату налогов и интересом государства по максимизации налоговых доходов для реализации публичных задач.

Правовое обеспечение, повышая предсказуемость поведения всех участников отношений в сфере налогообложения, уменьшает вред, причиняемый столкновением их интересов. Тем самым снижаются транзакционные издержки субъектов хозяйствования, а также возрастает эффективность публичного управления налоговой системой и степень ее безопасности.

Роль права в обеспечении безопасности в условиях рыночной экономики заключается в законодательном установлении не просто таких правоотношений между субъектами хозяйствования, которые «в наибольшей степени обеспечивают мотивацию экономической деятельности»³, но и в обеспечении одновременного

¹ См.: Саттарова Н. А. Безопасность и государственное принуждение как правовые категории : теоретическое исследование. Уфа, 2015. С. 8.

² Арсентьев М. Финансовая безопасность России // Обозреватель. 2006. № 8.

© Маслов К. В., 2024

³ Карданов В. З. Правовое обеспечение экономической безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 24.

соблюдения интересов всего государственно организованного общества. Посредством правового воздействия формируется результирующая воля государственно-организованного общества совместно с его экономически активными членами.

Собственно безопасность как функциональную систему, складывающуюся из процессов взаимодействия интересов и угроз, следует отграничивать от системы ее обеспечения как многоаспектного явления. Это требование часто игнорируется. Так, А. Н. Перов под экономической безопасностью понимает «совокупность действий и механизмов по созданию условий, обеспечивающих устойчивое функционирование национальной экономики в настоящем и будущем»⁴. Деятельность по обеспечению безопасности объективно необходима, она ценна сама по себе с общесоциальных позиций и юридически значима⁵. Обеспечение безопасности как особая деятельность институционально оформлена уже в течение нескольких тысячелетий⁶.

А. А. Козырев понимает под обеспечением безопасности (экономической) систему мер, оказывающих регулятивное воздействие на экономику и противодействующих внешним и внутренним угрозам с целью защиты общенациональных интересов⁷. В данной дефиниции подчеркиваются деятельностьная сущность (мера здесь используется в значении «мероприятие, способ действия»⁸), а также регулятивная и охранительная функции обеспечения безопасности. Как комплексную деятельность российского

государства обеспечение безопасности понимает А. И. Стахов⁹.

Сама семантика термина «обеспечение» указывает на деятельностьную сущность обозначаемого им явления, которая подчеркивается в официальных документах, где под обеспечением безопасности понимается «реализация органами публичной власти во взаимодействии с институтами гражданского общества и организациями политических, правовых, военных, социально-экономических, информационных, организационных и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности»¹⁰.

Между тем понимание обеспечения безопасности только как реализации тех или иных мер, без учета деятельности по организации их осуществления не просто обедняет сущность исследуемого явления, но может сказаться на эффективности практической деятельности, требующей подготовки и отладки – неслучайно в легальном определении обеспечения безопасности выделены организационные меры. Вместе с тем упоминание организации в ряду информационных и иных мер обеспечения безопасности не вполне верно отражает ее сущность. Организационная деятельность является самостоятельной разновидностью обеспечения, осуществляемой посредством тех же социально-политических, социально-экономических, информационных и правовых мер.

Характеристика обеспечения безопасности как организационной системы исполнительной, законодательной и судебной власти¹¹ подчеркивает первостепенное значение организации деятельности управленческих институтов в деле минимизации угроз безопасности, однако является неполной.

Несколько однобоким представляется аналогичное (хотя и более подробное) определение

⁴ Перов А. Н. Правовая политика в сфере борьбы с экономическими правонарушениями : методологические и концептуальные аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2009. С. 14–15.

⁵ См.: Амельчакова В. Н. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 11.

⁶ См.: Соколова С. Н. Философия государственного регулирования безопасности в российском обществе : автореф. дис. ... д-ра филос. наук. М., 2011. С. 63–64.

⁷ См.: Козырев А. А. Влияние института ответственности за налоговые правонарушения на экономическую безопасность государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 20.

⁸ Ушаков Д. Н. Толковый словарь современного русского языка. М., 2005. 1216 с.

⁹ См.: Стахов А. И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 12.

¹⁰ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.07.2021).

¹¹ Юрченко М. В., Давыдов А. В. Научно-теоретические основания категории «национальная безопасность России» // Вестник Бурятского гос. ун-та. 2011. № 6. С. 169–173.

системы обеспечения безопасности как совокупности взаимосвязанных и взаимообусловленных органов государственной власти, местного самоуправления, их системных образований и должностных лиц¹².

Обеспечение безопасности государства (в том числе налоговой) складывается, помимо институциональной (статической) компоненты, также из динамической составляющей, направленной как на саму управляющую систему (регулирование и координация деятельности органов власти, контроль и ответственность должностных лиц), так и на частных лиц (применение стимулирующих мер и мер принуждения, направленных на минимизацию угроз налоговой безопасности в их деятельности).

Интегративное определение системы обеспечения безопасности, сочетающее институциональные и динамические компоненты, предлагает С. А. Тропин, который понимает под ней «организационную совокупность специальных органов, служб, применяемых ими средств, методов и мероприятий, обеспечивающих защиту жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз»¹³. Такую дефиницию, между тем, сложно признать полной, так как в ней среди всех элементов системы обеспечения выделены лишь субъекты, средства и мероприятия. Представляется, что содержание управленческой работы по обеспечению налоговой безопасности государства не ограничивается организацией борьбы с преступностью и экспертизой правовых актов и управленческих решений на соответствие целям обеспечения, как полагает С. А. Тропин¹⁴.

Механизм обеспечения налоговой безопасности государства в динамике складывается из следующих этапов: государство выявляет угрозу, оценивает ее, разрабатывает стратегию и планирует тактические мероприятия по ее минимизации, организует их осуществление, в том числе путем определения функций тех или иных органов и закрепления правил координации их деятельности, реализует эти мероприятия.

Обеспечение налоговой безопасности – это, безусловно, управленческая деятельность. В этом качестве ее можно определить как практическую деятельность органов налогового администрирования, иных органов публичной власти по осуществлению управленческих функций в налоговой сфере в нормотворческой, правоприменительной и организационной формах, направленную на противодействие угрозам сбора такого количества налоговых доходов бюджетов, которое соответствует запланированному с учетом необходимости полного финансирования функций и задач государства и муниципальных образований в текущем периоде и перспективе.

При изучении обеспечения налоговой безопасности в качестве деятельности на первый план выходят характеристики таких ее элементов, как *объект, субъект, цели и результаты, средства и содержание*¹⁵. При этом невнимание к любому из этих элементов ведет к неполному, а значит, ошибочному восприятию изучаемого явления.

Объектом выступает как система управления, так и деятельность частных лиц. Потому определение в Стратегии национальной безопасности системы ее обеспечения только как совокупности органов публичной власти и находящихся в их распоряжении инструментов следует признать чрезвычайно узким, поскольку оно сводится к системе управления и не учитывает необходимость и потенциал участия частных лиц в обеспечении безопасности (в данном случае налоговой).

Субъектами обеспечения налоговой безопасности выступают в первую очередь органы налогового администрирования, чья деятельность требует координации с иными органами исполнительной и законодательной власти, органами прокуратуры и следственными органами. Их можно именовать субъектами обеспечения налоговой безопасности «второго порядка».

Содержанием обеспечения налоговой безопасности являются управленческие операции по противодействию ее угрозам.

Именно угрозы безопасности в значительной мере определяют функции и компетенцию обеспечивающих ее государственных органов, при-

¹² См.: Стахов А. И. Указ. соч. С. 12.

¹³ Тропин С. А. Государственное управление в правоохранительной сфере в механизме обеспечения экономической безопасности России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Рязань, 2004. С. 17.

¹⁴ См.: Там же. С. 29.

¹⁵ См.: Логанова Л. Б., Панов М. И., Петрунин Ю. Ю. Словарь по обществознанию : учеб. пособие для абитуриентов вузов / под ред. Ю. Ю. Петрунина. 3-е изд. М., 2006. 512 с.

менение ими мер административного принуждения¹⁶. Безопасность обеспечивается как путем проведения мероприятий, направленных на ее защиту от существующих угроз, так и путем предотвращения и предупреждения их возникновения. Деятельность органов публичной власти по предупреждению угроз налоговой безопасности Российской Федерации включает в себя укрепление гарантий защиты прав налогоплательщиков; формирование налоговой культуры населения и совершенствование организационно-правовых форм его участия в формировании налоговых доходов бюджетов, профилактику правонарушений в сфере налогообложения и пропаганду налоговой дисциплины.

В деятельности по обеспечению безопасности некоторые ученые выделяют три уровня: обеспечение безопасности государства, предприятий и организаций, личности¹⁷. Учитывая, что в сфере налогообложения в отношениях с государством и муниципальными образованияами как личность, так и организация имеют общий статус налогоплательщика, обеспечение налоговой безопасности происходит на двух уровнях: 1) на уровне государства и муниципальных образований; 2) на уровне частных субъектов (налогоплательщиков, налоговых агентов, банков и т. п.).

Непосредственной целью обеспечения налоговой безопасности выступает эффективное противодействие угрозам налоговой безопасности не только со стороны налоговой администрации и иных органов государственного управления, но и в деятельности иных участников отношений в сфере налогообложения.

Деятельность органов публичной власти по обеспечению безопасности должна содействовать реализации обеспечительного потенциала, заложенного в поведении невластных участников отношений, тем самым предотвращая возникновение и развитие угроз безопасности.

Таким образом, основными тактическими целями обеспечения налоговой безопасности для государства являются прогнозирование,

предупреждение, выявление, оценка и минимизация налоговых угроз, а также ликвидация последствий их реализации.

С учетом объективного характера большинства угроз безопасности их полное уничтожение представляется невозможным. Такая цель будет утопической и повлечет лишь неэффективную трату управленческих и иных ресурсов в процессе обеспечения. Для повышения уровня развития общества достаточно лишь снижения количественных характеристик угроз безопасности¹⁸. По причине ограниченности управленческих ресурсов административно-правовое обеспечение безопасности должно быть направлено на минимизацию наиболее опасных угроз. Целью обеспечения безопасности, в том числе правового, выступает поддержание риска (угроз) на приемлемом уровне¹⁹, недопущение их критического воздействия²⁰. Такой уровень воздействия угроз определяется посредством использования индикаторов налоговой безопасности и их пороговых значений, достижение которых и выступает целью правового регулирования. Иными словами, правовое регулирование отношений в сфере налогообложения должно быть направлено на минимизацию выявленных угроз налоговой безопасности и достижение ее индикаторов путем упорядочивающего воздействия правовых средств на организацию и реализацию процесса налогообложения.

Как верно отмечено Е. В. Мигачевой и К. А. Писенко, цель деятельности по обеспечению финансовой безопасности не может замыкаться в плоскости самих финансов и даже финансовой системы²¹.

Стратегической целью обеспечения налоговой безопасности государства называют создание условий для развития социально-экономической и военно-политической стабильности

¹⁸ См.: Буланов С. Ю. Социально-экономические угрозы экономической безопасности России в условиях транзитивной экономики : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2007. С. 7.

¹⁹ См.: Воронин В. Г. Административно-правовое регулирование организации и управления морской безопасностью в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006. С. 9.

²⁰ См.: Амельчакова В. Н. Указ. соч. С. 12.

²¹ См.: Мигачева Е. В., Писенко К. А. Понятие, система, субъекты и актуальные вопросы обеспечения финансовой безопасности : финансово-правовой аспект // Финансовое право. 2014. № 12. С. 8–15.

¹⁶ См.: Босхамджиева Н. А. Административно-правовые основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 41.

¹⁷ См.: Чельшева Э. А. Система налоговой безопасности и развитие ее нормативно-правового обеспечения // Terra Economicus. 2010. Т. 8, № 3. Ч. 3. С. 31–37.

общества²². Между тем налоги выступают финансовой основой выполнения всех функций современного государства, имеющих равное значение для его существования. Потому выделять среди целей налоговой безопасности стабильное выполнение лишь двух групп функций государства не вполне верно. К тому же «развитие стабильности» – явный оксюморон. Стратегической целью обеспечения налоговой безопасности государства является выполнение всех функций и задач государства и муниципальных образований, актуальных как для текущего периода, так и в целях перспективного развития.

В качестве форм обеспечения безопасности Э. Х. Сахно выделяет социальное (в том числе правовое) регулирование, организационные мероприятия и политическую деятельность²³. Как представляется, первые два элемента полностью охватывают весь объем классифицируемого явления. Политическая деятельность не может считаться самостоятельной формой обеспечения безопасности, поскольку сама осуществляется посредством принятия и реализации правовых актов либо путем проведения организационных мероприятий. Принятие же политических решений, наряду с кадровым, техническим, материальным, информационным, финансовым и научным обеспечением, выступает средством обеспечения безопасности, в том числе налоговой. В рамках социального регулирования приоритетными средствами обеспечения налоговой безопасности выступают в первую очередь средства экономического и правового регулирования. При этом противодействие тем или иным типам угроз налоговой безопасности может потребовать принятия отраслевых мер (военных, экологических и многих других).

Налоговая безопасность как объект правового обеспечения представляет собой результат целенаправленной деятельности участников налоговых и иных общественных отношений (уровень их развития), выражающийся в защищенности жизненно важных интересов государства и налогоплательщиков посредством минимизации внутренних и внешних угроз сбору необходимого количества налоговых доходов.

Поскольку основная масса угроз налоговой безопасности имеет социальную природу, именно право как эффективный регулятор общественных отношений занимает ведущее место в системе средств минимизации таких угроз. А. И. Стахов, характеризуя соотношение права и безопасности, верно отмечает, что «безопасность как элемент правовой системы Российской Федерации представляет собой самостоятельную сферу правовой охраны и защиты конституционных и иных законных интересов личности, общества, государства и нации»²⁴, а право является средством (инструментом) достижения безопасности²⁵. Эффективная стратегия безопасности страны не может быть выстроена без соответствующей правовой основы, поскольку *уровень безопасности предопределяется эффективностью правовых механизмов*²⁶. О. А. Сафонов обоснованно указывает, что право призвано защищать национальные интересы, которые предопределяют его содержание и характер²⁷. «Несоответствие правовых норм реальным общественным интересам вследствие бездумной рецепции либо, напротив, медленного реагирования на социальный заказ приводит к отказу от заключения сделок по национальному праву и снижению значимой экономической активности в целом»²⁸.

Вместе с тем уяснение взаимодействия права и безопасности не должно ограничиваться односторонним утилитарным походом к праву. Отношение права и безопасности характеризуется взаимопроникновением и взаимообогащением. Понимание правового регулирования отношений в сфере налогообложения не просто как средства упорядочения общественных отношений, а как инструмента обеспечения безопасности путем минимизации ее угроз способно повысить эффективность правового воздействия. Такое понимание права делает более конкретными, понятными и измеримыми цели правового регулирования и облегчает внесение коррективов в механизм правового регулирования с учетом состояния индикаторов налоговой

²² См.: Чельшьева Э. А. Указ. соч. С. 34.

²³ См.: Сахно Э. Х. Административно-правовая организация обеспечения информационной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2006. С. 8–12.

²⁴ Стахов А. И. Указ. соч. С. 9.

²⁵ См.: Там же. С. 19.

²⁶ См.: Карданов В. З. Указ. соч. С. 22, 39.

²⁷ См.: Сафонов О. А. Финансово-правовые средства обеспечения экономической безопасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 12.

²⁸ Карданов В. З. Указ. соч. С. 16.

безопасности государства. Выступая объектом правового обеспечения, безопасность предопределяет содержание механизма правового регулирования: постановку целей и задач, определение способов правового воздействия и учет критериев его эффективности. Таким образом, безопасность следует рассматривать не просто как объект правового обеспечения, но и как методологическую основу правового регулирования отношений, в том числе в сфере налогообложения.

Проведенный В. М. Редкоусом анализ научных взглядов на сущность правового обеспечения показывает, что оно часто понимается как правовое регулирование общественных отношений определенного вида или в соответствующей области государственного управления, принятие и реализация системы мер (средств, приемов и способов) юридической регуляции общественных отношений либо как система нормативных правовых актов, регулирующих организацию и деятельность субъектов государственного управления²⁹. Первый подход подчеркивает безусловную регулятивную сущность правового обеспечения безопасности, но не позволяет установить его специфику. Второй же подход обедняет правовое обеспечение, сводя его лишь к одному элементу механизма правового регулирования (нормативным актам), воздействующему только на одну из сфер управления (внутреннее государственное управление).

Правовое обеспечение безопасности некоторые ученые понимают как деятельность государства по обеспечению безопасности, осуществляемую в правовой форме с целью осуществления функций государства по противодействию угрозам безопасности в совокупности с осуществляемыми ее органами³⁰. Такая дефиниция верно подчеркивает деятельностьную сущность правового обеспечения, обоснованную ранее, но в большей степени характеризует систему обеспечения безопасности, а не само обеспечение. Кроме того, реализация функций государства по противодействию угрозам составляет не цель обеспечения безопасности, а его содержание.

Таким образом, правовое обеспечение налоговой безопасности государства можно определить как *практическую деятельность органов налогового администрирования в координации с иными органами публичной власти по осуществлению управленческих функций в налоговой сфере в нормотворческой и правоприменительной форме, направленную на противодействие угрозам сбору такого количества налоговых доходов бюджетов, которое соответствует запланированному с учетом необходимости полного финансирования функций и задач государства и муниципальных образований как в текущем периоде, так и в целях перспективного развития.*

Библиографический список

Амельчакова В. Н. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 22 с.

Арсентьев М. Финансовая безопасность России // Обозреватель. 2006. № 8. С. 13–19.

Босхамджиева Н. А. Административно-правовые основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. 63 с.

Буланов С. Ю. Социально-экономические угрозы экономической безопасности России в условиях транзитивной экономики : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2007. 27 с.

Воронин В. Г. Административно-правовое регулирование организации и управления морской безопасностью в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006. 23 с.

Карданов В. З. Правовое обеспечение экономической безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. 51 с.

Козырев А. А. Влияние института ответственности за налоговые правонарушения на экономическую безопасность государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. 24 с.

Логунова Л. Б., Панов М. И., Петрунин Ю. Ю. Словарь по обществознанию : учеб. пособие для абитуриентов вузов / под ред. Ю. Ю. Петрунина. 3-е изд. М. : КДУ, 2006. 512 с.

Мигачева Е. В., Писенко К. А. Понятие, система, субъекты и актуальные вопросы обеспечения финансовой безопасности : финансово-правовой аспект // Финансовое право. 2014. № 12. С. 8–15.

Перов А. Н. Правовая политика в сфере борьбы с экономическими правонарушениями : методологические и концептуальные аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2009. 23 с.

²⁹ См.: Редкоус В. М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах – участниках Содружества Независимых Государств : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 22.

³⁰ См.: Сахно Э. Х. Указ. соч. С. 14–15.

Редкоус В. М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах – участниках Содружества Независимых Государств : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 47 с.

Саттарова Н. А. Безопасность и государственное принуждение как правовые категории : теоретическое исследование. Уфа : РИЦ БашГУ, 2015. 99 с.

Сафонов О. А. Финансово-правовые средства обеспечения экономической безопасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 22 с.

Сахно Э. Х. Административно-правовая организация обеспечения информационной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2006. 23 с.

Соколова С. Н. Философия государственного регулирования безопасности в российском обществе : автореф. дис. ... д-ра филос. наук. М., 2011. 42 с.

Стахов А. И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2007. 34 с.

Тропин С. А. Государственное управление в правоохранительной сфере в механизме обеспечения экономической безопасности России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Рязань, 2004. 47 с.

Ушаков Д. Н. Толковый словарь современного русского языка. М. : Альта-Пресс, 2005. 1216 с.

Чельшева Э. А. Система налоговой безопасности и развитие ее нормативно-правового обеспечения // Terra Economicus. 2010. Т. 8, № 3. Ч. 3. С. 31–37.

Юрченко М. В., Давыдов А. В. Научно-теоретические основания категории «национальная безопасность России» // Вестник Бурятского государственного университета. 2011. № 6. С. 169–173.

Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского

Маслов К. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального права

E-mail: mas_law@mail.ru

Dostoevsky Omsk State University

Maslov K. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of State and Municipal Law Department

E-mail: mas_law@mail.ru

УДК 340:34.03

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА И БЛИЗКИХ ПОДОТРАСЛЕЙ И ОТРАСЛЕЙ ПРАВА

А. Г. Пауль

Воронежский государственный университет

LEGAL PROBLEMS OF DIFFERENTIATION OF BUDGET LAW AND RELATED SUB-SECTORS AND BRANCHES OF LAW

A. G. Paul

Voronezh State University

Аннотация: рассмотрено правовое регулирование отношений по формированию, распределению и использованию бюджетных средств, определены границы бюджетных, налоговых и иных смежных отношений.

Ключевые слова: бюджет, доход, расход, единый налоговый платеж, расходное обязательство.

Abstract: the paper examines a legal regulation of relations on the formation, distribution and use of budgetary funds; the boundaries of budgetary, tax and other related relations are determined.

Key words: budget, revenue, unified tax payment, budget execution service, expenditure obligation.

Бюджеты являются центральным звеном финансовой системы Российской Федерации. Вокруг них строится все бюджетно-правовое регулирование. Одновременно бюджеты взаимодействуют практически со всеми иными звеньями финансовой системы. В связи с этим бюджетное право взаимодействует с иными подотраслями и институтами финансового права. Кроме того, бюджетные фонды, являясь экономической (имущественной) основой деятельности публично-правовых образований, оказываются включенными также в иные по своему характеру отношения (гражданско-правовые, отношения, регулируемые правом социального обеспечения и т. д.).

В этих условиях важно четко проводить границы между бюджетным правом, иными подотраслями, а также другими подразделениями права. Такое разграничение способствует правильному регулированию соответствующих отношений, адекватному расположению нормативного материала в законодательстве, а также

корректному правоприменению, в том числе точному выбору подлежащих применению норм права.

Бюджетное право обеспечивает функционирование отдельных бюджетов и бюджетной системы в целом. В связи с этим его предмет обычно определяют как отношения, возникающие в процессе формирования, распределения и использования бюджетных фондов. Уточнение границ бюджетного права можно проводить, сконцентрировавшись на этих трех группах отношений (формировании, распределении и использовании).

1. Логически первой группой отношений являются *отношения, связанные с формированием бюджетных фондов*.

Вопросы разграничения налогового и бюджетного права часто становятся дискуссионными и вызывают теоретические и практические споры. Это связано с близостью регулируемых ими отношений, «перетеканием» одних в другие. Тесная взаимосвязь этих отношений видна из ст. 39 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), которая указывает, что доходы бюджетов формируются в соответствии

с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах.

По мнению многих авторов, бюджетное право регулирует отношения, возникающие в процессе распределения доходов¹, устанавливает перечень и порядок распределения доходов между бюджетами², определяет характер, состав, объем доходов государственного бюджета и порядок их поступления в него³. Бюджетное право не регулирует отношения, возникающие в процессе мобилизации денежных средств, составляющих доходы бюджетов. Эти отношения регулируются другими институтами финансового права⁴.

В литературе указывается, что «анализ соотношения налогового и бюджетного права позволяет сделать вывод о том, что исполнение доходной части бюджета проходит две ступени: 1) деятельность налоговых органов по сбору доходов в бюджет, которая регулируется налоговым законодательством; 2) деятельность органов Казначейства по дальнейшему распределению поступивших доходов в соответствии с утвержденным бюджетом, их учет и составление отчетности, которая регулируется бюджетным законодательством»⁵.

Свой вклад в определение предмета бюджетного права, его отграничение от налогового права внес Конституционный суд РФ. В одном из своих постановлений он указал, что «налоговые отношения, возникающие между налогоплательщиками и кредитными учреждениями при исполнении последними платежных поручений на списание налоговых платежей, регулируются налоговым законодательством. Отношения по зачислению средств, поступивших

в уплату налогов на бюджетные счета, являются бюджетными...»⁶.

Традиционно налоговые отношения по формированию доходов бюджетов включают в себя уплату налоговых платежей налогоплательщиками и иными обязанными лицами, а также перечисление этих платежей в бюджетную систему банками (ст. 45, 60 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ)). Бюджетные отношения по формированию доходов бюджетов обеспечивают распределение доходов, поступивших в бюджетную систему, между различными бюджетами бюджетной системы (ст. 40, 218 БК РФ).

С учетом указанных норм до недавнего времени налоговые отношения обеспечивали поступление денежных средств на банковские счета управлений Федерального казначейства по каждому субъекту РФ. Сами эти счета открывались в подразделениях Центрального банка РФ. С зачислением налоговых платежей на эти счета предмет налогово-правового регулирования заканчивался и начинались отношения, подлежащие бюджетно-правовому регулированию. Здесь осуществлялось распределение поступивших в бюджетную систему доходов в соответствии с нормативами, установленными бюджетным законодательством (главы 7–9 БК РФ), между счетами тех бюджетов (федерального, региональных, местных), которым эти поступившие доходы предназначались.

Однако в дальнейшем как в бюджетном законодательстве, так и в законодательстве о налогах и сборах произошли изменения, которые требуют по-иному взглянуть на зоны ответственности налогового и бюджетного права. Речь идет о введении казначейского обслуживания и системы казначейских платежей в бюджетном праве⁷ и норм об уплате налоговых платежей посредством единого налогового платежа⁸.

⁶ По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 12 октября 1998 г. № 24-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей: федер. закон от 27 декабря 2019 г. № 479-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 52 (ч. I). Ст. 7797.

⁸ О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации: федер. за-

¹ См.: Бесчеревных В. В. Развитие советского бюджетного права. М., 1960. С. 15.

² См.: Цыпкин С. Д. Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы. М., 1973. С. 17.

³ См.: Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы). М., 1971. С. 51.

⁴ См.: Бесчеревных В. В. Указ. соч. С. 16–17; Конюхова Т. В. Институты бюджетного права Российской Федерации: науч.-практ. пособие. М., 2009. С. 55.

⁵ Кузьмина А. В. Правовые основы исполнения бюджета в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004 (Цит. по: Грачёва Е. Ю., Щекин Д. М. Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву. М., 2009. С. 201).

Как представляется, эти изменения определенным образом повлияли на движение денежных средств от налогоплательщика в конкретные бюджеты бюджетной системы, отразились на характере и структуре как имущественных, так и неимущественных отношений, обеспечивающих такое движение. В связи с этим необходимо проследить, как трансформировался процесс перечисления и зачисления денежных средств в соответствующие бюджеты бюджетной системы.

Налоговое право, как и ранее, регулирует отношения по уплате налоговых платежей налогоплательщиками и иными обязанными лицами (ст. 45 НК РФ), а также перечисление этих платежей в бюджетную систему банками (ст. 60 НК РФ). Однако с учетом перехода на исполнение обязанности по уплате налогов посредством перечисления денежных средств в качестве единого налогового платежа необходимо уточнить, до поступления средств на какой счет Федерального казначейства складываются отношения, находящиеся в сфере налогово-правового регулирования.

С учетом ст. 40 БК РФ первоначально средства поступают на единый казначейский счет, открытый Федеральному казначейству в Центральном банке РФ, и далее зачисляются на казначейские счета для осуществления и отражения операций по учету и распределению поступлений, получения распоряжений налогового органа о зачете единого налогового платежа (далее – казначейские счета по учету и распределению поступлений).

Отношения, обеспечивающие поступление средств на единый казначейский счет, открытый Федеральному казначейству в Центральном банке РФ, по своему характеру включаются в предмет налогового права. Поступление средств на этот счет осуществляется за счет установления обязанности налогоплательщиков уплатить налог (п. 1 ст. 45 НК РФ) и обязанности банков исполнить поручение налогоплательщика на перечисление средств в качестве единого налогового платежа в бюджетную систему на счет Федерального казначейства (п. 1 ст. 60 НК РФ). С зачислением средств на единый казначейский счет, открытый Федеральному казначейству в Центральном банке РФ, заканчивается зона ответственности банков. После этого у них отсут-

кон от 14 июля 2022 г. № 263-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 29 (ч. II). Ст. 5230.

ствуют возможности оказывать влияние на дальнейшее движение денежных средств, в том числе обеспечить их зачисление на казначейские счета по учету и распределению поступлений и тем более способствовать направлению средств на единые счета конкретных бюджетов. Соответственно с зачислением средств на единый казначейский счет, открытый Федеральному казначейству в Центральном банке РФ, завершаются имущественные отношения, составляющие предмет налогового права.

Имущественные отношения по формированию доходов бюджетов, складывающиеся после поступления средств на единый казначейский счет, включаются в предмет бюджетного права и регулируются БК РФ. С учетом ст. 155 БК РФ Центральный банк РФ в рамках бюджетных отношений обслуживает единый казначейский счет. Соответственно Центральный банк РФ в рамках бюджетных отношений обеспечивает во взаимодействии с Федеральным казначейством РФ отражение поступивших средств на казначейских счетах по учету и распределению поступлений. Казначейское обслуживание поступлений в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации регулируется также ст. 242.16 БК РФ.

Однако может возникнуть вопрос, какова правовая природа отношений, складывающихся после поступления средств на казначейские счета по учету и распределению поступлений. С одной стороны, распределение доходов между бюджетами бюджетной системы традиционно признается предметом бюджетно-правового регулирования. Здесь складываются имущественные отношения по распределению поступивших доходов, которые регулируются бюджетным правом (ст. 40, 218, 242.16 БК РФ). С другой стороны, определение принадлежности сумм, перечисленных в качестве единого налогового платежа, определяется теперь налоговым органом в соответствии с п. 8 ст. 45 НК РФ. Получается, что после возникновения бюджетных отношений, в рамках которых доходы поступают на казначейские счета по учету и распределению поступлений, возникают налоговые отношения, необходимые для определения принадлежности этих сумм и их дальнейшего распределения.

Эта группа отношений появилась в связи с введением порядка уплаты налогов в качестве единого налогового платежа. Эти налоговые от-

ношения носят неимущественный, организационный характер. Они оказывают влияние на оценку исполнения налогоплательщиком обязанности по уплате конкретного налога (п. 7 ст. 45 НК РФ). В то же время эти организационные налоговые отношения по определению принадлежности сумм, перечисленных в качестве единого налогового платежа, также предопределяют направление дальнейшего движения доходов бюджетов, в том числе тот конкретный бюджет, в который они в дальнейшем будут зачислены. Органы Федерального казначейства, лишь получив сведения от налоговых органов о принадлежности поступившего единого налогового платежа, идентифицирующего его в качестве конкретного налога, получают возможность распределить его в конкретный бюджет по установленным бюджетным законодательством нормативам (главы 7–9 БК РФ).

Таким образом, изменения, внесенные в бюджетное законодательство и законодательство о налогах и сборах, повлекли появление новой группы налоговых организационных отношений, возникающих после завершения имущественных налоговых отношений по уплате и перечислению налоговых платежей и предшествующих бюджетным имущественным отношениям по распределению поступивших налоговых доходов между конкретными бюджетами. Эти налоговые организационные отношения преследуют две цели. С одной стороны, они предопределяют уплату налогового платежа налогоплательщика. С другой – обеспечивают дальнейшее движение денежных средств в рамках имущественных бюджетных отношений.

2. *Отношения, связанные с распределением бюджетных средств*, выделяются не всеми учеными в предмете бюджетного права⁹. Говорить о существовании отношений по распределению бюджетных средств можно лишь тогда, когда бюджетная система рассматривается в целом. Здесь на самом деле есть внутренние (распределительные) отношения, в рамках которых осуществляется распределение бюджетных средств между бюджетами различных уровней бюджетной системы, между различными публично-

правовыми образованиями¹⁰. Вряд ли можно говорить о таких отношениях в рамках отдельно взятого бюджета. Для отдельного бюджета существуют лишь отношения по формированию бюджетных средств и отношения по их расходованию. Данное обстоятельство приводит к тому, что инструменты распределения средств между бюджетами (дотации, субвенции, субсидии) при их исследовании в рамках одного бюджета рассматриваются либо как доходы, либо как расходы бюджета. Иными словами, при таком подходе анализируются не отношения по распределению бюджетных средств, а отношения по образованию и отношения по расходованию бюджетных средств¹¹.

Отношения, связанные с распределением бюджетных средств, по общему правилу следует относить к бюджетным. Если речь идет об имущественных отношениях по распределению бюджетных средств, то на обеих их сторонах находятся публично-правовые образования. Суды также оценивают отношения по распределению бюджетных средств как относящиеся к предмету бюджетного права¹².

3. *Отношения по расходованию бюджетных средств* обеспечивают движение денежных средств из бюджетов.

Данный вопрос глубоко исследовал А. И. Худяков, который на основе экономического анализа отношений по использованию денежных фондов применительно к финансовому праву в

¹⁰ См.: Финансовое право : учебник / отв. ред. М. В. Карасева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 25 ; Горбунова О. Н., Селюков А. Д., Другова Ю. В. Бюджетное право России : учеб. пособие. М., 2002. С. 18, 72.

¹¹ См., например: Пешкова Х. В. Правовое регулирование финансовой помощи общественно-территориальным образованиям : теория и практика / под ред. М. В. Карасевой. Воронеж, 2005. 284 с.

¹² Например, спор о признании незаконным приказа о приостановлении (сокращении) предоставления межбюджетных трансфертов в связи с нецелевым использованием бюджетных средств был отнесен к спорам в сфере бюджетно-финансовых отношений, связанным с экономической деятельностью. Одновременно была установлена подведомственность споров, основанных на бюджетно-финансовых отношениях, имеющих экономический характер, арбитражным судам (Постановление Президиума ВАС РФ от 26 февраля 2013 г. № 12381/12 по делу № А12-22073/2011. Данное постановление содержит указание на возможность пересмотра по новым обстоятельствам вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов по делам со схожими фактическими обстоятельствами).

⁹ См., например: Химичева Н. И. Субъекты советского бюджетного права / под ред. В. М. Манохина. Саратов, 1979. С. 20–21.

целом пришел к выводу, что использование осуществляется в рамках не финансовых, а иных экономических отношений (товарно-денежных, производственных, трудовых и т. п.), регулируемых нормами не финансового, а иных отраслей права. При этом отношения по *организации* этого использования ученый относил к числу финансовых¹³. Подобной позиции придерживался в свое время И. И. Янжул, указывая, что «учение о государственных расходах вытекает целиком из понятия о существовании государства и его обязанностях, обуславливается организацией государства, формой правления, устройством правительственных учреждений, задачами экономической политики и т. д. и как таковое полным объемом своим относится к государственному и полицейскому праву, ведению которых подлежат перечисленные вопросы, а никак не к финансовой науке, имеющей совершенно специальную область исследования»¹⁴.

Современное законодательство и позиции судов подтверждают такой подход.

Конституционный суд РФ сформулировал правовую позицию о том, что «федеральный закон о федеральном бюджете создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, т. е. предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов. Как таковой он не порождает и не отменяет прав и обязательств и потому не может в качестве *lex posterior* (последующего закона) изменять положения других федеральных законов, в том числе федеральных законов о налогах, а также материальных законов, затрагивающих расходы Российской Федерации, и тем более – лишать их юридической силы»¹⁵.

¹³ См.: Худяков А. И. Основы теории финансового права // Худяков А. И. Избранные труды по финансовому праву / сост. : М. К. Сулейменов, Е. В. Порохов, М. В. Карасева, А. Т. Шаукунов. СПб., 2010. С. 73.

¹⁴ Янжул И. И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. М., 2002. С. 52.

¹⁵ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского : постановление

Верховный суд РФ со ссылкой в том числе на ст. 1 БК РФ так же сформировал позицию, что правоотношения между органом, предоставляющим субсидию, и лицом, претендующим на ее получение (производителем товаров, работ, услуг), несмотря на то, что в большей степени регулируются нормами БК РФ, не являются бюджетными правоотношениями. В результате к таким отношениям были применены нормы гражданского законодательства¹⁶.

В БК РФ соотношение бюджетного права и иных норм, регулирующих осуществление расходов бюджетов, способно обозначить понятие расходного обязательства. Расходные обязательства – обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, ее субъекта, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета (ст. 6 БК РФ).

