

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; *А. Г. Кудрявцев* – канд. юрид. 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 Ya. Abramchik, Candidate of Legal Sciences, Grodno State University Yanka Kupala (Belarus); Svetlana V. Agievets, Candidate of Legal Sciences, Vitebsk State University named after P. M. Masherov (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); Andrey G. Kudryavtsev, Candidate of Legal 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 (Slavic) 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 4 раза в год

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ, 2024, № 3

СОДЕРЖАНИЕ

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Шаукенов А. Т. Изменения политического строя и правовой системы Казахстана в процессе инкорпорации в состав Российской империи во второй половине XVIII–XIX вв. (часть 1) 5

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Рогачева О. С. Процессуальная форма проверки дискреционных актов в административном судопроизводстве 18

Носова Ю. Б. Частное определение суда как повод для возбуждения дисциплинарного производства в отношении государственных служащих 32

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Красюков А. В. Влияние единого налогового платежа на определение кредитора в налоговом обязательстве 39

Крохина Ю. А. Официальная денежная единица и ее заменители как объекты финансово-правового регулирования 45

Мардасова М. Е. Особенности исполнения обязанности по уплате налоговых платежей 51

ТРУДОВОЕ ПРАВО

Передерин С. В. Трудовой процедурно-процессуальный правовой механизм и судебная практика.. 56

ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Зуева Н. Л. Проблемы компенсационных выплат в социальном обеспечении 72

ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС

Шеменева О. Н. Частные и публичные цели участия прокурора в гражданском судопроизводстве ... 78

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

Кудрявцев А. Г. Нормы Уголовного кодекса Российской Федерации о налоговых преступлениях: анализ истории изменений и дополнений через призму декларируемых целей (часть 2) 85

ИНФОРМАЦИЯ

Информация для авторов 95

PUBLIC LAW REVIEW



First published in 2023 г.
Published quarterly

Scientific Journal, 2024, № 3

CONTENTS

HISTORY OF THE STATE AND LAW

Shaukenov A. T. Changes in the political structure and legal system of Kazakhstan during the process of incorporation into the Russian Empire in the second half of 18th–19th centuries (part 1) 5

ADMINISTRATIVE LAW

Rogacheva O. S. The procedural form of verification of discretionary acts in administrative proceedings 18

Nosova Yu. B. Private decision of the court as a reason for institution of disciplinary proceedings against civil servants 32

FINANCIAL LAW

Krasiukov A. V. The influence of a single tax payment on the definition of a creditor in a tax obligation ... 39

Krokhina Yu. A. The official monetary unit and its substitutes as objects of financial and legal regulation..... 45

Mardasova M. E. Features of the fulfillment of the obligation to pay tax payments 51

LABOR LAW

Perederin S. V. Labor procedural and procedural legal mechanism and judicial practice 56

LAW SOCIAL SECURITY

Zueva N. L. Problems of compensation payments in social security 72

CIVIL PROCEDURE LAW

Shemeneva O. N. Private and public purposes of the prosecutors participation in civil proceedings..... 78

CRIMINAL LAW

Kudryavtsev A. G. Norms of the Criminal Code of the Russian Federation on tax crimes: analysis of the history of changes and additions through the prism of declared goals (part 2) 85

INFORMATION

Requirements to the materials directed to an editorial board of the journal for publication 97

УДК 340.15

ИЗМЕНЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО СТРОЯ И ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ КАЗАХСТАНА В ПРОЦЕССЕ ИНКОРПОРАЦИИ В СОСТАВ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XVIII–XIX ВВ. (ЧАСТЬ 1)

А. Т. Шаукенов

Каспийский общественный университет

CHANGES IN THE POLITICAL STRUCTURE AND LEGAL SYSTEM OF KAZAKHSTAN DURING THE PROCESS OF INCORPORATION INTO THE RUSSIAN EMPIRE IN THE SECOND HALF OF 18TH–19TH CENTURIES (PART 1)

A. T. Shaukenov

Caspian Public University

Аннотация: рассматриваются изменения, которые претерпело казахское общество в различных сферах в процессе инкорпорации в состав Российской империи. Раскрываются особенности статуса ханской власти в казахской степи, специфика властных отношений в обществе кочевников, а также процесс трансформации института ханской власти вплоть до полной ее ликвидации. Выделены причины утраты суверенитета казахских ханств во второй половине XVIII–XIX вв.

Ключевые слова: обычное право, кочевники, суд биев, ликвидация ханской власти, колонизация, капитализм.

Abstract: the article is devoted to the changes that Kazakh society underwent in various spheres during the process of incorporation into the Russian Empire. The work reveals the peculiarities of the status of the khan's power in the Kazakh steppe, the specifics of power relations in the society of nomads, as well as the process of transformation of the institution of khan's power up to its complete liquidation. The author attempted to identify the reasons for the loss of sovereignty of the Kazakh khanates in the second half of the XVIII–XIX centuries.

Key words: Customary law, nomads, court of biys, liquidation of khan power, colonization, capitalism.

Для понимания причин и последствий изменений политического строя и правовой системы казахского общества во второй половине XVIII–XIX вв. необходимо проследить, что предшествовало внедрению новой модели законодательства и как юридические практики укоренились в структурах повседневности кочевого общества.

Введению новой системы законодательства в процессе инкорпорации казахских земель в состав Российской империи предшествовало

накопление, выражаясь языком Л. Альтюссера, действительных детерминаций (связанных с надстройками и обстоятельствами национального и интернационального характера) вокруг экономической детерминации, детерминации в конечном счете¹. Экономические изменения стали предпосылкой к возникновению в степи нового правопорядка.

Однако становление юридической практики и дискурса действительности проходило в рамках пространства, специфическая логика которого была двояко детерминирована. С одной стороны, имел место нарастающий конфликт

компетенций, т. е. такая расстановка сил в присоединяемых территориях, которая определяла характер властных отношений и вектор конкурентной борьбы. С другой стороны – заполнением лакуны (с точки зрения письма), т. е. пространства, регулируемого устной речью обычного права, внутренней логикой писанных актов, текстов, очерчивающих пространство, правовых решений, определяющих координаты линий.

Таким образом, именно анализ экономических изменений и политико-правовых преобразований второй половины XVIII–XIX вв. проясняет многие аспекты трансформации казахского общества в процессе инкорпорации в состав Российской империи.

Особенности властных отношений в кочевом казахском обществе

Власть не располагается только в государственном аппарате и не ограничивается только лишь юридическими формами, она пронизывает все социальное поле и выходит за рамки правовых отношений. Государство со всей совокупностью его институтов является лишь основой целой сети властей. И между этими микро-властями и государственной структурой имеется взаимозависимость. Более того, в самом обществе, как замечает Мишель Фуко, ничего не изменится, если механизмы власти, которые действуют за пределами государственных аппаратов, под ними, рядом с ними, на намного более низком уровне, на уровне обыденном, не будут изменены².

Скованная институциональными и ментальными структурами казахская элита не смогла найти возможности для перехода от реципрокной формы интеграции казахского общества к перераспределительной.

Меры, способствовавшие созданию благоприятных условий для возвышения отдельных ханов, но не менявших сути ханского статуса и не вносивших корректив в политическую структуру кочевников, имели преходящий успех, и через некоторое время центробежные тенденции в казахских жузах набирали силу. Следует заметить, что обычным явлением в казахских ханствах был институт нескольких ханов, который в условиях обширных степных пространств

в сочетании с родоплеменной генеалогической системой позволял быстро реагировать на возникающие проблемы. Политическая система и способы территориальной организации казахокочевников отличались чрезвычайной мобильностью. В данном случае можно говорить о феномене определенного рассредоточения центральной власти, который был необходим и объяснялся кочевой традицией.

В казахском обществе ханы не имели исключительного права определять, что является законным. Рядовые номады, являвшиеся одним из завоеваний кочевой демократии, обладали правом судить, правом говорить правду, правом направлять истину против собственных правителей и принуждать их к восстановлению нарушенного права. Нередки случаи принуждения обществом хана или султана к выполнению различного рода юридических обязательств. Право противопоставлять справедливость, лишнюю опоры на власть, власти, не ведающей справедливости, способствовало утверждению в степи постоянного поиска компромисса. Обычное право казахов – *адат* – всегда оставляло возможность остановить акты возмездия с помощью договора, некоей сделки, компенсирующей сторонам потерю.

Таким образом, утвердившееся в степи обычное право не только закрепляло за кочевыми элитами различного рода права, но и обязывало их к исполнению властных функций, а также в случае совершения ими правонарушений, например, причинения вреда здоровью или имуществу соплеменника, принуждало, как и любого другого номада, к восстановлению нарушенного права. Правовое положение хана лишь подчеркивает, что в политической структуре кочевников хан был первым среди равных.

Политическая история казахской народности со времен ее образования есть история беспрерывной борьбы за суверенитет, за сохранение и расширение пастбищ, за господство над городами Центральной Азии.

В истории казахов были не только междоусобные войны, междоусобные столкновения и набеги, но и военные конфликты с соседними племенами и народами. Разрозненные казахские рода, их непосредственная близость друг к другу, непрерывные столкновения, неуравновешенные и изменчивые отношения сил обязывали оценивать каждое кочевое объединение,

² См.: Фуко М. Интеллектуалы и власть. Избранные политические статьи, выступления и интервью. Ч. 2. М., 2002. С. 167–168.

сравнивать одних с другими, подражать методам соседей и пытаться заменить силу другими типами отношений. Кочевое общество казахов поддерживало свою жизнь не вопреки всем антагонизмам, а благодаря им.

В непростых условиях, сложившихся в Центральной Азии в первой половине XVIII в., казахские ханы пытались сохранить свою независимость и утвердить свои права суверенов через стратегии, которые помогли бы избежать войны.

Начало присоединения Казахстана к Российской империи: от го к шахматам

19 февраля 1731 г. российская императрица Анна Иоанновна подписала две грамоты – хану Абулхаиру и казахским старшинам, – в которых выражала согласие принять казахов (преимущественно Младшего жуза) под протекцию Российской империи на условиях, предложенных Абулхаиром.

Для приведения Абулхаира к присяге царское правительство отправило в казахскую степь специальное посольство во главе с переводчиком Коллегии иностранных дел А. И. Тевкелевым, который 5 октября 1731 г. прибыл в ставку хана Абулхаира в урочище Манитюбе на правом берегу реки Ирғиз.

10 октября 1731 г. на *курултае* (собрании) казахской знати и старшин Младшего жуза в обстановке острого противоборства сторон состоялось подписание Абулхаиром присяги на верность российскому престолу. Вместе с ним присяжные листы аналогичного содержания подписали 30 знатных старшин. С этого юридического акта начался длительный и сложный процесс присоединения казахских земель к Российской империи и постепенного утверждения российского колониального присутствия в Казахстане³.

19 декабря 1731 г. в своих кочевьях на таких же условиях, как и Младший жуз, под протекторат России по примеру Абулхаира вошел хан Среднего жуза Семеке.

28 августа 1740 г. в Орской крепости аналогичным образом поступили хан Среднего и большей части Старшего жузов Аблай и хан

Абулмамбет. К началу сентября 1740 г. под протекторат России вошли 399 представителей Младшего и Среднего жузов. В ноябре 1742 г. клятву на верность России дал хан Барак.

Таким образом, казахские земли формально по собственному волеизъявлению, но фактически при неравноправном положении сторон, вынужденно вошли под протекторат Российской империи, что наложило отпечаток на характер последующих отношений.

Империи создаются, как известно, не только на основе одной лишь силы, но и на основе способности представлять эту силу залогом права и спокойствия: империи всегда рождала присутствующая им способность разрешать конфликты⁴. Россия пришла в евразийские степи как примиритель – снять противоречия и разрешить конфликты кочевых народов. Такая «попечительская» позиция является внутренним существом любой имперской организации, так же, как вполне естественным и органическим процессом для нее, почти что самоцелью, представляется расширение имперской территории с неизбежным уравниванием подчиненных ей народов вплоть до разрушения их национального своеобразия.