Из понятия расходных обязательств видно, что они возникают на основе различных законов, иных нормативных правовых актов, договоров или соглашений. Отраслевой принадлежностью данных законов, иных нормативных правовых актов, договоров или соглашений должна определяться юридическая природа отношений по расходованию бюджетных средств. Ученые отмечают, что «расходы бюджета предопределены содержанием уже принятых и действующих нормативных правовых актов, установивших обязательства по выплате тех или иных сумм. Это вполне согласуется с современным российским бюджетным законодательством, которым в рамках реформы бюджетного процесса введено понятие расходных обязательств»¹⁷.

ние Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ П. 32 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2018) : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 4 июля 2018 г. Аналогичный подход был применен Верховным Судом РФ в Определении Верховного Суда РФ от 19 января 2018 г. № 308-ЭС17-13889 по делу № А32-41315/2016.

¹⁷ Казна и бюджет / отв. ред. Д. Л. Комягин. М., 2014. С. 149.

В связи с этим бюджетное право применительно к отношениям по расходованию бюджетных средств выполняет обеспечительную, организующую роль, а установление оснований этих расходов относится к предмету регулирования, как правило, иных отраслей права.

Сформулированный выше вывод отражает ядро предмета бюджетно-правового регулирования отношений по расходованию бюджетных средств. В то же время появляются признаки расширения предмета бюджетного права в этой части. Бюджетно-правовое регулирование захватывает новые сферы общественных отношений или по крайней мере оказывает на них свое влияние. Речь идет о включении в БК РФ норм о казначейском сопровождении бюджетных средств, которое фактически обеспечивает в установленных случаях доведение бюджетных средств до конечных получателей под контролем Федерального казначейства (соответствующих органов субъектов РФ или муниципальных образований) (глава 24.4 БК РФ). Кроме того, контрольные полномочия, предусмотренные БК РФ, уже вышли за рамки проверки соблюдения исключительно бюджетного законодательства и обеспечивают также соблюдение правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также соблюдения условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета (п. 1 ст. 265 БК РФ).

Появление в бюджетном законодательстве таких норм свидетельствует о существовании «внешнего периметра» влияния бюджетного права. В основном такое влияние заключается в закреплении определенных контрольных механизмов, обеспечивающих целевое и эффективное использование бюджетных средств их адресатами.

Таким образом, отношения, связанные с формированием, распределением и использованием бюджетных средств, регулируются как

различными подотраслями и институтами финансового права (бюджетным, налоговым правом), так и иными отраслями права.

Библиографический список

- Бесчеревных В. В.* Развитие советского бюджетного права. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1960.
- Горбунова О. Н., Селюков А. Д., Другова Ю. В.* Бюджетное право России : учеб. пособие. М. : ТК Велби, 2002. С. 18, 72.
- Грачёва Е. Ю., Щекин Д. М.* Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву. М. : Статут, 2009.
- Казна и бюджет / отв. ред. Д. Л. Комягин. М. : Наука, 2014.
- Карасева М. В.* Финансовое правоотношение. М. : Норма, 2001.
- Конюхова Т. В.* Институты бюджетного права Российской Федерации : науч.-практ. пособие. М. : Эксмо, 2009.
- Красюков А. В.* Имущественные отношения в налоговом праве : монография. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2018.
- Кузьмина А. В.* Правовые основы исполнения бюджета в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
- Пауль А. Г.* Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование) / под ред. М. В. Карасевой. М. : Инфотропик Медиа, 2012.
- Пешкова Х. В.* Правовое регулирование финансовой помощи общественно-территориальным образованиям : теория и практика / под ред. М. В. Карасевой. Воронеж : Истоки, 2005.
- Пискотин М. И.* Советское бюджетное право (основные проблемы). М. : Юрид. лит., 1971.
- Химичева Н. И.* Субъекты советского бюджетного права / под ред. В. М. Манохина. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1979.
- Худяков А. И.* Основы теории финансового права // Худяков А. И. Избранные труды по финансовому праву / сост. : М. К. Сулейменов, Е. В. Порохов, М. В. Карасева, А. Т. Шаукенов. СПб. : Юридический центр-Пресс, 2010.
- Цыпкин С. Д.* Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы. М. : Юрид. лит., 1973.
- Янжул И. И.* Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. М. : Статут, 2002.

О ПРОБЛЕМАХ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕУПЛАТУ (НЕПОЛНУЮ УПЛАТУ) НАЛОГА

Н. А. Орлова

*Межрайонная инспекция Федеральной налоговой службы Российской Федерации № 17
по Московской области*

ON THE PROBLEMS OF DIFFERENTIATION OF RESPONSIBILITY FOR NON-PAYMENT (INCOMPLETE PAYMENT) OF TAX

N. A. Orlova

*Interdistrict Inspectorate of the Federal Tax Service of the Russian Federation № 17
for the Moscow region*

Аннотация: вопросы привлечения к налоговой ответственности за неуплату (неполную уплату) налогов (взносов) затрагивают имущественные интересы налогоплательщиков, поэтому являются особенно актуальными в период сложных экономических условий. Проведен анализ правонарушений, связанных с неуплатой (неполной уплатой) налогов, к которым применяется ответственность, предусмотренная п. 1 ст. 122 Налогового кодекса Российской Федерации; выявлены различия состава этих правонарушений и обоснована необходимость дифференциации санкций и (или) условий освобождения от ответственности в зависимости от тяжести содеянного.

Ключевые слова: неуплата налога; налоговая ответственность; санкция; смягчающие обстоятельства; обстоятельства, подлежащие доказыванию; освобождение от ответственности.

Abstract: issues of bringing to tax liability for non-payment (incomplete payment) of taxes (contributions) affect the property interests of taxpayers, therefore they are especially relevant during difficult economic conditions for carrying out economic activities. The article analyzes offenses related to non-payment (incomplete payment) of taxes, to which the liability provided for in paragraph 1 of Art. 122 of the Tax Code of the Russian Federation; differences in the composition of these offenses are identified and the need to differentiate sanctions and (or) conditions for release from liability is substantiated, depending on the severity of the crime.

Key words: non-payment of tax, tax liability, sanction, mitigating circumstances, circumstances subject to proof, exemption from liability.

С момента становления налоговой системы вопросы привлечения к налоговой ответственности вызывают особый интерес не только у ученых, развивающих доктрину финансового и налогового права, но и у налогоплательщиков, поскольку предусмотренные Налоговым кодексом Российской Федерации (далее – НК РФ) санкции имеют финансовый (имущественный) характер¹.

¹ См.: Налоговое право : учебник / отв. ред. Г. Ф. Ручкина, М. Ю. Березин. М., 2021. С. 397.

Правонарушения, за которые предусмотрена налоговая ответственность, многие ученые условно разделяют на две группы²:

1) нарушения порядка осуществления налогового контроля;

2) нарушения, связанные с неисполнением основной обязанности налогоплательщика – уплаты налога (сбора, взносов).

Санкции за нарушения порядка осуществления налогового контроля, предусмотренные

² См.: Крохина Ю. А. Налоговое право : учебник для вузов. 10-е изд., перераб. и доп. М., 2023. С. 235 ; Налоговое право : учебник / И. А. Цинделиани, Е. Г. Васильева, А. Р. Батяева и др. ; под общ. ред. И. А. Цинделиани. М., 2021. С. 294.

НК РФ, в большинстве случаев значительно ниже санкций за неуплату (неполную уплату) налогов (сборов, взносов), поскольку их основная цель – дисциплинировать налогоплательщиков и побудить их к исполнению обязанностей (например, своевременно представить налоговые декларации (расчеты), сведения, явиться для дачи показаний и т. д.).

Нарушения, связанные с неуплатой (неполной уплатой) налогов, угрожают публичным отношениям, возникающим в связи с надлежащим финансовым обеспечением функций государства, что обуславливает необходимость установления достаточных и эффективных мер ответственности.

Одной из статей, предусматривающих ответственность за неуплату (неполную уплату) налога, является ст. 122 НК РФ (неуплата или неполная уплата сумм налога (сбора, страховых взносов)), которая содержит два состава налоговых правонарушений. Так, в диспозиции п. 1 ст. 122 НК РФ содержится указание на действия (бездействие) налогоплательщика, последствиям которых является неуплата (неполная уплата) налога (занижение налоговой базы, иное неправильное исчисление налога или иные неправомерные действия (бездействие)). Из диспозиции следует, что состав п. 1 ст. 122 НК РФ является материальным, поскольку для его применения необходимо доказать наличие следующих признаков:

- неправомерных действий (бездействия) налогоплательщика (его должностных лиц или представителей);
- негативного результата, выражающегося неуплате (неполной уплате) налога;
- причинно-следственной связи между неправомерными действиями (бездействием) и неуплатой (неполной уплатой) налога, которая повлекла негативные для государства последствия, выражающиеся в невозможности удовлетворять публичные интересы общества и осуществлять функции, возложенные Конституцией РФ.

При отсутствии хотя бы одного из указанных признаков привлечение налогоплательщика к ответственности является недопустимым.

В качестве санкции п. 1 ст. 122 НК РФ предусматривает штраф в размере 20 % от неуплаченной суммы налога.

Схожий материальный состав содержит п. 3 ст. 122 НК РФ, указывающий на квалифицирующий признак, которым является умысел, влекущий удвоение санкции. Для привлечения к ответственности налоговый орган должен доказать, что неуплата (неполная уплата) налога связана с умышленными действиями (бездействием) должностных лиц налогоплательщика или его представителей, выражающимися в искусственном занижении налоговой базы в результате сокрытия или иного искажения объектов налогообложения и (или) завышения (необоснованного применения) налоговых вычетов и расходов.

Положения п. 4 ст. 122 НК РФ указывают на обстоятельства, при которых неуплата (неполная уплата) налога, установленная как в ходе проведения налоговой проверки, так и при добровольной корректировке налоговых обязательств, не признается правонарушением. К таким обстоятельствам можно отнести обеспечение положительного сальдо единого налогового счета с момента наступления срока уплаты налога до дня принятия налоговым органом решения по итогам проведения налоговой проверки. В случае если положительное сальдо частично покрывает установленную недоплату налога, лицо привлекается к ответственности в части образовавшейся задолженности.

Указанные в п. 4 ст. 122 НК РФ правила основаны на выводах, сделанных Пленумом ВАС РФ в постановлении от 30 июля 2013 г. № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации», где подчеркивается, что только одновременное соблюдение условий, связанных с обеспечением переплаты налога в той же сумме, что и занижение, и отсутствие на момент вынесения решения зачета указанной суммы в счет уплаты иных начислений, являются основанием для освобождения от ответственности.

Кроме этого, в указанном постановлении акцентируется внимание также на том, что основанием для привлечения к ответственности за неуплату (неполную уплату) налога не может являться только бездействие налогоплательщика, выразившееся в неперечислении налога, поскольку в таком случае подлежат взысканию пени, а сформировавшаяся задолженность взыскивается в принудительном порядке.

Следует отметить, что санкции ст. 122 НК РФ применяются как в случае выявления неуплаты (неполной уплаты) налога должностными лицами налоговых органов в ходе проведения налоговых проверок, так и в связи с самостоятельным обнаружением налогоплательщиком ошибок в представленной в налоговый орган декларации, свидетельствующих о занижении объектов налогообложения, что влечет необходимость уточнения сведений в налоговой декларации в соответствии со ст. 81 НК РФ. Однако представляется, что между добровольным уточнением налоговых обязательств и выявлением нарушений в ходе проведения налогового контроля имеется существенная разница. Существует также разница и между уточнением обязательств после обнаружения налоговым органом в отчетности ошибок, которые приводят к занижению налоговой базы или иному искажению налоговых обязательств в сторону занижения и их самостоятельным выявлением налогоплательщиком. Однако ответственность за все перечисленные действия (бездействие) является фактически одинаковой (20 % от неуплаченной суммы налога).

Развитие автоматизированных систем контроля за исчислением и уплатой налогов, включающих выявление расхождений между данными, отраженными в книгах покупок и книгах продаж участников хозяйственной операции, определение «выгодоприобретателя» налоговой выгоды путем построения цепочек операций от источника «налогового разрыва», значительно упростило процесс выявления налоговым органом признаков налоговых правонарушений не только технического и методологического характера, но и правонарушений, свидетельствующих об умышленном уклонении от уплаты налогов.

Налоговые органы, используя полученную из АИС Налог-3 информацию, предъявляют ее налогоплательщикам для побуждения их к добровольному уточнению налоговых обязательств без проведения налоговых проверок. Отчеты Федеральной налоговой службы Российской Федерации, публикуемые на официальном сайте, свидетельствуют о ежегодном росте поступлений денежных средств в бюджет РФ в результате аналитической работы, т. е. проведения совещаний и рабочих встреч с представителями налогоплательщиков, по итогам которых

налогоплательщики добровольно исключают из налоговой отчетности операции, имеющие высокие налоговые риски.

В 2021 г. после проведения подобных встреч налогоплательщиками было дополнительно перечислено в бюджет и представлено уточненных налоговых деклараций с увеличением обязательств на общую сумму 174 млрд руб. (на 8,75 % больше поступлений по результатам выездных проверок)³. В 2022 г. сумма поступлений составила 189 млрд руб., что на 9 % больше уровня 2021 г. За девять месяцев 2023 г. сумма поступлений составила уже 153 млрд руб., что на 44 % превышает поступления по выездным проверкам.

Приведенные показатели наглядно свидетельствуют об активном использовании налогоплательщиками механизма уточнения налоговых обязательств.

Необходимо отметить, что налогоплательщики подают значительное количество уточненных деклараций и до выявления правонарушения налоговым органом. Однако при обнаружении налоговым органом в ходе проверки такой уточненной декларации отрицательного сальдо единого налогового счета (далее – ЕНС) после корректировки обязательств налогоплательщик будет привлечен к налоговой ответственности фактически только по обстоятельствам, связанным с неперечислением налога.

Следует отметить, что законодательством предусмотрено два самостоятельных основания освобождения от ответственности (п. 4 ст. 81 НК РФ):

1) представление уточненной декларации до того, как налогоплательщик узнал об одном из следующих событий:

– обнаружение налоговым органом факта неотражения (неполного отражения) сведений, приводящих к неуплате (неполной уплате) налога;

– назначение выездной налоговой проверки по данному налогу.

При этом на дату представления уточненной декларации налогоплательщик должен обеспечить положительное сальдо ЕНС, достаточное

³ См.: Данные по формам статистической налоговой отчетности. Сводные отчеты в целом по Российской Федерации и в разрезе субъектов Российской Федерации. URL: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/ (дата обращения: 03.02.2024).

для погашения доначисленной суммы налога и пени. Все перечисленные условия являются обязательными, и несоблюдение одного из них влечет отказ от освобождения от налоговой ответственности, на что обращает внимание Конституционный суд РФ в определении от 7 декабря 2010 г. № 1572-О-О;

2) представление уточненной декларации после проведения выездной налоговой проверки, в результате которой исправленные самим налогоплательщиком ошибки обнаружены не были.

Таким образом, неуплата (неполная уплата) налога (сбора, страховых взносов), образующаяся после представления уточненной налоговой декларации признается правонарушением в том случае, если налогоплательщиком от нормативного срока уплаты до момента вынесения решения о привлечении к налоговой ответственности не обеспечено положительное сальдо ЕНС, достаточное для уплаты налога (п. 4 ст. 122 НК РФ). Если положительное сальдо обеспечило только частичное погашение налога, налогоплательщик освобождается от ответственности в части, соответствующей положительному сальдо (постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15 июня 2020 г. № Ф08-1262/2020).

В большинстве случаев на практике неуплата (неполная уплата) налога признается правонарушением и влечет привлечение к налоговой ответственности. Это связано с необходимостью поддерживать положительное сальдо ЕНС в неизвестной для налогоплательщика сумме (поскольку на дату наступления срока уплаты он не знает о допущенной ошибке), что не всегда возможно.

Действующее законодательство устанавливает обеспечительный механизм реализации обязанности по уплате налогов, который не только предусматривает ответственность за неуплату налога, но и обязанность уплатить налог и пени, подлежащие исчислению за каждый день просрочки с момента наступления срока внесения соответствующих платежей. Уплата налога в момент представления уточненной декларации позволяет компенсировать задолженность, а уплата пени – возместить ущерб и понудить к исполнению обязанности уплаты налогов. Поскольку пеня относится к мерам государственного принуждения праввосстановительного характера, ее начисление не исключает возмож-

ности возложения штрафа как меры налоговой ответственности (определение Конституционного суда РФ от 7 декабря 2010 г. № 1572-О-О).

Диспозитивная природа института освобождения от ответственности свидетельствует о возможности установления условий его применения. Так, в уголовном праве применяются следующие условия: деятельное раскаяние, включающее признание вины, помощь в раскрытии преступления, возмещение ущерба, примирение с потерпевшим, назначение штрафа и др. В административном – крайняя необходимость (т. е. устранение общественной опасности), неувменность, а также малозначительность вреда.

К общим условиям, исключающим привлечение к налоговой ответственности, относят следующие: отсутствие события правонарушения, вины лица; совершение деяния лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста; истечение сроков давности; декларирование объектов, в отношении которых выявлены нарушения, в специальной налоговой декларации.

Освобождение от ответственности за неуплату (неполную уплату) налога (сбора, взносов) при представлении уточненной налоговой декларации является по сути специальным основанием, поскольку самостоятельное устранение ущерба, связанного с неуплатой налога, должно поощряться, а такие налогоплательщики поставлены в более выгодное положение.

При этом, в соответствии с буквальным толкованием п. 4 ст. 81 НК РФ (который и до введения института ЕНС содержал аналогичные положения), в случае недоплаты какой-либо части налога или пени, штраф рассчитывается с полной суммы подлежащего уплате налога, как и при привлечении к ответственности лиц, у которых неуплата (неполная уплата) налога была установлена в ходе проведения мероприятий налогового контроля. Таким образом, для лиц, привлекаемых к налоговой ответственности по результатам проведения налоговой проверки, предусматриваются более благоприятные условия, поскольку обеспечение положительного сальдо, покрывающего полностью или частично подлежащий уплате налог, позволяет избежать налоговой ответственности в случае обнаружения налогового правонарушения, а если оно так и останется невыявленным – использовать имеющуюся переплату в счет уплаты иных налоговых обязательств.

Следует отметить и тот факт, что наличие положительного сальдо ЕНС обеспечивает только возможность оперативного зачета средств в уплату какого-либо налога, но до этого момента денежные средства не могут использоваться конкретным бюджетом для финансирования расходов.

Конституционный суд РФ в постановлении от 15 июля 1999 г. № 11-П указал, что санкции штрафного характера должны отвечать требованиям соразмерности и справедливости, что предполагает дифференциацию публично-правовой ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба.

Поскольку невозможно провести проверку в отношении каждого налогоплательщика, всегда существует потенциальная угроза неисполнения действительных налоговых обязательств. Однако подача уточненных деклараций позволяет обеспечить дальнейшую уплату налога, несмотря на формирование задолженности в момент представления уточненной декларации. Достигается это в том числе за счет применения принудительных мер взыскания, таких как обращение взыскания на денежные средства налогоплательщика (ст. 46 НК РФ), его имущество (ст. 47 НК РФ), а также путем наложения ареста на имущество (ст. 77 НК РФ).

Следовательно, неуплата (неполная уплата) налога, выявляемая в результате налоговых проверок, должна рассматриваться как более опасное правонарушение, а добровольное декларирование налоговых обязательств, пусть и сделанное после выявления нарушений, поощряться.

В случаях когда налогоплательщиком уточнение произведено после направления соответствующего требования или налог и пени уплачены не в полном объеме, суды делают однозначный вывод о неправомерности освобождения от ответственности. Указанные положения нашли отражение в постановлении Арбитражного суда Северо-Западного округа от 2 октября 2023 г. № Ф07-13936/2023 по делу № А42-7872/2022, постановлениях Арбитражного суда Московского округа от 16 января 2019 г. № Ф05-22450/2018 по делу № А40-204141/2017, от 12 августа 2018 г. № Ф05-9616/2018 по делу № А40-204098/2017 и многих других.

При этом обстоятельства, связанные с добровольным уточнением налоговых обязательств, некоторыми налоговыми органами и судами расцениваются в качестве смягчающих ответственность обстоятельств.

Например, в постановлении Тринадцатого арбитражного апелляционного суда 6 июня 2023 г. по делу № А42-7872/2022 сделан вывод о правомерности действий налогового органа по снижению в два раза размера санкции в связи с добровольным уточнением налоговых обязательств после рассмотрения налоговых рисков, выявленных у налогоплательщика на заседании комиссии.

В другом споре Арбитражным судом г. Москвы в мотивировочной части решения от 8 декабря 2021 г. по делу № А40-178618/2021 признано обоснованным снижение штрафа в восемь раз в связи с добровольным уточнением обязательств после получения соответствующего требования и незначительной просрочкой уплаты суммы налога. Тем же судом по делу № А40-68452/2021 признано обоснованным снижение штрафных санкций в два раза в связи со своевременной (до представления уточненной декларации) уплатой налога, при этом обстоятельства добровольного уточнения обязательств ни налоговым органом, ни судом не рассматривались в качестве смягчающих ответственность.

ФНС России для обеспечения единообразного применения положений ст. 122 НК РФ при предоставлении уточненных налоговых деклараций опубликовало письмо от 27 декабря 2023 г. № БВ-4-7/16343@, в котором сделано несколько важных замечаний, противоречащих как обстоятельствам налоговых проверок, так и судебной практике:

1) обнаружение налоговым органом факта занижения налоговой базы в налоговой декларации подтверждается только актом налоговой проверки. Однако налоговые органы с целью привлечения к ответственности по ст. 122 НК РФ и суды, проверяя законность решений, факт обнаружения ошибок фиксируют как момент направления требования о представлении пояснений или проведения с налогоплательщиком комиссии (рабочей встречи) (постановления Арбитражного суда Московского округа от 16 ян-

варя 2019 г. № Ф05-22450/2018 по делу № А40-204141/2017, Девятого арбитражного апелляционного суда от 9 марта 2022 г. № 09АП-3205/2022 по делу № А40-178618/2021⁴ и др.);

2) самостоятельное выявление налогоплательщиком ошибок и неточностей даже без уплаты налога и пени должно рассматриваться в качестве смягчающего ответственность обстоятельства и приводить к снижению штрафа не менее чем в два раза;

3) недостаточность положительного сальдо для покрытия уточненных налоговых обязательств также может рассматриваться в качестве смягчающего ответственность обстоятельства и приводить к снижению штрафа, пропорционально соотношению размера задекларированного налога к доплате к размеру имеющегося положительного сальдо.

Таким образом, положения письма не конкретизируют механизм расчета штрафных санкций, что на практике будет приводить к различному их толкованию. Например, неуплата пени

⁴ В постановлении Девятого арбитражного апелляционного суда от 9 марта 2022 г. № 09АП-3205/2022 по делу № А40-178618/2021 указывается: «моментом обнаружения неотражения или неполноты отражения сведений в первичной декларации применительно к обстоятельствам, рассматриваемым в рамках настоящего дела, является дата направления Инспекцией требования о представлении пояснений ... в связи с выявленным в ходе камеральной налоговой проверки фактом неотражения счета-фактуры..., что повлекло за собой занижение налоговой базы». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

может привести к расчету санкции как от суммы пени, так и от полной суммы налога с учетом смягчающих ответственность обстоятельств (от 2 до 16 раз).

Представляется, что отсутствие указанных обстоятельств в качестве смягчающих в ст. 112 НК РФ на практике приводит как к отказу в смягчении ответственности, так и к формированию различных подходов в части расчета суммы штрафа, что является нарушением конституционного принципа равенства, запрещающего любую дискриминацию, связанную с установлением в сходных условиях различий в правах и свободах представителей одной и той же категории лиц.

В качестве вывода необходимо отметить, что законодательство должно поощрять действия налогоплательщика, направленные на самостоятельное выявление ошибок и их добровольное устранение, как путем закрепления оснований освобождения от ответственности, так и с помощью дифференциации санкций исходя из тяжести содеянного и обстоятельств выявления ошибок, являющихся квалифицирующими признаками.

Библиографический список

Крохина Ю. А. Налоговое право : учебник для вузов. М. : Юрайт, 2023. 503 с.

Налоговое право : учебник / И. А. Цинделиани, Е. Г. Васильева, А. Р. Батяева [и др.] ; под общ. ред. И. А. Цинделиани. М. : Проспект, 2021. 704 с.

Налоговое право : учебник / отв. ред. Г. Ф. Ручкина, М. Ю. Березин. М. : Проспект, 2021. 800 с.

Орлова Н. А., советник государственной гражданской службы Российской Федерации 2 класса, заместитель начальника Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы № 17 по Московской области

E-mail: natali_orlova@mail.ru

Orlova N. A., Advisor to the State Civil Service of the Russian Federation, Grade 2, Deputy Head of the Interdistrict Inspectorate of the Federal Tax Service of the Russian Federation № 17 for the Moscow region
E-mail: natali_orlova@mail.ru

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ ОТНОШЕНИЙ СУБЪЕКТОВ КВАЗИГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА В СФЕРЕ КИНЕМАТОГРАФИИ КАЗАХСТАНА

А. Т. Шаукенов

Каспийский общественный университет

SOME QUESTIONS OF LEGAL REGULATION OF FINANCIAL RELATIONS IN QUASI-PUBLIC SECTOR ENTITIES IN THE SPHERE OF KAZAKHSTAN CINEMATOGRAPHY

A. T. Shaukenov

Caspian Public University

Аннотация: посвящена проблемам функционирования децентрализованных денежных фондов в лице субъектов квазигосударственного сектора в Казахстане. Подняты некоторые проблемы финансово-правового регулирования, выделены причины текущего состояния правоприменительной практики, неформальный характер связей, а также указаны причины неэффективного управления организаций кинематографии. Анализируются изменения законодательства по вопросам квазигосударственного сектора и в сфере кинематографии, сформулированы предложения по улучшению регулирования и управления.

Ключевые слова: публичные финансы, финансово-правовое регулирование, децентрализованные денежные фонды, субъекты квазигосударственного сектора, неэффективность государственных предприятий, законодательство, креативная индустрия, кинематография, распределение и организация использования денежных фондов.

Abstract: the article is devoted to the problems of the functioning of decentralized monetary funds represented by entities of the quasi-public sector in Kazakhstan. Some problems of financial and legal regulation were raised, highlighted reasons for the current state of law enforcement practice, informal nature of connections, and indicates the reasons for the ineffective management of cinematography organizations as well. The author made analyze of changes in legislation on issues of the quasi-public sector and in the field of cinematography, and formulated proposals to improve regulation and management.

Key words: public finance, financial and legal regulation, decentralized funds, entities of quasi-public sector, inefficiency of state enterprises, legislation, creative industry, cinematography, distribution and organization of use of funds.

А. И. Худяков в монографии «Основы теории финансового права» неоднократно отмечает, что ключевой вопрос государственных предприятий, их взаимоотношений с государством – это вопрос экономической эффективности деятельности¹. Все рассматриваемые в начале 90-х гг.

¹ Худяков А. И. Основы теории финансового права. Алматы, 1995. С. 264–280.

© Шаукенов А. Т., 2024

XX в. в Казахстане формулы распределения прибыли государственных предприятий не могли решить проблем их эффективности и обеспечить финансовые интересы собственника в лице государства².

С тех пор проблему эффективности государственных предприятий в Казахстане решить так и не удалось. Так, например, в Послании Президента РК Касым-Жомарта Токаева «Казахстан

² Там же. С. 272.

в новой реальности: время действий» (1 сентября 2020 г.) отмечалось, что в стране функционируют десятки национальных компаний и десятки тысяч государственных предприятий. При этом крупные квазигосударственные организации являются акционерными обществами, цель которых – обеспечить прибыль. Но если им передается часть государственных функций, то их деятельность должна носить сугубо сервисный, вспомогательный характер для граждан и экономики. Во многих акционерных обществах произошло смешение понятий. Корпоративное управление превращается в дополнительную бюрократическую процедуру. Миллиарды тенге из бюджета государства и квазигоскомпаний расходуются неэффективно³.

А. И. Худяков предложил называть связанный с финансами отраслей раздел финансового права как «финансово-хозяйственное право». Вводя термин «хозяйственное», ученый пытался показать, что речь идет о децентрализованных финансах, о тех государственных денежных фондах, которые находятся в распоряжении отдельных звеньев государственного аппарата⁴.

Следует также отметить, что в качестве института финансового права правовое регулирование финансов предприятий и отраслей хозяйств впервые был описан в советской науке лишь в 1987 г., а в настоящее время рассматривается как правовой режим (основы) децентрализованных денежных фондов.

В последующем этому вопросу уделяли внимание многие авторы постсоветского пространства. Так, например, М. В. Карасева в своей известной работе «Финансовое правоотношение» по критерию финансово-правовых институтов выделяет правоотношения по поводу финансов государственных и муниципальных унитарных предприятий⁵.

В 2008 г. в МГУ им. М. В. Ломоносова прошла международная научно-практическая конференция, в рамках которой работа финансово-правовой секции была посвящена теме «Внебюджетные фонды и государственные корпорации. Правовые аспекты децентрализации публичных

финансов». Исследователями были высказаны различные идеи по указанной теме⁶.

Единого мнения по вопросам правовой природы и признаков децентрализованных денежных фондов в настоящее время не сложилось.

В Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву отмечается, что вопрос о регулировании финансовым правом децентрализованных денежных фондов является дискуссионным. Вопрос о том, можно ли децентрализованные фонды, например государственных предприятий, относить к сфере публичных финансов, остается открытым и требует научного осмысления⁷. Однако следует заметить, что за прошедшие годы накопился огромный пласт научных работ по указанной теме, изменилось финансовое законодательство стран постсоветского пространства, произошли существенные социально-экономические и политические изменения, сменились векторы развития международных отношений.

Одной из ключевых причин сомнений в вопросе регулирования финансовым правом децентрализованных денежных фондов, например государственных предприятий, как нам кажется, кроется в отсутствии комплексных научных работ, посвященных деятельности конкретного государственного предприятия или холдинга, в различных срезх их функционирования, в том числе в отраслевом взаимодействии и связях с государством, но безусловно, в фокусе распределения и организации использования публичных финансов.

В казахстанской практике на законодательном уровне применительно к государственным предприятиям используется понятие «субъект квазигосударственного сектора».

Согласно подп. 31 п. 1 ст. 3 Бюджетного кодекса Республики Казахстан от 4 декабря 2008 г. № 95-IV, под субъектом квазигосударственного сектора следует понимать государственные предприятия, товарищества с ограниченной ответственностью, акционерные общества, в том числе национальные управляющие холдинги,

³ https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomartatokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g

⁴ См.: Худяков А. И. Указ. соч. С. 280.

⁵ См.: Карасева М. В. Финансовое правоотношение. М., 2001. С. 259.

⁶ См.: Государственные корпорации и децентрализованные публичные финансы : ежегодник. 2008 / под общ. ред. С. В. Запольского, Д. М. Щекина ; Международная ассоциация финансового права. М., 2009. 157 с.

⁷ См.: Грачева Е. Ю., Щекин Д. М. Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву. М., 2009. С. 286.

национальные холдинги, национальные компании, учредителем, участником или акционером которых является государство, а также дочерние, зависимые и иные юридические лица, являющиеся аффилированными с ними в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан (далее – РК).

Правильность применения понятия «субъект квазигосударственного сектора» вызывает в научных кругах сомнения. Так, М. К. Сулейменов отмечает, что оно не имеет аналогов, противоречит всем правилам юридической техники⁸. Специальных правовых исследований, посвященных квазигосударственному сектору в Казахстане, не проводилось.

Формирование в Казахстане субъектов квазигосударственного сектора изначально планировалось для целей решения определенных задач государства, в том числе для развития стратегически важных и неразвитых рынков, создания технологичных производств в сырьевых секторах экономики. Однако высокая доля участия государства в экономике (в 2020 г. в производстве товаров – до 46 %, в сфере услуг – до 54 %), абсолютное доминирование государственных предприятий в ряде отраслей (телекоммуникации, транспорт, энергетика) стали препятствием для развития частной предпринимательской деятельности, привели к сдерживанию конкурентоспособности, коррупции и незаконному лоббированию интересов. В связи с этим был издан Указ Президента РК от 3 июля 2019 г. № 51 «О введении моратория на создание субъектов квазигосударственного сектора». С 2019 по 2022 г. создание субъектов сократилось вдвое.

В целом такое положение вещей в национальной экономике указывает лишь на то, что в Казахстане, несмотря на четыре этапа приватизации, т. е. «самый противоречивый период истории независимости»⁹, как называет его Н. А. Назарбаев, так и не была сформирована сбалансированная экономика. Низкая эффективность квазигосударственного сектора, его зависимость от государственного бюджета, слабое корпоративное управление, отсутствие

стратегической взаимоувязки деятельности юридических лиц с участием государства с общенациональными целями требует глубоких, системных реформ.

Вопрос повышения эффективности управления в квазигосударственном секторе поднимается регулярно, обсуждаются различные способы. Так, например, осуществляются попытки реформирования модели бюджетной политики путем перехода от «управления бюджетом» к «управлению результатами», систему управления бюджетными рисками предложено распространить на квазигосударственный сектор. В целях комплексного решения проблем принята Концепция развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 г., утвержденная указом Президента РК от 26 февраля 2021 г. № 522. В Концепции предусмотрены меры по сокращению квазигосударственного сектора, повышению его эффективности, прозрачности и подотчетности. Кроме того, отмечается, что действующая классификация государственной собственности не отражает коммерческую или некоммерческую цель создания субъектов квазигосударственного сектора, что приводит к отсутствию системности в определении организационно-правовых форм таких организаций.

Постановлением Правительства РК от 6 сентября 2022 г. № 654 утвержден Аналитический доклад по реформированию квазигосударственного сектора в Республике Казахстан и План мероприятий по его реализации. В целях обеспечения участия граждан РК в управлении делами государства, в том числе в процессе общественного контроля за квазигосударственным сектором, принят Закон РК от 2 октября 2023 г. № 30-VIII ЗРК «Об общественном контроле». В последнее время осуществляются попытки усовершенствования госзакупок субъектами квазигосударственного сектора, неоднократно обсуждался вопрос о формировании списка видов деятельности, которыми должны ограничиваться предприятия квазигосударственного сектора.

В 2023 г. обсуждался Проект закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития квазигосударственного сектора», задачами которого являются уменьшение высокой доли прямого участия

⁸ См.: Сулейменов М. К. Поправки в Конституцию : достоинства и недостатки. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32402619&pos=6;-173#pos=6;-173

⁹ Назарбаев Н. А. Моя жизнь. От зависимости к свободе. Астана, 2023. С. 311.

государства в экономике; переход к компактно-му и эффективному функциональному квазигосударственному сектору; от доминирующей роли государственного сектора к созданию конкурентной среды и эффективному привлечению частных инвестиций, особенно в высокотехнологичные производства. При этом справедливо отмечается, что достижению указанных задач препятствует ряд системных проблем, среди которых – отсутствие единой политики управления субъектами квазигосударственного сектора, критериев их классификации, несовершенство корпоративного управления и т. д. Наряду с этим указанный проект закона продемонстрировал полное непонимание разработчиками теоретических основ экономики государственных предприятий, их назначения, механизма правового регулирования, незнание исторического опыта внедрения элементов плановой экономики и финансового контроля, а также причин и реалий существования в Республике такого разрозненного кластера субъектов квазигосударственного сектора.

Внутренний источник развития материального производства, порождая новые потребности и социальные интересы, давит на уже достигнутый уровень производства, который вызывает объективную необходимость преобразования уже сложившейся формы материального производства в более производительную, эффективную новую форму в плане удовлетворения потребностей и интересов людей. И на этом этапе развития общества возникает очень важный в практическом отношении и принципиальный для будущего поколения вопрос: в каком направлении, в какой форме реализуется развитие материального производства из одной формы в другую? Требуется понимания роль государства и властных институтов в обществе и в развитии материального производства. Надо определить, какой концепции экономического и политического развития в предлагаемых обстоятельствах следует придерживаться. При всем этом необходимо учитывать глобальное санкционное противостояние, которое приводит к издержкам национальной экономики, характер международных экономических связей, спектр текущих региональных изменений и попытаться выявить в этих условиях внутренние драйверы развития, которые могут послужить прочным фундаментом для качественного экономическо-

го роста. Наряду с этим следует принять во внимание устоявшийся рентный характер организации общества и структуру патрон-клиентских отношений, которые методично формировались не одно десятилетие и остаются на текущий момент важными приводными механизмами распределения ресурсов в Казахстане.