Государственно-правовые взаимоотношения Казахстана с Россией после принятия российского подданства в 30–40 гг. XVIII столетия, по мнению А. Н. Таукелева, можно характеризовать не только как протекторатные, но и отношения вассальной зависимости. Критерием такой зависимости, как считает А. Н. Таукелев, являлось, в первую очередь, принятие присяги и клятвы со стороны правителей. Казахские ханы, султаны, знатные старшины, влиятельные батыры не только давали клятву и присягу на верность России, но и предоставляли заложников – *аманатов*. Установление таких отношений предполагало несение целого ряда служб (например, охрана проходящих торговых караванов и взимание дани или подати в пользу Российской империи), а также потерю внешнеполитического суверенитета⁵. Фактически уже к середине 40-х гг. XVIII в. политика царского правительства в казахской степи значительно активизировала

³ История Казахстана в русских источниках XVI–XX веков. Первые историко-этнографические описания казахских земель. Первая половина XIX в. / сост. : И. В. Ерофеева, Б. Т. Жанаева. Алматы, 2007. С. 513–514.

⁴ См.: Исаев И. А. Топос и Номос : пространства правопорядков. М., 2007. С. 21.

⁵ См.: История государства и права Казахской ССР. Ч. 1 / под ред. С. С. Сартаева. Алма-Ата, 1982. С. 88–89.

лась и стала приобретать отчетливо прослеживаемые колониальные черты.

Официальное принятие правителями Младшего и Среднего жузов российского подданства не повлекло за собой моментальных и ощутимых изменений в жизни казахов. Если начало зависимости Казахстана от царской России относится к 30-м гг. XVIII в., то окончательно подчинить себе Казахстан царизм смог только в первой половине XIX в.⁶

Если в течение всего XVIII в. и начала XIX столетия казахи только номинально считались русскими подданными, в действительности были независимы, и что русские, огораживаясь от них крепостями и войсками, сами не могли свободно показываться в казахских степях и проходить через них в туркестанские ханства⁷, то уже в 1830 г. С. Б. Броневский замечает, что у казахов Среднего жуза «воинственный дух в совершенном упадке; слабое вооружение, себялюбие и расчетливость, не согласуется с благом целого, а притом не единомыслие, сделали их безопасными нам соседями, быстро склоняющимися к мирной пастушеской жизни»⁸.

На первоначальном этапе присоединения казахских ханств вопросы внутреннего управления практически не затрагивались, они полностью оставались в ведении самих подданных, но уже в первой трети XIX в. самостоятельность в ведении дел и политическая независимость султанов и биев проявлялась лишь в степи, в отдалении от приграничных с Россией районов.

Попытки налаживания внешних отношений с другими государствами стали ограничиваться устными и письменными внушениями царской администрации о несовместимости этой деятельности казахских ханов с их статусом подданных. Любые попытки ханов к налаживанию международных связей вызывали недовольство со стороны российских чиновников, но, несмотря на это, еще около 20 лет царское правительство не могло предотвратить внешнеполитиче-

ских связей ханов с правителями соседних государств.

Таким образом, путем обязательного утверждения российской короной ханского титула, запрета верховным правителям прямых дипломатических контактов с соседними странами власть казахских правителей была ограничена.

История любого государства есть история власти и государственного аппарата, властвующих и властвования, а суверенитет – это то, что делает государство государством. При этом суверенитет един и неделим. Как отмечают исследователи, нельзя быть суверенным во внутренних делах и не суверенным во внешних, и наоборот⁹. Суверенитет традиционно связывался с персоной суверена, монарх был его воплощением.

В связи с отсутствием у казахов единого правителя (только в экстренных случаях, например, во время войны казахи объединялась под власть одного хана), в виду слабости власти российский чиновничий аппарат успешно стимулировал соперничество кочевой знати. Такие стимулы выражались, замечает И. В. Ерофеева, посредством предоставления равноценной имиджевой (подарки, награды) и институциональной поддержки конкурировавшим между собой за власть лидерам разных родоплеменных группировок номадов¹⁰.

С целью дискредитации ханской власти в среде степняков царским правительством поддерживались наиболее зависимые от российской короны и наименее влиятельные в степи кандидатуры чингизидов (т. е. прямые потомки Чингисхана, имевшие право верховной власти в казахской степи), претендовавших на ханский престол. Напротив, наиболее влиятельные и харизматичные представители степной аристократии насильственно отстранялись от власти либо намеренно игнорировались в контактах с правительством. Настойчивое и последовательное осуществление администрацией такой стратегии привело к возвышению в казахских жузах лишь исполнителей воли царского правитель-

⁶ См.: Бекмаханов Е. Б. Казахстан в 20–40-е годы XIX века. Алма-Ата, 1992. С. 115.

⁷ См.: Макиев А. И. Исторический обзор Туркестана и наступательного движения в него русских. СПб., 1890. С. 104.

⁸ Броневский С. Б. Записки генерал-майора Броневского о киргиз-кайсаках Средней Орды // Отечественные записки. 1830. Июль. № 118. С. 80.

⁹ См.: Иванов В. Теория государства. М., 2010. С. 16.

¹⁰ См.: Ерофеева И. В. Исторический опыт Российского государства по инкорпорации номадов // Феномен кочевничества в истории Евразии. Номадизм и развитие государства: сборник материалов Междунар. науч. конф. (Алматы, 19–20 декабря 2005 г.). Алматы, 2007. С. 102.

ства и создало благоприятные условия для ликвидации института ханской власти.

В отличие от сложившейся в России к концу XVIII в. организованной исполнительной власти, армии и полиции, оснащенной административным и судебным аппаратом, а также слаженно функционирующей бюрократии, свойственные оседло-земледельческому государственному образованию того времени, дискретный, пульсирующий и обратимый характер верховной власти в степи, жестко ограниченная различными кланами и группировками власть верховных правителей, характерные для кочевников социумы, стали проблемой в выстраивании отношений с кочевниками для царского правительства.

В процессе налаживания контактов со степью царское правительство обнаруживало нескольких ханов, властный статус которых был крайне неустойчив. Ни одному хану накануне присоединения Казахстана к России не удавалось установить порядок и утвердить единые законы в степном пространстве. Российское самодержавие не могло найти так называемую точку приложения для осуществления целенаправленного политического давления.