Следует согласиться с замечанием Марты Брилл Олкотт, что консолидация политической и экономической власти в руках привилегированной элиты и растущая нетерпимость к политическому инакомыслию стали отличительными чертами принятой в Казахстане в конце 90-х гг. XX в. стратегии построения государства¹⁰. Доминирующее участие государства в экономике лишь усиливает рентоориентированный и клиентелистский обмен, тенденции к дальнейшему росту числа субъектов квазигосударственного сектора, т. е. структур со стабильными доходами и/или перманентными бюджетными вливаниями, внутренней непрозрачной для общества системой перераспределения дохода по горизонтальной линии между клиентами и вертикальной в пользу патрона.

Другими словами, закрепление за субъектами квазигосударственного сектора монопольного положения сформировало каркас неформальных патрон-клиентских отношений, определенные ценности и поведенческие установки, что в свою очередь определило дальнейшее развитие квазигосударственного сектора с рентным механизмом его циркуляции, а учитывая его доминирующее положение, – судьбу целых отраслей национальной экономики и характер их взаимосвязей.

В своих выступлениях в 2022 г. Президент РК неоднократно указывал, что созданная в стране социально-экономическая система демонстрирует неэффективность в распределении национального дохода. Ключевыми выгодоприобретателями экономического роста стали финансово-олигархические группы. Именно монополизация политической и экономической деятельности являлась едва ли не самой главной причиной в массовых беспорядках января 2022 г. Государственные компании превратились в громоздкие, неконкурентоспособные конгломераты. Обеспечение честной и открытой конку-

¹⁰ См.: Олкотт М. Казахстан : непройденный путь, 2003. 354 с. URL: <https://coollib.net/b/689970-marta-brill-olkott-kazakhstan-neproydennyiy-put/read>

ренции должно стать приоритетом для Республики.

Практически во всех государственных предприятиях, благодаря распространенной практике nepотизма, руководящие должности занимала когорта аффилированных с политической элитой лиц, как правило, с сомнительным уровнем компетенций, профессиональных навыков и знаний. В связи с этим Законом РК от 17 сентября 2022 г. № 142-VII ЗРК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» (принят на республиканском референдуме 5 июня 2022 г.) ст. 43 Конституции РК дополнена пунктом 4, в соответствии с которым близкие родственники Президента РК не вправе занимать должности политических государственных служащих, руководителей субъектов квазигосударственного сектора. Данная норма, по мнению С. Ф. Ударцева, должна способствовать утверждению равноправия граждан и юридических лиц, справедливости в ведении бизнеса, в распределении госзаказов, исключить возможность возникновения экономических монополий, различных замаскированных преференций определенным юридическим лицам, корпорациям при их прямой или косвенной поддержке высшими должностными лицами¹¹.

Таким образом, развитие противоречий постсоветской формы материального производства в Казахстане привело к ее естественному разложению, но приведут ли предпринимаемые сверху меры к образованию новой, более совершенной формы материального производства, не наткнутся ли они в процессе реализации, по выражению Бертольда Брехта, на «бюрократический саботаж», покажет лишь время.

Формирование конкурентной среды и повышение уровня доверия, трансформация ценностей и поведенческих установок потребуют времени, но эти факторы, как подтверждают исследования, оказывают большое воздействие на экономический рост и благосостояние народа¹². Если многим указанным проблемам, в

том числе выбору частного лица при принятии тех или иных экономических решений, посвящено не малое количество научных исследований, например в срезе поведенческой экономики (Д. Канеман, Т. Шеллинг, Р. Талер и др.), то системных, комплексных исследований мотивов, отношений доверия/недоверия, обмена, иных неформальных институтов, влияющих на принятие решений в процессе реализации стратегических государственных программ, при управлении децентрализованными финансовыми фондами или в ходе выстраивания механизма организации использования средств субъектами квазигосударственного сектора практически не проводилось.

В этом плане сложно не согласиться с тезисом нобелевского лауреата по экономике Элинора Остром, что специалисты в области общественных наук стоят перед великим вызовом – научиться решать проблемы изучения общих ресурсов так, как справляются с проблемами общих ресурсов сообщества людей, сталкивающиеся с трудностями общих ресурсов в практике повседневной жизни¹³. Тем более если в распределение общих ресурсов вовлечено государство либо если вопрос стоит в плоскости публичных финансов квазигосударственных юридических лиц.

Монополизация политической и экономической деятельности в Казахстане привела к укоренению в социуме парадигмы корпоративного капитализма, в рамках которого конкурирующие в борьбе за власть и ресурсы акторы, придерживаясь узкоконсервативной идеологии, выражают интересы лишь определенной части корпоративной элиты. Именно такие «национальные интересы», согласно исследованию Ноама Хомского, обслуживаются в первую очередь и в подавляющей степени заморскими империями и крепнущей системой военного государственно-го капитализма внутри страны¹⁴.

Активное лоббирование интересов определенных групп, сопротивление процессу формирования равной конкурентной среды, попыткам снижения участия государства в экономике подтверждаются простыми фактами. Так, напри-

¹¹ См.: Ударцев С. Ф. Конституционная реформа 2022 года в Казахстане : корректировка модели государства, укрепление правозащитных механизмов после массовых беспорядков начала года // Государственно-правовые исследования. 2022. Вып. 5. С. 56.

¹² См.: Аузан А. А. Культурные коды экономики : как ценности влияют на конкуренцию, демократию и благосостояние народа. М., 2022. С. 29.

¹³ См.: Остром Э. Управляя общим : эволюция институтов коллективной деятельности. М., 2010. С. 396–397.

¹⁴ См.: Хомский Н. Государство будущего. М., 2012. С. 88–89.

мер, в целях разгосударствления разработана и предложена методология, на основе которой в конце 2021 г. Правительству РК предложено было передать в частный сектор 91 государственное предприятие, но в список приватизации внесено лишь 12. Следует также учитывать, что процесс разгосударствления является полем борьбы различных интересов, поэтому приватизация предприятий, обеспечивающих социальную сферу и (или) жизнеобеспечение населенных пунктов, может привести, как показала практика постсоветских стран, к отрицательным последствиям, монополия государства станет рентой частного собственника, что вряд ли поспособствует справедливому распределению ресурсов в обществе. В этом плане представляется обоснованным замечание Касым-Жомарта Токаева, что контроль государства в стратегических секторах должен сохраниться¹⁵.

Наряду с моделями либерализма и государственного капитализма имеется положительный опыт государственного социализма. Так, советская экономика в период с 1929 по 1955 г. выстраивалась на принципах опережающего развития групп отраслей А (производство средств производства), представляла собой комплекс взаимосвязанных отраслей с налаженным планированием. Но наряду с государственным сектором экономики существенную роль выполнял сектор, базирующийся на кооперативной форме собственности (предприятия потребительской операции, артели, колхозы) и обеспечивающий население продукцией потребительского назначения. Фактически была создана принципиально новая финансово-экономическая модель, существенно отличающаяся от известных на тот момент моделей экономики. Задания первого пятилетнего плана были выполнены за 4 года и 3 месяца. Промышленность развивалась невиданными темпами – 23,5 % в год. Коренные изменения произошли в структуре отраслей производства¹⁶. При этом главным критерием эффективности предприятий было не увеличение денежной прибыли, а снижение себестоимости продукции и рост производительности труда.

Поэтапно вводимый противозатратный механизм позволил в четвертой пятилетке (1946–1950) снизить себестоимость промышленной продукции на 17,0 %, а в пятой (1951–1955) достигнуть рекордного снижения на 23,3 %, что в свою очередь позволило добиться периодического снижения розничных цен, прежде всего на товары массового потребления¹⁷.

Темпы промышленного развития Казахстана за 1946–1960 гг. значительно опережали общесоюзные показатели и были одними из самых высоких среди союзных республик. Интенсивное наращивание промышленного потенциала, значительно возросшая его мощь позволили промышленности Республики к концу 1950-х гг. выйти на третье место после РСФСР и Украины. Ряд ее ведущих отраслей играл важную роль в союзной промышленности. По производству свинца, например, Казахстан занимал первое место в СССР, меди и цинка – второе, по добыче угля, производству мяса и масла животного – третье, сахара-песка и консервов – четвертое. В Карагандинской, Восточной-Казахстанской областях производство электроэнергии на душу населения было намного выше соответствующих показателей в Англии, Франции, ФРГ. Казахстан в конце 1950-х гг. был впереди многих капиталистических стран Европы и Америки и по добыче угля, выплавке цветных металлов, выпуску некоторых видов продукции машиностроения, пищевой и других отраслей промышленности¹⁸.

Государственная система экономики страны была подчинена жесткой организации стратегического планирования, направленного на опережающее развитие. Многоотраслевая индустрия Казахстана развивалась уверенно и динамично. Республика стала крупным экономическим регионом страны, роль и значение которого возрастали с каждым годом. В результате огромная территория Казахстана, как пишет в своих мемуарах Д. А. Кунаев, за три десятилетия была превращена в край высокоразвитой промышленности, сельского хозяйства и культуры¹⁹.

¹⁷ См.: Катасонов В. Ю. «Экономическое чудо» Сталина. М., 2021. С. 48–49, 51.

¹⁸ См.: Очерки экономической истории Казахской ССР / под общ. ред. С. Б. Баишева. Алматы, 1974. С. 251–252, 254.

¹⁹ См.: Кунаев Д. От Сталина до Горбачева (В аспекте истории Казахстана). Алматы, 1994. С. 174, 182.

¹⁵ https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana

¹⁶ См.: Экономическая история СССР : очерки / рук. авт. колл. Л. И. Абалкин. М., 2010. С. 36.

Как правильно отмечают авторы книги «Кристалл роста к русскому экономическому чуду», из современных систем государственного планирования наиболее близкой к системе образца 1929–1955 гг. является китайская – комплексный механизм, в котором четко очерчены два дополняющих друг друга контура: прямое централизованное планирование стратегически важных секторов экономики и программное стимулирование рыночных механизмов²⁰.

Ключевое значение государства в развитии экономики подтверждается исследованиями в странах с рыночной экономикой. Есть множество свидетельств того, отмечает профессор экономики М. Маццукато, что государство сыграло ключевую роль в истории компьютерной индустрии, Интернета, фармацевтической и биотехнологической промышленности, нанотехнологий и совсем молодого сектора «зеленых» технологий. Во всех этих случаях государство осмелило помыслить – вопреки всем нападкам – о «невозможном»: о создании новых технологических возможностей; о необходимых крупных начальных инвестициях; о том, чтобы позволить децентрализованной сети акторов выполнить рискованное исследование; о том, чтобы затем не сдерживать динамичный процесс развития и коммерциализации²¹.

Приведенные М. Маццукато факты заставляют с ней согласиться, но при этом такой подход без соответствующих социальных институтов может привести и к иным последствиям. Например, во исполнение поручения Президента РК от 26 октября 2022 г. Агентством по стратегическому планированию и реформам РК была проведена проверка 40 подведомственных аналитических и исследовательских структур на предмет их эффективности, в результате которой установлено, что для получения бюджетных средств подведомственные институты ежегодно занимались профанацией науки, изобретая «новаторские» темы исследований²².

²⁰ См.: Галушка А. С., Ниязметов А. К., Окулов М. О. Кристалл роста к русскому экономическому чуду. М., 2022. С. 83.

²¹ См.: Маццукато М. Предпринимательское государство : развеим мифы о государстве и частном секторе / пер. с англ. М. Добряковой. М., 2023. С. 56.

²² <https://dknews.kz/ru/dk-life/246404-bolee-5-6-mlrd-tenge-vydelili-na-finansirovanie-62>

В рамках законопроектной работы по вопросам квазигосударственного сектора предполагалось отказаться от государственных предприятий и преобразовать их в подведомственные учреждения и товарищества. Тем самым разработчик полагал сократить количество субъектов квазигосударственного сектора с 6,4 тыс. до 2,3 тыс. акционерных обществ и товариществ. При этом отмечалось, что многие функции подведомственных организаций зачастую дублируются с функциями управляющего государственного органа. Более того, имеются факты исполнения одних и тех же функций двумя и более субъектами квазигосударственного сектора либо дублирования деятельности частных юридических лиц. Например, в сфере жилищной политики на центральном уровне одновременно функционируют семь государственных операторов.

Таким образом, понимание серьезных изменений в области регулирования квазигосударственного сектора уже давно назрело и в настоящее время идут поиски оптимальной модели функционирования субъектов этой сферы. При этом в области креативной индустрии, в частности кинематографии последние годы также идет поиск модели регулирования, механизма распределения и организации использования публичных финансов, которые соответствовали бы запросам практики. Недовольства творческой интеллигенции выражаются не только публичной критике, но и в массовых выступлениях. Так, в процессе обработки 293 заявок, поданных на питчинг (конкурс) в НАО «Государственный центр поддержки национального кино» (далее – Центр), было одобрено лишь 130 проектов, остальные не прошли по формальным основаниям. При этом ни менеджмент Центра, ни должностные лица профильного ведомства не смогли урегулировать ситуацию. В результате 12 мая 2023 г. в г. Алматы прошел несанкционированный митинг кинематографистов, выступивших против результатов отбора фильмов на государственный конкурс. Такие конфликты являются показателем уровня доверия, поднимают вопрос эффективности деятельности субъекта квазигосударственного органа и профильного ведомства. К созданному для отбора и финансирования кинопроектов Центру имеются постоянные претензии со стороны общественности. Например, в связи с непрофессио-

нальным подходом к организации питчинга в 2021 г. Центр вынужден был отменить его результаты.

По своему замыслу Центр – это не только оператор распределения бюджетных средств, но и публичная платформа для отбора кинопроектов, т. е. в основе его менеджмента заложен сервисный, клиентоориентированный характер. Организация распределения финансов должна проходить таким образом, чтобы публика, казахстанский зритель и государство как заказчик получили качественную, высокохудожественную, востребованную социумом и соответствующую культурной политике кинопродукцию при условии прозрачного, открытого и честного отбора проектов.

Современная казахстанская киноиндустрия представляет собой «кентавра» из элементов советской системы управления кинопромышленностью в лице министерства культуры с отдельно выведенной по вертикальной линии функцией в виде отбора и финансирования кинопроекта в лице Центра и производственным предприятием АО «Национальная киностудия “Казахфильм” имени Шакена Айманова» (далее – Киностудия), с одной стороны, и иных субъектов кинематографической деятельности в виде частных лиц, осуществляющих фильмопроизводство, прокат и кинопоказы.

С 1996 по 2019 г. сфера кинематографии в Казахстане регулировалась законами о культуре, но с 2019 г. наряду с Законом РК от 15 декабря 2006 г. № 207-III «О культуре» действует Закон РК от 3 января 2019 г. № 212-VI «О кинематографии», при разработке которого была учтена практика зарубежных стран, в том числе положения Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации». Если предметом регулирования российского закона является государственная политика в области кинематографии, создание условий и поддержки для развития кинематографа (внимание сфокусировано на вопросах взаимодействия государства и кинопроизводителей), то в Казахстане разработчик пытался урегулировать более широкий спектр связей. При этом в процессе рецепции различных правовых положений министерство культуры не смогло разобраться в реалиях отечественной киноиндустрии, не посчитало необходимым учитывать, что кроме государственного

субсидирования фильмопроизводства и налогообложения, вопросов сохранения культурного наследия в виде киноматериалов, их реставрации и оцифровки, практически все иные сферы индустрии кино регулируются гражданским законодательством.

В 2019 г. создан Центр, основным предметом деятельности которого в качестве финансового оператора, согласно Постановлению Правительства РК от 15 марта 2019 г. № 113, является предоставление государственной финансовой поддержки для кинопроектов, претендующих на признание их национальными фильмами, и национальных фильмов; а также выплаты субсидий в сфере кинематографии. Так, например, в 2022 г. господдержку получили 62 проекта на сумму 5,6 млрд тенге²³.

В соответствии с Правилами финансирования и нормативов объемов финансирования производства кинопроектов, претендующих на признание их национальными фильмами (Приказ министра культуры и спорта РК от 17 мая 2019 г.), заявки претендентов после проверки на техническое соответствие поступают на рассмотрение экспертного совета. В случае положительного результата защиты проекта заключение направляется на рассмотрение Межведомственной комиссии по вопросам финансовой поддержки фильмов и после ее одобрения Министерство культуры и спорта РК принимает решение о финансировании кинопроекта и направляет соответствующее уведомление авторам.

Согласно Правилам и условиям выплаты субсидий в сфере кинематографии (Приказ министра культуры и спорта РК от 22 июля 2019 г. № 206), субсидия в сфере кинематографии представляет собой вид бюджетной субсидии, предоставляемой на безвозмездной и безвозвратной основе иностранному юридическому лицу, его филиалу или представительству, заключившему соглашение на предоставление субсидии в сфере кинематографии. В соответствии с указанным соглашением иностранное юридическое лицо, его филиал или представительство обязуется производить фильм (или его часть) в Республике Казахстан, а казахстанская сторона – возместить до 30 % стоимости товаров, работ и услуг, связанных с производством этого фильма в

²³ <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=14627296>

Казахстане. В этом случае субсидирование представляет собой публичный инструмент, форму расходов бюджета в рамках программ и осуществляется в целях реализации государством своих функций через Центр для стимулирования интереса (путем частичной компенсации затрат) зарубежных фильмопроизводителей. Центром пока не заключено ни одного соглашения на предоставление субсидии в сфере кинематографии.

В финансовых правоотношениях, опосредующих связи между высшими и низшими звеньями финансовой системы, высшие звенья представлены государством и само содержание этих правоотношений, как замечает А. И. Худяков, подчинено целям его финансовой деятельности²⁴. Отношения типа «бюджет – Центр» организуются и осуществляются государством в первую очередь для реализации своих бюджетных интересов, интересы Центра в этом отношении полностью подчинены общегосударственным. Поэтому данное отношение будет бюджетным по своей правовой и экономической природе. Но наряду с этим следует отметить, что между Центром как самостоятельным юридическим лицом и получателем субсидии возникают договорные отношения, и последний вправе отказаться от возмещения стоимости товаров, работ и услуг, связанных с производством фильма на территории Казахстана.

Следует учесть, что Центр образован в форме некоммерческого акционерного общества и является оператором финансовой поддержки, деятельность которого урегулирована правовыми нормами и полностью определяется интересами государства, функцией по распределению денежных средств государства. Другими словами, посредством Центра государство в целях производства национальных фильмов осуществляет перераспределение на конкурсной основе бюджетных средств между различными субъектами кинематографической деятельности.

При этом следует заметить, что государство в лице профильного ведомства может быть стороной финансовых отношений, но также и самостоятельно, без участия подведомственных предприятий осуществлять закупки товаров, работ и услуг в качестве заказчика. Например, в

2022 г. состоялся открытый конкурс на госзакупку услуг на проведение Международного кинофестиваля «Евразия» стоимостью 442 млн тенге.

Передача полномочий по отбору кинопроектов и распределению денежных средств частным лицам по вертикали от профильного ведомства в пользу некоммерческого акционерного общества со стопроцентным участием государства в его уставном капитале обусловлена рядом факторов.

Во-первых, советская кинематография была отраслью культуры и народного хозяйства, и именно государство определяло идейно-эстетические критерии и запросы зрителя. Управление кинопромышленностью требовало ответственного и глубокого погружения в весь кинематографический процесс, начиная с работы со сценарием и заканчивая демонстрацией фильма зрителю.

Начиная с 1990-х гг. бюрократический аппарат постепенно дистанцировался от управления сферой кинематографии. В настоящее время помимо запроса на дорогостоящие исторические кинокартины отсутствуют тематический отбор и прямой госзаказ на кинопродукцию, отражающую публичный и/или государственный интересы.

Государство намеренно усложняет структуру управления, создает некоммерческую квазигосударственную организацию – Центр с элементами «транспарентности» в виде Экспертного совета, решения которого носят рекомендательный характер, и тем самым придерживается в вопросах культуры принципа «отстранение на расстояние вытянутой руки». В этих случаях между политикой и сферой культуры устанавливается буфер из посредников. Это дает политику, как заметил известный консультант по культуре Саймон Манди, желанную для него иллюзию удаления на безопасное расстояние от тех событий или тенденций культурной жизни, которые могут прийти не по вкусу избирателям, но в действительности в крайних проявлениях этот принцип приводит лишь к распылению средств²⁵.

Таким образом, одним из ключевых факторов создания Центра стало отсутствие соответствующих компетенций, профессиональных

²⁴ См.: Худяков А. И. Указ. соч. С. 286.

²⁵ См.: Культурная политика в Европе : выбор стратегии и ориентиры : сборник материалов / сост. : Е. И. Кузьмин, В. Р. Фирсов. М., 2002. С. 56.

навыков и ресурсов для прямого управления высокотехнологичной отраслью креативной индустрии, в основе которой заложен сложный, синтетический вид художественного творчества, и, следовательно, нежелание брать за это ответственность.

Во-вторых, в Казахстане первым и, насколько нам известно, единственным комплексным научным исследованием вопросов госуправления в сфере культуры является подготовленная в 2005 г. диссертационная работа Х. А. Наширбаевой, в которой автор приходит к актуальному до сих пор выводу, что финансовое обеспечение культуры осуществляется без научно обоснованной концепции²⁶.

В стране также отсутствуют фундаментальные работы, посвященные вопросам правового регулирования и/или иных направлений кинематографической деятельности. Так, в книге «Киноиндустрия Центральной Азии – нынешнее положение и взгляд в будущее» (2021 г.) Е. Ларионова отмечает, что в Казахстане сегодня фактически отсутствуют социологические и маркетинговые исследования: что предпочитает смотреть зритель, какие герои востребованы, каково гендерное, языковое, возрастное соотношение и т. д., что препятствует формированию социального заказа на производство фильмов. Самые грамотные исследования о казахстанском кино были проведены российской компанией «Невафильм Research»²⁷.

Таким образом, Республика в настоящее время не имеет ни компетентного органа управления с соответствующими ресурсами и профессиональными кадрами, ни необходимого научного базиса для качественного регулирования сферы культуры.

В-третьих, казахстанская киноиндустрия, как уже отмечалось, сохранила в себе многие негативные элементы советской системы управления кинопромышленностью.

В 1920-е гг. в условиях ограниченного количества квалифицированных режиссеров, жесткого контроля за качеством кинокартин в СССР упрочился, по выражению М. Белодубровской,

«режиссерский способ производства», в рамках которого всю ответственность за кинопродукт нес режиссер. Фактически он контролировал все стороны производственного процесса. При этом руководить советской киностудией было незавидной работой. Киноуправление и республиканские власти постоянно критиковали директоров студий за неспособность делать хорошие фильмы и выполнять план. Неудивительно, что среди директоров студий была большая текучка²⁸. Так, например, в газете «Известия» за 13 сентября 1961 г. студию «Казахфильм» критиковали за ненужную трату средств на оплату халтурных сценариев, за неудачное «дотягивание» художественным руководителем Шакемом Аймановым заведомо плохих фильмов и т. д.²⁹ Режиссерский способ фильмопроизводства сохранялся на протяжении всего периода существования СССР.

К ведущему на студии статусу режиссера после развала СССР наложилась происходившая в стране концентрация властных и финансовых ресурсов, что ввиду монопольного положения самой студии «Казахфильм» в индустрии кинопроизводства и ограниченного количества квалифицированных режиссеров, снижения качества подготовки кадров по творческим специальностям привело к формированию относительно замкнутого пула деятелей, которые получали доступ к распределению поступающих из бюджета средств. Следовательно, принимая во внимание ограниченность финансовых ресурсов, отсутствие специальной программы поддержки дебютантов, можно сказать, что молодое поколение режиссеров фактически не имело, за редким исключением, возможности получить доступ к самостоятельной съемочной деятельности на Киностудии.

Еще одним рудиментом советской эпохи стало стабильное гарантированное государственное финансирование производства фильмов на Киностудии вне зависимости от художественной ценности и востребованности кинокартин у зрителей. В 1960–1970 гг. в СССР студии при любом уровне художественной ценности и окупаемости в прокате получали гарантированные 5 % от стоимости постановки после при-

²⁶ См.: *Наширбаева Х. А.* Государственное управление сферой культуры в Республике Казахстан : дис. ... канд. юрид. наук. Алматы. 2005. С. 23.

²⁷ См.: *Ларионова Е.* Киноиндустрия Центральной Азии – нынешнее положение и взгляд в будущее. Алматы, 2021. С. 23.

²⁸ См.: *Белодубровская М.* Не по плану. Кинематография при Сталине / пер. с англ. М., 2020. С. 89–94.

²⁹ См.: *Байдерин В.* Два арбуза в одной руке // Известия. 1961. 13 сент.

своения кинокартине первой или второй категории. Следовательно, чем больше стоимость постановки, тем весомее становился процент вознаграждения. Тем самым киностудии оказались в положении предприятий, материально не заинтересованных в реализации своей продукции³⁰.

Несмотря на серьезную государственную поддержку, Киностудия так и не смогла превратиться в успешное, эффективное и устойчивое в финансовом плане предприятие. Например, ее финансирование в 2002 г. было увеличено на 700 млн тенге, в 2003 г. – почти на 1 млрд тенге для производства фильмов. К тому же это происходило за счет уменьшения финансирования какой-нибудь другой отрасли культуры. Так, финансирование театров в 2003 г. сократилось на 400 млн, музеев – на 200 млн тенге и т. п.³¹ Такой подход лишь способствовал формированию на Киностудии и в творческой среде паразитарную, иждивенческую психологию.

Следует заметить, что государство и в настоящее время продолжает финансирование Киностудии в рамках целевых государственных заданий. Так, например, в 2022 г. было выделено серьезное финансирование для целей развития казахстанской анимации, а также проведения оцифровки и реставрации киноколлекции Республики Казахстан.

Таким образом, доминирующее положение Киностудии на рынке фильмопроизводства, отсутствие прозрачного студийного питчинга и локальных документов, обеспечивающих качественное управление и использование денежных средств в соответствии с текущими рыночными реалиями, осуществление функций структурных подразделений предприятия по лекалам советского периода, иные факторы и многолетние нерешенные инфраструктурные проблемы привели к общему застою, перешедшему в деградацию Киностудии.

В-четвертых, состав советских кинорежиссеров, сформировавшийся в 1920-е гг., оставался во главе отрасли вплоть до начала 1950-х. Большинство из них были представителями модернизма и не подходили для создания идеологического массового кино. Аналогичная ситуация произошла на Киностудии. Многие ав-

торы «казахской новой волной», кинематографического манифеста смены эстетической парадигмы, начатого в 1980-х гг., также не подходили для создания массового коммерческого и при этом, с точки зрения профильного ведомства, в условиях тренда на монополизацию политической и экономической деятельности, идеологически корректного кино.

В-пятых, в настоящее время по методологии ведущего специалиста по вопросам эффективности компаний И. Адизеса, Киностудия находится в состоянии окончательного упадка³². Ей свойственны такие типичные проблемы, как сосредоточение деятельности не на структурных подразделениях, создающих прибавочную стоимость, а на временно назначаемых менеджерах, ориентиром для которых служит политическая конъюнктура, а не правила и стратегии развития; отсутствие у исполнительного органа Киностудии полномочий и ресурсов для реализации масштабных стратегических проектов; высший орган и орган управления акционерного общества не заинтересованы в принятии прогрессивных внутренних актов стратегического характера и нововведениях в области управления; при этом сопротивление указанных органов общества носит, как правило, пассивный характер через тактику откладывания принятия решений. Киностудия тратит огромные ресурсы на решение внутренних локальных вопросов вместо реальных проблем и на расширение линейки клиентских услуг вместо повышения их качества. Киностудия нацелена на регулярное получение прямых бюджетных вливаний.

Шетил Сандермоен отмечает, что в стареющих организациях практически всегда обнаруживается, что внутренние услуги оказываются дороже, нежели возможный заказ тех же услуг у какой-нибудь внешней организации. И если вы стремитесь к краткосрочным улучшениям, может показаться, что дешевле перейти на закупку услуг у внешних поставщиков, но если вы намерены оздоровить компанию, то необходимо установить «период защиты», в течение которого надо обязательно покупать услуги внутри компании, даже если это выходит дороже – это стимулирует более строгий контроль затрат, более гибкие решения и общий рост эффектив-

³⁰ См.: Косинова М. И., Фомин В. И. История российской кинематографии (1968–1991 гг.). М., 2023. С. 190.

³¹ См.: Наширбаева Х. А. Указ. соч. С. 120.

³² См.: Адизес И. Управление жизненным циклом компании : как организации растут, развиваются и умирают и что с этим делать / пер. с англ. М., 2022. С. 189–206.

ности и целесообразности³³. В связи с отсутствием реального планирования производства фильмов, стабильных доходов для осуществления основной деятельности в виде производства кинопродукции, специальных положений в законодательстве о госзакупках, учитывающих специфику деятельности в сфере креативных индустрий, постоянным сокращением штата, Киностудия получает основной доход лишь от аренды помещений и реквизита. Обеспечившие в советское время доходы подразделения, например отдел декоративно-технических сооружений, оружейно-пиротехнический отдел, не функционируют.

Таким образом, постоянные в течение двух десятилетий прямые бюджетные вливания (обуславливающие нежелание менеджмента обеспечивать стабильное финансовое положение предприятия), полное отсутствие сбалансированной системы показателей в управлении вкупе с низким уровнем финансового планирования и контроля, а также выстроенной системой патрон-клиентских отношений по линии «высшие должностные лица профильного министерства (патрон) – единоличный исполнительный орган (клиент)» привели к высокому уровню коррупции в Киностудии. В условиях ее доминирующего положения это отразилось на всей национальной индустрии кино.

В-шестых, министерство культуры никогда не разрабатывало реалистичной долгосрочной стратегии развития кинопромышленности, которая бы затрагивала все звенья цепи этой отрасли экономики (образование и дебют, производство, прокат и показ с прозрачной системой оборота и т. д.), не формировало концепции развития Киностудии и Центра. Вместо этого руководители ведомства ограничивались ситуативными и краткосрочными мерами. Например, инвестиционными проектами по техническому перевооружению студии, в рамках которых посредством выпуска дополнительной эмиссии простых акций выделялись бюджетные средства для приобретения новой техники и кинооборудования. При этом вполне ожидаемо, что вложенные финансы не приносили желаемых результатов. Как показывает практика ведущих зарубежных студий, ее техническое пере-

вооружение, учитывая высокотехнологичных характер киноиндустрии, должно осуществляться регулярно.

Так, по итогам аудиторской проверки 2024 г. единственный акционер Киностудии, являясь высшим органом управления обществом с широким диапазоном исключительных прав, закрепленных в Законе РК от 13 мая 2003 г. № 415-II «Об акционерных обществах», не смог достигнуть прямых и конечных показателей утвержденного им проекта технической модернизации. Уполномоченный орган соответствующей отрасли, которому переданы права владения и пользования государственным пакетом акций, согласно п. 2 ст. 177 Закона РК от 1 марта 2011 г. № 413-IV «О государственном имуществе», самостоятельно принимает решение по всем вопросам, отнесенным к компетенции акционера. При этом управление госимуществом осуществляется в соответствии с принципами законности, подотчетности и подконтрольности, гласности, эффективного использования госимущества на благо общества, обеспечения условий для развития конкуренции.

Ни один уровень управления не влияет так сильно на структуру и задачи низших уровней и подведомственных организаций, как центральный орган. Для эффективного использования госимущества на благо общества и обеспечения условий для развития конкуренции профильное ведомство должно создать соответствующие условия.

В СССР в начале 1960-х гг. утвердилось мнение, что мощностей у кинопроизводства вполне достаточно и далее поднимать планку строительства нецелесообразно. Поэтому Управление кинотехники и кинопромышленности СССР в ответ на предложение ЦК КП Казахстана и Совета министров Казахской ССР от 16 января 1964 г. посчитало несвоевременным строительство новых объектов Алма-Атинской киностудии³⁴. Однако Д. А. Кунаев не только критично воспринимал уровень, отчетливо осознавал проблемы казахстанского кинематографа, но имел стратегическое видение его дальнейшего развития, а главное – настойчивость выдающегося государственного деятеля в реализации поставленной цели.

³³ См.: Сандермоен Ш. Организационная структура : реализация стратегии на практике / пер. с англ. М., 2020. С. 192–193.

³⁴ См.: Фомин В. И. История российской кинематографии (1941–1968 гг.). М., 2019. С. 516–517.

Комплекс зданий Киностудии был возведен по уникальным архитектурно-технологическим решениям в период с 1968 по 1981 г., входит в государственный список памятников истории и культуры республиканского значения (Приказ министра культуры и спорта РК от 14 апреля 2020 г. № 88), но уже давно требует серьезных реставрационных работ. Капитального ремонта инженерных сетей и зданий, обновления инфраструктуры, возведения новых сооружений в таком специализированном предприятии, как Киностудия, в запланированном масштабе в период независимого Казахстана еще не проводилось. Если государство заинтересовано в сохранении своего культурного наследия, считает необходимым превращение Киностудии в драйвер индустрии фильмопроизводства, то в ближайшие годы необходимо осуществить масштабную и глобальную модернизацию всего предприятия, вывести его инфраструктуру на новый технологический уровень.

В-седьмых, непонимание функционирования всей цепи элементов кинематографической отрасли, отсутствие у профильного ведомства стратегии развития индустрии кино, а также активная приватизация кинотеатров в 1990–2000 гг. привели к формированию монополии в сегменте кинопроката. Отсутствие информационно-коммуникационной системы единого мониторинга фильмов на территории Казахстана с привязкой к информационным системам уполномоченных органов в части получения и передачи сведений по реализованным билетам в кинотеатрах привело к тому, что фильмопроизводители не могут контролировать свою часть прибыли от кинопроката. Наличие интегрированной системы позволило бы осуществлять онлайн-мониторинг продажи билетов, понимать наличие интереса к фильму, контингент посетителей кинотеатра, формировать и корректировать госзаказ на производство кинопродукции.

Как показывает мировой опыт, сфера культуры и искусства требует постоянной господдержки, но в зависимости от системы господствующих общественных отношений различаются формы и методы финансирования.

В настоящее время культура занимает одно из последних мест по уровню финансирования социального сектора в Казахстане. В 2021 г. по объективным обстоятельствам наметилось

уменьшение расходов на культуру, спорт и туризм на 2,6 %. В 2021 г. в процессе обсуждения республиканского бюджета на три года расходы на развитие культуры и спорта в 2022–2024 гг. составило 412 млрд тенге³⁵.

В связи с этим представляется весьма актуальным обсуждение Проекта закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам кинематографии» (далее – Законопроект), в рамках которого предусматривается 35 % от общего объема финансирования национальных фильмов напрямую вне конкурсного отбора направлять в Киностудию. В целях более активного привлечения иностранных инвестиций и создания стимулирующих условий для совместного производства Законопроектом планируется передача Киностудии полномочий по подписанию соглашения на предоставление субсидии в сфере кинематографии. Предполагается, что фильмопроизводящее предприятие будет более активно привлекать зарубежных контрагентов к совместному производству. Наряду с этим Законопроектом также предусматривается исключение действия законодательства о госзакупках в части приобретения услуг в рамках государственной финансовой поддержки производства национальных фильмов – это упростит производственный процесс, отпадет необходимость в его осуществлении с помощью частных лиц.

Предусмотренные Законопроектом изменения и дополнения в акты по вопросам кинематографии, усиление позиций производственного предприятия, непростая финансово-экономическая ситуация в стране и снижение бюджетных расходов на культуру поставили вопрос целесообразности существования Центра. В этом случае изменится порядок распределения и организации использования финансов субъектами квазигосударственного сектора в области кинематографии. Если государство наделит Киностудию полномочиями по распределению 65 % от общего объема финансирования нацио-

³⁵ Заключение Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета к Отчету Правительства РК об исполнении республиканского бюджета за 2021 г. Нур-Султан, 2022. С. 84. URL: <https://ru.sputnik.kz/20211124/Parlament-Kazakhstan-prinyal-byudzhets-na-tri-goda---na-chto-napravyat-dengi-18741023.html>

нальных фильмов через студийный питчинг в пользу частных фильмопроизводителей, а также осуществлять прием готовых кинокартин и отчетность, то Киностудия вступит не только в финансовые материальные отношения, связанные с конкретным движением денежных средств в предприятие и наоборот, но станет участником организационных по своей природе отношений, призванных осуществлять функции распределения и организации использования финансов, контроля за расходованием частными субъектами кинематографической деятельности государственных денежных средств.