Очень точное описание политических систем оседлых и кочевых народов дают Ж. Делез и Ф. Гваттари. Так, по их мнению, *оседло-земледельческая государственная система представляет собой шахматы*.

Шахматы – игра Государства или двора, в нее играет китайский император. Шахматные фигуры кодированы, они обладают внутренней природой или внутренними свойствами, из коих вытекают их движения, положения и противостояния. Они обладают качествами, конь остается конем, пешка – пешкой, слон – слоном¹¹. Каждая фигура занимает то место и выполняет те функции, которые ей отведены политикой и правом.

Социально-политическая система кочевников диссонирует с критериями оседло-земледельческого государственного устройства. Система кочевников, согласно Ж. Делезу и Ф. Гваттари, более напоминает игру го. Фишки го – это зерна, пастилки, простые арифметические единицы, и у них нет иной функции, кроме как анонимной, коллективной, или функции третьего лица.

¹¹ См.: Делез Ж., Гваттари Ф. Тысяча плато : капитализм и шизофрения. Екатеринбург ; М., 2010. С. 589.

Фишки го суть элементы не субъективной машинной сборки, лишенные внутренних свойств и наделенные лишь положением¹². Если в случае шахмат речь идет о том, чтобы распределяться в закрытом пространстве, а значит, двигаться от одной точки к другой, занимать максимум мест минимальным числом фигур. В го же речь идет о том, чтобы распределяться в открытом пространстве, удерживать его, сохранять возможность появиться в любой точке – движение уже не идет от точки к точке, а становится непрерывным, без цели и направления, без исхода и прибытия. «Гладкое» пространство го противостоит «рифленому» пространству шахмат¹³.

Если при строительстве городов вместе со стенами возводилась жесткая вертикаль власти, путь по которой вымощен по строго расположенным дорогам и коридорам власти, то в степи взор номада упирался лишь в горизонт. Кочевникам претили искусственные ограничения, им не нужны писанные нормы и обнесенный оградой надел земли. Все, что необходимо кочевнику, дано в постоянном движении. Стоило хану осуществить попытку узурпации власти в степи, как тут же нарушался хрупкий баланс интересов различных кланово-корпоративных групп, что приводило к рассеиванию власти.

Слабость ханской власти, ее довольно скудные материально-технические ресурсы, невысокий мобилизационный потенциал и ограниченные правовые prerogatives, не позволявшие степным правителям вполне эффективно противостоять центробежным тенденциям внутри казахских жузов и даже в самих составлявших их родоплеменных коллективах, вызывали и раньше альтернативное стремление самых авторитетных и вместе с тем самых дальновидных казахских ханов (Касым, Есим, Тауке), которые пытались преодолеть сепаратизм старшин-родоначальников и влиятельных султанов за счет более интенсивной апелляции к сложившимся в степи правовым нормам и реанимирования на практике полузабытых, но выгодных для них правил¹⁴.

Помимо структур ханской власти приоритетным объектом влияния становится и кочевой

¹² Там же. С. 590.

¹³ Там же.

¹⁴ См.: Ерофеева И. В. Хан Абулхаир : полководец, правитель и политик. Алматы, 2007. С. 227.

уклад. Так, на первом этапе седентаризация при царизме, по мнению И. Огайон, выражалась в частичном ослаблении кочевой мобильности, но сопровождалась глубокой политической трансформацией, установлением системы колониального господства¹⁵. Подвижный образ жизни казахов остался не решенной проблемой Российской империи.

Для административного аппарата было ясно, что казахами будет легче управлять, если они будут жить в четко определенных административных единицах вместо мобильных стоянок с их домашним скотом¹⁶. Так, в одной из работ П. П. Румянцев задавался вопросом: как прикрепить к месту кочевника, который свободно бродит по необозримым, пустынным степям? А без такого прикрепления невозможна сколько-нибудь прочная власть над ним¹⁷. Для этих целей выстраивалась система укреплений, пикетов, поселений и городов, которые сыграли важную роль в утверждении российского присутствия в казахской степи, в ее охвате административной и фискальной системами.

Кочевой уклад не позволял бюрократии обеспечить монополию на насилие.

Для ликвидации единства казахской степи было принято решение о поэтапном сведении к минимуму власти старой кочевой казахской элиты, ее заменой новыми управленцами. Вследствие такого процесса кочевники из состояния политического единства опустились в дополитическое сообщество.

С целью интеграции казахов в российскую политическую систему также осуществлялись попытки навязатьномадам нормативные установки, присущие для оседло-земледельческих народов. Однако до начала XIX в. российское государство еще не обладало достаточными военно-административными, экономическими и институционально-информационными ресурсами для обеспечения высокой степени интеграции кочевых социумов в административно-политический организм империи. Отсюда вы-

нужденное в течение почти целого века весьма расчетливое и осторожное выстраивание взаимоотношений; эмпирическим методом проб и ошибок постепенно нащупывались наиболее эффективные каналы воздействия на традиционные институты власти кочевых обществ, чтобы в перспективе, по выражению А. И. Тевкелева, «наложить на них узду»¹⁸.

Принимая во внимание принципиальные различия между социально-политической системой империи и кочевого уклада казахского общества, чиновники проявляли сдержанность во взаимоотношениях с элитой кочевников, не оказывая прямого административного давления и избегая открытых военных столкновений. Российское государство прибегало по отношению к казахам к политике косвенного управления, не стремясь в одночасье изменить социополитическую организацию, особенно в ее низших звеньях, а всего лишь довольствуясь их инкапсулизацией в состав империи. Но и такая осторожная политика приводила к трансформации кочевого казахского социума, его спротивлению.

На особенностях построения отношений центра и колонии фокусирует внимание Жюльет Кадио. «Российская империя, – пишет она, – традиционно опиралась на интеграцию нерусских элит и гарантировала народам определенную автономию в административной и культурной сфере. Во второй половине XIX века эта модель, однако, перестала действовать под влиянием централизаторской политики и трудностей, с которыми сталкивались представители некоторых национальностей, стремившиеся к географической и социальной мобильности»¹⁹.