Отношения бюджетного финансирования Киностудии, а также отношения оплаты ею налоговых и неналоговых платежей являются типичными финансовыми материальными отношениями. Так, согласно ст. 34 Закона РК от 13 мая 2003 г. № 415-II «Об акционерных обществах», особенности управления обществом с участием государства в уставном капитале определяются законодательством о госимуществе. Выплаты части чистого дохода госпредприятий и дивидендов на государственные пакеты акций, в соответствии с п. 4 ст. 49 Бюджетного кодекса РК от 4 декабря 2008 г., являются неналоговыми поступлениями в бюджет.

Кроме того, право на получение государством дивидендов охраняется. Например, п. 4 ст. 176 Закона РК от 1 марта 2011 г. № 413-IV «О государственном имуществе» запрещает передачу акций акционерных обществ и долей участия в уставном капитале товариществ с ограниченной ответственностью в доверительное управление с отказом государства от своего права на дивиденды.

Отношения по перераспределению части общего объема финансирования фильмов в пользу частных фильмопроизводителей требует более внимательного анализа. В настоящее время не понятна процедура распределения выделяемых из бюджета средств и функция в этом процессе Киностудии. Наделение производственного предприятия с доминирующим положением в индустрии кино несвойственными ему полномочиями финансового оператора представляется ошибочным.

Если задачей государства является ревитализация (оживление) деятельности предприятия, то национальная студия должна сфокусироваться прежде всего на собственном производ-

стве. При этом часть полученных из бюджета средств Киностудия могла бы в императивном порядке в соответствии с установленными критериями (тематическим планом, жанром, форматом и т. п.) по результатам открытого студийного питчинга расходовать на проекты совместного производства, в том числе с иностранным участием. У каждой кинокомпании свои цели и свой формат, поэтому при проведении питчинга профильное ведомство, будучи высшим органом управления Киностудии, выделяя публичные финансы, должно четко сформулировать бриф (творческое задание), сориентировать участников конкурса, какие задачи государство намерено реализовать, какую кинопродукцию планирует выпустить в прокат.

Несмотря на то, что представленные в Казахстане механизмы распределения и организации использования финансов в кинематографической сфере в целом соответствуют социальным реалиям, предусматривают поддержку фильмопроизводителей частного сектора, предоставляют возможности применять различные способы финансово-правового регулирования в зависимости от целей и задач отрасли, имеются существенные пробелы в порядке обеспечения прозрачности и эффективности деятельности субъектов квазигосударственного сектора, в том числе в вопросах финансирования производства кинопродукции. Непотизм, патернализм, коррупция и непрофессионализм менеджмента квазигосударственного сектора – естественные составляющие управления сферой кинематографии. Отсюда разочарование и недоверие молодого поколения к государственным институтам, отток талантливой молодежи за пределы Республики, регулярные конфликты и раскол в среде творческой интеллигенции. Создаваемые десятилетиями неформальные правила игры, в том числе при распределении и организации использования публичных финансов, формировали сознание граждан, стали устоявшимся ориентиром в принятии решений и правилом поведения в каждодневной практике деятельности индустрии кино.

Именно правовые исследования децентрализованных финансов в области креативной индустрии, изучение развития финансовых правоотношений с участием субъектов квазигосударственного сектора заставляют задуматься над возможностями текущего выбора, который

ограничен наследием институтов прошлого, т. е. над «эффектом колеи» Дугласа Норта. В своей замечательной работе «Понимание процесса экономических изменений» этот экономист сделал интересный сравнительный анализ развития Англии и Испании с XVI по XIX в. Страны находились на одинаковом уровне развития, но вследствие институционального выбора – в Англии налоги оказались под контролем парламента, т. е. представителей налогоплательщиков, что создало условия для производительной деятельности и послужило стимулом к долгосрочным инвестициям, а в Испании – под контролем короля. Экономические монополии и централизованный политический контроль шли рука об руку. Вступив на этот путь, Испания уже долго не могла с него сойти, на три столетия погрузившись в экономическую стагнацию и политическую нестабильность³⁶. В результате институциональный выбор органа принятия решения и контроля вывел страны на разные траектории развития.

В настоящее время Казахстан вступил на путь реформ. Позволят ли вводимые меры с оставленными в наследство управленческим аппаратом, субъектами квазигосударственного сектора и иной институциональной инфраструктурой вывести страну из инерциального состояния, покажет время. В области кинематографии уже давно назрела необходимость институционального выбора.

Библиографический список

- Адизес И. Управление жизненным циклом компании : как организации растут, развиваются и умирают и что с этим делать / пер. с англ. М. : Альпина Паблишер, 2022. 514 с.
- Аузан А. А. Культурные коды экономики : как ценности влияют на конкуренцию, демократию и благосостояние народа. М., 2022. 160 с.
- Байдерин В. Два арбуза в одной руке // Известия. 1961. 13 сент.
- Белодубровская М. Не по плану. Кинематография при Сталине / пер. с англ. М. : Новое литературное обозрение, 2020. 264 с.
- Галушка А. С., Ниязметов А. К., Окулов М. О. Кристалл роста к русскому экономическому чуду. М., 2022. 328 с.
- Государственные корпорации и децентрализованные публичные финансы : ежегодник. 2008 / под общ. ред. С. В. Запольского, Д. М. Щекина ; Международная ассоциация финансового права. М. : Статут, 2009. 157 с.
- Грачева Е. Ю., Щекин Д. М. Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву. М., 2009. 1055 с.
- Заключение Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета к Отчету Правительства РК об исполнении республиканского бюджета за 2021 г., Нур-Султан, 2022. С. 84. URL: <https://ru.sputnik.kz/20211124/Parlament-Kazakhstan-prinyal-byudzheth-na-tri-goda---nachto-napravyat-dengi-18741023.html>
- Казахстан в новой реальности : время действий : Послание Президента РК Касым-Жомарта Токаева. 2020. 1 сент. URL: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazakhstan-1-sentyabrya-2020-g
- Карасева М. В. Финансовое правоотношение. М. : Норма, 2001. 288 с.
- Катасонов В. Ю. «Экономическое чудо» Сталина. М. : Родина, 2021. 240 с.
- Косинова М. И., Фомин В. И. История российской кинематографии (1968–1991 гг.). М. : Канон+, 2023. 880 с.
- Культурная политика в Европе : выбор стратегии и ориентиры : сборник материалов / сост. : Е. И. Кузьмин, В. Р. Фирсов. М. : Либерия, 2002. 240 с.
- Кунаев Д. От Сталина до Горбачева (В аспекте истории Казахстана). Алматы : Санат, 1994. 352 с.
- Ларионова Е. Киноиндустрия Центральной Азии – нынешнее положение и взгляд в будущее. Алматы : Бюро «ЮНЕСКО» в Алматы, 2021. 117 с.
- Маццукато М. Предпринимательское государство : развеим мифы о государстве и частном секторе / пер. с англ. М. Добряковой. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2023. 360 с.
- Назарбаев Н. А. Моя жизнь. От зависимости к свободе. Астана : Фолиант, 2023. 708 с.
- Наширбаева Х. А. Государственное управление сферой культуры в Республике Казахстан : дис. ... канд. юрид. наук. Алматы, 2005. 155 с.
- Норт Д. Понимание процесса экономических изменений / пер. с англ. М. : Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. 256 с.
- Олкотт М. Казахстан : непротонный путь. М. : Гендальф, 2003. 354 с. // <https://coollib.net/b/689970-marta-brill-olkott-kazakhstan-neprotydennyiy-put/read>

³⁶ См.: Норт Д. Понимание процесса экономических изменений / пер. с англ. М., 2010. С. 207.

Остром Э. Управляя общим : эволюция институтов коллективной деятельности. М. : ИРИСЭН, Мысль, 2010. 447 с.

Очерки экономической истории Казахской ССР / под общ. ред. С. Б. Баишева. Алматы : Казахстан, 1974. 360 с.

Сандермоен Ш. Организационная структура : реализация стратегии на практике / пер. с англ. М. : Альпина Паблишер, 2020. 224 с.

Сулейменов М. К. Поправки в Конституцию : достоинства и недостатки. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32402619&pos=6;-173#pos=6;-173

Ударцев С. Ф. Конституционная реформа 2022 года в Казахстане : корректировка модели государства, укрепление правозащитных механизмов после массовых беспорядков начала года // Государственно-правовые исследования. 2022. Вып. 5. С. 52–62.

Фомин В. И. История российской кинематографии (1941–1968 гг.). М. : Канон+, 2019. 736 с.

Хомский Н. Государство будущего. М. : Альпина нон-фикшн, 2012. 104 с.

Худяков А. И. Основы теории финансового права. Алматы : Жеті Жарғы, 1995. 288 с.

Экономическая история СССР : очерки / рук. авт. колл. Л. И. Абалкин. М. : ИНФРА-М, 2010. 496 с.

Каспийский общественный университет
Шаукенов А. Т., кандидат юридических наук
E-mail: ali_shaukenov@mail.ru

Caspian Public University
Shaukenov A. T., Candidate of Legal Sciences
E-mail: ali_shaukenov@mail.ru

УДК 349.2

ПРАВОВЫЕ ПРОЦЕДУРЫ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИЕ АТТЕСТАЦИЮ НАЕМНЫХ РАБОТНИКОВ

С. В. Передерин

Воронежский государственный университет

LEGAL PROCEDURES GOVERNING THE CERTIFICATION OF EMPLOYEES

S. V. Perederin

Voronezh State University

Аннотация: изучен процедурный правовой механизм аттестации различных категорий работников, занятых в сфере использования наемного труда. Основное внимание уделяется правовым средствам и способам, обеспечивающим реализацию материальных норм трудового права при проведении нанимателями правовых процедур аттестации. Высказан ряд предложений, направленных на совершенствование процедурного правового механизма аттестации.

Ключевые слова: процедурный правовой механизм аттестации, правовые процедуры аттестации, процедурные правовые отношения, субъекты и объекты процедурных правоотношений.

Abstract: the article is devoted to the study of the procedural legal mechanism for the certification of various categories of employees engaged in the field of wage labor. The main attention is paid to the study of legal means and methods that ensure the implementation of material norms of labor law when conducting legal certification procedures by employers. The author makes a number of proposals aimed at improving the procedural legal mechanism of certification.

Key words: procedural legal mechanism of attestation, legal procedures of attestation, procedural legal relations, subjects and objects of procedural legal relations.

Радикальные объективные процессы, происходящие в экономике, различных сферах услуг, духовной и культурной жизни нашего общества требуют совершенствования нормативно-правового регулирования подготовки, переподготовки и повышения квалификации современных кадров, отвечающих запросам различных отраслей экономики. В этой связи возрастает роль и значение процедурного правового механизма, обеспечивающего повышение профессиональной подготовки кадров в условиях научно-технического прогресса. Основная роль в процедурном правовом механизме, наряду с другими его правовыми элементами, принадлежит правовым процедурам аттестации наемных работников.

Правовые процедуры аттестации наемных работников, выполняющих трудовые (служебные) обязанности на основе трудовых договоров или служебных контрактов применяются к значительному количеству лиц, работающих в различных отраслях экономики и сферах оказания услуг. К ним в частности относят государственных гражданских служащих; сотрудников правоохранительных органов; служащих федеральных органов исполнительной власти; работников всех видов транспорта; экспертов различных направлений; лиц, обеспечивающих промышленную и транспортную безопасность; медицинских и фармацевтических работников; педагогических работников образовательных организаций и многих других.

Правовым проблемам аттестации различных категорий работников, выполняющих трудовую

(служебную) функцию на основе трудового договора или служебного контракта, в науке трудового права посвящены многочисленные научные исследования, в которых довольно детально и глубоко изучены основные правовые элементы процедурного правового механизма, обеспечивающего реализацию правовых процедур аттестации. Не претендуя на детальное исследование, остановимся на некоторых важных на наш взгляд правовых аспектах.

Важно отметить, что правовым проблемам аттестации кадров уделялось и уделяется самое внимательное отношение со стороны государства.

Во второй половине прошлого века Советом министров СССР и специализированными органами исполнительной власти по согласованию с партийными и профсоюзными органами были разработаны и утверждены важнейшие нормативные правовые акты, регламентирующие общие и специальные правовые процедуры аттестации применительно к различным категориям работников в зависимости от сферы их трудовой деятельности.

Постановлением ЦК КПСС и Совета министров СССР от 24 сентября 1968 г. № 760 «О мероприятиях по повышению эффективности работы научных организаций и ускорению использования в народном хозяйстве достижений науки и техники» была введена аттестация для работников научно-исследовательских, проектных, проектно-конструкторских, технологических организаций и научно-исследовательских подразделений высших учебных заведений¹. Постановлением Совета министров СССР от 26 июля 1973 г. № 531 «О введении аттестации руководителей, инженерно-технических работников и других специалистов предприятий и организаций промышленности, строительства, сельского хозяйства, транспорта и связи» в целях повышения эффективности труда и ответственности руководящих кадров и других специалистов, повышения их деловой квалификации были утверждены правовые процедуры аттестации для указанных выше работников².

В развитие правовых положений, закрепленных в указанных нормативных правовых актах, постановлением Государственного комитета

Совета министров СССР по науке и технике и Госстроя СССР от 5 мая 1969 г. № 175/58 было утверждено «Положение о порядке проведения аттестации работников научно-исследовательских, проектных, конструкторских, проектно-конструкторских, технологических организаций и научно-исследовательских подразделений высших учебных заведений»³, а постановлением Государственного комитета Совета министров СССР по науке и технике и Государственного комитета Совета министров СССР по вопросам труда и заработной платы от 5 октября 1971 г. № 470/267 утверждено «Положение о порядке проведения аттестации руководителей, инженерно-технических работников и других специалистов предприятий и организаций промышленности, сельского хозяйства, транспорта и связи»⁴.

Постановлением Совета министров СССР от 16 апреля 1974 г. № 273 «Об аттестации учителей образовательных школ», утвержденным приказом Министерства просвещения СССР 12 июня 1974 г., согласованным с Всесоюзным центральным советом профессиональных союзов, регламентировались правовые процедуры аттестации учителей⁵, аналогичными нормативными правовыми актами регулировалось проведение аттестации преподавателей и руководителей работников средних специальных учебных заведений⁶, а также сотрудников системы профессионально-технического образования⁷. Постановлением Госгортехнадзора СССР от 26 января 1968 г. № 2н были утверждены правила аттестации персонала обслуживающего объекта котлонадзора и подъемных сооружений и меры по повышению качества его подготовки и обучения⁸.

Нормативные правовые акты, принятые в последующем, регламентировали правовые процедуры аттестации, сохраняя преемственность

³ Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1980. № 8.

⁴ Там же.

⁵ Собр. постановлений Правительства СССР. 1974. № 11. Ст. 53.

⁶ Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1976. № 9.

⁷ Собр. постановлений Правительства СССР. 1974. № 18. Ст. 103 ; Бюллетень Министерства высшего и среднего специального образования СССР. 1976. № 8.

⁸ Охрана труда : [сборник официальных материалов] / [сост. : И. М. Жданов, Н. А. Залужский]. М., 1981.

¹ Собр. постановлений Правительства СССР. 1968. № 18. Ст. 122.

² Там же. 1973. № 18. Ст. 103.

и используя правовые положения, закрепленные в ранее действовавшем законодательстве. Позднее разработанные и утвержденные положения об аттестации отдельных категорий работников заимствовали структуру и содержание ранее принятых нормативных правовых актов.

В настоящее время реализация правовых процедур аттестации наемных работников регламентируется трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права. То есть процедурный правовой механизм аттестации регулируется обширным объемом законодательных актов начиная с федеральных законов и заканчивая локальными нормативными актами, разрабатываемыми работодателями (нанимателями) и принимаемыми с учетом мнения представительных органов работников, а в некоторых случаях принимаемых саморегулируемыми организациями. Например, советом Национального объединения строителей в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» принято Положение о единой системе аттестации руководителей и специалистов строительного комплекса⁹.

Для продуктивного правового механизма, обеспечивающего реализацию правовых процедур аттестации, характерными чертами являются: во-первых, радикальное обновление и совершенствование применительно к различным сферам применения наемного труда; во-вторых, широкое применение дифференциации по субъектам правовой аттестации; в-третьих, все большее предпочтение отдается локальному правовому регулированию правовых процедур аттестации наемных работников.

Процедурный правовой механизм аттестации работников осуществляется с использованием двух уровней правового регулирования: федерального (межотраслевого и отраслевого) и локального, используемого в пределах организации или ее структурного подразделения. На федеральном уровне правовое регулирование осуществляется, как правило, нормативными правовыми актами, принимаемыми Президен-

том РФ, Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти.

Так, например, регламентация правовой процедуры аттестации госслужащих осуществляется правовыми положениями, закрепленными в ст. 48 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁰ и Указе Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110¹¹, а также положениями, утверждаемыми федеральными органами исполнительной власти. Аттестация государственных гражданских служащих должна проводиться с учетом Единой методики проведения аттестации, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 9 сентября 2020 г. № 1387¹².

Правовые процедуры аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации¹³, принудительного исполнения РФ¹⁴, уголовно-исполнительной системы РФ¹⁵, Государственной противопожарной службы¹⁶, Следственного комитета¹⁷, таможенной службы¹⁸ и других правоохранительных органов, а также некоторых органов, выполняющих специальные функции, регламентируются правовыми положениями, закрепленными в соответствующих разделах федеральных законов, а также положениями об аттестации, утвержденными приказами федеральных органов исполнительной власти. Так, например, аттестация прокурорских работников регламентируется правовыми положениями, закрепленными в приказе Генерального прокурора РФ от 11 марта 2020 г. № 146 «Об утверждении Положения о порядке аттестации прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации»¹⁹, приказом Министерства юстиции РФ от 30 марта 2020 г. № 70 утверждено Положение об аттестационной комиссии органа принудительного исполнения Российской Федерации и порядка проведения аттестации сотрудников органов

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

¹¹ Там же. 2005. № 6. Ст. 437.

¹² Там же. 2020. № 38. Ст. 5868.

¹³ Там же. 2011. № 49. Ст. 7020.

¹⁴ Там же. 2019. № 40. Ст. 5488.

¹⁵ Там же. 2018. № 30. Ст. 4532.

¹⁶ Там же. 2016. № 22. Ст. 3089.

¹⁷ Там же. 2011. № 1. Ст. 15.

¹⁸ Там же. 1997. № 30. Ст. 3586.

¹⁹ Законность. 2020. № 4.

⁹ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

принудительного исполнения Российской Федерации²⁰, аттестация сотрудников уголовно-исполнительной системы РФ регулируется Положением об организации прохождения службы в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации, утвержденным приказом Министерства юстиции РФ от 5 августа 2021 г. № 132²¹, приказом Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 2 октября 2023 г. № 977 утверждены положение «Об аттестации экспертов, привлекаемых МЧС России и его территориальными органами к осуществлению экспертизы в целях государственного контроля (надзора)» и критерии аттестации²². Аттестация сотрудников МВД осуществляется на основании Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденного приказом МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50²³, Порядок проведения аттестации работников подразделений аппарата МВД России, а также работников организаций, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации, замещающих должности, назначение на которые производится Министром внутренних дел Российской Федерации и заместителями Министра внутренних дел Российской Федерации, регламентируется приказом МВД России от 4 декабря 2019 г. № 904²⁴.

Положения об аттестации соответствующих категорий работников применительно к различным отраслям экономики и сферам обслуживания в настоящее время разработаны всеми федеральными органами исполнительной власти. По своему содержанию и структуре они являются однотипными.

Аттестация работников в области промышленной безопасности регулируется правовыми положениями, закрепленными в Постановлении Правительства РФ от 13 января 2023 г. № 13. «Об аттестации в области промышленной безопасности, по вопросам безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере

электроэнергетики»²⁵, а перечень областей аттестации утвержден Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору приказом от 9 августа 2023 г. № 285²⁶. Правовые процедуры аттестации в области промышленной безопасности, по вопросам безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере электроэнергетики применяются ко всем работникам, в том числе руководителям организаций (обособленных подразделений организаций), осуществляющих профессиональную деятельность, связанную с проектированием, строительством, эксплуатацией, реконструкцией, капитальным ремонтом, техническим перевооружением, консервацией и ликвидацией опасного производственного объекта, а также с изготовлением, монтажом, наладкой, обслуживанием и ремонтом технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, обязанных получать дополнительное профессиональное образование в области промышленной безопасности. К ним относят работника, на которого возложены функции лица, ответственного за осуществление производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности организациями, эксплуатирующими опасные производственные объекты I, II, III класса опасности; работников, являющихся членами аттестационных комиссий организаций, осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности; работников, являющихся специалистами, осуществляющими авторский надзор в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта, технического перевооружения, консервации и ликвидации опасных производственных объектов; работников, осуществляющих функции строительного контроля при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте опасных производственных объектов.

Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2023 г. № 905 утвержден Порядок аттестации сил обеспечения транспортной безопасности и Перечень отдельных категорий сил обеспечения транспортной безопасности, в отношении которых осуществляется проверка соответствия личностных (психофизиологических) качеств и

²⁰ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

²¹ Там же.

²² Там же.

²³ Там же.

²⁴ Там же.

²⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 4. Ст. 637.

²⁶ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

уровня физической подготовки требованиям законодательства Российской Федерации о транспортной безопасности²⁷. Так, например, к работникам воздушного транспорта, подлежащим аттестации на соответствие знаний, умений и навыков при выполнении трудовых (служебных) обязанностей в подразделениях транспортной безопасности относят следующие категории работников: 1) назначенных в качестве лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности в субъекте транспортной инфраструктуры на воздушном транспорте; 2) назначенных в качестве лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности на объекте транспортной инфраструктуры воздушного транспорта и (или) транспортном средстве воздушного транспорта; 3) субъект транспортной инфраструктуры или подразделения транспортной безопасности, руководящих выполнением работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры воздушного транспорта и (или) транспортных средствах воздушного транспорта; 4) подразделения транспортной безопасности, включенные в состав группы быстрого реагирования на воздушном транспорте; 5) подразделения транспортной безопасности, осуществляющих досмотр, дополнительный досмотр и повторный досмотр в целях обеспечения транспортной безопасности на воздушном транспорте; 6) подразделения транспортной безопасности, осуществляющих наблюдение и (или) собеседование в целях обеспечения транспортной безопасности на воздушном транспорте; 7) субъект транспортной инфраструктуры, подразделения транспортной безопасности, осуществляющих управление техническими средствами обеспечения транспортной безопасности на воздушном транспорте; 8) субъектов транспортной инфраструктуры, подразделения транспортной безопасности, выполняющих работы, непосредственно связанные с обеспечением транспортной безопасности на объекте транспортной инфраструктуры и (или) транспортном средстве воздушного транспорта.

Приказом Росморречфлота от 8 октября 2021 г. № 133 утверждены перечни вопросов, подлежащих применению органами аттестации

(аттестующими организациями) для проверки соответствия знаний, умений и навыков аттестуемых лиц требованиям законодательства Российской Федерации о транспортной безопасности при проведении аттестации сил обеспечения транспортной безопасности на морском и внутреннем водном транспорте²⁸.

Постановлением Правительства РФ от 23 ноября 2023 г. № 1976 утверждены Правила аттестации экспертов по культурным ценностям²⁹. Постановлением Правительства РФ от 7 мая 2022 г. № 833 утверждено Положение об аттестации экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков³⁰. Постановлением Правительства РФ от 2 июня 2022 г. № 1009 «Об аттестации экспертов в области промышленной безопасности» утверждено Положение об аттестации экспертов в области промышленной безопасности³¹. Постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2021 г. № 2081 «Об аттестации должностных лиц, осуществляющих деятельность в области оценки пожарного риска» утверждены Правила аттестации должностных лиц, осуществляющих деятельность в области оценки пожарного риска³². Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2020 г. № 2328 «О порядке аттестации экспертов, привлекаемых к осуществлению экспертизы в целях государственного контроля (надзора), муниципального контроля» установлены Правила аттестации экспертов, привлекаемых к указанным видам контроля³³.

Правовые процедуры аттестации работников в области ветеринарии регулируются правовыми нормами, закрепленными в Постановлении Правительства РФ от 9 ноября 2016 г. № 1145 «Об утверждении правил аттестации специалистов в области ветеринарии»³⁴, которые конкретизированы и детализированы в приказе Минсельхоза России от 3 мая 2017 г. № 212 «Об утверждении формы заявления об аттестации специалистов в области ветеринарии и порядка проведения проверки знаний специалистами в области ветеринарии актов, регламентирующих

²⁸ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

²⁹ Там же.

³⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 20. Ст. 3298.

³¹ Там же. 2022. № 23. Ст. 3835.

³² Там же. 2021. № 49. Ст. 8266.

³³ Там же. 2021. № 1. Ст. 180.

³⁴ Там же. 2016. № 46. Ст. 6473.

²⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 23. Ст. 4208.

вопросы осуществления ветеринарной сертификации, и практических навыков оформления ветеринарных сопроводительных документов»³⁵. Приказом Минпросвещения России от 24 марта 2023 г. № 196 утвержден Порядок проведения аттестации педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, правовые нормы которого регламентируют правила проведения аттестации педагогических работников на соответствие занимаемой должности и в целях установления квалификационной категории³⁶. Порядок и сроки прохождения медицинскими работниками и фармацевтическими работниками аттестации для получения квалификационной категории регламентируется правовыми положениями, установленными приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 31 августа 2023 г. № 458н³⁷. Приказом Минтранса России от 18 февраля 2021 г. № 41 утвержден Порядок и сроки проведения аттестации работников железнодорожного транспорта, ответственных за погрузку, размещение, крепление грузов в вагонах, контейнерах и выгрузку грузов, а также порядок формирования аттестационных комиссий³⁸.

Правовые положения, закрепленные в нормативных правовых актах, принимаемых на федеральном уровне, распространяются на всех работодателей, осуществляющих производственную и иную деятельность в соответствующей отрасли экономики или сфере оказания услуг. Локальный уровень правового регулирования правовых процедур аттестации применяется в отношении наемных работников, для которых федеральными нормативными правовыми актами аттестация не предусмотрена.

Работодатель (наниматель) вправе самостоятельно принимать решение о необходимости разработки локального нормативного акта в форме положения об аттестации соответствующих работников, определив в его содержании цели, задачи, категории работников, в отношении которых может осуществляться правовая процедура аттестации с указанием правил, сроков проведения принятия решения и т. п.,

взяв за основу действующий нормативный правовой акт, регламентирующий порядок проведения аттестации для отдельных категорий работников. В таком случае необходимо учитывать рекомендации, предусмотренные в письме Минтруда России от 18 сентября 2019 г. № 14-3/В-742³⁹.

В отношении правовых процедур аттестации наемных работников можно выделить следующие характерные черты: 1) их применение возможно только при наличии трудовых (служебных) и тесно связанных с ними иных отношений; 2) в их реализации, как правило, участвуют профсоюзы и органы общественной самодетельности; 3) при реализации материальных норм трудового права, регламентирующих аттестацию, правовые процедуры могут вырабатываться субъектами, осуществляющими соответствующую аттестацию; 4) они всегда направлены на обоснованную объективную оценку профессиональных, деловых, личных качеств наемного работника и установление их соответствия требованиям, закрепленных в законодательстве; 5) данный вид правовых процедур, как правило, направлен на стимулирование и повышение профессионального уровня лиц, работающих на основе трудового договора или служебного контракта.

Правовые процедуры, регламентирующие правила аттестации наемных работников, можно классифицировать по различным критериям и основаниям: по субъектам аттестации; отраслям экономики и сферам оказания услуг; уровням правового регулирования; периодичности проведения аттестации; обязательности проведения соответствующих правовых процедур аттестации; видам аттестационных комиссий, их реализующих, в зависимости от субъекта, выступающего с инициативой проведения аттестации; в зависимости от целей проведения аттестации и обязательности ее проведения и др.

Исходя из их роли и значения в процедурном правовом механизме обеспечения аттестации можно выделить основную, дополняющие и сопутствующие правовые процедуры аттестации.

Основная правовая процедура аттестации наемного работника реализуется при непосредственном осуществлении его аттестации в атте-

³⁵ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

³⁶ Там же.

³⁷ Там же.

³⁸ Там же.

³⁹ Там же.

стационарной комиссии. В ходе ее применения происходит непосредственная оценка деловых и профессиональных качеств аттестуемого.

К дополняющим правовым процедурам аттестации наемного работника можно отнести составление списков работников, подлежащих аттестации и графика ее проведения; подготовку представления работодателем (нанимателем) на каждого работника, подлежащего аттестации; формирование аттестационной комиссии; оформление результатов аттестации и ознакомления с ними аттестуемого и др.

Сопутствующими являются правовые процедуры, реализация которых обусловлена необходимостью подготовки и проведения основной правовой процедуры аттестации в зависимости от цели и способов проведения аттестации. К ним в частности следует отнести издание приказа работодателем (нанимателем) о присвоении работнику, прошедшему положительно аттестацию, квалификационного разряда, категории, звания и т. п.; направление в электронном виде выписки из решения аттестационной комиссии на единый портал; оформление результатов аттестации и ознакомление с ними наемного работника и т. п.

Правовым процедурам аттестации наемных работников присущи следующие черты: они состоят из последовательно сменяющих друг друга действий участниками ее реализации; каждая правовая процедура обладает своей программой развития, которая устанавливается либо в нормативном порядке либо вырабатывается субъектами ее реализации; правовая процедура всегда имеет строгую иерархическую структуру, состоящую из последовательно сменяющих друг друга дополняющих и сопутствующих элементарных правовых процедур, которые находятся в постоянной динамике и развитии и служат реализации взаимных прав и обязанностей субъектов, участвующих в их реализации; по своей сути правовые процедуры аттестации носят служебный характер и выступают в качестве основного реализатора правомерных действий работодателя при аттестации работников; нарушение одной элементарной правовой процедуры может привести к признанию правовой процедуры аттестации неправомерной и начать ее заново.

Правовые процедуры аттестации всегда направлены на повышение деловых и профессио-

нальных качеств физических лиц, работающих на основе трудового договора или служебного контракта. В ходе их реализации проверяются знания, умения, навыки работника, сотрудника, гражданского служащего, специалиста и т. п., личностные их качества (моральные, этические), а в необходимых случаях, предусмотренных законодательством, психофизиологические и физические качества.

Согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации»⁴⁰ под деловыми качествами работника следует в частности понимать способности физического лица выполнять определенную трудовую функцию с учетом имеющихся у него профессионально-квалификационных качеств (наличием определенной профессии, специальности, квалификации) и личностных качеств работника (состоянием здоровья, опыта работы по данной специальности в соответствующей отрасли экономики или сфере оказания услуг, честность, принципиальность, трудолюбие, работоспособность, умение самостоятельно принять решение, способность к самокритике, стиль общения, упорство, энергичность и т. д.).

Использование работодателем (нанимателем) правовых процедур аттестации позволяет ему проверить профессиональные и деловые качества работника; оценить в необходимых случаях уровень специальной теоретической подготовки; определить потребность в необходимости повышения квалификации как отдельного работника, так и подразделения в целом; обеспечить качественный и своевременный подбор необходимых ему квалифицированных кадров; определить умение работника применять практические и теоретические знания при выполнении трудовой (служебной) функции в процессе использования новейших технологий; агрегатов, механизмов, препаратов, учебных программ и т. п.; выявлять наиболее инициативных и ответственных работников, знающих свое дело, заслуживающих поощрения и продвижения по служебной лестнице; определить основные направления профессионального развития; формировать кадровый резерв и т. п.

⁴⁰ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 3.

При реализации правовых процедур аттестации, направленных на определение профессиональных и деловых качеств работника, работодателям (нанимателям), аттестационным комиссиям, иным субъектам, участвующим в их применении и использовании необходимо руководствоваться нормативными положениями и требованиями, закрепленными: а) в профессиональных стандартах; б) единых квалификационных справочниках по отдельным отраслям экономики и сферам оказания различного вида услуг; в) квалификационных справочниках должностей руководителей, специалистов и других служащих; г) критериях аттестации и перечнях вопросов, подлежащих применению при проведении аттестации, утверждаемых федеральными органами исполнительной власти; д) положениях о прохождении профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования.

В качестве наиболее распространенных критериев оценки профессиональной деятельности работника служат следующие: использование работником новых инновационных и цифровых технологий; соблюдение трудовой (служебной) дисциплины; сложность выполняемой работы; разнообразие заданий, выполняемых работником; степень самостоятельности и ответственности за порученное дело; результативность при выполнении определенных функций (соблюдение сроков при выполнении работы, порученной работодателем); выпуск бракованной или некачественной продукции (товара) и т. п.; некорректное поведение с клиентами; выполнение должностных инструкций, регламентов и т. п.; соблюдение ограничений и запретов, установленных законодательством; организаторские способности, если аттестуемый наделен организационно-распорядительными полномочиями; отношение к коллегам по работе и многие другие. Критерии оценки аттестации должны устанавливаться в соответствии с требованиями, устанавливаемыми действующим трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

Так, например, квалификационные требования, предъявляемые к различным категориям медицинских и фармацевтических работников

с высшим образованием, утверждены приказом Минздрава России от 2 мая 2023 г. № 206н⁴¹.

Критерии аттестации экспертов, привлекаемых МЧС России и его территориальными органами к осуществлению экспертизы в целях государственного контроля (надзора) утверждены приказом МЧС от 2 октября 2023 г. № 977⁴², а приказом Ростехнадзора от 31 мая 2022 г. № 174 – Перечень вопросов, предлагаемых на квалификационном экзамене для аттестации экспертов в области промышленной безопасности⁴³.

В целях проверки профессиональных качеств наемных работников законодательство, регламентирующее правовые процедуры аттестации, как правило, устанавливает перечни вопросов, предлагаемых аттестуемому в процессе осуществления аттестации.

Так, например, совместным приказом Министерства транспорта РФ и Федерального агентства воздушного транспорта от 7 сентября 2021 г. № 654-П утверждены перечни вопросов, подлежащих применению органами аттестации (аттестующими организациями) для проведения соответствия знаний, умений и навыков аттестуемых лиц требованиям законодательства РФ о транспортной безопасности при проведении аттестации сил обеспечения транспортной безопасности на воздушном транспорте применительно к различным категориям работников, занятых обеспечением транспортной безопасности на воздушном транспорте⁴⁴. Приказом Росавтодора от 30 августа 2021 г. № 171 утверждены перечни вопросов, подлежащих применению органами аттестации (аттестующими организациями) для проверки соответствия знаний, умений и навыков аттестуемых лиц требованиям законодательства РФ о транспортной безопасности на транспортной инфраструктуре дорожного хозяйства, на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта для работников, назначенных в качестве лиц, ответственных за обеспечение транспортной безопасности на со-

⁴¹ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

⁴² Там же.

⁴³ Там же.

⁴⁴ Там же.

ответствующих видах транспорта⁴⁵. Приказом Рослесхоза от 17 марта 2023 г. № 448 утвержден перечень тестовых вопросов, предлагаемых для проведения аттестации специалистов на право выполнения работ и оказания услуг по отводу и таксации лесосек⁴⁶.

В некоторых случаях, предусмотренных законодательством, при реализации правовых процедур аттестации необходимо учитывать наличие прохождения профессионального обучения или получение дополнительного профессионального образования.

Так, например, согласно п. 1 ст. 14.1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (в ред. от 14.11.2023) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» работники, в том числе руководители организаций, осуществляющие профессиональную деятельность, связанную с проектированием, строительством, эксплуатацией, реконструкцией, капитальным ремонтом, техническим перевооружением, консервацией и ликвидацией опасного производственного объекта, а также изготовлением, монтажом, наладкой, обслуживанием и ремонтом технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, в целях поддержания уровня квалификации и подтверждения знания требований промышленной безопасности обязаны не реже одного раза в пять лет получать дополнительное профессиональное образование в области промышленной безопасности и проходить аттестацию в области промышленной безопасности. Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 14 сентября 2023 г. № 482н утверждены примерные дополнительные профессиональные программы – программы повышения квалификации медицинских работников применительно к отдельным категориям медицинских работников, которые предусматривают промежуточную аттестацию, осуществляемую в форме тестирования, собеседования, проверки практических умений и решения ситуационных задач и итоговую аттестацию по соответствующей программе⁴⁷.