Несмотря на то, что казахская элита поначалу получила широкий спектр прав в сфере управления степью, она так и не стала частью российского дворянства. На территории казахского края утвердилась колониальная система управления со свойственными ей механизмами управления, статусами и условиями эксплуатации. Все казахское население, независимо от происхождения, а также занимаемых должностей, было отнесено к инородцам. И естественно, что для казахской аристократии статус инород-

¹⁵ См.: Огайон И. Седентаризация казахов СССР при Сталине. Коллективизация и социальные изменения (1928–1945 гг.) / пер. с фр. А. Т. Ракишева ; сост. Б. М. Сужиков. Алматы, 2009. С. 21.

¹⁶ См.: Мартин В. Закон и обычаи в степи : казахи среднего жуза и российский колониализм в XIX веке. Алматы, 2009. С. 53.

¹⁷ См.: Румянцев П. П. Киргизский народ в прошлом и настоящем. СПб., 1910. С. 19.

¹⁸ Ерофеева И. В. Хан Абулхаир. С. 97.

¹⁹ Кадио Ж. Лаборатория империи : Россия/СССР, 1860–1940. М., 2010. С. 28.

ца означал инфляцию их социального положения в обществе²⁰.

Казахские султаны и родовичи, утверждал Н. Н. Балкашин, не могут примыкать к русскому дворянству, как прежние татарские мурзы. Особого землевладельческого сословия им образовать нельзя, потому что казахское кочевье признается государственной собственностью. Если же некоторым султанам и родовичам давались чины, дворянские права и земли в потомственное владение, а хан Внутренней орды Чингис пожалован в князья, то все это незначачие исключения²¹.

Итак, по мере вовлечения Казахстана в орбиту колониального господства, характер взаимоотношений казахского общества и российского самодержавия трансформировался от безусловного признания главенства аристократического сословия степи, которому обеспечивалось преимущественное право на занятие государственных должностей и осуществление властных функций, до полной отмены сословных привилегий и генеалогической системы политического доминирования и дальше к предпочтению тех групп кочевого общества, которые оказывали наибольшие услуги российской администрации в усмирении степи и ее реформировании. На этой основе происходило формирование надгрупповых органов власти. Место индивида в системе властного доминирования стало определяться уже не сословной и генеалогической принадлежностью, а его верностью и услугами, способностью привлечь свою группу на службу Российскому государству²². Таким образом, эффективным способом политики инкорпорации казахского населения в состав Российской империи было его социальное уравнивание – постепенная ликвидация привилегий кочевой элиты и последующая

дифференциация казахского общества по новым лекалам.

К середине XIX в. положение тесно связанного родовыми узами кочевника, его статус в кочевом пространстве, кроме культурного, социального и символического (престиж, репутация, имя и т. п.) активов, стал существенным образом зависеть от экономического капитала.

Внедряемые в степь ценности способствовали тому, что экономические связи стали иметь доминирующее значение, внося изменения в другие типы отношений. Поэтапные политико-правовые реформы стимулировали трансформацию отношений базиса и вместе с тем подорвали семейные и родовые формы идентичности кочевников. Высвобождение казахов-кочевников от родоплеменных структур привело к новым формам их эксплуатации, растущий бюрократический аппарат лишал кочевников права на принятие решений даже на локальном уровне.

Пришедшие в казахскую степь элементы капиталистического хозяйствования ввели новые для степи способы извлечения прибыли, освобождали кочевника от патриархальных форм зависимости, но внедряемым механизмам капиталистической формации не удавалось полностью преодолеть традиционный для кочевых народов принцип генеалогического господства. Произошел симбиоз новых форм хозяйствования с традиционной кочевой системой управления.

Внешние факторы и путь к капитализму

Одним из ключевых факторов, осложнявших империи быстрое проникновение и овладение степными просторами, являлись политические и социально-экономические изменения, которые происходили в самой России. Присоединение казахских земель совпало со временем, когда на европейском континенте подвластное монарху абсолютное государство XVIII в. сменилось буржуазным правовым государством XIX в.²³ Такие изменения с некоторым опозданием пришли и в Россию. «Не позволив распаду бесконтрольно идти к неясному концу, – пишет И. Валлерстайн, – аристократия занялась радикальной социоструктурной хирургией с целью сохранить и значительно расширить свои возможности эксплуатировать непосредственных

²⁰ См.: Емельянова Н. М. Интеграция казахского населения степных областей Западно-сибирского генерал-губернаторства в состав Российской империи : дис. ... канд. истор. наук. Омск, 2005. С. 93.

²¹ См.: Балкашин Н. Н. О киргизах и вообще о подвластных России мусульманах. СПб., 1887. С. 30.

²² Масанов Н. Е. Историческая типология государственных структур и проблема их преемственности // Феномен кочевничества в истории Евразии. Номадизм и развитие государства : сборник материалов Междунар. науч. конф. (Алматы, 19–20 декабря 2005 г.). Алматы, 2007. С. 55–56.

²³ См.: Шмитт К. Левиафан в учении о государстве Томаса Гоббса. СПб., 2006. С. 207.

производителей»²⁴. Отныне именно экономический интерес начинает задавать политике государства новое содержание и сообщать ему новые формы рациональности.

Французская буржуазная революция сыграла роль ускорителя развернувшегося ранее процесса формирования государства с бюрократической формой легального господства и капиталистической системой хозяйствования. «Революция оказала стимулирующее воздействие на процессы, которые в других местах осуществились без революционного преобразования политического господства и правовой системы»²⁵.

Изменения на европейском континенте привели к тому, что монархическое государство трансформировалась в правовое, где закон стал техническим средством для калькуляции в применении государственной власти. Право, проникая во все сферы общественных отношений, превращало государство в позитивистскую систему законности, а законность в свою очередь становилась позитивистским способом функционирования бюрократии.

Конец XVIII – начало XIX вв. в России характеризуются рядом важных реформ. Назрела необходимость отделения царской собственности от государственной, что привело к становлению, а в последующем к существенному преобразованию собственно политического порядка публичной власти и ознаменовало приход нового времени.

Разработанный М. М. Сперанским План финансов 1810 г. предлагал изменения в области финансовой деятельности государства, был пронизан буржуазными тенденциями. Описывая во введении текущее положение финансов в Российской империи, существенное превышение расходов над доходами, он отмечал, что все части государственной экономии, вся торговля и промышленность вынуждены страдать от сего положения финансов²⁶. С переходом России к капитализму реформировалось финансовое законодательство.