В отношении некоторых работников сил обеспечения транспортной безопасности при атте-

стации осуществляется проверка уровня психологической и физической подготовки, отвечающей требованиям законодательства РФ о транспортной безопасности.

Необходимо иметь в виду, что в соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 23-ФЗ «О независимой оценке квалификации» работодатель в целях подтверждения соответствия квалификации работника положениям профессионального стандарта или установленным квалификационным требованиям может направить его на независимую оценку квалификации на условиях и в порядке, которые определяются коллективным договором, соглашениями, трудовым договором⁴⁸. Независимая оценка квалификации проводится с соблюдением правовой процедуры, установленной Постановлением Правительства РФ от 16 ноября 2016 г. № 1204 «Об утверждении Правил проведения центром оценки квалификаций независимой оценки квалификации в форме профессионального экзамена»⁴⁹.

Аттестация работников может осуществляться с использованием различных способов оценки деловых и профессиональных качеств работников: в форме тестов, списка вопросов, опросных листов, базовых и квалификационных экзаменов и т. п. Разработка способов, методов и форм проведения аттестации работников, должностных лиц, персонала, специалистов должна осуществляться работодателями (нанимателями) с использованием современных информационных технологий.

Анализ действующего законодательства, регламентирующего правовые процедуры аттестации наемных работников, занятых в сфере использования несамостоятельного труда, позволяет сделать некоторые выводы, а также предложения, направленные на совершенствование процедурного правового механизма и его наиболее эффективное применение.

В трудовом законодательстве и научной литературе отсутствует единое понятие аттестации работников. По общему правилу понятие аттестации дается исходя из ее основной цели – подтверждение соответствия работника занимаемой должности или установление квалификационной категории. Полагаем, что, исходя из

⁴⁵ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27. Ст. 4171.

⁴⁹ Там же. 2016. № 48. Ст. 6779.

анализа различных точек зрения, высказанных в специальной юридической литературе, можно дать следующее понятие аттестации работников.

Аттестация наемных работников – это правовая процедура, реализуемая специализированным органом, в соответствии с правилами, установленными нормативными правовыми или локальными нормативными актами, путем совершения последовательных действий, актов или операций с участием представителей работодателя и работников и иных правомочных субъектов в целях проверки профессионального уровня, деловых, моральных, этических, психофизиологических, физических и иных предусмотренных законодательством качеств работника, обусловленных трудовой (служебной) функцией работника.

Отсутствие правового понятия аттестации приводит к произвольному, а иногда и дискриминационному толкованию при реализации соответствующих правовых процедур.

В действующем Трудовом кодексе Российской Федерации (далее – ТК РФ) отсутствует специальный раздел, посвященный правовому регулированию аттестации наемных работников. Правовое понятие «аттестация» в нем используется только применительно к правовой процедуре расторжения трудового договора по инициативе работодателя по п. 3 ст. 81 по причине несоответствия работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации.

Действующий процедурный правовой механизм, обеспечивающий реализацию правовых процедур аттестации, направлен в основном на удовлетворение интересов работодателей (наемателей), поскольку они самостоятельно разрабатывают положения об аттестации, формируют аттестационные комиссии, проверяют профессиональные и деловые качества работника, т. е. фактически решают его трудовую судьбу. Действующие нормативные правовые акты, регламентирующие проведение аттестации, не закрепляют принципы ее реализации. Возрастает роль и значение в сфере применения процедурного правового механизма аттестации работников правовых процедур аттестации, осуществляемых независимыми квалификационными комиссиями и комиссиями, создаваемыми саморегулируемыми организациями,

которые позволяют наиболее эффективно оценивать трудовую (служебную) деятельность работника.

Правовые процедуры аттестации наемных работников регламентируются множеством нормативных правовых актов различной юридической силы, которые устанавливают правила аттестации отдельных категорий работников, как правило, по отраслевому признаку и сферам трудовой деятельности. Среди них основную массу составляют положения об аттестации, разрабатываемые и принимаемые Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти. Однако эти положения являются однотипными по своей структуре и содержанию. Полагаем, что необходимо принять на федеральном уровне единый нормативный правовой акт, содержащий единые правовые элементы правовой процедуры аттестации работников.

Обилие нормативных правовых актов, регулирующих правила проведения аттестации различных категорий работников, обуславливает применение нескольких видов правовых процедур аттестации. Так, например, в образовательных организациях высшего образования применяются правовые процедуры для профессорско-преподавательского состава, работающего на основе трудового договора, заключенного на неопределенный срок, установленные Положением о порядке проведения аттестации работников, занимающих должности педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу, утвержденному приказом Минобрнауки России от 30 марта 2015 г. № 293⁵⁰, для научных работников, порядок аттестации которых регулируется правовыми положениями, закрепленными в приказе Минобрнауки России от 21 августа 2021 г. № 714 «Об утверждении Порядка проведения аттестации работников, занимающих должности научных работников»⁵¹, для работников научной библиотеки, правила аттестации которых регламентируются приказом Минкультуры России от 24 июня 2016 г. № 1435 «Об утверждении По-

⁵⁰ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

⁵¹ Там же.

рядка проведения периодической аттестации работников библиотек»⁵².

Необходимо поддержать предложение, неоднократно высказанное в научной литературе по трудовому праву, о необходимости закрепления правового регулирования правовых процедур аттестации в ТК РФ или федеральном законе о проведении аттестации. При этом установить в нем понятие, виды, цели и задачи аттестации; принципы ее проведения; базовые правовые понятия, касающиеся аттестации наемных работников; полномочия субъектов, участвующих в реализации правовых процедур аттестации; соотношение уровней правового регулирования отношений по аттестации (централизованного, коллективно-договорного, локального и индивидуально-договорного), как это предусмотрено в ст. 196 ТК РФ, и другие основополагающие правовые положения.

Целесообразно также, на наш взгляд, в централизованном порядке закрепить правовые положения, определяющие круг лиц, не подлежащих аттестации; учитывающие уровень подготовки и качество выпускников образовательных организаций высшего образования (бакалавров, специалистов, магистров), поскольку они получают документы о высшем образовании, но обладают неодинаковой профессиональной под-

готовкой и квалификацией; устанавливающие единые критерии проведения аттестации; запрещающие формирование аттестационных комиссий из близких родственников; предусматривающие порядок отвода членов аттестационной комиссии и правила проведения аттестации членов аттестационной комиссии; устанавливающие ответственность членов аттестационной комиссии за необъективные результаты аттестации; предусматривающие сроки для принятия решения работодателем (нанимателем) по результатам аттестации; обязывающие аттестационную комиссию знакомить аттестуемых с перечнем вопросов, тестами и другими заданиями, используемыми при аттестации до ее проведения.

Подводя итог, можно отметить следующее. Назрела объективная необходимость совершенствования процедурного правового механизма, регламентирующего правовые процедуры аттестации наемных работников, поскольку в условиях быстро развивающейся экономики, постоянного изменения и усложнения техники и производства, внедрения инновационных и цифровых технологий возникает острая необходимость в повышении требований к профессиональному уровню квалификации работников, их соответствия профессиональным стандартам и квалификационным требованиям.

⁵² Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

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

СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ПЕНСИОННЫХ ПРАВ

Л. Н. Сенных

Воронежский государственный университет

JUDICIAL PROTECTION OF PENSION RIGHTS

Sennykh Lyudmila Nikolaevna

Voronezh State University

Аннотация: рассматривается вопрос судебной защиты пенсионных прав, в частности проблемы, связанные не с самим предметом пенсионного спора, а непосредственно с совершенствованием механизма судебной защиты пенсионных прав в части претворения в жизнь принципа экстерриториальности подачи заявлений по пенсионным спорам в суд.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, судебная защита, принцип экстерриториальности, компенсация морального вреда, Конституционный суд Российской Федерации, Верховный суд Российской Федерации.

Abstract: considering the issue of judicial protection of pension rights in this article, I would like to focus on the problems related not to the subject of the pension dispute itself, but directly to improving the mechanism of judicial protection of pension rights in terms of implementing the principle of extraterritoriality of filing applications for pension disputes in court.

Key words: the Constitution of the Russian Federation, judicial protection, the principle of extraterritoriality, compensation for moral damage, the Constitutional Court of the Russian Federation, the Supreme Court of the Russian Federation.

Защита законных интересов различных субъектов права – одна из важнейших проблем правового регулирования общественных отношений¹. С. С. Алексеев выделяет две основные формы защиты: юрисдикционную и неюрисдикционную. Надо отметить, что данная классификация поддерживается большинством ученых. Юрисдикционная форма защиты – это защита законных интересов государственными или уполномоченными государством органами. Она означает возможность защиты интересов в судебном или административном порядке. Судебная форма защиты осуществляется судом общей юрисдикции, арбитражным судом или третейским судом.

Неюрисдикционная форма защиты – защита интересов самостоятельными действиями уполномоченного лица без обращения к государ-

ственным и иным уполномоченным органам. Она имеет место при самозащите и применении уполномоченным лицом мер оперативного воздействия². Последняя форма защиты характерна для гражданского, уголовного и трудового права и включает в себя, по мнению Н. В. Витрука, совокупность следующих элементов: а) фактических действий, направленных на непосредственную защиту благ, прав и законных интересов до и в процессе посягательств на них; б) меры оперативного воздействия на нарушителей прав и законных интересов. Она применяется в тех случаях, когда обстоятельства исключают возможность обращения в данный момент за защитой к государственным органам³. На ключевой момент как неиспользование государственных юрисдикционных органов при самозащите

¹ См.: Добровольский А. А., Иванова С. А. Основные проблемы исковой формы защиты права. М., 1979. С. 25.

© Сенных Л. Н., 2024

² См.: Гражданское право : учебник. Ч. 1. / [под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого]. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1996. С. 268–270.

³ См.: Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 159.

указывает и С. Н. Братусь⁴. В. П. Грибанов к мерам самозащиты относит только фактические действия, направленные на охрану личных или имущественных прав и интересов управомоченных лиц, в том числе действия в состоянии необходимой обороны и крайней необходимости⁵.

Праву социального обеспечения свойственна именно юрисдикционная форма защиты⁶ в силу того, что одной из сторон правоотношения по пенсионному обеспечению всегда является управомоченный государством орган. Хотя некоторые ученые не исключают для группы социальных прав неюрисдикционную форму защиты прав⁷. Подтверждением этого мнения служит цифровизация законодательства⁸.

Исторический анализ юрисдикционных форм защиты пенсионных прав показывает изменчивость предпочтений граждан в их использовании. Утвердившийся ранее процедурный механизм защиты пенсионных прав, при котором исполнительные органы власти принимали на себя практически весь груз защиты прав граждан, а в некоторых случаях закон вообще

исключал и судебную защиту отдельных прав, утратил свою прежнюю позицию. Видима обратная тенденция, когда в большинстве случаев граждане обращаются за защитой своих пенсионных прав именно в суд. Это характерно и для других отраслей права. Причина такой ситуации видится не столько в поэтапном снятии запретов на исключительное право гражданина на обращение в суд и не в формировании иного типа правопонимания в первую очередь со стороны непосредственно самого гражданина, сколько в неэффективности механизма внесудебного способа защиты пенсионных прав.

Защита пенсионных прав гражданина путем обращения в суд в Российской Федерации имеет в своей истории непродолжительный период существования. В начале XX в. специалисты указывали, что подобные иски не подлежат рассмотрению судебных мест. «Ни пенсий, ни пособий по временной нетрудоспособности, на роды и кормление ребенка и т. д. нельзя требовать судом. Это исключительно дело страховых органов, и жалобы возможны только в административном порядке»⁹. Закон СССР от 14 июля 1956 г. «О государственных пенсиях» также не предусматривал возможности обжалования в судебном порядке решений и распоряжений по вопросам назначения и выплаты государственных пенсий¹⁰. Позднее ч. 2 ст. 5 этого закона и п. 156 Положения о порядке назначения и выплаты государственных пенсий, утвержденного Постановлением Совета министров СССР от 3 августа 1972 г. № 590, было установлено, что суду эти споры неподведомственны¹¹. Решения комиссии по назначению пенсий могли быть обжалованы в исполнительный комитет районного (городского) Совета депутатов трудящихся. После принятия Конституции СССР 1977 г.¹², которая в ст. 57 закрепляла право на судебную защиту от посягательств на честь и достоинство, жизнь и здоровье, на личную свободу и имуще-

⁴ См.: Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность. М., 1976. С. 25.

⁵ См.: Грибанов В. П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав // Осуществление и защита гражданских прав. М., 2000. С. 117–132.

⁶ См.: Международные и российские нормы пенсионного обеспечения : сравнительный анализ / отв. ред. Э. Г. Тучкова, Ю. В. Васильева. М., 2013. С. 375.

⁷ См.: Шелестов Д. С. Конституционные основы самозащиты социальных прав гражданами Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 12–15.

⁸ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 18.04.2018) // Рос. газета. 2010. № 168 ; О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций) : постановление Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861 (в ред. от 30.03.2018) // Рос. газета. 2011. № 246 ; Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» : приказ Минкомсвязи России от 13 апреля 2012 г. № 107 (в ред. от 07.07.2016) // Рос. газета. 2012. № 112 ; Зорькин В. Д. Право в цифровом мире // Рос. газета. 2018. № 115.

⁹ Вопросы подсудности по делам социального страхования. Право и жизнь. 1925. Кн. 6. С. 30–31.

¹⁰ О государственных пенсиях : Закон СССР от 14 июля 1956 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1975. № 1. Ст. 3.

¹¹ Положение о порядке назначения и выплаты государственных пенсий : постановление Совета министров СССР от 3 августа 1972 г. № 590 // Собр. постановлений Правительства СССР. 1972. № 17. Ст. 86.

¹² Конституция СССР 1977 г. // Собр. постановлений Правительства СССР. 1977. № 17. Ст. 86.

ство, в науке права социального обеспечения высказывались мнения о необходимости введения судебной защиты пенсионных прав трудящихся¹³.

Впервые о возможности обращения в суд в связи со спором, связанным с пенсионными правоотношениями, было сказано в первом постсоветском законе о государственных пенсиях. Статья 129 Закона РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации»¹⁴ предусматривала, что споры по вопросам назначения и выплаты пенсии, удержаний из пенсии, взыскания излишне выплаченных сумм пенсии разрешаются вышестоящим органом социальной защиты населения. Если гражданин (организация) не согласен с принятым этим органом решением, спор разрешается в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве. При этом, как видно из текста статьи, гражданину предписывалось сначала обжаловать не устраивающее его решение в вышестоящий государственный орган, а затем уже обращаться в суд. В настоящее время обращение в суд не поставлено в зависимость от того, использовал гражданин или нет какой-либо иной способ защиты своего права на социальное обеспечение (п. 7 ст. 18 Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»¹⁵ и п. 20 ст. 21 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»)¹⁶. По мнению И. В. Решетниковой, В. В. Яркова, здесь смешанная подведомственность трансформировалась из альтернативной, поскольку альтернатива выступает не в чистом виде из-за сохранения права на последующее обращение в суд¹⁷.

В настоящее время самым распространенным и действенным способом защиты пенсионных прав является судебная защита. Основные вопросы, с которыми граждане обращаются в

суд: обжалование решения территориального органа социального и пенсионного страхования России об отказе в установлении пенсионного обеспечения или юридического факта, необходимого для реализации права на социальное обеспечение. В связи с этим большая нагрузка по рассмотрению пенсионных споров легла на районные суды¹⁸. Наибольшее количество споров, связанных с пенсионными правоотношениями касаются вопросов назначения досрочных пенсий¹⁹. При этом решения разных видов судов различных инстанций по пенсионным вопросам распространяют свое действие как на определенный, так и на неопределенный круг лиц, и рассчитаны как на однократное, так и на многократное применение.

Конституционному суду РФ принадлежит абсолютно уникальная роль в формировании и функционировании правовой системы России в связи с наличием у него исключительного полномочия по проверке соответствия Конституции РФ нормативных правовых актов, перечисленных в ч. 2 ст. 125 Основного закона. Как следует из Конституции РФ и Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»²⁰, основными юридическими свойствами решений Конституционного суда являются общеобязательность, окончательность, непосредственность действия и непреодолимость юридической силы. Таким образом, Конституционный суд РФ в меру своей компетенции вносит значительный вклад в совершенствование как пенсионного законодательства, так и социального законодательства в целом. Можно привести еще целый ряд примеров того, как конституционно-правовое толкование судом норм социального законодательства способствовало повышению уровня социальной защиты граждан и побуждало законодателя к совершенствованию правовой политики в данной сфере²¹.

¹³ См.: Аббасова И. В. Некоторые вопросы применения пенсионного права в современных условиях // Вопросы социального обеспечения : сб. науч. трудов. Вып. 22. М., 1991. С. 83.

¹⁴ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351.

¹⁵ Ведомости Федер. Собр. РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4920.

¹⁶ Рос. газета. 2013. № 296.

¹⁷ См.: Решетникова И. В., Ярков В. В. Гражданское право и гражданский процесс в современной России. Екатеринбург, 1999. С. 90.

¹⁸ См.: Ельников А. С. Проблемы пенсионного обеспечения в современной России. М., 2012. С. 51.

¹⁹ См.: Гусев А. Ю. Дефекты пенсионного законодательства, регулирующего вопросы исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение страховой пенсии // Администратор суда. 2017. № 3. С. 12–14.

²⁰ Рос. газета. 1994. № 138–139.

²¹ По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 и пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и абзаца третьего пункта 7 Правил учета страховых взносов,

Немалую роль в защите пенсионных прав граждан играют ежеквартальные и тематические обзоры судебной практики Верховного суда РФ²², а также Решения Верховного суда РФ, касающиеся оспаривания нормативных актов²³. При этом законодательством установлен предельный уровень законодательства, который может быть

включаемых в расчетный пенсионный капитал, в связи с запросами Верховного суда Российской Федерации и Учалинского районного суда Республики Башкортостан и жалобами граждан А. В. Докукина, А. С. Муратова и Т. В. Шестаковой : постановление Конституционного Суда РФ от 10 июля 2007 г. № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 4 ; По запросам Думы Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Норильского городского суда Красноярского края о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 8 Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со статьями 27 и 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», а также по жалобе граждан А. В. Городчикова, М. Н. Гречко и других на нарушение их конституционных прав тем же положением : определение Конституционного Суда РФ от 12 июля 2006 г. № 261-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 6 ; По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда РФ от 29 января 2004 г. № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ. № 2. 2004 и т. д.

²² Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2023) : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26 апреля 2023 г. URL: <http://vsrf.ru> ; О практике рассмотрения судами дел, связанных с реализацией прав граждан на трудовые пенсии : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11 декабря 2012 г. № 30 // Рос. газета. 2012. № 295 и др.

²³ О признании частично недействующим перечня районов проживания малочисленных народов Севера в целях установления социальной пенсии по старости, утв. Постановлением Правительства РФ от 01.10.2015 № 1049 : решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 2 августа 2017 г. № АКПИ17-463 // Пенсия. 2017. № 10 ; О признании недействующим абзаца второго пункта 11 Указания Минсоцзащиты РСФСР от 20.04.1992 № 1-28-У «О порядке применения Закона РСФСР “О государственных пенсиях в РСФСР” при назначении пенсий в связи с особыми условиями труда и пенсий за выслугу лет» : решение Верховного Суда РФ от 9 июня 2016 г. № АКПИ16-452 // Солидарность. 2016. № 25 и др.

обжалован в Верховном суде²⁴. К нему нормативные правовые акты ниже уровня федерального закона по основаниям их противоречия нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (например, дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, законов субъектов РФ по основаниям их противоречия федеральным законам).

Таким образом, судебная защита пенсионных прав затрагивает все уровни судебной системы Российской Федерации.

Основные причины обращения в суд за защитой пенсионных прав:

1) необоснованность частых и довольно радикальных изменений пенсионного законодательства, демонстрирующих непоследовательность и противоречивость государственной политики в этой сфере, наличие существенных пробелов и противоречий в законодательном регулировании пенсионных отношений, отсутствие правовых механизмов, которые были бы направлены на неуклонное (хотя и постепенное) повышение уровня пенсионного обеспечения²⁵;

2) длительность и усложненность процедуры защиты гражданских прав в несудебном порядке. Например, для решения вопроса восстановления права на досрочную страховую пенсию применяется процедура установления тождества²⁶, однако это настолько громоздкая и длительная процедура²⁷, что граждане однозначно отдадут предпочтение судебному способу защиты нарушенного пенсионного права.

Вместе с тем хочется отметить, что в связи с реорганизацией Пенсионного фонда России и

²⁴ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Рос. газета. 2015. № 49 ; Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Рос. газета. 2002. N 137.

²⁵ См.: Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI в. М., 2008. С. 323–326.

²⁶ О трудовых пенсиях в Российской Федерации : федер. закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ (в ред. от 08.12.2020) // Ведомости Федер. Собр. РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4920.

²⁷ Об утверждении Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со статьями 27 и 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» : постановление Правительства РФ от 11 июля 2002 г. № 516 (в ред. от 25.03.2013) // Рос. газета. 2002. № 129.

Фонда социального страхования²⁸ в результате которого статус юридического лица, принимающего решения об отказе в установлении пенсий, с районного уровня перешел исключительно на областной, актуальным стала норма ст. 28 Гражданско-правового кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ), об альтернативной подсудности дел, связанных с восстановлением пенсионных прав. Несмотря на прямое закрепление в ГПК РФ нормы, позволяющей подавать иски о восстановлении пенсионных прав в суд по месту жительства истца, до сих пор иски по делам, связанным с реализацией гражданами права на трудовую пенсию, в соответствии с подп. «б» п. 2, 3 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 11 декабря 2012 г. № 30 «О практике рассмотрения судами дел, связанных с реализацией прав граждан на трудовые пенсии»²⁹, предъявляются по общему правилу территориальной подсудности – по месту нахождения ответчика (соответствующего органа, осуществляющего пенсионное обеспечение, отказавшего в назначении пенсии или выплачивающего пенсию). В связи с этим процедура защиты пенсионных прав в суде стала затруднительной. В некоторых территориях, где общение осуществляется только воздушным путем, это связано с большими денежными издержками. Также возросла нагрузка на конкретный районный суд столицы субъекта РФ, где зарегистрировано субъектовое отделение Социального фонда России, на который подают иски со всей территории субъекта.

Выходом из сложившейся практики является внесение изменений в указанное постановление Пленума Верховного суда и применение принципа альтернативной подсудности, предусмотренной ст. 29 ГПК РФ без всяких ограничений. Соблюдение принципа экстерриториальности в вопросах подсудности дел по пенсионным спорам полностью оправдано в свете цифровой трансформации предоставления государственных услуг и изменении подхода госу-

дарства к человеку³⁰, при котором декларируются близкие по смыслу положения «не человек для государства, а государство для человека»; «не человек для закона, а закон для человека». Кроме того, повсеместно в нормативно-правовых актах стал закрепляться принцип экстерриториальности предоставления государственных услуг различными ведомствами³¹, который открывает возможность гражданину обратиться за государственной услугой не зависимо от своего места регистрации в любой территориальный ведомственный орган. Тема экстерриториальности предоставления государственных услуг не обошла стороной и пенсионные правоотношения³². Теперь за любой государственной услугой, предоставляемой Фондом пенсионного и социального страхования, можно обратиться в его любое территориальное подразделение.

Условиями, способствующими установлению экстерриториального принципа подачи исковых заявлений и рассмотрения споров по пенсион-

³⁰ См.: *Артемов В. М.* Нравственное измерение права как фактор восходящего развития общества и защиты прав человека в условиях новых технологических угроз // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 1. С. 30–42; *Шафиров В. М.* Человеческое измерение и применение права // Рос. юстиция. 2018. № 11. С. 28–31 и т. д.

³¹ О применении экстерриториального принципа осуществления учетно-регистрационных действий территориальными органами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии : приказ Росреестра от 1 июня 2022 г. № П/0219. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по государственной регистрации актов гражданского состояния органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации : приказ Минюста России от 28 декабря 2018 г. № 307. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» и т. д.

³² Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по осуществлению ежемесячных выплат лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами или инвалидами с детства I группы : постановление Правления ПФ РФ от 30 апреля 2019 г. № 269п. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по установлению страховых пенсий, накопительной пенсии и пенсий по государственному пенсионному обеспечению : постановление Правления ПФ РФ от 23 января 2019 г. № 16п. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» и т. д.

²⁸ О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации : федер. закон от 14 июля 2022 г. № 236-ФЗ // Рос. газета. 2022. № 154–155.

²⁹ Рос. газета. 2012. № 295.

ным вопросам районными судами не зависимо от места нахождения юридического лица – субъектового отделения Социального фонда России, принявшего решение об отказе в назначении пенсии, являются:

1) единое на всей территории Российской Федерации законодательство федерального уровня, регулирующее пенсионное обеспечение³³;

2) формирование выплатного (пенсионного) дела в электронном виде³⁴, что позволяет судам оперативно получать материалы дела по электронным каналам;

3) обязательность решений судов на всей территории Российской Федерации³⁵;

4) централизованная структура Социального фонда России и наличие его представителей на всей территории России³⁶.

Эти условия на практике означают единообразную позицию специалистов Социального фонда РФ при применении пенсионного законодательства, что позволит ему выступать в роли

ответчика в полном объеме с правами и обязанностями.

Библиографический список

Аббасова И. В. Некоторые вопросы применения пенсионного права в современных условиях // Вопросы социального обеспечения : сб. науч. трудов Вып. 22. М., 1991. С. 83.

Артемов В. М. Нравственное измерение права как фактор восходящего развития общества и защиты прав человека в условиях новых технологических угроз // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 1. С. 30–42.

Гражданское право : учебник. Ч. 1 / 2-е изд. перераб. и доп. [под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого]. М., 1996. 880 с.

Грибанов В. П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав // Осуществление и защита гражданских прав. М., 2000. С. 117–132.

Гусев А. Ю. Дефекты пенсионного законодательства, регулирующего вопросы исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение страховой пенсии // Администратор суда. 2017. № 3. С. 12–14.

Добровольский А. А., Иванова С. А. Основные проблемы исковой формы защиты права. М. : Изд-во МГУ, 1979. 159 с.

Ельников А. С. Проблемы пенсионного обеспечения в современной России. М. : Просвещение, 2012. С. 51.

Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI в. М., 2008. 399 с.

Комаров С. А. Общая теория государства и права в схемах и определениях. М. : Юрайт, 1997. 528 с.

Международные и российские нормы пенсионного обеспечения : сравнительный анализ / отв. ред. Э. Г. Тучкова, Ю. В. Васильева. М., 2013. 440 с.

Решетникова И. В., Ярков В. В. Гражданское право и гражданский процесс в современной России. Екатеринбург, 1999. 312 с.

Теория государства и права : курс лекций / [под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько]. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрист, 2001. С. 66.

Шафиров В. М. Человеческое измерение и применение права // Российская юстиция. 2018. № 11. С. 28–31.

³³ О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации : федер. закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ (в ред. от 28.04.2023) // Рос. газета. 2001. № 247 ; О страховых пенсиях : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ (в ред. от 18.03.2023) // Рос. газета. 2013. № 296.

³⁴ Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по выплате страховых пенсий, накопительной пенсии и пенсий по государственному пенсионному обеспечению : постановление Правительства ПФ РФ от 25 июля 2019 г. № 404п (в ред. от 23.09.2020). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» и т. д.

³⁵ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Рос. газета. 2002. № 220 ; Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 18.03.2023) // Рос. газета. 2002. № 137 ; Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 17.02.2023) // Рос. газета. 2015. № 49.

³⁶ О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации : федер. закон от 14 июля 2022 г. № 236-ФЗ // Рос. газета. 2022. № 154–155.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОБЩЕЙ ТЕОРИИ КРИМИНАЛИСТИКИ

М. В. Стояновский

Воронежский государственный университет

CURRENT ISSUES OF THE GENERAL THEORY OF CRIMINALISTICS

M. V. Stoyanovsky

Voronezh State University

Аннотация: производится критический анализ различных представлений (мнений) о предмете отечественной криминалистики. Формулируется вывод о необходимости дальнейшего исследования криминалистикой классической триады изучаемых ею закономерностей – закономерностей механизма преступления, следообразования и деятельности по расследованию преступлений. Подчеркивается значение криминалистической систематики в обеспечении и укреплении границ традиционной объектно-предметной области криминалистики.

Ключевые слова: криминалистика, общая теория криминалистики, предмет криминалистики, закономерности, криминалистическая систематика.

Abstract: the article provides a critical analysis of various ideas (opinions) about the subject of domestic criminalistics. The conclusion is formulated about the need for further investigation by criminalistic of the classical triad of the patterns studied by it – the patterns of the mechanism of crime, the patterns of trace formation and the patterns of crime investigation activities. The importance of forensic systematics in ensuring and "strengthening" the boundaries of the traditional object-subject area of criminalistics is emphasized.

Key words: criminalistics, general theory of criminalistics, subject of criminalistics, patterns, criminalistic systematics.

Основополагающим элементом общей теории криминалистики считается учение о предмете данной науки. Концептуальные представления о предметной области любой науки выступают исходным методологическим ориентиром развития соответствующей научной сферы, основой правильного функционирования всего «научного организма» и, соответственно, всех составляющих его подсистем.

Криминалистика в качестве самостоятельной области научного знания оформилась во второй половине XIX столетия. С тех пор и по сегодняшний день наблюдается непрерывный процесс совершенствования ее системных научных конструкций, уточнения научных идей и

понятий. Современная парадигма отечественной криминалистики, как замечает В. Д. Корма, своими корнями уходит во вторую половину XX в. За этот период криминалистика прошла плодотворный путь поиска методологически важных выводов, обобщений, подходов, позволивших истолковать и описать с системных позиций многие факты, процессы и явления, казавшиеся до этого разрозненными, выявить и систематизировать соответствующие закономерности¹.

В этой связи и последующее прогрессивное развитие криминалистики, думается нам, может

¹ См.: Корма В. Д. Парадигма криминалистики : от Ганса Гросса до наших дней // Криминалистика и судебно-экспертная деятельность в условиях современности : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Краснодар, 26 апреля 2013 г.) : в 2 т. Краснодар, 2013. Т. 1. С. 315.

быть опосредовано дальнейшим планомерным изучением классической триады закономерностей – закономерностей преступной деятельности, процессов слеодообразования и собственно расследования преступных деяний. В то же время в последние десятилетия существенно увеличилось число научных публикаций и обсуждений вопросов, так или иначе затрагивающих предметную область криминалистической науки. «Перед каждой наукой на определенном этапе своего развития неукоснительно возникает вопрос самоидентификации: откуда она, что она, куда она идет...»².

Дискуссии затрагивают разнообразные проблемы – от целесообразности изменения количественной и качественной составляющих закономерностей, изучаемых криминалистикой, до констатации состояния кризиса отечественной криминалистики и, соответственно, необходимости смены ее научной парадигмы.

Можно назвать и ряд факторов, способствовавших активизации научной полемики по столь значимой проблематике. К таковым в частности следует отнести:

- количественные и качественные изменения преступности, процессы криминализации деяний, усложнение механизма совершения преступлений отдельных видов, модернизацию средств и способов совершения преступлений и т. п.;

- появление новых технологий (в частности компьютерных);

- новации антикриминальной политики, уголовно-процессуальной (криминалистической) деятельности; появление новых средств и методов раскрытия, расследования и предупреждения преступлений;

- развитие и усложнение механизма противодействия раскрытию и расследованию преступлений;

- особенности качественной составляющей криминалистической деятельности и ее фактические результаты;

- использование криминалистических знаний в иных (некриминальных) сферах судопроизводства и др.

Все это предопределяет необходимость дальнейших научных исследований соответствующих криминалистических объектов (процессов,

² Баев О. Я. Избранные работы (2012–2016 гг.). Воронеж, 2016. С. 34.

явлений и т. п.) как самостоятельных систем (находящихся в диалектической взаимосвязи с другими явлениями и процессами), разработки и совершенствования частных криминалистических теорий, а в целом – практико-ориентированной систематизации имеющихся и вновь накопленных знаний. Но должно ли это эволюционно (или революционно) отразиться на имеющейся концептуальной модели предмета криминалистики или, более того, привести к смене ее научной парадигмы?

Так, например, И. Р. Гарифуллин отмечает, что криминалистика относится к историческим наукам, поскольку «суть криминалистики заключается в установлении всех обстоятельств произошедшего события (преступления) в прошлом»³. Поэтому, по его мнению, она (криминалистика) не имеет в своем предмете закономерностей. Данный вывод И. Р. Гарифуллин обосновывает тем, что исторические науки, в отличие от естественных, описывают индивидуальные события, а не выявляют законы⁴.

Логика автора представляется нам малоубедительной. Действительно, преступления представляют собой неповторимые явления прошлого, их совершают конкретные субъекты, и расследования их уникальны. Но обобщения всей этой практики, напротив, приводят именно к выявлению определенных повторений в окружающем мире, в криминалистическом «пространстве», т. е. к констатации наличия закономерностей. Тем самым подход И. Р. Гарифуллина, как нам это видится, противоречит давно созданным криминалистическим конструкциям во всех разделах криминалистической науки (к примеру, модели видовой криминалистической характеристики преступлений – одной из центральных конструкций криминалистической методики).

В отличие от И. Р. Гарифуллина, А. А. Бессонов, напротив, увеличивает число закономерностей, изучаемых криминалистикой. Наряду с известной триадой закономерностей, составляющих предметную область криминалистической науки, он также относит к этой системе закономерности правонарушений, носящих характер гражданско-правовых и административных

³ Гарифуллин И. Р. Проблемы предмета криминалистики // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2017. № 6 (35). С. 165.

⁴ См.: Там же. С. 164–165.

деликтов, смежных с преступлениями соответствующих видов⁵.

Еще более категорично об этом пишет А. М. Кустов, полагая, что «перед учеными-криминалистами встает исторический вопрос расширения предмета науки и сферы использования ее достижений – познание закономерностей механизмов правонарушений (преступлений и гражданско-правовых и административных проступков), закономерностей возникновения информации о самих правонарушениях и их участниках, закономерностей собирания, исследования, оценки и использования доказательств в гражданском, арбитражном и административном производстве, обеспечения криминалистическими разработками (на основе познаний этих закономерностей) вышеуказанных судебных процессов»⁶.

Действительно, в современный период достижения криминалистической науки все более активно используются в других видах судопроизводства, помимо уголовного процесса. Это и приводит ряд авторов к предложению расширить представление о предмете криминалистики. В то же время, полагая, указанные закономерности (механизма иных, помимо преступных, правонарушений; деятельности в иных сферах судопроизводства) не относятся и не могут относиться к объектно-предметной области криминалистики. Дело в том, что гносеологическая сущность собственно криминалистического познания обусловлена несколькими специфическими обстоятельствами:

1) особым объектом познания – преступлением (это и этимологически, и исторически предопределено). Еще Г. Гросс в предисловии к третьему изданию своего руководства для судебных следователей отмечал, что эта наука (криминалистика) изучает реальную сторону явлений, составляющих содержание материального (т. е. уголовного) права, раскрывая перед нами «сущность преступных деяний, их начало, их составные части, их дальнейшее течение и цели»⁷;

⁵ См.: Бессонов А. А. К вопросу о современных взглядах на предмет и объекты российской криминалистики // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2017. № 6 (35). С. 160.

⁶ Баев О. Я. Указ соч. С. 57.

⁷ Гросс Г. Руководство для судебных следователей как система криминалистики. М., 2002. С. 9.

2) спецификой правового (уголовно-процессуального) режима такого познания;

3) использованием специфической системы криминалистических средств и методов.

Нет, например, никаких препятствий для включения в предмет криминалистической области научного знания «дистанционной криминалистики», поскольку ее методы, как верно отмечает А. Б. Смушкин, «в основном совпадают с методами “классической” криминалистики с учетом специфики производства следственных действий в дистанционном режиме»⁸. Однако вряд ли в указанную классическую систему могли бы войти красиво поименованные, но по природе своей вовсе не криминалистические отрасли, такие как, например, «нотариальная криминалистика» или «арбитражная криминалистика» и т. п.

Придание подобным направлениям статуса «криминалистических», думается нам, вызовет для истинной науки лишь негативные последствия в виде «расслоения» криминалистики, разрушения ее предмета и системы, а в конечном счете может привести к созданию из классической научной криминалистической системы некой бесформенной «меганауки» и бессистемной учебной метадисциплины. В этой связи думается, что подобного рода направления научных изысканий (пропагандирующие «примат» в криминалистике не собственных, а междисциплинарных исследований, «перестройку» ее предмета и отход от изучения традиционных закономерностей) вряд ли следует рассматривать в качестве основного ориентира развития современной российской криминалистики.

Анализ некоторых подходов к определению предмета криминалистики позволяет увидеть в них, напротив, не расширительное, а в какой-то степени ограничительное толкование предметной области криминалистики, недостаточность смысловой нагрузки отдельных дефиниций⁹, игнорирующих указание на один из основных

⁸ Смушкин А. Б. Дистанционная криминалистика (постановка проблемы и основная концепция) // Воронежские криминалистические чтения. Федеральный научно-практический журнал. 2023. № 9 (26). С. 154.

⁹ Так, одним из самых лаконичных в этом плане является определение криминалистики как науки о раскрытии преступлений (См.: Криминалистика : учебник / [Ю. П. Голдованский, А. С. Лазари, С. Г. Любичев и др.] ; под ред. И. Ф. Пантелеева, Н. А. Селиванова. М., 1988. С. 7).

объектов криминалистического познания – преступной деятельности (с присущими ей закономерностями). А ведь именно эта и только эта система и является первоисточником возникновения криминалистически значимой информации и основой для последующей ее переработки следователем.

Трудно согласиться и с В. А. Образцовым, утверждающим, что криминалистика как наука имеет лишь один объект изучения и обеспечения – следоведческий аспект поисково-познавательной уголовно-процессуальной деятельности правоохранительных органов; ее предмет составляют закономерности собирания, проверки и реализации субъектами уголовного преследования доказательственной и иной уголовно-релевантной информации и разрабатываемые на основе познания упомянутых закономерностей модели поисковых и познавательных средств и технологий выявления, раскрытия преступлений и решения иных задач в уголовном судопроизводстве¹⁰.

Криминалистами высказываются суждения и о представлении новой концептуальной модели (парадигмы) криминалистики на основе ситуационного подхода. Так, по мнению Д. В. Кима, криминалистика – это «наука, изучающая целостное движение информационных процессов в ситуациях совершения, раскрытия, предварительного расследования преступлений и их судебного рассмотрения в целях создания научных основ и практических рекомендаций для решения задач уголовного судопроизводства специальными средствами, приемами и методами»¹¹. Однако тем самым, на наш взгляд, Д. В. Ким лишь смещает акценты в определении предмета криминалистики с изучаемых криминалистикой традиционных закономерностей на изучение криминальных и криминалистических ситуаций (что само собой разумеется в аспекте изучения известных закономерностей). В результате же создается некое усеченное представление о предметной

области криминалистики и объеме изучаемых ею закономерностей.

Отдельные ученые (в частности В. Ю. Сокол) полагают, что современная отечественная криминалистика находится в кризисном состоянии, и это состояние имеет закономерный характер, являющийся отражением произошедших изменений в российском обществе. Для выхода же из этого кризиса требуется обновление парадигмы науки, существенное расширение предмета криминалистики, пересмотр традиционной проблематики криминалистической науки, активное обобщение отечественного и мирового опыта, усиление инновационной составляющей науки, повышение готовности решать актуальные практические задачи и внедрять полученные достижения в практику¹².

Однако малопонятной является концепция новой научной парадигмы криминалистики, гарантирующая выход криминалистики из кризисного состояния (к слову заметим – а наступил ли кризис?). В. Ю. Сокол, на наш взгляд, к сожалению, убедительно не детализирует указанные им положения (принципы) новой парадигмы криминалистики, за исключением констатации критического отношения к методологии диалектического материализма в системе методов криминалистики и действующей криминалистической парадигмы¹³.

Криминалистика, как и любая система, динамична и открыта для включения в нее новых элементов, основанных на познании классической, традиционной триады криминалистических закономерностей. Эти традиции криминалистики по сути своей есть ее ценности. «Хранителем» же этих ценностей по праву должна и может считаться самостоятельная структурная составляющая общей теории криминалистики – криминалистическая систематика – научное направление, гармонизирующее объектно-предметную область криминалистики. Выступая подсистемой общей теории криминалистики, данное научное направление содействует развитию и совершенствованию не только собственно ее теории, но и всех иных разделов криминалистической науки (криминалистической техники, криминалистической тактики и криминалистической методики).

¹⁰ См.: Образцов В. А. Криминалистика : модели средств и технологий раскрытия преступлений : курс лекций. М., 2004. С. 10–12.

¹¹ Ким Д. В. Ситуационный подход как методологическая основа предварительного расследования и судебного разбирательства уголовных дел : дис. ... д-ра юрид. наук. Томск, 2007. С. 46, 8.

¹² См.: Сокол В. Ю. Кризис отечественной криминалистики. Краснодар, 2017. С. 28.

¹³ См.: Там же. С. 143–162.

На основе системно-структурных исследований общая теория криминалистики «не только упорядочивает свое содержание применительно к предмету и объектам исследования, но и выражает собственную структуру, различия и переходы, а также внутренние связи между своими частями»¹⁴. В свою очередь, криминалистическая техника, тактика и методика основываются на единой для всех элементов общей теории криминалистики¹⁵.

В противовес участвовавшим на доктринальном уровне высказываниям ученых о смене научной парадигмы в криминалистике, кризисе отечественной криминалистики, излишней ее теоретизации, на сегодняшний день, думается нам, актуализируется в первую очередь *идея ценности* криминалистической науки как самостоятельного и устойчивого системного образования, ее традиций и приемлемых новаций (в условиях функционирования действующей научной парадигмы криминалистики). При этом собственно аксиологический аспект системных исследований и их результатов в криминалистике заключается (исходя из общих принципов аксиологии) и в том, чтобы показать, каково отношение той или иной криминалистической ценности к фактам реальной действительности.

Библиографический список

Баев О. Я. Избранные работы (2012–2016 гг.). Воронеж : Изд. дом ВГУ, 2016. 564 с.

¹⁴ Белкин Р. С. Криминалистика : проблемы, тенденции, перспективы : общие и частные теории. М., 1987. С. 131.

¹⁵ См.: Белкин Р. С., Винберг А. И. Криминалистика. Общетеоретические проблемы. М., 1973. С. 181.

Белкин Р. С. Криминалистика : проблемы, тенденции, перспективы : общая и частные теории. М. : Юридическая литература, 1987. 272 с.

Белкин Р. С., Винберг А. И. Криминалистика : общетеоретические проблемы. М. : Юридическая литература, 1973. 264 с.

Бессонов А. А. К вопросу о современных взглядах на предмет и объекты российской криминалистики // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2017. № 6 (35). С. 154–163.

Гарифуллин И. Р. Проблемы предмета криминалистики // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2017. № 6 (35). С. 164–166.

Гросс Г. Руководство для судебных следователей как система криминалистики. М. : Лекс-Эст, 2002. 1046 с.

Ким Д. В. Ситуационный подход как методологическая основа предварительного расследования и судебного разбирательства уголовных дел : дис. ... д-ра юрид. наук. Томск, 2007.

Корма В. Д. Парадигма криминалистики : от Ганса Гросса до наших дней // Криминалистика и судебно-экспертная деятельность в условиях современности : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Краснодар, 26 апреля 2013 г.) : в 2 т. Краснодар, 2013. Т. 1. С. 315–319.

Криминалистика : учебник / [Ю. П. Голдованский, А. С. Лазари, С. Г. Любичев и др.] ; под ред. И. Ф. Пантелеева, Н. А. Селиванова. М. : Юридическая литература, 1988. 672 с.

Образцов В. А. Криминалистика : модели средств и технологий раскрытия преступлений : курс лекций. М. : Изд-во ИМПЭ-ПАБЛИШ, 2004. 397 с.

Смушкин А. Б. Дистанционная криминалистика (постановка проблемы и основная концепция) // Воронежские криминалистические чтения. Федеральный научно-практический журнал. Воронеж, 2023. № 9 (26). С. 150–155.

Сокол В. Ю. Кризис отечественной криминалистики. Краснодар, 2017. 332 с.

Воронежский государственный университет
Стояновский М. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры криминалистики
E-mail: mstoyanovskiy@mail.ru

Voronezh State University
Stoyanovsky M. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Criminalistics Department
E-mail: mstoyanovskiy@mail.ru

УДК 343.01

МЕХАНИЗМ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В ШВЕЙЦАРИИ

В. П. Бирюкова

Воронежский государственный университет

INTERNATIONAL LAW IMPLEMENTATION MECHANISM IN SWITZERLAND

V. P. Biryukova

Voronezh State University

Аннотация: раскрываются особенности механизма имплементации международного права в Швейцарской Конфедерации. Отмечается исторически сложившаяся в Швейцарии монистическая модель соотношения международного и внутригосударственного права. Анализируются институционный и юридический элементы национального механизма имплементации международно-правовых норм на примере отдельных институтов, закрепленных Конституцией Конфедерации и другими законодательными актами. Выделены возможные перспективы развития имплементационного механизма в Швейцарии.

Ключевые слова: имплементация международного права, механизм имплементации, монистическая модель, Швейцарская Конфедерация, институционный элемент механизма имплементации, юридический элемент механизма имплементации, Конституция Швейцарии, международный договор, срочная денонсация, временное применение, срочное вступление в силу федерального закона.

Abstract. this article reveals the features of the mechanism for the implementation of international law in the Swiss Confederation. The historically established monistic model of the relationship between international and domestic law in Switzerland is noted. The institutional and legal elements of the national mechanism for the implementation of international legal norms are analysed through the example of individual institutions enshrined in the Constitution of the Confederation and other legislative acts. The author also highlights possible prospects for the development of the implementation mechanism in Switzerland.

Key words: implementation of international law, implementation mechanism, monistic model, Swiss Confederation, institutional element of the implementation mechanism, legal element of the implementation mechanism, Swiss Constitution, international treaty, urgent denunciation, temporary application, urgent entry into force of federal law.

Механизм имплементации представляет собой важнейшую часть модели соотношения международного и национального права, закрепленной в государстве. В сущности своей механизм имплементации представляет собой

совокупность средств и способов, обеспечивающих реализацию норм международного права¹.

Существуют различные концептуальные подходы к определению составных частей механизма имплементации норм международного права. Мы руководствуемся подходом, впервые

изложенным А. С. Гавердовским и продолженным многими представителями различных школ международного права, согласно которому структура механизма имплементации международного права состоит из институционального (институционального) и юридического (правового) элементов². Кроме того, каждый из этих элементов представлен как на национальном, так и на международном уровне.

С точки зрения указанного подхода принятый в Швейцарии механизм имплементации международного права представляет значительный интерес в силу следующих причин.

В первую очередь стоит отметить, что Швейцарская Конфедерация признает и применяет международное право на протяжении длительного времени. Географическое расположение Швейцарии подвергало ее влиянию соседних крупных европейских держав, однако на протяжении своей истории Конфедерация не вступала в развязываемые ими конфликты, а выстраивала грамотные международные отношения³. Один лишь этот факт свидетельствует в пользу наличия эффективного и устойчивого механизма реализации норм международного права в Швейцарии.

Более того, модель соотношения международного и национального права, закрепленная в Швейцарии, относится к классической монистической модели с ярко выраженным приматом международного права над национальным. Данное положение, следующее из анализа законодательства и правоприменительной практики Конфедерации, неоднократно констатировалось как учеными из самой Швейцарии⁴, так и зарубежными исследователями⁵.

Монистическая модель соотношения международного и внутринационального права относится к одной из исторически сложившихся традиций швейцарского права: еще в федеральной Конституции 1874 г. было установлено обязательство швейцарских судов применять

нормы международных договоров при рассмотрении индивидуальных споров с участием иностранных граждан, постоянно проживающих в Швейцарии (ст. 59 Конституции Швейцарской Конфедерации 1874 г.)⁶. При этом следует подчеркнуть, что монистическая модель, предусматривающая примат международного права над национальным, значительно упрощает процесс имплементации международно-правовых норм. Не нуждающиеся ни в особом акте трансформационного характера, ни в дополнительной проверке на предмет соответствия нормам национального права, в том числе осуществляемой органами конституционного контроля, нормы международного права на территории Швейцарии имеют высшую юридическую силу по отношению к нормам внутригосударственным, а в некоторых случаях – и прямое действие.

Однако необходимо отметить, что монистическая модель соотношения международного и внутригосударственного правопорядков во все не означает ни безусловное подчинение государства воле международных организаций, ни поправление государственного суверенитета. В условиях международной открытости Швейцария, сохраняя свою независимость и принимает решения только в соответствии с волеизъявлением населения.

К примеру, утверждение любого международного договора, предусматривающего вступление Конфедерации в международную организацию, в обязательном порядке подлежит одобрению на референдуме в соответствии с п. b ч. 1 ст. 140 современной Конституции Конфедерации⁷. Когда предметом референдума стало вступление Швейцарии в ООН, данный вопрос не мог разрешиться на протяжении многих лет. Мнения швейцарцев существенно разделились, и страна присоединилась к ООН лишь благодаря малому перевесу голосов «за» (56,4 против 43,6 %) ⁸. Таким образом, Швейцарская Конфедерация

² См.: Гавердовский А. С. Имплементация норм международного права. Киев, 1980. С. 92.

³ См.: Райнхардт Ф. История Швейцарии / пер. с нем. В. А. Брун-Цеховского. М., 2013. 144 с.

⁴ См.: Distefano, Giovanni. Fundamentals of Public International Law. A Sketch of the International Legal Order. Leiden ; Boston. 2019. P. 287.

⁵ См.: Hitaj, Erjon. The Incorporation of International Law in Swiss Legal System. Introduction To The Law Of Switzerland. 2018. 13 p.

⁶ L'Assemblée fédérale – Le Parlement suisse : Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 29 Mai 1874. URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1/1_1_1/fr

⁷ L'Assemblée fédérale – Le Parlement suisse : Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr>

⁸ La Chancellerie fédérale : Votation populaire du 03.03.2002. URL : <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20020303/index.html>

рация, несмотря на монистическую традицию соотношения международного и внутригосударственного права и возможности прямого действия международных норм, с большим вниманием относится к своим обязательствам в данной сфере и к тому, что она будет имплементировать.

Для формирования полного и всестороннего представления об имплементации международного права в национальное необходимо исследовать каждую из составных частей имплементационного механизма в отдельности. В первую очередь стоит рассмотреть вопросы, связанные с национальным институциональным элементом механизма имплементации – системой органов, задействованных в реализации норм международного права в стране.

Главными субъектами институционального элемента механизма имплементации являются высшие органы власти Швейцарской Конфедерации: Федеральный совет (правительство) и Федеральная ассамблея (парламент). Их компетенция в отношении реализации норм международного права разграничена Конституцией Швейцарской Конфедерации и специальными федеральными законами: Конституция закрепляет полномочия на начальном этапе имплементации (подписание, ратификация, одобрение международного договора), тогда как различные федеральные законы детализируют дальнейший процесс инкорпорации норм в систему национального права.

В наиболее общем виде полномочия Федеральной ассамблеи определены в ст. 166 Конституции Швейцарии: в соответствии с ч. 1 парламент «участвует в определении внешней политики Конфедерации», а также «осуществляет надзор за международными отношениями». Часть 2 этой статьи закрепляет за Ассамблеей полномочия по одобрению международных договоров, за исключением договоров, одобрение которых относится к компетенции Федерального совета в силу закона или иного международного договора. Таким образом, Конституция формулирует общее правило, согласно которому задача по одобрению договоров, заключаемых с другими государствами, входит в предмет ведения парламента и лишь в исключительных случаях может быть осуществлена правительством.

Что касается Федерального совета, его полномочия закреплены в ст. 184 Конституции Конфедерации. Часть 2 данной статьи указывает, что именно правительство Конфедерации подписывает и ратифицирует международные договоры, однако они в обязательном порядке подлежат одобрению парламента.

В такой лаконичной и емкой манере Конституция определяет основных субъектов институционального механизма имплементации международного права на начальном этапе процесса интеграции международно-правовой нормы в национальное право, соблюдая при этом баланс: правительство подписывает международный договор, а парламент одобряет, что делает невозможным принятие Швейцарской Конфедерацией на себя международных обязательств по договору без взаимодействия высших органов и исполнительной, и законодательной власти.

Полномочия высших органов власти Конфедерации по имплементации норм международного права, а также их взаимодействие в ходе реализации институционального механизма имплементации детализируют и специальные федеральные законы. Так, закон «О Федеральной Ассамблее»⁹ в ст. 152 предусматривает возможность срочной денонсации международного договора (фр. *dénonciation urgente*) либо временного применения его положений (фр. *application à titre provisoire*) в рамках взаимодействия парламентских комиссий и Федерального совета: при такой необходимости Федеральный совет обязан проконсультироваться с компетентными комиссиями в парламенте; в случае несогласия Федеральный совет не вправе срочно денонсировать международный договор либо применить его положения временным образом.

Следует более подробно исследовать феномен временного применения международных договоров. Временное применение международного соглашения урегулировано федеральным законом «О временном применении международных договоров»¹⁰, вносящим изменения в другие федеральные законы, в частности в закон

⁹ L'Assemblée fédérale – Le Parlement suisse : Loi sur l'Assemblée fédérale du 13 décembre 2002. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/510/fr>

¹⁰ L'Assemblée fédérale – Le Parlement suisse : Loi fédérale sur l'application à titre provisoire de traités internationaux du 8 octobre 2004. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2004/984/>

о правительстве. Так, закон «О структуре правительства и государственном управлении»¹¹ в ст. 7b предусматривает следующую процедуру временного применения положений международного договора. Если договор, чтобы вступить в силу, по закону должен быть одобрен Федеральной ассамблеей, однако существует безотлагательная необходимость его применения для защиты конституционных интересов Швейцарской Конфедерации, Федеральный совет вправе применять такой договор без одобрения парламента. Максимальный срок временного применения составляет шесть месяцев; если в течение этого времени Федеральный совет не представит Федеральной ассамблее проект постановления об одобрении международного договора, действие его положений прекращается, о чем уведомляются другие страны – участницы договора (ч. 2, 3 ст. 7b указанного закона).

Как правило, применение положений международного договора на временной основе не представляет значительной проблемы, и парламент в течение указанного срока одобряет международный договор в полном соответствии с парламентской процедурой. Однако правоприменительная практика Швейцарии также знает случаи отказа в одобрении международного договора по истечении срока его временного применения.

Так, в 2002 г. Федеральная ассамблея отказала в одобрении договора между Швейцарской Конфедерацией и Германией, посвященного обслуживанию воздушного сообщения, несмотря на то, что его положения уже применялись в течение некоторого времени. Речь идет о договоре между Швейцарией и Германией о предоставлении аэронавигационного обслуживания над территорией Германии и работе аэропорта Цюриха на территории Германии¹². Изначально

данное международное соглашение имело своей целью «разгрузку» воздушного пространства южной части Германии, находящейся на границе со Швейцарией, путем снижения количества ночных рейсов и рейсов в выходные и праздничные дни, вылетающих с территории Швейцарии. Как подчеркивает Федеральное управление гражданской авиации в своем сообщении парламенту, «в случае недостижения соглашения Германия будет вынуждена принять односторонние меры по ограничению использования Швейцарией воздушного пространства ФРГ. При этом нет никакой гарантии, что интересы Швейцарии будут соблюдены»¹³. В результате этот договор так и не вступил в силу, и его временное применение не внесло значительных изменений в швейцарское право. Однако этот случай, хотя и единственный на данный момент, демонстрирует реальную, а не номинальную возможность отказа со стороны Федеральной ассамблеи в одобрении международного договора по истечении срока его временного применения. Данный элемент механизма имплементации обеспечивает защиту конституционных интересов Швейцарии, а также сохраняет ее ответственность во внешней политике.

Помимо института временного применения международных договоров составной частью национального институционального механизма имплементации международного права в Швейцарии являются полномочия правительства Конфедерации по срочной денонсации международного договора, предусмотренные ч. 3^{bis} ст. 152 федерального закона «О Федеральной ассамблее», ст. 7^{bis} федерального закона «О структуре правительства и государственном управлении». По общему правилу правительство Конфедерации вправе в срочном порядке денонсировать международный договор без одобрения Федеральной ассамблеи, если существует безот-

[fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2004-984-fr-pdf-a.pdf](https://www.fedlex.admin.ch/eli-fga-2004-984-fr-pdf-a.pdf)

¹¹ L'Assemblée fédérale – Le Parlement suisse : Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997. URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1997/2022_2022_2022/fr

¹² Accord entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne relatif à la fourniture de services de la navigation aérienne au-dessus d'une partie du territoire allemand par la Confédération suisse et aux effets de l'exploitation de l'aéroport de Zurich sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne du 18 octobre 2001. URL:

<https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli-fga/2002/463/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2002-463-fr-pdf-a.pdf>

¹³ Message concernant l'accord entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne relatif à la fourniture de services de la navigation aérienne au-dessus d'une partie du territoire allemand par la Confédération suisse et aux effets de l'exploitation de l'aéroport de Zurich sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne du 8 mars 2002. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli-fga/2002/461/fr>

лагательная необходимость его применения для защиты конституционных интересов Швейцарской Конфедерации. Кроме того, Федеральный совет не вправе в срочном порядке выйти из международного договора, если две компетентные комиссии (одна в составе парламента, другая в составе правительства) наложат вето на срочную денонсацию договора.

Суть данного института схожа с временным применением международного договора – в случае необходимости защиты интересов государства и особенной срочности Федеральный совет вправе пренебречь обычной парламентской процедурой одобрения того или иного действия в отношении международного договора. Тем не менее, значительное отличие этих процедур заключается в том, что временное применение международного договора не исключает обязательный этап одобрения договора Федеральной ассамблеей, а лишь удаляет его во времени; в случае же срочного выхода из международного соглашения действия Федерального совета, если не оспорены компетентными комиссиями в парламенте и в правительстве, являются окончательными и не требуют последующего одобрения парламентом. Иными словами, временное применение лишь меняет сроки ординарной парламентской процедуры, тогда как срочная денонсация ее заменяет на более простую и быструю. Тем не менее, ввиду ли молодости института срочного выхода из международного соглашения или щепетильного отношения Конфедерации к своим международным обязательствам, Федеральный совет по состоянию на данный момент еще ни разу не воспользовался своим правом экстренной денонсации.

Таким образом, институциональный элемент национального механизма имплементации международного права в Швейцарии представляет собой сбалансированную систему, обеспечивающую взаимодействие органов разных ветвей власти и предупреждающую монополизацию международных отношений одной из них. В силу закона как в ходе обычной процедуры одобрения международных договоров, так и в ходе экстраординарных процедур, таких как временное применение или срочная денонсация международных договоров, парламент и правительство находятся во взаимной зависимости.

Далее представляется целесообразным исследовать национальный юридический элемент имплементационного механизма. Речь идет об инструментах внутригосударственного права, предназначенных для претворения в жизнь международно-правовых норм.

Значительный интерес представляет один из элементов законодательного процесса Швейцарии, закрепленный в ст. 165 Конституции, предусматривающий возможность срочного вступления в силу федерального закона. Согласно ч. 1 указанной статьи, если придание юридической силы федеральному закону не терпит отлагательств, он может вступить в силу немедленно, если члены двух советов (Федерального совета, правительства Швейцарии и Совета кантонов, верхней палаты парламента) одобряют это большинством голосов, однако при этом его действие должно быть ограничено во времени.

При этом срочные федеральные законы следует разделять на виды по нескольким критериям: в первую очередь, имеет ли такой закон конституционную основу или нет, и, во-вторых, превышает ли установленный им срок действия один год или нет. Так, если срок действия срочного федерального закона составляет менее одного года либо равен одному году, в отношении такого федерального закона не может быть запрошен референдум. В остальных случаях срочный федеральный закон в зависимости от предмета регулирования должен быть предметом обязательного либо факультативного референдума; если референдум не был проведен или население Швейцарии и кантоны в ходе голосования не одобрили закон, он теряет юридическую силу и не может быть введен в действие снова.

В данном контексте «конституционная основа» для срочного федерального закона буквально означает, предусмотрено ли принятие того или иного закона самой Конституцией Конфедерации либо происходит временное расширение полномочий парламента, что позволяет ему в упрощенном и ускоренном порядке вносить изменения конституционного характера¹⁴. По-

¹⁴ L'Assemblée fédérale – Le Parlement suisse : Lexique du Parlement – Loi fédérale urgente. URL: <https://www.parlament.ch/fr/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%C3%B6rterbuch/parlamentsw%C3%B6rterbuch-detail?WordId=42>

скольку в полномочия парламента входят в том числе одобрение и толкование международных договоров, необходимость безотлагательного вступления в силу федерального закона также может быть оправдана международными обязательствами Швейцарии.

Если проводить аналогию с ранее описанными возможными процедурами временного применения и срочной денонсации международных договоров, данный институт представляет собой некую гибридную форму, содержащую элементы обеих из них. В рамках процедуры экстренного вступления в силу федерального закона в роли «одобряющего» выступает народ Швейцарии посредством референдума, а решение о безотлагательном введении в действие федерального закона принимается правительством и парламентом совместно. Кроме того, в отличие от временно применяемых международных договоров, одобрение которых требуется в течение крайне ограниченного полугодового срока, срочные федеральные законы могут действовать год или больше. Наконец, процедура закрепления действия временно имеющего юридическую силу срочного федерального закона различается в зависимости от того, имеет ли такой закон под собой конституционную основу или нет.

По состоянию на данный момент самой многочисленной категорией срочных федеральных законов являются федеральные законы, имеющие конституционную основу и срок применения более года, которые по окончании временного действия могут быть представлены на факультативный референдум: с 2000 г. таких законов было принято около 50¹⁵.

Стоит подчеркнуть, что как институционный, так и юридический элементы механизма имплементации не имеют строго определенного перечня своих внутренних составных частей. Иными словами, по мере развития швейцарского права в сфере имплементации международных норм будут появляться и иные формы и институты, направленные на их эффективную реализацию внутри страны. В частности одним из возможных преобразований имплементаци-

онного механизма в Швейцарской Конфедерации может стать переход от монистической модели соотношения к дуалистической. Данный вопрос поднимался неоднократно, например, в период разработки современной конституции Швейцарии (1996–1999 гг.) и даже после ее принятия¹⁶.

Сторонники идеи перехода к дуалистической модели соотношения отмечают, что дуализм в большей степени соответствует духу времени и глобальным тенденциям, направленным на усложнение и категоризацию международных отношений и норм. В то же время даже органы власти Конфедерации высказывают позицию против перехода к дуализму, подчеркивая, что существенных изменений в международные обязательства Швейцарии такой переход не принесет, однако, несомненно, потребует титанического объема работы со стороны органов власти Конфедерации, что в настоящих условиях представляется нецелесообразным¹⁷.

Библиографический список

Бирюков П. Н. Международное право : учебник : в 2 т. Т. 1. 10-е изд., пер. и доп. М. : Юрайт, 2020. 365 с.

Гавердовский А. С. Имплементация норм международного права. Киев : Вища школа. Головное ид-во, 1980. 320 с.

Райнхардт Ф. История Швейцарии / пер. с нем. В. А. Брун-Цеховского. М. : Весь Мир, 2013. 144 с.

Distefano, Giovanni. Fundamentals of Public International Law. A Sketch of the International Legal Order. Leiden ; Boston : Brill Nijhoff. 2019. 935 p.

Hitaj, Erjon. The Incorporation of International Law in Swiss Legal System. Introduction To The Law Of Switzerland. 2018. 13 p.

¹⁶ Initiative parlementaire 96.444 Inderkum Hansheiri du 4 octobre 1996 «Rapport Droit international/Droit national» (retirée le 7 octobre 1999); motion 96.3482 Baumann Alexander J. du 3 octobre 1996 «Droit international. Changement de système» (classée le 9 octobre 1998); 96.3479 Interpellation Schmid Samuel «Droit international. Changement de système» (classée le 9 octobre 1998); 2007 Pétition Emil Rahm, «Auslegung von Art. 5 Abs. 4 der neuen Bundesverfassung».

¹⁷ La relation entre droit international et droit interne : rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 07.3764 de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats du 16 octobre 2007 et au postulat 08.3765 de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 20 novembre 2008 du 5 mars 2010. URL : <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2010/383/fr>

¹⁵ La Chancellerie fédérale : Loi fédérale urgente avec base constitutionnelle, durée de validité supérieure à 1 an (référéndum facultatif). URL: https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vr/vor_2_2_6_5_06.html

La Chancellerie fédérale. URL: <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home.html>

L'Assemblée fédérale – Le Parlement suisse. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/fr/home>

Воронежский государственный университет
Бирюкова В. П., преподаватель кафедры
международного и евразийского права
E-mail: biriuckova.valerya@yandex.ru

Voronezh State University
Biryukova V. P., Professor of International and
Eurasian Law Department
E-mail: biriuckova.valerya@yandex.ru

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНЕШНЕЙ ГРАНИЦЫ В ПРОЦЕССЕ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

И. А. Небольсин

Воронежский государственный университет

INTERNATIONAL LEGAL AND NATIONAL ASPECTS OF THE LEGAL REGULATION OF THE EXTERNAL BORDER IN THE PROCESS OF EURASIAN INTEGRATION

I. A. Nebolsin

Voronezh State University

Аннотация: рассматриваются вопросы международно-правового и национального регулирования внешней границы в процессе евразийской интеграции. Анализируются понятия государственной границы и таможенной границы, выделяемых в праве ЕАЭС и национальном праве государств-членов. Рассматривается концепция государственной границы исходя из нормативных правовых актов Российской Федерации, а также международные документы, направленные на отмену внутреннего пограничного контроля и охрану внешних границ ЕАЭС, разработанные в рамках Евразийского экономического сообщества. Анализируются меры, принимаемые государствами-членами после создания ЕАЭС, по упрощению внутреннего пограничного контроля и взаимодействию друг с другом по вопросу охраны внешней границы.

Ключевые слова: право международных организаций; государственная граница РФ; таможенная территория ЕАЭС; таможенная граница ЕАЭС; охрана внешних границ ЕАЭС; пограничный контроль.

Abstract: the article discusses the issues of international legal and national regulation of external borders in the context of Eurasian integration. It analyzes the concepts of state and customs borders, as defined in the laws of the EAEU (Eurasian Economic Union) and the member states' national legislation. The state border concept is examined based on the regulatory legal acts of the Russian Federation, while international documents aimed at abolishing internal border controls and protecting external borders within the EAEU framework are also considered. Attention is paid to the measures taken by member states after the formation of the EAEU to simplify internal controls and cooperate on external border protection.

Key words: law of international organizations; state border of the Russian Federation; customs territory of the EAEU; customs border of the EAEU; protection of the external borders of the EAEU; border control.

Правовые аспекты регулирования внешней границы Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) тесно связаны с вопросом развития Евразийской экономической интеграции. Между тем данная сфера практически не исследовалась в научной литературе. Как правило, в имеющихся работах речь шла об общих правилах установления и охраны государственных границ

Российской Федерации¹, и лишь в отдельных

¹ См.: Территория в публичном праве / И. А. Алебастрова, И. А. Исаев, С. В. Нарутто [и др.]. М., 2013. 320 с.; Бирюков П. Н. Международное право : учебник для бакалавров : в 2 т. Т. 1. 10-е изд., перераб. и доп. М., 2020. 365 с.; Именитов Е. Л. Государственная граница и пограничная служба : принципы, символы и доминанты. М., 2021. 352 с.; Кудинов В. В., Минаев А. В. Государственная граница как объект конституционно-правового регулирования (на примере государств – участников Евразийского экономического союза) : монография. Кызыл, 2016. 180 с. и др.

публикациях затрагивался режим охраны внешних границ на постсоветском пространстве².

Создание международных организаций в экономических и коммерческих целях (таких как ЕАЭС) неизбежно приводит к изменениям во внутренней правовой системе каждой страны. В этой ситуации законодательная власть страны обязана найти баланс между целями новой организации и существующей правовой базой. Хотя вполне естественно, что могут возникать конфликты, крайне важно, чтобы решение общих задач не ставило под угрозу национальные интересы.

В условиях отмены таможенного контроля на границе Российской Федерации с государствами – членами ЕАЭС федеральным органом исполнительной власти, ответственным за обеспечение безопасности в приграничной зоне, являются пограничные органы Федеральной службы безопасности (далее – ФСБ). Учитывая ограниченные полномочия этих пограничных органов по контролю за перемещением людей, транспортных средств, товаров и животных через национальные границы, которые заключаются в проверке документов лиц, пересекающих границу, необходимо укреплять сотрудничество между правоохранительными органами, органами государственной власти различного уровня и органами местного самоуправления для борьбы с незаконным пересечением границы.

Идея формирования Евразийского союза впервые была выдвинута Президентом Республики Казахстан Н. Назарбаевым в 1994 г. во время выступления в Московском государствен-

ном университете им. М. В. Ломоносова³. В ее основе лежал масштабный проект интеграции на качественно новой взаимовыгодной экономической основе, предполагающий, наряду с совершенствованием Содружества Независимых Государств, создание новой интеграционной структуры, целью которой стало бы формирование согласованной политики и принятие совместных программ стратегического развития⁴.

При анализе права ЕАЭС и российского права мы видим, что принято выделять государственную границу и таможенную границу, и в рамках ЕАЭС регламентируется правовой статус Таможенной территории Союза и таможенной границы Союза (ст. 5 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (приложение 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза)⁵. Под Таможенной территорией Союза понимают территории государств-членов, а также находящиеся за пределами территорий государств-членов искусственные острова, сооружения, установки и иные объекты, в отношении которых государства-члены обладают исключительной юрисдикцией. Таможенной границей Союза являются пределы таможенной территории Союза, а также в соответствии с международными договорами в рамках Союза пределы отдельных территорий, находящихся на территориях государств-членов.

При этом вопросы правового регулирования государственной границы остаются в ведении каждого государства – члена ЕАЭС. Так, согласно ст. 1 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»⁶, под государственной границей Российской Федерации понимается линия и проходящая по этой линии вертикальная

² См.: Кичигин Н. В., Гузоватый И. И. К вопросу о роли пограничных органов Федеральной службы безопасности в борьбе с трансграничной преступностью, связанной с производством либо сбытом товаров и продукции, выполнением работ или оказанием услуг, не отвечающих требованиям безопасности // *Право в Вооруженных Силах*. 2018. № 7. С. 120–123; Прохорова М. Л., Скачко А. В. Контрабанда в законодательстве Республики Казахстан : новые подходы к регламентации уголовной ответственности в условиях членства в Таможенном союзе // *Международное уголовное право и международная юстиция*. 2016. № 2. С. 28–31; Егорова Е. Н., Гукешев А. А. Правовое регулирование вынужденной миграции на постсоветском пространстве : проблемы и перспективы развития // *Миграционное право*. 2023. № 2. С. 17–20 и др.

³ https://www.akorda.kz/ru/speeches/external_political_affairs/ext_speeches_and_addresses/vystuplenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-na-nazarbaeva-v-moskovskom-gosudarstvennom-universitete-imeni-mv-lomonosova (дата обращения: 01.04.2024).

⁴ История экономической интеграции евразийских государств. URL: <https://tass.ru/info/1222521> (дата обращения: 01.04.2024).

⁵ Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза : подписан в г. Москве 11 апреля 2017 г. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01413569/itia_12042017 (дата обращения: 01.04.2024).

⁶ <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=448159&dst=0&edition=etD&rnd=MjyTi8UMN7tTFNqB#YywVi8UsN3wYp7Tm1> (дата обращения: 01.04.2024).

поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, т. е. пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации, что в свою очередь является продолжением конституционного положения ч. 1 ст. 4 Конституции РФ⁷ о том, что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию.

В этой связи вопросы охраны внешних границ ЕАЭС остаются без правового регулирования. К современным интеграционным проектам постсоветского пространства, участником которых выступает Российская Федерация, относятся Содружество Независимых Государств, Организация Договора коллективной безопасности, Шанхайская организация сотрудничества, ЕАЭС, а также Союзное государство. Однако вопрос охраны внешних границ остается без внимания в большинстве указанных интеграционных образований. При этом правоприменительная практика показывает нам случаи злоупотребления предоставленными правами как отдельными гражданами и юридическими лицами, так и государствами в целом. Скептическое отношение к интеграции в данной области, обусловленное защитой суверенитета государства, не умаляет возможности использовать лишь отдельные элементы правового регулирования в процессе охраны внешних границ.