С конца XVIII в. наступает новая эпоха в налогообложении. К этому времени правила обложения, по мнению И. И. Янжул, успели выработаться, сознание о твердости и постоянстве налогов успело укорениться, понятие о том, что государство имеет законное право требовать от подданных пожертвований в виде налогов, вошло в общее сознание, и мало-помалу образовалось убеждение, что масса разнообразных налогов не только не удовлетворяет своему назначению, но останавливает прогресс промышленного развития и, вредя народному хозяйству, наносит ущерб самому фиску²⁷.

Изменение налоговой системы в период преобразований 60-х гг. XIX в. выразилось главным образом в развитии косвенного обложения, что свидетельствует о постепенном уничтожении натурального хозяйства и установлении господства капиталистических отношений.

В течение первой половины XIX в. приняты новые акты, расширившие гражданские и экономические права крестьян. В 1802 г. Александр I разрешил помещикам ссылать крепостных в Сибирь только по решению суда. В 1807 г. лишил их права отправлять крепостных на каторжные работы, а на следующий год был положен конец аукционам по продаже крепостных. В 1812 г. помещичьим крестьянам дано право торговать любыми товарами, а не только теми, что они сами выращивали или производили. В 1818 г. крестьяне получили право на строительство фабрик.

Следствием реформ стала активная промышленная деятельность крестьян, особенно в сфере текстильного производства. Все более поощрялось развитие торговли, производства и сельского хозяйства.

Если богатства в XVII в. в основном состояли из земельных владений, монет и драгоценностей, которыми люди могли обмениваться, то в XVIII в., как замечает М. Фуко, появляется новая форма богатства, вкладываемого в новый тип уже не денежной материальности. Богатство инвестируется в товары, фонды, машины, мастерские, сырье, в товары, которые надо побыстрее сбыть. И рождение, и развитие, и ускоренное обустройство капитализма будут выражаться в этом новом способе материального инве-

²⁴ Валлерстайн И. Исторический капитализм. Капиталистическая цивилизация. М., 2008. С. 137.

²⁵ Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. Московские лекции и интервью. М., 1995. С. 59.

²⁶ См.: Сперанский М. М. План финансов // У истоков финансового права. М., 1998. С. 35.

²⁷ См.: Янжул И. И. Основные начала финансовой науки : учение о государственных доходах. М., 2002. С. 285–286.

стирования состояния²⁸. Если многие товарные цепи в исторических социальных системах прошлого рассматривались обладателями политической власти как аморальные, то элиты XVIII в. повысили моральную оценку доходных занятий, поскольку ожидали от них социополитических преимуществ²⁹.

Прирост производства и населения, увеличение торгового оборота дали возможность финансировать армию и весь бюрократический аппарат, который наделял государство реальной силой и давал преимущества в отношениях с другими формами организации социума. Царизм все более проявлял заинтересованность в материальном благополучии своих подданных, поскольку они формировали казну. В XIX в. подданные окончательно превращаются в налогоплательщиков. Торговля повсеместно становилась свободной, а одним из способов торговой экспансии в эпоху свободной торговли, как замечает Джон Ричард Хикс, был колониализм³⁰.

В связи со сложностями внутри страны русский капитал искал привлекательные рынки сбыта дешевой продукции, которая не могла конкурировать с западноевропейскими товарами. Территориальное увеличение империи компенсировало потери предпринимателей, расширяя рамки спроса на потребительские товары.

Наиболее заманчивой площадкой для русского капитала представлялась Центральная Азия. Однако нестабильная ситуация в казахских степях, большие опасности при перевозке товара, необходимость руководствоваться торговыми правилами казахских правителей и среднеазиатских ханов удерживали купцов от предпринимательской активности в регионе, заставляя дожидаться победы российской армии, которая вкупе с управленческим аппаратом смогла обеспечить им сверхприбыли.

Некоторые ученые ставили под сомнение, что колониальная экспансия европейских держав, в том числе и России, велась исключительно с целью получения сверхприбылей. Так, например, колониальная экспансия, осуществляемая европейскими державами в XIX в., замеча-

ет Людвиг фон Мизес, вдохновлялась преимущественно соображениями национальной славы и гордости. Французские офицеры, поэты и застольные ораторы – но отнюдь не весь народ – глубоко страдали от комплекса неполноценности, развившегося из-за поражений в битвах при Лейпциге и Ватерлоо, а позднее при Метце и Седане. Они жаждали славы и величия, и эту жажду невозможно было утолить ни в либеральной Европе, ни в Америке, отгородившейся доктриной Монро. Для Луи-Филиппа явилось большим утешением, что его сыновья и генералы смогли снискать лавры в Алжире. В целях восстановления боевого духа армии и флота Третья республика покорила Тунис, Марокко, Мадагаскар и Тонкин. Комплекс неполноценности, вызванный неудачами при Кустоцца и Лисса, привел Италию в Абиссинию, а чтобы компенсировать поражение при Адуде, пришлось взять Триполи³¹.

Относительно завоеваний Центральной Азии российский историк М. А. Терентьев отмечал: «...в войсках наших свирепствовала лихорадка завоеваний; болезнь эта не уступала лечению, так как вперемежку с лекарствами, давались весьма сносные крепительные: чины и ордена. Не только генералы, но и простые поручики бредили завоеваниями. Капитаны, которым вверялась какая-нибудь команда, тот час осуществляли свои мечты. Так можно было быстро шагнуть из поручиков артиллерии в генералы»³².

По мнению А. И. Макшеева, экономические побуждения сопровождали движение русских на Восток, но оно отличалось от завоеваний европейцев, целью которых было лишь обогащение метрополии на счет колонии³³.

На первоначальном этапе инкорпорации казахского края вопрос об экономических выгодах оставался на втором плане. И только с изменениями в самой России, укреплении позиции купцов и промышленников их концентрация в приграничных с Казахстаном областях, а также активная деятельность армии по освое-

²⁸ См.: Фуко М. Указ. соч. С. 120–121.

²⁹ См.: Болтански Л., Кьяпелло Е. Новый дух капитализма. М., 2011. С. 44.