Как видно из действующих правовых норм, в основе определения правового статуса государственной территории и границы лежит концепция государственного суверенитета, а не пространственного предела. Поэтому внешние границы интеграционного объединения, такого как ЕАЭС, не регулируются на международном уровне, как это, например, происходит в Европейском союзе. Однако отдельные моменты правового регулирования отмены внутреннего пограничного контроля и охраны внешних границ ЕАЭС имеют место на практике.

⁷ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=2875&dst=0&editon=etD&rnd=MjyTi8UMN7tTFNqB#HmqWi8Uk9p2eUlpV1> (дата обращения: 01.04.2024).

В октябре 2000 г. в Астане президенты Республики Беларусь, Республики Казахстан, Киргизской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан учредили новую международную организацию – Евразийское экономическое сообщество (далее – ЕврАзЭС)⁸. В числе наиболее значимых документов ЕврАзЭС можно выделить, Соглашение о взаимных безвизовых поездках граждан государств – членов ЕврАзЭС⁹, по которому граждане государств сторон Соглашения, независимо от места проживания, имеют право въезжать, выезжать, следовать транзитом, передвигаться и пребывать на территории государств сторон Соглашения без виз по одному из действительных документов, указанных в приложениях 1, 2, 3, 4 и 5 к Соглашению (паспорт, служебный паспорт, дипломатический паспорт, паспорт моряка и т. д.).

В 2001 г. подписано Соглашение об информационном взаимодействии государств – членов ЕврАзЭС по пограничным вопросам¹⁰, в котором в ст. 1 закреплено определение понятия «внешние границы»: участки государственных границ государств – членов Евразийского экономического сообщества с государствами, не являющимися членами Сообщества. Предметом данного соглашения (ст. 2) является определение общих принципов организации информационного взаимодействия по пограничным вопросам между сторонами и согласование правового режима той части информационных ресурсов каждой из сторон, которая предназначена для осуществления этого взаимодействия.

⁸ Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3402> (дата обращения: 01.04.2024).

⁹ О взаимных безвизовых поездках граждан : соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством РФ и Правительством Республики Таджикистан от 30 ноября 2000 г. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=44496&cacheid=A1D78139D5AD902751D9442E058D8E14&mode=splus&rnd=MjyTi8UMN7tTFNqB#wfoZi8UHOcRjR1QA> (дата обращения: 01.04.2024).

¹⁰ Соглашение об информационном взаимодействии государств – членов Евразийского экономического сообщества по пограничным вопросам от 14 сентября 2001 г. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/multilateral_contract/52005/ (дата обращения: 01.04.2024).

В 2002 г. приняты Основы пограничной политики государств – членов ЕврАзЭС¹¹, которые представляют собой систему официально принятых в этих государствах взглядов на цель, задачи, принципы, основные направления и механизм реализации пограничной политики государств – членов Сообщества. В 2003 г. подписан Договор о сотрудничестве в охране внешних границ государств – членов ЕврАзЭС¹², по которому стороны осуществляют сотрудничество по пресечению на внешних границах актов терроризма, незаконного перемещения оружия и боеприпасов, взрывчатых, отравляющих, наркотических и психотропных веществ, радиоактивных материалов и иных предметов контрабанды, а также в борьбе с незаконной миграцией и проявлениями религиозного экстремизма, а также принимают меры по гармонизации национальных законодательных и иных нормативных актов по пограничным вопросам в соответствии с Протоколом об основах деятельности пограничных ведомств по содействию гармонизации законодательной и иной нормативной базы государств – членов Евразийского экономического сообщества (приложение 1).

Основными целями гармонизации национальных законодательных и иных нормативных правовых актов по пограничным вопросам являются:

- установление единообразного (унифицированного) порядка регулирования правоотношений посредством юридической интерпретации положений заключенных международных договоров, решений органов управления интеграцией по пограничным вопросам в национальные законодательные и иные нормативные правовые акты;

- содействие развитию пограничных ведомств, всемерному углублению их сотрудничества и дальнейшему совершенствованию охраны внешних границ;

- корректирование ведомственной нормативной базы и создание на основе национального законодательства необходимых условий, обеспечивающих выполнение государствами – членами Евразийского экономического сообщества своих обязательств по пограничным вопросам.

С 1 января 2015 г. деятельность ЕврАзЭС, а также органов Сообщества прекращена¹³. Договорно-правовая база ЕврАзЭС в той части, в которой она не противоречила договоренностям Таможенного союза и Единому экономическому пространству, стала источником формирования текста Договора о Евразийском экономическом союзе¹⁴ и продолжает действовать между участниками в той части, в которой может быть исполнена без упоминаемых в ней органов ЕврАзЭС.

На заседании Высшего Евразийского экономического совета 24 декабря 2013 г. Президент Казахстана Нурсултан Назарбаев выступил принципиально против включения в договор положений, выходящих за пределы экономической интеграции. Речь шла об охране границ, обороне, миграционной политике, науке. Такие международные нормы влекут за собой политизацию интеграции, что, по его мнению, недопустимо¹⁵.

В мае 2014 г. в Астане президентами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации был подписан Договор о Евразийском экономическом союзе, что определило дальнейшее развитие Евразийской экономической интеграции. Евразийский экономический союз начал функционировать с 1 января 2015 г. Но новых документов, касающихся правового статуса внешних границ, в рамках ЕАЭС принято не было. В целом Евразийский экономический проект рассматривается как инструмент совместного преодоления экономических вызовов, источник развития и модернизации на-

¹¹ Об Основах пограничной политики государств – членов Евразийского экономического сообщества : решение Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 13 мая 2002 г. № 55. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=26478 (дата обращения: 01.04.2024).

¹² Договор о сотрудничестве в охране внешних границ государств – членов Евразийского экономического сообщества от 21 февраля 2003 г. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=201053171&rdk=&link_id=7&collection=1 (дата обращения: 01.04.2024).

¹³ Договор о прекращении деятельности Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2014 г. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201410210019> (дата обращения: 01.04.2024).

¹⁴ Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201501160013?index=10> (дата обращения: 01.04.2024).

¹⁵ Лидеры ТС определили базовые принципы нового ЕЭС. URL: <https://rg.ru/2013/12/24/principy-site.html> (дата обращения: 05.04.2024).

циональных экономик, а также как плацдарм для дальнейшего интеграционного строительства.

Президент Беларуси Александр Лукашенко подписал указ № 107 «О биометрических документах» 16 марта 2021 г.¹⁶ Данным указом в стране были введены биометрические документы с 1 сентября 2021 г. Их использование позволит автоматизировать процедуру идентификации личности, упростить прохождение паспортного контроля при пересечении границы, активно развивать электронные сервисы.

Республика Беларусь проведет переговоры с остальными странами ЕАЭС по признанию ID-карт полноценными документами для въезда. Владелец ID-карты сможет получить сразу два биометрических паспорта, и когда один заберут для оформления визы, человек сможет выезжать за границу по второму. Кроме того, обладатель нового паспорта сможет использовать в аэропортах электронные ворота (гейты), т. е. проходить систему контроля без личного контакта с контролером.

Таким образом, на сегодняшний день существует правовая основа регулирования внешних границ ЕАЭС, необходимая для дальнейшей интеграции государств-членов в указанной области, но национальные аспекты правового регулирования государственных границ с существующими концепциями государственного суверенитета могут оказывать замедляющее воздействие на указанные процессы.

Библиографический список

Бирюков П. Н. Международное право : учебник для бакалавров : в 2 т. Т. 1. 10-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. 365 с.

¹⁶ <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P32100107> (дата обращения: 01.04.2024).

Егорова Е. Н., Гукеншев А. А. Правовое регулирование вынужденной миграции на постсоветском пространстве : проблемы и перспективы развития // Миграционное право. 2023. № 2. С. 17–20.

Именитов Е. Л. Государственная граница и пограничная служба : принципы, символы и доминанты. М. : Родина, 2021. 352 с.

Кичигин Н. В., Гузоватый И. И. К вопросу о роли пограничных органов Федеральной службы безопасности в борьбе с трансграничной преступностью, связанной с производством либо сбытом товаров и продукции, выполнением работ или оказанием услуг, не отвечающих требованиям безопасности // Право в Вооруженных Силах. 2018. № 7. С. 120–123.

Кичигин Н. В., Кокоулин А. В. О порядке реализации военнотружущими органами Федеральной службы безопасности права на выезд за пределы Российской Федерации по частным делам // Право в Вооруженных Силах. 2019. № 6. С. 37–42.

Кудинов В. В., Минаев А. В. Государственная граница как объект конституционно-правового регулирования (на примере государств – участников Евразийского экономического союза) : монография. Кызыл : Изд-во ТувГУ, 2016. 180 с.

Никишкин И. К. Развитие правовой базы информационного обеспечения полицейского сотрудничества государств – членов Евразийского экономического союза // Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 58–60.

Прохорова М. Л., Скачко А. В. Контрабанда в законодательстве Республики Казахстан : новые подходы к регламентации уголовной ответственности в условиях членства в Таможенном союзе // Международное уголовное право и международная юстиция. 2016. № 2. С. 28–31.

Территория в публичном праве / И. А. Алебастрова, И. А. Исаев, С. В. Нарутто [и др.]. М. : Норма : Инфра-М, 2013. 320 с.

Воронежский государственный университет
Небольсин И. А., преподаватель кафедры
международного и евразийского права
E-mail: nebolsin.vanya@yandex.ru

Voronezh State University
Nebolsin I. A., Lecturer of the Chair of International
and Eurasian Law
E-mail: nebolsin.vanya@yandex.ru

НЕЗАКОННЫЙ СОСТАВ СУДА В КОНТЕКСТЕ НАРУШЕНИЯ ПРИНЦИПОВ ОТПРАВЛЕНИЯ ПРАВОСУДИЯ

А. Ю. Кононова

Воронежский государственный университет

ILLEGAL COMPOSITION OF THE COURT IN THE CONTEXT OF VIOLATION OF THE PRINCIPLES OF ADMINISTRATION OF JUSTICE

A. Yu. Kononova

Voronezh State University

Аннотация: актуализируется содержание понимания незаконного состава суда как безусловного основания для отмены судебных постановлений. Подчеркивается отсутствие универсального закрепления критериев незаконного состава суда и многообразие примеров, входящих в содержание данного термина. На основе анализа разъяснений высших судебных инстанций выявлена взаимосвязь составляющих элементов незаконного состава суда с принципами отправления правосудия. Проанализирована актуальная судебная практика отмены судебных постановлений в силу формирования незаконного состава суда. Выявлены ошибки правоприменения норм о незаконном составе суда.

Ключевые слова: незаконный состав суда, отвод судьи, принципы правосудия, принцип независимости, единоличное и коллегиальное рассмотрение дел.

Abstract: the article updates the content of the understanding of the illegal composition of the court as an unconditional grounds for the canceling of court decisions. The lack of universal consolidation of the criteria for the illegal composition of the court and the variety of examples included in the content of this term are emphasized. Based on the analysis of the explanations of the highest judicial authorities, the relationship between the constituent elements of the illegal composition of the court and the principles of the administration of justice was revealed. The current judicial practice of canceling court decisions due to the formation of an illegal composition of the court is analyzed. Errors in the enforcement of rules on the illegal composition of the court have been identified.

Key words: illegal composition of the court, recusal of a judge, principles of justice, principle of independence, individual and collegial consideration of cases.

Арбитражный процессуальный кодекс РФ (далее – АПК РФ), Гражданский процессуальный кодекс РФ (далее – ГПК РФ), Кодекс административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ) одинаково предусматривают незаконный состав суда в перечне безусловных оснований для отмены судебного постановления в апелляцион-

ном и кассационном порядке (п. 1 ч. 4 ст. 270, п. 1 ч. 4 ст. 288 АПК РФ; п. 1 ч. 4 ст. 330, п. 1 ч. 4 ст. 379.7 ГПК РФ; п. 1 ч. 1 ст. 310, ч. 3 ст. 328 КАС РФ).

Поскольку процессуальное законодательство не раскрывает содержание понятия «незаконный состав суда», актуальным является вопрос о том, когда можно говорить о нарушениях при формировании состава суда и об их значении в отмене судебных постановлений по безусловным основаниям. Стоит согласиться с тем, что

«любое безусловное основание для отмены – это наиболее грубые нарушения процессуального закона, когда нарушаются сами принципы правосудия»¹. Действительно, каждому безусловному основанию можно найти соответствующий ему принцип отрасли процессуального права, который был нарушен. Например, нарушение тайны совещания судей противоречит принципу независимости судей, правил о языке рассмотрения дела – принципу государственного языка правосудия.

В незаконном составе суда видится нарушение совокупности принципов: отправления правосудия только судом (при рассмотрении дела лицом, не наделенным такими полномочиями), сочетания единоличного и коллегиального рассмотрения дел судом, независимости судей (рассмотрение судом дела при наличии оснований для отвода). И, безусловно, все это свидетельствует о нарушении принципа законности.

Ориентир того, что считать незаконным составом суда, в 2014 г. был дан Конституционным судом Российской Федерации, который отметил, что «незаконным состав суда будет считаться тогда, когда в него входят лица, не имеющие в силу закона права рассматривать дело в судебном порядке в данном судебном органе»².

В 2020 г. в постановлении Пленума Верховного суда РФ от 11 июля 2020 г. № 5 (п. 36) (далее – Постановление Пленума № 5) были приведены примеры случаев, когда административное дело должно признаваться рассмотренным в незаконном составе суда, среди них следующие³:

1) дело рассмотрено лицом, не наделенным полномочиями судьи;

¹ Гаджиалиева Н. Ш., Исмаилова А. К. К вопросу о безусловных основаниях отмены судебных актов в суде апелляционной инстанции // Вестник Дагестан. гос. ун-та. Серия 3: общественные науки. 2019. № 2. С. 71.

² Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда о проверке конституционности статьи 18 и пункта 1 части 4 статьи 288 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 3 апреля 2014 г. № 656-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11 июня 2020 г. № 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2) судья повторно участвовал в рассмотрении административного дела в другой инстанции;

3) дело, подлежащее коллегиальному рассмотрению, рассмотрено судьей единолично;

4) судья подлежал отводу по основаниям, предусмотренным п. 1–4 ч. 1, ч. 3, 4 ст. 31 КАС РФ.

В дальнейшем в 2021 г. в постановлении Пленума Верховного суда РФ от 22 июня 2021 г. № 16 (далее – Постановление Пленума № 16) были также отмечены три случая, когда гражданское дело признается рассмотренным судом в незаконном составе⁴:

– дело рассмотрено лицом, не наделенным полномочиями судьи;

– судья повторно участвовал в рассмотрении дела;

– судья подлежал отводу по основаниям, предусмотренным п. 1, 1.1, 2 ч. 1 и ч. 2 ст. 16 ГПК РФ.

То есть Постановление Пленума № 16 аналогичным образом приводит в пример оснований незаконного состава суда отсутствие полномочий судьи и повторное участие судьи в рассмотрении дела. Однако нельзя не заметить, что оно не учитывает нарушение правил о коллегиальном рассмотрении дел и приводит в пример отличные от Постановления Пленума № 5 нарушения норм об отводе судьи.

Так, Постановление Пленума № 5 акцентирует внимание на нарушении следующих правил отвода судьи:

– судья ранее участвовал в деле в качестве прокурора, помощника судьи, секретаря судебного заседания, представителя, свидетеля, эксперта, специалиста, переводчика;

– судья являлся судебным примирителем по делу;

– судья является родственником или собственником кого-либо из лиц, участвующих в деле, либо их представителей;

– в состав суда входили лица, состоящие в родстве между собой;

– лично, прямо или косвенно заинтересован в исходе административного дела.

⁴ О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 июня 2021 г. № 16. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановление Пленума № 16 учитывает те же самые основания, за исключением последнего случая: не относит к числу незаконного состава суда случаи нарушения правил отвода судьи, когда судья лично, прямо или косвенно заинтересован в исходе дела. Однако такой подход не представляется обоснованным: при наличии доказательств заинтересованности судьи в исходе дела состав суда также является незаконным в силу формирования его с нарушением принципа независимости судей.

Указанный перечень примеров незаконного состава суда, сформулированный Пленумом Верховного суда РФ, не является закрытым. Далее приведем дополнительные случаи незаконного состава суда, сложившиеся в судебной практике во взаимосвязи с принципами судебного процесса.

1. Нарушение принципа сочетания единоличного и коллегиального рассмотрения дел судами.

Сочетание единоличного и коллегиального рассмотрения дел судами как принцип процесса характерен для гражданского, арбитражного и административного судопроизводства. Процессуальные кодексы устанавливают правила единоличного и коллегиального рассмотрения дела судами, которые влияют на формирование состава суда, т. е. рассмотрение дела с нарушением этих правил должно свидетельствовать о незаконном составе суда. Например, Верховный суд РФ отменил постановление суда кассационной инстанции в силу формирования незаконного состава суда по итогам рассмотрения кассационной жалобы арбитражного управляющего (т. е. физического лица) по делу о привлечении к административной ответственности в виде штрафа на сумму свыше 25 000 руб. единолично в порядке упрощенного производства, в то время как дело должно было быть рассмотрено коллегиально⁵. Между тем постановление Пленума Высшего арбитражного суда РФ от 17 февраля 2011 г. № 12 (далее – Постановление Пленума № 12) дало следующие разъяснения касательно противоположной ситуации: «рассмотрение дела арбитражным судом в коллегиальном составе в случае, если Кодексом предусмотрено единоличное рассмотрение такого дела, не влечет отмену принятого по итогам рассмотрения

дела судебного акта по основаниям, предусмотренным пунктом 1 части 4 статьи 270 и пунктом 1 части 4 статьи 288 АПК РФ, так как коллегиальное рассмотрение дела в названном случае само по себе не нарушает права заявителя»⁶. Вряд ли можно не согласиться с изложенной позицией, согласовывающейся с подходом о более высокой эффективности коллегиального состава суда в сравнении с единоличным.

Таким образом, данный случай подчеркивает, что нарушение норм о единоличном и коллегиальном рассмотрении дела судами будет являться безусловным основанием для отмены судебных постановлений только при совокупности признаков: не только при формальном нарушении правил формирования состава суда, но и при нарушении прав заявителя.

2. Нарушение принципа независимости и беспристрастности судей.

Соблюдение принципа независимости судей обеспечивается путем выполнения норм, направленных на защиту от произвольного порядка изменения состава суда, что выражается в соблюдении установленного порядка отвода судей, оснований и порядка замены судей.

В п. 3.1 Постановления Пленума № 12 от разъяснено, что независимость и беспристрастность суда обеспечивается в том числе порядком формирования состава суда, включая основания и порядок его замены. Согласно постановлениям Пленума № 5 и 16 дело признается рассмотренным в незаконном составе в случае, если в отношении судьи имелись основания для отвода.

В то же время в судебной практике сложился и другой пример незаконного состава суда в контексте нарушения принципа независимости и беспристрастности судей – нерассмотрение заявления лица, участвующего в деле, об отводе судьи. Например, отменяя судебные акты нижестоящих инстанций, Арбитражный суд Поволжского округа сделал следующий вывод: «поскольку заявление об отводе ... не рассмотрено, судебная коллегия считает, что решение Арбитраж-

⁵ Определение Верховного суда РФ от 10 июля 2023 г. по делу А53-19245/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ О некоторых вопросах применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона от 27.07.2010 № 228-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации»: постановление Пленума Верховного арбитражного суда РФ от 17 февраля 2011 г. № 12. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ного суда Республики Татарстан от 13.12.2022 могло быть принято в незаконном составе суда, что в силу пункта 1 части 4 статьи 288 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации является безусловным основанием для отмены обжалуемых судебных актов»⁷.

Однако видится, что далеко не каждое заявление об отводе приведет к его удовлетворению. Обращаясь к перечню безусловных оснований для отмены судебного постановления, можем увидеть, что законодательство содержит указание на утвердительный, а не на предположительный характер незаконности судебного состава. Поэтому нерассмотрение заявления об отводе может быть отнесено к числу процессуальных нарушений, которые могли привести к принятию неправильного судебного акта, но не является безусловным основанием для отмены судебного постановления.

В то же время более частым основанием отмены судебных постановлений по причине рассмотрения дела незаконным составом суда является нарушение норм о замене судьи.

Согласно позиции Конституционного суда РФ, выраженной в Постановлении от 3 апреля 2014 г. № 656-О, «установленный порядок замены судьи служит гарантией от произвольной передачи дела от одного судьи другому судье этого же суда либо от произвольной замены судей при коллегиальном рассмотрении дела; если замена в составе суда, рассматривающего дело, произведена без наличия на то установленных процессуальным законом оснований, то сформированный подобным образом состав суда должен быть признан сформированным незаконно»⁸. В частности к подобным нарушениям относят:

– отсутствие указаний на конкретные обстоятельства, которые могут вызвать сомнения в беспристрастности судьи и являться основанием для удовлетворения заявления судьи о самоотводе, отсутствие сведений о формировании

нового состава суда с использованием автоматизированной системы распределения дел⁹;

– передачу дела от одного судьи другому по основанию, не предусмотренному процессуальным законодательством, например, передачу дела в связи с переходом судьи в иной судебный состав судебной коллегии¹⁰;

– нарушение норм о рассмотрении заявлений после принятия по делу итогового судебного акта.

Например, рассмотрение заявлений об изменении способа и порядка исполнения решения суда, о разъяснении решения суда осуществляется тем же судом и в том же составе суда, которым принято соответствующее судебное постановление. Поэтому, например, повлечет отмену судебного постановления разъяснение решения суда судьей, не рассматривавшим дело по существу¹¹.

3. Нарушение принципа справедливости.

Помимо изложенных выше случаев незаконного состава суда, нельзя не упомянуть о роли нарушений правил подсудности в отмене судебных постановлений.

Несмотря на незавершенность дискуссии относительно самостоятельности принципа справедливости как принципа отправления правосудия¹², в постановлении Конституционного суда РФ от 15 января 2009 г. № 144-О-П было отмечено, что «решение, принятое с нарушением правил подсудности, не может быть признано правильным, поскольку оно ... принимается судом, не уполномоченным в силу закона на рассмотрение данного дела, что ... является существенным (фундаментальным) нарушением, влияющим на исход дела и искажающим саму суть правосудия. Разрешение дела с нарушением правил подсудности не отвечает и требованию

⁹ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 22 января 2024 г. по делу № А08-5364/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 2 ноября 2023 г. по делу № 8Г-22905/2023. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ Постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 8 июня 2023 г. по делу № 8Г-8817/2023. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² См.: Фетисов А. К. Справедливость – принцип отправления правосудия. Часть первая : справедливость в ординарном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2023. № 4. С. 31–35.

⁷ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 10 июня 2023 г. по делу № А65-19097/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда о проверке конституционности статьи 18 и пункта 1 части 4 статьи 288 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 3 апреля 2014 г. № 656-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

справедливого правосудия, поскольку суд, не уполномоченный на рассмотрение того или иного конкретного дела, не является ... законным судом...»¹³.

При этом Конституционный суд РФ не раз использовал термин «законно установленный суд» и содержательно определял данное понятие так: «...право на судебную защиту путем рассмотрения дела компетентным, независимым и беспристрастным судом означает, в частности, что такое разбирательство должно осуществляться не произвольно выбранным, а законно установленным судом, т. е. судом, компетенция которого по рассмотрению данного дела определяется на основании закрепленных в законе критериев, которые в нормативной форме (в виде общего правила) заранее, до возникновения спора или иного правового конфликта предопределяют, в каком суде подлежит рассмотрению дело, что позволяет суду, сторонам и другим участникам процесса избежать правовой неопределенности в этом вопросе, споров о подсудности, а потому и ограничения права на доступ к правосудию»¹⁴. Данная позиция длительное время использовалась судами на практике для отмены судебных постановлений по безусловному основанию при нарушении правил подсудности.

На настоящий момент с учетом выработанных высшими судебными инстанциями подходов нарушение правил подсудности не является безусловным основанием для отмены судебных постановлений. Решение суда может быть отменено ввиду нарушения подсудности только в случае, если на нарушение правил подсудности указано в апелляционной жалобе и суд установит, что лицо, подавшее жалобу, заявляло в суде первой инстанции ходатайство о неподсудности

дела этому суду и о передаче его по подсудности либо было лишено возможности заявить об этом в силу ненадлежащего извещения о процессе¹⁵.

В то же время постановление Пленума Верховного суда РФ от 30 июня 2020 г. № 13 (п. 34)¹⁶ при отсутствии нарушения норм об исключительной подсудности вмешательство суда кассационной инстанции по собственной инициативе в вопрос о подсудности дела не допускается. Так как суд кассационной инстанции независимо от доводов, содержащихся в кассационной жалобе, проверяет, не нарушены ли арбитражными судами нижестоящих инстанций требования, содержащиеся среди безусловных оснований отмены судебных постановлений, можно сделать вывод, что нарушение правил исключительной подсудности относится к таковым¹⁷. Между тем в судебной практике данный вопрос разрешается неоднозначно. Например, иск из договора перевозки относится к предмету исключительной подсудности, однако стороны нередко согласовывают иную подсудность спора, отличную от места нахождения перевозчика. Так, в одном из дел были отменены судебные постановления нижестоящих инстанций по указанному основанию со ссылкой на ч. 1 ст. 288 АПК РФ (т. е. в силу процессуальных нарушений)¹⁸, в другом же деле аналогичное на-

¹³ По жалобе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданки Халимбековой Шамалы Шарабутиновны положениями части 4 статьи 39, статей 270, 288 и 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного суда РФ от 15 января 2009 г. № 144-О-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 11 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» в связи с запросом Президиума Верховного Суда Российской Федерации : постановление Конституционного суда РФ от 14 мая 2015 г. № 9-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции : постановление Пленума Верховного суда РФ от 11 июня 2020 г. № 5 (п. 37) ; О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции : постановление Пленума Верховного суда РФ от 22 июня 2021 г. № 16 (п. 56) ; О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в арбитражном суде апелляционной инстанции : постановление Пленума Верховного суда РФ от 30 июня 2020 г. № 12 (п. 28). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в арбитражном суде кассационной инстанции : постановление Пленума Верховного суда РФ от 30 июня 2020 г. № 13. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ См.: Решетникова И. В. Право на компетентный суд : формирование состава суда, подсудность дела // Закон. 2021. № 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 11 октября 2023 г. по делу № А40-21963/2023. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

рушение исключительной подсудности исков к перевозчику привело к отмене судебного решения первой инстанции и передаче дела по подсудности со ссылкой на п. 1 ч. 4 ст. 270 АПК РФ (безусловное основание для отмены)¹⁹. В то же время в силу императивности норм об исключительной подсудности видится верным относить нарушение исключительной подсудности именно к числу безусловных оснований для отмены судебных актов.

Таким образом, необходимо сделать вывод о сочетании целого ряда нарушений, образующих незаконный состав суда, начиная от отсутствия полномочий у судьи по рассмотрению судебного дела и завершая нарушением порядка замены судьи при рассмотрении вопросов

после вынесения итогового судебного акта. Наиболее ярко маркеры нарушений при формировании состава суда прослеживаются во взаимосвязи с принципами отправления правосудия, связанными с формированием компетентного, независимого и беспристрастного состава суда.

Библиографический список

Гаджиалиева Н. Ш., Исмаилова А. К. К вопросу о безусловных основаниях отмены судебных актов в суде апелляционной инстанции // Вестник Дагестан. гос. ун-та. Серия 3: общественные науки. 2019. № 2. С. 69–77.

Решетникова И. В. Право на компетентный суд : формирование состава суда, подсудность дела // Закон. 2021. № 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Фетисов А. К. Справедливость – принцип отправления правосудия. Часть первая : справедливость в ординарном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2023. № 4. С. 31–35.

¹⁹ Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16 июня 2023 г. по делу № А53-44889/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет
Кононова А. Ю., аспирант кафедры гражданского права и процесса
E-mail: ann.kononowa@yandex.ru

Voronezh State University
Kononova A. Yu., Post-graduate Student of Civil Law and Process Department
E-mail: ann.kononowa@yandex.ru

О ПЛАТЕ ЗА ВЫБРОСЫ ПАРНИКОВЫХ ГАЗОВ В РОССИИ

Д. А. Гершиноква

Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского

ABOUT THE PAYMENT FOR GREENHOUSE GAS EMISSIONS IN RUSSIA

D. A. Gershinkova

Dostoevsky Omsk State University

Аннотация: рассмотрены правовые основы платы за выбросы парниковых газов в России и формы углеродных платежей. Одна из форм платы за выбросы, предусмотренная Сахалинским экспериментом по квотированию выбросов парниковых газов (прямой платеж в 1000 руб.), говорит о применении квазиалого параллельно с рыночным методом регулирования (обращение квот). Делается вывод о необходимости тщательного анализа результатов эксперимента перед принятием решения о целесообразности и о форме платы за выбросы парниковых газов на федеральном уровне с учетом того, какие формы платежей оказались наиболее востребованы на практике.

Ключевые слова: углеродный рынок, квазиалог, углеродное ценообразование, Сахалинский эксперимент, углеродная нейтральность.

Abstract: the article considers the legal basis of payment for greenhouse gas emissions in Russia and the forms of carbon payments. One of the forms of payment for emissions provided for by the Sakhalin experiment on quotas for greenhouse gas emissions (direct payment of 1,000 rubles) suggests the use of a quasi-tax in parallel with the market method of regulation (quotas). The author concludes that it is necessary to carefully analyze the results of the experiment before deciding on feasibility and forms of payment for GHG emissions at the federal level, based on the most demanded forms of payments in practice.

Key words: carbon market, quasi-tax, carbon pricing, Sakhalin experiment, carbon neutrality.

Плата за выбросы парниковых газов или цена на углерод (англ. *carbon price*)¹ является достаточно распространенным механизмом углеродного регулирования в мире. По данным Всемирного банка, в 2023 г. 24 % глобальных выбросов парниковых газов являются платными: плата введена в 73 странах и регионах в виде налога или системы квотирования и торговли квотами. Налог является фиксированным платежом, системы квотирования относятся к рыночным механизмам углеродного регулирования, так как

цена на квоты определяется на основании спроса на рынке, поэтому этот механизм называют углеродным рынком².

Отметим, что ни в одном из международных климатических соглашений нет прямого указания на необходимость введение платы за вы-

¹ World Bank. 2023. State and Trends of Carbon Pricing 2023. Washington. DOI: 10.1596/978-1-4648-2006-9. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/58f2a409-9bb7-4ee6-899d-be47835c838f> (дата обращения: 19.02.2024).

© Гершиноква Д. А., 2024

² См.: Коротцев М. А., Морозов С. А. Системы торговли квотами на выбросы парниковых газов : анализ международного опыта и перспективы применения в России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2023. № 1. С. 89–96 ; Завершинский А. Н., Мажаров А. В., Рязанов А. В. Анализ административно-экономических мер по регулированию выбросов парниковых газов на территории Российской Федерации в сравнении с мировым опытом // МНИЖ. 2022. № 12 (126). DOI: <https://doi.org/10.23670/IRJ.2022.126.93> ; Макаров И. А., Степанов И. А. Углеродное регулирование : варианты и вызовы для России // Вестник Моск. ун-та. Серия 6. Экономика. 2017. № 6. С. 3–22.

бросы углерода для их снижения. В преамбуле к Парижскому соглашению лишь говорится о важной роли стимулирования деятельности по сокращению выбросов, «включая использование таких инструментов, как соответствующая внутренняя политика и установление цен на углерод»³.

Углеродное ценообразование – выражение одного из ключевых принципов охраны окружающей среды – принципа «загрязнитель платит», закрепленного в Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию 1992 г.⁴ Решение о целесообразности введения платы за выбросы парниковых газов и форме такой платы принимаются странами исходя из цели регулирования, особенностей экономики и готовности бизнеса и общества к дополнительным платежам⁵.

В России плата за выбросы парниковых газов апробируется в рамках правового эксперимента в Сахалинской области в период с 2022 по 2028 г.⁶ Целью квотирования является достижение углеродной нейтральности в Сахалинской области до 2025 г., а одной из задач эксперимента – создание системы обращения углеродных единиц и единиц выполнения квоты (углеродного рынка).

В рамках эксперимента 35 региональным регулируемым организациям (в основном предприятиям топливно-энергетического сектора, транспорта и ЖКХ⁷) в 2023 г. были установлены квоты на выбросы, превышение которых необходимо будет оплатить. Первые платежи могут

появиться в 2024 г., в зависимости от фактического уровня выбросов.

Выбор Правительства РФ в пользу тестирования одного из возможных вариантов платы за выбросы углерода – квотирования выбросов парниковых газов – обусловлен стремлением создать в России механизм, аналогичный европейской системе торговли квотами для снижения негативных последствий от введения Евро-союзом в 2026 г. механизма пограничной углеродной корректировки (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, далее – *CBAM*)⁸. CBAM является аналогом таможенного сбора, предъявляемого на ввозимые товары из стран без платы за выбросы парниковых газов, и направлен на устранение риска углеродных утечек. Дополнительные издержки российских экспортно ориентированных компаний из-за введения CBAM за период 2026–2035 гг. оценивались от 15,5 млрд до 34,1 млрд евро при оптимистичном сценарии и от 18,9 млрд до 37,7 млрд евро при пессимистичном⁹. В этой связи плата за выбросы парниковых газов в России виделась как возможность освободить российских экспортеров от платы CBAM и обеспечить платежи не в европейский, а в российский бюджет. Однако после февраля 2022 г. вопрос негативных последствий от CBAM для России в принципе потерял актуальность.

В феврале 2024 г. Минэкономразвития России объявило о начале обсуждения с бизнесом российской системы взимания платы за углерод «для сохранения средств на декарбонизацию внутри страны»¹⁰. Действительно, углеродные платежи могут быть солидным источником дохода в бюджет, наряду с декарбонизацией при-

³ Доклад Конференции Сторон о работе ее двадцать первой сессии, состоявшейся в Париже с 30 ноября по 13 декабря 2015 года. FCCC/CP/2015/10/Add.1.

⁴ См.: Виноградов В. А., Солдатова Л. В. Реализация принципа «загрязнитель платит»: сравнительно-правовой аспект // Правоприменение. 2019. № 4. С. 42–50.

⁵ См.: Гершишкова Д. А. Углеродный налог: готово ли общество к новой реальности? // Эковестник. № 1. 2021. С. 38–43.

⁶ О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации: федер. закон от 6 марта 2022 г. № 34-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Об установлении квот выбросов парниковых газов для региональных регулируемых организаций на 2024–2028 годы: распоряжение министерства экологии и устойчивого развития Сахалинской области от 27 сентября 2023 г. № 265-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Европейский механизм пограничной углеродной корректировки – ключевые вопросы и влияние на Россию. Центр энергетики Московской школы управления СКОЛКОВО, 2021. URL: https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/SKOLKOVO_EneC_RU_CBAM.pdf (дата обращения: 14.02.2024).

⁹ См.: KPMG подсчитала ущерб для российских экспортеров от углеродного налога ЕС // Ведомости. 2021. 5 авг. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/news/2021/08/05/881009-kpmg-podschitala-uscherb-dlya-rossiiskih-eksporterov-ot-uglerodnogo-naloga-es> (дата обращения: 20.02.2024).

¹⁰ Замглавы Минэкономики Торосов назвал необходимым введение платы за углерод. Коммерсантъ. 2024. 11 февр. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6507920?ysclid=1st5wboycb475585804> (дата обращения: 20.02.2024).

нося такие выгоды, как снижение загрязнения атмосферного воздуха, экономию энергоресурсов и др. В мире более 90 млрд долларов США ежегодно собирается в виде платежей за выбросы парниковых газов. Более 50 % углеродных доходов направляется на зеленые проекты или проекты развития, 10 % перераспределяются среди домохозяйств или компаний, затронутых ценообразованием на выбросы углерода, в то время как остальные (около 32 %) поступают в общий бюджет каждой юрисдикции¹¹.

Еще одним аргументом Минэкономразвития России был обозначен риск аналогов СВАО в других странах, в том числе в Азиатско-Тихоокеанском регионе (далее – АТР), в сторону которого смотрит российский бизнес после 2022 г. Потенциально пограничные углеродные платежи могут применяться в странах АТР, где введена плата за выбросы парниковых газов. В АТР функционируют три национальные и десять субнациональных (региональных) систем углеродной торговли – в Китае, Новой Зеландии, Республике Корея, Японии, Сингапуре и др.¹² Эти страны приняли цели по достижению углеродной нейтральности до 2050 или 2060 г., т. е. планируют сокращать выбросы парниковых газов. По данным исследований более 50 % потребителей АТР отдают предпочтение товарам с низким углеродным следом¹³. По экспертным оценкам издержки России от углеродного регулирования на азиатских рынках могут составить порядка 875 млн долларов в год¹⁴.

¹¹ Global carbon accounts, 2023 edition. URL: <https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/2023/11/2023-Global-Carbon-Accounts-I4CE.pdf> (дата обращения: 20.02.2024).

¹² Обзор систем торговли квотами на выбросы парниковых газов в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Минэкономразвития России. 2021. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/f55d57f8dcbb8ec195b1575e857610dc/03062021.pdf?ysclid=l4cuvqco7w476232930> (дата обращения: 14.02.2024).

¹³ McKinsey Global Institute. Beyond income : Redrawing Asia's consumer map. 2021. URL: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/asia-pacific/beyond-income-redrawing-asias-consumer-map> (дата обращения: 14.02.2024).

¹⁴ Эксперты оценили углеродную нагрузку для России от «поворота на Восток». Выгодна ли России переориентация ее экспорта из стран Запада // РБК. 2022. 15 июля. URL: <https://www.rbc.ru/economics/15/07/2022/62d001cf9a7947fed6e2dc0e?ysclid=lsry7w1rda562504238&from=copy> (дата обращения: 14.02.2024).

Рассмотрим предусмотренные в рамках Сахалинского эксперимента три варианта оплаты превышения квот:

- единицами выполнения квоты, приобретенными у другой региональной регулируемой организации;

- углеродными единицами от климатических проектов (добровольно реализуемых мероприятий по сокращению выбросов парниковых газов или увеличению их поглощения)¹⁵;

- платежом в 1000 руб. в бюджет¹⁶.

Последнее с точки зрения механизма регулирования позволяет говорить о применении квазианалога параллельно с рыночным методом регулирования. Упоминание квазианалога в данном случае несет двойное смысловое значение. В первом это понимают как неналоговый платеж. В настоящее время в Российской Федерации наблюдается тенденция установления дополнительных сборов, не относящихся к предусмотренным Налоговым кодексом Российской Федерации¹⁷ сборам. В теории налогового права данное явление именуется квазианалогом – обязательным неналоговым платежом, у которого отсутствует юридический признак налога (не включены в Налоговый кодекс РФ, как правило, являются возмездными)¹⁸. К квазианалогам относят таможенные пошлины и сборы, патентные пошлины, лицензионные сборы и др.¹⁹ Второе смысловое значение квазианалога в контексте

¹⁵ Об ограничении выбросов парниковых газов : федер. закон от 2 июля 2021 № 296-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ Об утверждении Правил исчисления и взимания платы за превышение квоты выбросов парниковых газов в рамках проведения эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов на территории Сахалинской области : постановление Правительства РФ от 5 августа 2022 г. № 1390 ; О ставке платы за превышение квоты выбросов парниковых газов в рамках проведения эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов на территории Сахалинской области : постановление Правительства РФ от 18 августа 2022 г. № 1441. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸ См.: Клейменова М. О. Налоговое право : учеб. пособие. М., 2013. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹ См.: Попова Ю. Ю. К вопросу о конституционной обязанности платить фискальные сборы неналогового характера // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 8. С. 419–422.

углеродного регулирования в Сахалинской области – это схожесть установленного платежа за превышение квоты в 1000 руб. с углеродным налогом – фиксированным платежом за выбросы парниковых газов²⁰.

С учетом задач эксперимента по созданию углеродного рынка применение квазиналога сопряжено с определенными рисками их невыполнения. Дело в том, что возможность оплатить 1000 руб. за тонну CO₂-экв. без дополнительных организационных и финансовых издержек по реализации климатических проектов, их валидации и верификации, может стать более привлекательным вариантом платы за превышение квот. Такой способ может быть единственным в случае отсутствия достаточного количества углеродных единиц или единиц выполнения квот на рынке. То есть механизм обращения углеродных единиц (углеродный рынок) может в принципе быть не запущен на практике либо не востребован. Плату за превышение квоты в виде фиксированной суммы можно выделить в отдельный метод регулирования в рамках эксперимента и оценить эффективность применения этого метода. Однако для этого потребуются внесение изменений в Федеральный закон от 6 марта 2022 г. № 34-ФЗ «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации» (далее – Закон № 34-ФЗ).

Кроме квотирования выбросов к инструментам их регулирования и поглощения парниковых газов в соответствии с Законом № 34-ФЗ отнесены также «экономические и финансовые механизмы, стимулирующие сокращение выбросов парниковых газов и увеличение их поглощения и подготовку, утверждение и реализацию программы проведения эксперимента». Финансовые механизмы, стимулирующие сокращение выбросов, не раскрыты, что не позволяет определить, какие именно механизмы будут апробированы в рамках эксперимента.

Определение цены на углерод, согласно Минэкономразвития России, начнется с проработки концепции ценообразования в 2026 г. При этом

²⁰ См.: National and sub-national policies and institutions / N. K. Dubash, C. Mitchell, E. L. Boasson [et al.] // Climate Change 2022 : Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. P. 1355–1450.

вопрос о форме платы за выбросы – в виде налога или системы торговли квотами – пока остается открытым.

Каждый из этих инструментов углеродного регулирования имеет свои преимущества и недостатки. Научная дискуссия по поводу их эффективности длится достаточно долго²¹. Считается, что углеродный налог легче администрируется, но не ориентирован на конкретную цель сокращения выбросов. В свою очередь квотирование выбросов позволяет рассчитать размер допустимых квот, исходя из конкретной цели, но является более дорогим и сложным в управлении механизмом. Кроме этого, нет четких свидетельств того, что плата за выбросы гарантирует их сокращение²². В целом экономические методы не ограничивают эмитентов в выборе того, каким образом сокращать выбросы, но лишь фиксирует, что компании обязаны будут оплатить единицу выбросов, если ее не удастся избежать. Однако заинтересованность в сокращении выбросов будет иметь место до тех пор, пока стоимость сокращения ниже выплачиваемого налога или разрешений на выбросы. После этого – выгоднее осуществлять плату²³. Оценить сокращение выбросов за счет конкретного механизма может быть сложно из-за влияния дублирующих друг друга стратегий: на сокращение выбросов влияют иные программы развития, а также цены на ископаемое топливо, изменения налогов на ископаемое топливо и другие факторы²⁴.

Любая форма платы за выбросы углерода предполагает какую-то конечную цель. Ключевой критерий при выборе инструментов регулирования – это минимизация издержек достижения данной цели²⁵. Именно с выбора цели, а не инструмента необходимо начинать дискуссию о регулировании выбросов в России. В настоящий момент существует три количествен-

²¹ National and Sub-national Policies and Institutions / E. Somanathan, T. Sterner, T. Sugiyama [et al.] // Climate Change 2014 : Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, United Kingdom and New York. P. 1167.

²² См.: Jessica F. Green. Environ. Res. URL: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/abdae9>

²³ См.: Макаров И. А., Степанов И. А. Указ. соч.

²⁴ National and Sub-national Policies and Institutions. P. 1385.

²⁵ См.: Макаров И. А., Степанов И. А. Указ. соч.

ных ориентира климатической политики России: 1) цель, указанная в рамках национально определяемого вклада Парижского соглашения – к 2030 г. ограничить выбросы на уровне 75–80 % от объема 1990 г. «при условии максимально возможного учета поглощающей способности лесов»²⁶; 2) цель, отраженная в Стратегии низкоуглеродного развития России – сократить примерно на 14 % выбросы к 2050 г. от уровня 2019 г.²⁷ и 3) зафиксированная в обновленной Климатической доктрине РФ цель достичь углеродной нейтральности в стране не позднее 2060 г.²⁸

При выборе цели углеродного регулирования предпочтительно ориентироваться на долгосрочную перспективу – достижение углеродной нейтральности, что также является и важной политической целью. Затем необходимо оценить вклад всех реализуемых и запланированных к реализации на федеральном и региональном уровнях программ энергосбережения, газификации, развития чистого транспорта, возобновляемой и атомной энергетики, вторичного использования отходов и т. д., результатами которых будет сокращение выбросов парниковых газов, и обсуждать целесообразность платы за выбросы необходимо только в отношении оставшейся части.

Результаты Сахалинского эксперимента будут полезными, если будут четко определены показатели и критерии оценки результата. Пока этого нет. С учетом предусмотренных Законом № 34 различных вариантов платы за углерод необходимо провести анализ применения на практике каждого из вариантов и только после этого прорабатывать предложения о возможных формах платы.

²⁶ См.: Определяемый на национальном уровне вклад Российской Федерации. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/NDC_RF_ru.pdf (дата обращения: 14.02.2024).

²⁷ Об утверждении стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года : распоряжение Правительства РФ от 29 октября 2021 г. № 3052-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁸ Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации : указ Президента РФ от 26 октября 2023 г. № 812. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Кроме этого, необходимо изучить готовность общества и бизнеса к дополнительной финансовой нагрузке, технологические возможности декарбонизации, принять решение о целевом назначении собранных средств. Законом № 34-ФЗ (ст. 8) предусматривается «окрашивание» поступающей в бюджет субъекта Российской Федерации платы за превышение квоты, т. е. ее использование для финансирования мероприятий, направленных на сокращение выбросов парниковых газов и увеличение их поглощения, на развитие научно-исследовательской деятельности в области создания (развития) технологий сокращения выбросов парниковых газов и увеличения их поглощения. Однако практики применения этой нормы пока нет. В мире также известна концепция углеродного регулирования, не влияющего на доход, когда введение платы за выбросы углерода сопровождаются уменьшением или отменой какого-либо иного налога²⁹.

Библиографический список

Виноградов В. А., Солдатова Л. В. Реализация принципа «загрязнитель платит» : сравнительно-правовой аспект // Правоприменение. 2019. № 4. С. 43.

Гершиноква Д. А. Углеродный налог : готово ли общество к новой реальности? // Эковестник. № 1. 2021. С. 43.

Завершинский А. Н., Можаров А. В., Рязанов А. В. Анализ административно-экономических мер по регулированию выбросов парниковых газов на территории Российской Федерации в сравнении с мировым опытом // МНИЖ. 2022. № 12 (126). DOI: <https://doi.org/10.23670/IRJ.2022.126.93>

Клейменова М. О. Налоговое право : учеб. пособие. М., 2013. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Корытцев М. А., Морозов С. А. Системы торговли квотами на выбросы парниковых газов : анализ международного опыта и перспективы применения в России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2023. №1. С. 89.

Макаров И. А., Степанов И. А. Углеродное регулирование : варианты и вызовы для России // Вестник Моск. ун-та. Серия 6. Экономика. 2017. № 6. С. 4.

²⁹ См.: Revenue-Neutral Carbon Tax. Canada. <https://unfccc.int/climate-action/momentum-for-change/financing-for-climate-friendly/revenue-neutral-carbon-tax> (дата обращения: 14.02.2024).

Попова Ю. Ю. К вопросу о конституционной обязанности платить фискальные сборы неналогового характера // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 8. С. 420.

National and sub-national policies and institutions / N. K. Dubash, C. Mitchell, E. L. Boasson [et al.] // Climate Change 2022 : Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. URL: <https://www.ipcc.ch> (дата обращения: 14.02.2024).

National and sub-national policies and institutions / E. Somanathan, T. Sterner, T. Sugiyama [et al.] // Climate Change 2014 : Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge : Cambridge University Press ; United Kingdom and New York, 2014. URL: <https://www.ipcc.ch> (дата обращения: 14.02.2024).

Jessica F. Green. 2021 Environ. Res. URL: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/abdae9> (дата обращения: 14.02.2024).

Омский государственный университет имени Ф. М. Достоевского

Гершинкова Д. А., соискатель юридического факультета

E-mail: gdinara@list.ru

Dostoevsky Omsk State University

Gershinkova D. A., Applicant of the Faculty of Law

E-mail: gdinara@list.ru

ЗНАЧЕНИЕ ГЕОПРОСТРАНСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

А. В. Малык

Воронежский государственный университет

THE IMPORTANCE OF GEOSPATIAL INFORMATION IN THE INVESTIGATION OF CRIMES

A. V. Malyk

Voronezh State University

Аннотация: описываются основные базовые методы определения геолокации (геопозиции) уголовно-релевантного объекта. Подчеркивается значимость геопро пространственной информации для целей уголовного преследования. Анализируется механизм образования геопро пространственной информации на основании виртуальных следов. Предлагается прямое закрепление использования геопро пространственной информации в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации.

Ключевые слова: геопро пространственная информация, геолокация, спутниковая навигация, виртуальные следы, механизм определения местонахождения уголовно-релевантного объекта.

Abstract: the article describes the basic basic methods for determining the geolocation (geo-location) of a criminally relevant object. The importance of geospatial information for the purposes of criminal prosecution is emphasized. The mechanism of geospatial information formation based on virtual traces is analyzed. It is proposed to consolidate the use of geospatial information in the Criminal Procedure Code of the Russian Federation.

Key words: geospatial information, geolocation, satellite navigation, virtual footprints, mechanism for determining the location of a criminally relevant object.

Новые методы и технические средства, применяемые в процессе получения информации, в ходе раскрытия и расследования преступлений, позволяют выявить ранее не существовавшие способы совершения преступлений и ранее не известные следы преступной деятельности. Накопление информации о событии преступления позволяет сделать вывод о механизме совершения преступления и материальной обстановке, а также подготовить информационную базу для выдвижения следственных версий и детального планирования расследования.

При расследовании преступлений центральное значение имеет установление обстоятельств, подлежащих доказыванию. Это обстоятельства места, времени, способа совершения и иные.

Достоверные знания относительно места и времени совершения преступления ускоряют процесс расследования и повышают его эффективность. При расследовании преступлений по различным категориям, в том числе преступлений против личности, может быть установлено, что местом происшествия является территория, на которой отсутствуют ориентиры, необходимые для привязки к местности.

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 73 Уголовно-процессуального кодекса РФ (далее – УПК РФ), место совершения преступления – основное обстоятельство, подлежащее доказыванию в уголовном процессе. При отсутствии ориентиров, необходимых для привязки к местности, следователь должен использовать все возможности для его установления. Пункт 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ гласит, что в противном случае дело может быть возвращено прокурором для дополнительного расследования и устранения недостатков.

Развитие научно-технического прогресса способствует увеличению технико-криминалистического инструментария. Получение криминалистически значимой информации возможно из различных источников.

Событие преступления по отношению к познающему его субъекту – это всегда событие прошлого, но оно находит свое отображение во внешней среде, в настоящем, в виде материальных, идеальных либо виртуальных следов. Поиск информации о событии преступления и преступнике посредством материальных и идеальных следов у следователей доведен до автоматизма. Однако с виртуальными следами все обстоит иначе. Поиск виртуальных следов, цифровых носителей, их надлежащее изъятие, правильная фиксация и безопасное хранение остаются за пределами знаний, навыков и умений следователей, хотя и являются в век цифровых технологий ключевой задачей.

В. А. Мещеряков под виртуальным следом преступления понимает «взаимосвязанный комплекс материально зафиксированной цифровой информации как результат специально организованного выборочного электронно-цифрового отражения фрагментов окружающей действительности в искусственной среде и знаний о формализованной модели, положенной в основу создания этой среды электронно-цифрового отражения»¹. В своем определении ученый не только раскрывает всю сущность виртуального следа, но и указывает его основные характеристики, на которые необходимо обращать внимание следователю при работе с виртуальными следами и их носителями.

Итак, информация, полученная посредством использования навигационных спутниковых систем, представляет собой один из видов виртуальных следов.

Использование навигационных спутниковых систем для решения задач расследования преступлений является актуальным в условиях повсеместной цифровизации направлением, которое открывает новые возможности собирания доказательственной базы. Возможности установления пространственно-временных характеристик события преступления, связанных с использованием геолокации, регулируются

Федеральным законом от 14 февраля 2009 г. № 22-ФЗ «О навигационной деятельности». Согласно ст. 2 этого закона под средствами навигации понимаются технические средства, устройства и системы, предназначенные для формирования навигационных сигналов, передачи, приема, обработки, хранения и визуализации навигационной информации.

Навигационная информация, используемая для целей уголовного процесса, представляет собой два относительно самостоятельных блока.

Первый блок включает ретроспективную фактическую информацию, существующую независимо от органов уголовного преследования, но так или иначе связанную с событием преступления, которая в дальнейшем может быть обнаружена и закреплена в качестве доказательства в соответствии с УПК РФ. В этом блоке содержится вся совокупность информации навигационных спутниковых систем со всего множества сервисов, основанных на позиционировании и использовании возможностей передачи данных в мобильных сетях сотовой связи. Позиционирование, согласно стандарту ISO/IEC 19762-5:2008, представляет собой «...определение географических координат (широты и долготы) того или иного места на Земле».

К данной информации относят: 1) загрузку карт местности; 2) вызов такси или экстренных служб как с указанием, так и без указания точного адреса или местонахождения и т. д.

Второй блок содержит ориентирующую служебную информацию, которая создается непосредственно при производстве следственного действия и способствует отражению и закреплению его хода. Это и указание точных географических координат местности, географической широты, долготы и высоты над уровнем моря, и замеры расстояний до интересующих объектов, и фиксация минимальной, средней и максимальной скорости движения, время нахождения в состоянии неподвижности и другие данные.

Точность таких измерений особенно важна: 1) при совершении преступлений во время движения наземного транспорта, водного или воздушного судна; 2) изменчивости самого места происшествия – строительные объекты, карьеры, места техногенных и природных аварий и катаклизмов; 3) проведении следственных мероприятий за территорией населенного пункта, например, в поле, степи, лесу, пустыне, тундре, а также

¹ Мещеряков В. А. Теоретические основы механизма следообразования в цифровой криминалистике. М., 2022. С. 145.

в акватории крупных водоемов; 4) в населенных пунктах – при проведении следственных мероприятий в парке, лесополосе, на пустыре.

С помощью навигационной информации первого и второго блоков решается ряд тактических задач расследования. Например, Н. Ю. Дусева выделяет следующие: «установление места и обстоятельств совершения преступления; установление фигурантов и возможных свидетелей преступления; розыск лиц; установление средств совершения преступления; установление алиби лица; розыск похищенного»². В. Ю. Кузовлев расширяет этот перечень следующими задачами: «установление факта и времени нахождения лица в определенном месте и маршрута его движения; проверка показаний о месте и времени определенного события; установления длительности нахождения лица в определенном месте; проверка факта совместного нахождения разных лиц»³.

Решение данных задач осуществляется за счет анализа данных картографических приложений, установленных в большинстве современных смартфонов. Такой анализ производят экспертно-криминалистические подразделения органов внутренних дел, криминалистические подразделения Следственного комитета РФ и других правоохранительных органов. Специальная программа извлекает географические координаты из различных источников: мобильных устройств и их карты памяти, контентных данных, а также облачных сервисов, на которых хранятся данные программ геолокации.

Геолокация (англ. *geolocation*) – «это определение реального географического местоположения электронного устройства, например, радиопередатчика, мобильного телефона или компьютера, подключенного к Интернету»⁴. Геолокация обозначает и процесс определения местоположения такого объекта, и само местоположение, установленное таким способом.

² Дусева Н. Ю. Техничко-криминалистические основы использования глобальной навигационной системы в расследовании и предупреждении преступлений : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2015. С. 85.

³ Кузовлев В. Ю. Использование возможностей средств навигации в установлении обстоятельств совершения преступлений // Известия Тул. гос. ун-та. Экономические и юридические науки. 2017. № 4–2. С. 161.

⁴ Резников М. Б. Геолокация в сотовых сетях с использованием трех базовых станций // Труды науч. конф. по радиофизике. Н. Новгород, 2005. С. 202.

Для установления виртуальной природы геопространственной информации, полученной по средствам навигационных спутниковых систем, предлагаем более детально рассмотреть механизм ее формирования.

Определение локации позиции уголовно-релевантного объекта осуществляется с помощью следующих базовых методов:

1) счисления координат – «метод установления местоположения объекта применяется при наличии исходных координат и параметров движения. Осуществляется замер расстояния сигнала»⁵; в зависимости от того, к какой мобильной вышке идет сигнал, определяется позиция пользователя. Каждая мобильная вышка имеет свой идентификатор и радиус действия, поэтому при приеме сигнала автоматически фиксируются данные о примерном расположении. При производстве анализа этих данных и данных сигнала с соседних вышек вычисляются часто повторяющиеся маршруты, такие как «дом – работа», «работа – магазин» и т. д.;

2) трилатерации – «метод установления примерной позиции объекта, используется расположение двух известных мобильных вышек и расстояния между объектом и этими вышками»⁶. Увеличение точности осуществляется за счет анализа сигнала, расстояние которого противоположно его силе, тем самым, измерив время прибытия сигнала, можно определить расстояние до объекта;

3) триангуляции – «метод определения местоположения путем измерения углов между объектом и известными точками»⁷. Как правило, используются три антенны, также измеряется сигнал для уточнения данных. Этот способ также иногда называют GSM-позиционированием, хотя сегодня любой способ позиционирования мобильного телефона так или иначе использует GSM-сеть.

Одним из способом позиционирования с последующей геолокацией является GPS. GPS – *Global Positioning System* – это американская система спутниковой навигации, которая обеспечивает замер расстояния, времени и определяет местоположение во всемирной системе координат.

⁵ Шлемин С. Н. Геолокация в мобильных устройствах // Альманах научных работ молодых ученых Ун-та ИТМО : материалы XLVI науч. и учеб.-метод. конф., Санкт-Петербург, 2017 г. Т. 4. СПб. 2017. С. 268.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

нат WGS 84. Аналоги данной системы: российский – ГЛОНАСС, китайский – Бейдоу, европейский – Галилео и индийский – IRNSS.

ГЛОНАСС представляет собой глобальную навигационную спутниковую систему российского производства.

GPS-система состоит из трех основных сегментов:

- 1) космического – 32 спутника, которые находятся на средней орбите земли;
- 2) управляющего – контролирующие станции управления и мониторинга;
- 3) пользовательского – сами приемники GPS сигнала.

Все 32 спутника передают на нескольких частотах сигнал – уникальный код, который позволяет GPS-приемнику идентифицировать эти сигналы. «Р» код также называют «Р(Y)» или «Y» код. Цель закодированных сигналов – возможность вычисления времени прохождения или времени поступления сигнала от спутника до GPS-навигатора на Земле. Время прохождения, умноженное на скорость света, равно дальности спутника.

Навигационное сообщение содержит данные об орбите спутника, системном времени, общем состоянии системы, а также модель задержки сигналов в ионосфере. Спутниковые сигналы рассчитываются с использованием сверхточных атомных часов.

Навигационные сообщения включают в себя:

- «1) телеметрию – используется для синхронизации данных, уникальна для каждого спутника, не меняется в течение долгого времени;
- 2) синхронслово – 30-битное слово, которое содержит сведения о синхронпараметрах, необходимых для отслеживания C/A и P кодов;
- 3) эфимерис – содержит точные корректировки параметров орбит и часов для каждого спутника, что требуется для точного определения координат. Каждый GPS-спутник передает данные только своего эфимериса с периодичностью 30 с. Эти данные действительны только 30 мин;
- 4) альманах – содержит параметры орбит всех спутников. Каждый спутник передает альманах для всех спутников. Данные альманаха не отличаются большой точностью и действительны несколько месяцев»⁸.

⁸ Ван С., Мин Дж., Йи Б. К. Геолокационные сервисы для мобильных телефонов : технологии и стандарты. США, 2008. 122 с.

Данные, полученные со спутников напрямую, бывают неточны – из-за городских и погодных условий и скорости старта – из-за потери эфимериса и особенно альманаха.

Итак, приемники всех систем GPS принимают сигналы от орбитальных спутников, которые находятся в данный момент в зоне его видимости. Эти сигналы позволяют определить географические координаты места.

У бытовых устройств, оснащенных GPS-приемниками, точность позиционирования составляет десятки метров. На снижение точности сигнала влияет «видимость» GPS-приемника. Количество спутников, которые в нее входят, должно быть четыре и более.

Для более точного позиционирования в большинстве мобильных устройств используется AGPS (*Assisted GPS*) – при невозможности получения данных со спутника телефон получает их из альтернативных источников, например, из GSM-сети. AGPS – самый быстрый и точный способ геолокации на сегодняшний день.

Навигация *in-door* сложнее навигации на местности, так как GPS бесполезен, в связи с чем существует два способа:

- 1) тилатерация на базе Wi-Fi либо Bluetooth передатчиков;
- 2) радиокарта или «цифровые отпечатки» сигналов Wi-Fi либо Bluetooth – Wi-Fi либо Bluetooth точки с заранее измеренными значениями размещаются внутри помещения, местоположение вычисляется путем сравнения измеряемых в реальном времени мощностей сигнала от этих точек.

Определение географических координат с помощью глобальных навигационных спутниковых систем, в том числе географических координат точки на местности, обусловлено установкой специального программного обеспечения.

Таким образом, мы видим, что геолокация, т. е. механизм определения местонахождения уголовно-релевантного объекта с помощью глобальных навигационных спутниковых систем, представляет собой сложный процесс передачи сигналов посредством перечисленных методов и способов вычисления расстояний через определенные формулы и сопоставления географических координат на местности, обусловленный использованием специального программного обеспечения.

Следует отметить, что геолокация по своему механизму образования полностью соответствует характеристикам виртуального следа, выделенным В. А. Мещеряковым: а) представляет собой взаимосвязанный комплекс цифровой информации, содержащий географические координаты, полученные путем улавливания сигналов и вычисления расстояний между объектами; б) является материально зафиксированной, поскольку отображается на различных носителях, таких как мобильные устройства, их карты памяти, контентные данные и облачные сервисы; в) доступна для человеческого восприятия через различные картографические приложения Life360 семейный пеленгатор, Glympse, Локатор мобильных номеров, Моя GPS позиция, KidsControl, Геолокация, Семейный Трекер. GPS локатор, Найти друзей, GeoLocator, Kid security, MeetMe, Myloc – Найти друзей, GPSme – Я и все мои на карте, Где мои дети, Safe365 и др.; г) все эти приложения функционируют в формате специально организованного выборочного электронно-цифрового отражения фрагментов окружающей действительности на основе знаний о формализованной модели.

Стоит отметить, что использование технических средств в ходе расследования преступления нормативно обосновано. Как гласит ч. 6 ст. 164 УПК РФ, при производстве следственных действий могут применяться технические средства и различные способы обнаружения и фиксации следов и вещественных доказательств. Однако конкретное указание на использование средств спутниковой и базовых станций навигации в следственных и иных процессуальных действиях отсутствует, что, на наш взгляд, является причиной отсутствия в арсенале следователя профессионального навигационного оборудования, а также знаний по его использованию. Конечно, это можно восполнить использованием бытовых устройств и знаниями по их применению. Например, навигационными мобильными устройствами, автомобильными или туристическими навигаторами, телефонами или планшетами с GPS-приемником. Но и погрешность данных устройств значительно сильнее, чем, например, у профессионального навигационного оборудования кадастровых инженеров, деятельность которых заключается в определении географических координат с точностью вплоть до пары сантиметров, что зачастую яв-

ляется необходимым для решения целей и задач расследования. Погрешность бытовых устройств может достигать более 5 м. Запуск программы на бытовом устройстве приводит к отображению на экране устройства точки на карте и ее географических координат. Большинство приложений позволяют загрузить целый комплекс карт. Это карты местности разных форматов: топографические, спутниковые, гибридные, карты автодорог и др. Даже если в программе отсутствует карта нужного участка местности, то необходимая точка все равно отображается на экране с определением расстояния до нее, хотя и без сопутствующих объектов. Это означает, что функция определения координат продолжает работать даже при отсутствии в памяти программы необходимых данных.

При отображении навигационной программой карты крупного масштаба точность позиционирования можно проверить путем сравнения точки, отображаемой на устройстве, с реальной местностью.

Криминалистические аппаратно-программные комплексы исследования контента мобильных телефонов, такие как «Мобильный криминалист эксперт», «UFED Touch Logical компании Cellebrite», «CellXtract», «Mobile Field Kit», «MOBILedit! Forensic», «Mobile Phone Examiner Plus (MPE+)», позволяют извлекать и расшифровывать данные, содержащиеся в памяти самих мобильных устройств, для целей криминалистического исследования.

Эти возможности являются общедоступными в связи с тем, что картографические сервисы сейчас присутствуют в стандартном наборе приложений любого смартфона GoogleMaps, TripAdvisor и т. п. С целью получения более точного результата, построения наиболее эффективного маршрута для пользователя используются геоданные мобильных устройств, т. е. сведения об их местоположении в определенный момент времени. Сведения о перемещениях мобильного устройства с функцией геолокации постоянно отправляются на сервера компании – поставщика услуг геолокации и сохраняются либо на серверах, либо непосредственно во встроенной памяти смартфона.

Безусловно, использование средств спутниковой навигации, как и иных технических средств, в ходе производства следственных действий требует соблюдения определенных про-

цессуальных требований: а) лица, участвующие в следственном действии, должны быть предупреждены об их использовании; б) в протокол должны быть внесены записи о модели устройства, о лице, осуществляющем его применение, и полученных результатах.

Необходимость использования спутниковой навигации подтверждается следственной, оперативно-розыскной и экспертной практикой, особенно в условиях затруднительного определения местоположения. Следователю достаточно указать в протоколе следственного действия географические координаты, правильное использование которых обеспечит точную идентификацию и возможность возвращения в осматриваемое место для проведения последующих следственных действий.

При этом следователю необходимо знать особенности системы вычисления и записи координат:

- 1) одна географическая секунда равна 1/60 части минуты либо 1/3600 части градуса;
- 2) она географическая секунда при измерении географической долготы примерно равна 30 м, а при измерении широты – 20 м;
- 3) в благоприятных условиях навигационные устройства могут определять координаты с точностью до одной десятой доли градуса, т. е. погрешность 2–3 м.

Географические координаты записываются в трех форматах:

- 1) в градусах (°) в виде десятичной дроби (DD);
- 2) в градусах (°) и минутах (') с десятичной дробью (ФМ);
- 3) в градусах (°), минутах (') и секундах (") с десятичной дробью (DMS).

Для заполнения процессуальных документов рекомендуется использовать один формат записи координат, например, DD. Использование разных форматов записи может привести участников уголовного процесса к различным точкам на местности, при том, что перевод координат из одного формата в другой осуществить достаточно легко, учитывая, что в одном градусе 60 мин, а в одной минуте – 60 с.

На подготовительном этапе при осуществлении планирования следственных действий с применением систем навигации нужно рассчитывать время с учетом времени, которое уходит на поиск спутников. Оно начинает течь с момен-

та включения устройства, до начала отображения координат может пройти порядка 20 мин. Продолжительность может зависеть от ландшафта местности, погодных условий и других факторов.

Сличение географических координат осуществляется следователем при проверке показаний на месте на предмет соответствия показаний относительно фактического места совершения преступления, оставления следов и т. д., что особенно актуально при самооговоре. Навигационные программы также включают функции компаса, записи пути следования на местности, измерение скорости, что, несомненно, полезно при расследовании преступления.

Востребованность знаний по использованию спутниковых навигационных программ не ограничивается осмотром места происшествия для точной привязки к месту при отсутствии видимых ориентиров. Данные знания могут понадобиться в ходе проверки показаний на месте, проведения следственного эксперимента и в других следственных действиях.

Данные геолокации, полученные с помощью глобальных навигационных систем, в качестве доказательственной информации ускоряют процесс расследования в целом, способствуют проверке следственных версий, установлению маршрутов передвижения и их длительности, построению хронологической последовательности событий, определению даты и точного промежутка времени нахождения объекта в определенном месте.

Таким образом, геопространственная информация обеспечивает правоохранительным органам новые возможности в решении ключевых задач расследования.

Геопространственные данные и данные контента мобильных телефонов, получаемые с помощью криминалистических аппаратно-программных комплексов, нуждаются в процессуальном закреплении в рамках следственного осмотра или иных следственных действий, проводимых с участием специалистов.

Итак, ядром программы геолокации является использование сигналов ГЛОНАСС или GPS-передатчиков, которыми оснащено подавляющее большинство мобильных устройств. Также геолокационные приложения могут использовать сигналы базовых станций мобильной связи для приблизительного определения местоположения абонента.

Геолокация, или определение местонахождения конкретного объекта, представляет собой сложный процесс передачи сигналов посредством перечисленных методов и способов вычисления расстояний через определенные формулы и сопоставления географических координат на местности.

На наш взгляд, геопространственная информация может использоваться в качестве доказательства, например, при установлении цифрового алиби и других обстоятельств. Однако она требует досканального рассмотрения с учетом механизма слеодообразования, всех критериев оценки и возможности ее непредумышленного искажения и даже фальсификации. Существование нового вида электронных доказательств позволило бы разработать не только классификацию данных доказательств, но и практические рекомендации по работе с ними, их изъятию, хранению, проверке и оценке.

Исходя из изложенного, мы видим, что геопространственная информация играет важную роль в раскрытии и расследовании преступлений. Она помогает решить ряд тактических задач, установить обстоятельства, подлежащие доказыванию, сама по себе может иметь доказательственное значение, однако вопрос ее процессуального закрепления остается открытым. Полагаем, это связано со сложной виртуальной природой происхождения, которая затрудняет отнесение геолокации к существующим видам доказательств. В связи с этим считаем необходимым напрямую закрепить в УПК РФ использование геопространственной информации, а именно: дополнить первое предложение ч. 6 ст. 164 УПК РФ «при производстве следственных действий могут применяться технические средства и различные способы обнаружения и фиксации следов преступления и вещественных доказательств...» словами «в том числе средства навигации и информация, полученная путем

использования навигационных спутниковых систем». На наш взгляд, именно прямое указание в нормативно-правовом акте заставит законодателя задуматься о природе происхождения данной информации, которая по своей сущности и механизму формирования является виртуальной и не может быть отнесена к существующим видам доказательств, обусловит разработку новой цифровой парадигмы, приведет к выделению самостоятельного вида электронных доказательств, а также поспособствует оснащению правоохранительных органов профессиональным навигационным оборудованием.

Библиографический список

Ван С., Мин Дж., Йи Б. К. Геолокационные сервисы для мобильных телефонов : технологии и стандарты. США : LG Electronics Mobile research, 2008. 122 с.

Дусева Н. Ю. Техничко-криминалистические основы использования глобальной навигационной системы в расследовании и предупреждении преступлений : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2015. 190 с.

Кузовлев В. Ю. Использование возможностей средств навигации в установлении обстоятельств совершения преступлений // Известия Тул. гос. ун-та. Экономические и юридические науки. 2017. № 4–2. С. 159–165.

Мещеряков В. А. Теоретические основы механизма слеодообразования в цифровой криминалистике. М. : Проспект, 2022. 175 с.

Резников М. Б. Геолокация в сотовых сетях с использованием трех базовых станций // Труды науч. конф. по радиофизике. Н. Новгород : Изд-во НГТУБ, 2005. С. 202–207.

Шлемин С. Н. Геолокация в мобильных устройствах // Альманах научных работ молодых ученых Ун-та ИТМО : материалы XLVI науч. и учеб.-метод. конф., Санкт-Петербург, 2017 г. Т. 4. СПб. : С.-Петерб. нац. исслед. ун-т информ. технологий, механики и оптики, 2017. С. 267–270.

Воронежский государственный университет
Малык А. В., аспирант кафедры криминалистики юридического факультета
E-mail: nastena.malyk.95@mail.ru

Voronezh State University
Malik A. V., Post-graduate Student of the Criminology, Faculty of Law Department
E-mail: nastena.malyk.95@mail.ru

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 e-mail: 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

2024. № 1

Дата выхода в свет 24.05.2024

Ведущий редактор *Е. В. Поликаркина*
Электронная верстка *Н. А. Сегиды*

Формат 60×84/8

Уч.-изд. л. 10,0. Усл. п. л. 11,3. Тираж 50 экз. Заказ 257

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10
Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3