³⁰ См.: Хикс Дж. Р. Теория экономической истории. М., 2006. С. 207.

³¹ См.: Мизес Л. Всемогущее правительство : тотальное государство и тотальная война. Челябинск, 2006. С. 138.

³² См.: Терентьев М. А. Россия и Англия в Средней Азии. СПб., 1875. С. 226.

³³ См.: Макшеев А. И. Путешествия по киргизским степям и Туркестанскому краю. СПб., 1890. С. 44–45.

нию степи открыли доступ к извлечению из колонии сверхдоходов.

При этом необходимо обратить внимание на два важных момента.

Во-первых, капиталистическая система организована таким образом, что самыми эффективными рычагами политического регулирования являются государственные структуры, чье создание само по себе является главнейшим достижением данной системы. Капиталисты всегда полагались на свою способность использовать государственный аппарат в свою пользу всеми возможными методами, а тот в свою очередь использовал рынок в своих целях. Политические и экономические структуры в этой системе неразрывно переплетены. Поэтому в активном проникновении русских войск в Казахстан нельзя видеть лишь политическую подоплеку.

Во-вторых, при капитализме, как отмечает Н. Д. Кондратьев, вовлечение в оборот новых территорий исторически происходит именно в периоды обострения нужды стран старой культуры в новых рынках сбыта и сырья³⁴. Волнообразная активность русской армии в степи совпадает с периодами экономических кризисов в самой России.

Так, первая волна активных действий в степи в 20-е гг. XIX в. связана с затяжным послевоенным экономическим кризисом. Война негативно отразилась на финансах, «она вконец испортила денежное обращение, а это на имперские финансы влияет не меньше, чем на народное хозяйство»³⁵.

Большой хронологический разрыв с момента включения казахских земель в состав Российского государства и распространения на степной территории административно-политической системы империи объясняется не только неоднородностью кочевой и оседло-земледельческих культур, изменениями, которые происходили в самом российском обществе и государственном аппарате, но и неоднозначной геополитической обстановкой.

Успехи России на Ближнем Востоке в 20–30-е гг. XIX в. выразились в заключении Андрианопольского мира и Ункяр-Искелесийского договора 1833 г. Однако при активном противо-

действии Англии правительству Николая I так и не удалось сохранить преобладающее положение в Турции. Следствием неудачной внешней политики по ближневосточному вопросу стала Лондонская конвенция от 13 июля 1841 г., которая фактически аннулировала Ункяр-Искелесийский договор.

Имелись также существенные промахи в торговой политике. В частности в 1815 г. на Венском конгрессе по настоянию Англии Александр I дал согласие на смягчение тарифов. К 1919 г. Россия крайне непропорционально снизила таможенные барьеры, вследствие чего товар, ввозимый из-за границы, вытеснил на российском рынке местную продукцию. Многие предприятия объявили себя банкротами.

В результате либерального таможенного курса наступил промышленный кризис, который был преодолен только в 50-е гг. XIX в., в том числе и за счет активной торговли на своих окраинах. Так, например, 15 октября 1852 г. был отменен таможенный сбор с зерна и муки в случае вывоза их в казахскую степь. Необходимость дополнительных денежных средств для покрытия возраставших государственных расходов вынудило ввести в 1868 г. новый таможенный тариф.

Еще в начале XIX столетия Англия выдвинула свои притязания на то, чтобы, как писал Карл Шмитт, «стать центром мира и из державы, манипулировавшей прежним европейским равновесием, превратиться в опору нового, устанавливающего баланс между крупными мировыми регионами, глобального мирового равновесия»³⁶.

Поскольку новым пространством англо-русского соперничества являлись среднеазиатские ханства, Иран, Афганистан и Индия, в первой половине XIX в. Российская империя активизировала свои действия в казахских степях, которые должны были стать надежным форпостом для дальнейшего развертывания действий русской армии. Помимо европейских держав ощутимую роль в Казахстане играл и Китай.

Таким образом, в связи с глобальным переделом Евразии, существенным отставанием казахского общества в военном, институциональном и технологическом плане степь превратилась в объект перманентного массированного давления извне и территориальных при-

³⁴ См.: Кондратьев Н. Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. М., 2002. С. 383.

³⁵ Боголепов М. И. Финансы, правительство и общественные интересы. М., 2006. С. 216–217.

³⁶ Шмитт К. Номос Земли в праве народов *jus publicum europaeum*. СПб., 2008. С. 326.

тязаний со стороны соседей. Российская империя после социальных преобразований и изменений в работе государственного механизма активизировалась в борьбе за территории и ресурсы.

Цепью городов...

Наиболее эффективным способом обеспечения господства в степи считалось строительство укрепленных пунктов. В 1715 г. образована *Сибирская укрепленная линия*, затем – с возведением крепостей Омской, Железнинской, Ямышевской (1717 г.), Семиплатинской (1718 г.), Усть-Каменогорской (1720 г.) и Петропавловской (1745 г.) – границы линии продвинулись на юг. Таким образом, весь северо-восток Среднего жуза был окружен военными гарнизонами. Младший жуз был охвачен *Оренбургской укрепленной линией* (1736 г.), а с занятием Илецких соляных копей (1754 г.) укрепления даже включились в летние кочевья родов Младшего жуза.

Форсированное строительство линий и отдельных укреплений сопровождалось одновременным насыщением их гарнизонами и созданием вблизи их постоянных казачьих поселений. Это привело к тому, что уже к середине XVIII в. ареал кочевания казахов был опоясан с трех сторон укрепленными линиями общей протяженностью более 6000 километров.

Как замечал М. А. Терентьев, «опыт прежнего времени и неудачи настоящего убедили, что ни султаны правители, ни летучие отряды, ни кротость, ни жестокость, ни дипломатия, ни сила не в состоянии подчинить нам казахов, пока их летовки и зимовки не будут в наших руках»³⁷. В итоге казахам отводили между линиями небольшие клочки земли, где могли расположиться не более 20–25 кибиток, поэтому они вынуждены были уходить далее в глубь степи, где попадали на кочевья других родов, что приводило к конфликтам³⁸.

Колонизационный процесс сопровождался урбанизацией территорий, попавших в зависимость. Колонизаторы расселялись прежде всего в городах, а там, где их еще не было, создавались ими заново. Такие города быстро превращались в крепости, административные центры, места

сосредоточения торговли и промышленности. В этот процесс все сильнее вовлекалось коренное население³⁹. Города являлись военными и административными центрами, задачей которых было наведение нового порядка в степном пространстве. Для оседлых завоевателей они представляли собой цитадель порядка в степном хаосе. В города, словно в воронки водоворота, постепенно вовлекалось и кочевое население.

С расширением линии крепостей и с построением городов казахская степь превращалась в плацдарм для наступления на юг – в Среднюю Азию. Этот вектор активно поддерживался и русским капиталом.

В 40–50-х гг. XIX в. буржуазия стала проявлять исключительную активность на среднеазиатских рынках, добываясь от царского правительства поддержки в развертывании торговли с этими странами⁴⁰.

Внедрение в казахской степи новой административно-территориальной системы привело к дезавуированию племенной организации постарших структур. Осуществление властных функций передислоцировалось от традиционных кочевков во вновь возникшие административно-территориальные образования.

Следует отметить, что завоевания российской армией степного края сопровождалось научными исследованиями: проводились топографические и картографические исследования, изучалась флора и фауна, собирались сведения исторического и этнографического характера, материалы по обычному праву, осуществлялся анализ статистических данных.

Так, в 1851–1852 гг. произведены топографические исследования озера Балхаш. В 1856–1857 гг. П. П. Семенов сделал несколько поездок из форта Верный на озеро Иссык-Куль и в Тянь-Шанские горы. В 1859 г. капитан А. Голубев определил 16 астрономических пунктов, провел многочисленные барометрические и термометрические наблюдения и изложил в нескольких статьях общие географические сведения о казахском крае. В тот же период в крае находился известный собиратель сведений об Азии

³⁷ Терентьев М. А. Указ. соч. С. 13.

³⁸ См.: Шахматов В. Ф. Казахская пастбищно-кочевая община (вопросы образования, эволюции и разложения). Алма-Ата, 1964. С. 39.

³⁹ См.: Лейзерович Е. Е. Социальные и экономические итоги российской колонизации Туркестана. Тель-Авив, 2001. С. 79.

⁴⁰ См.: Погребинский А. П. Очерки истории финансов дореволюционной России (XIX–XX вв.). М., 1954. С. 14.

М. И. Венюков, который написал много статей о Туркестанском крае⁴¹.

Армия в XVIII – начале XIX вв. воплощала собой технику и науку, выводы которой переносились на все общественное тело, поэтому именно армия была реальной силой и гарантом мира. Благодаря исследованиям о положении населения, уровне его благосостояния, количестве ресурсов, административном и политическом устройстве и т. д. царские агенты устанавливали и приумножали власть империи в степном пространстве.

При строительстве укреплений и административном делении степного пространства разрезались привычные кочевые маршруты, что ощутимо обострило земельный вопрос.

В результате присоединения казахских земель к Российской империи, колонизации многих районов казачеством и крестьянами-переселенцами из западных областей империи возникли новые социально-экономические и политические факторы, под влиянием которых в значительной степени стал изменяться весь хозяйственный уклад жизни казахов⁴². Господствующее и преобладающее скотоводство, как констатировал В. А. Остафьев, с каждым годом уменьшалось с сокращением залежей, степей и пастбищ⁴³.

Таким образом, с момента активного освоения в первой половине XIX в. Российской империей степи в кочевой быт казахов начинает вторгаться инородный элемент, происходит ломка мышления, меняются ценности, образ жизни, трансформируется социально-экономический уклад кочевников, утрачивают силу многие положения адата. Традиционная система управления кочевым социумом отмирает.

Библиографический список

Альтюссер Л. За Маркса. М. : Праксис, 2006. 392 с.

Балкашин Н. Н. О киргизах и вообще о подвластных России мусульманах. СПб. : Тип. Министерства внутренних дел, 1887. 56 с.

⁴¹ См.: Макишеев А. И. Указ соч. С. 137.

⁴² См.: Курылев В. П. Скот, земля, община у кочевых и полукочевых казахов (вторая половина XIX – начало XX в.). СПб., 1998. С. 29–30.

⁴³ См.: Остафьев В. А. Голод в Петропавловском и Кокчетавском уездах Акмолинской области // Юридический вестник. 1892. Т. XI. С. 456.

Бекмаханов Е. Б. Казахстан в 20–40-е годы XIX века. Алма-Ата : Казак Университеті, 1992. 397 с.

Боголепов М. И. Финансы, правительство и общественные интересы. М. : Общество купцов и промышленников России, 2006. 304 с.

Болтански Л., Кьяпелло Э. Новый дух капитализма / пер. с фр. С. Фокина и др. М. : Новое литературное обозрение, 2011. 974 с.

Броневский С. Б. Записки генерал-майора Броневского о киргиз-кайсаках Средней Орды // Отечественные записки. 1830. Апр. – июль. № 118–120. Ч. 41–43.

Валлерстайн И. Исторический капитализм. Капиталистическая цивилизация. М. : Товарищество научных изданий КМК, 2008. 137 с.

Делез Ж., Гваттари Ф. Тысяча плато : капитализм и шизофрения / пер. с фр. и послесл. Я. И. Свирского ; науч. ред. В. Ю. Кузнецов. Екатеринбург : У-Фактория ; М. : Астрель, 2010. 895 с.

Емельянова Н. М. Интеграция казахского населения степных областей Западно-сибирского генерал-губернаторства в состав Российской империи : дис. ... канд. ист. наук. Омск, 2005. 183 с.

Ерофеева И. В. Исторический опыт Российского государства по инкорпорации номадов // Феномен кочевничества в истории Евразии. Номадизм и развитие государства : сборник материалов Междунар. науч. конф. (Алматы, 19–20 декабря 2005 г.). Алматы : Дайк-Пресс, 2007. 204 с.

Ерофеева И. В. Хан Абулхаир : полководец, правитель и политик. Алматы : Дайк-Пресс, 2007. 456 с.

Зиманов С. З. Политический строй Казахстана первой половины XIX века и Букеевское ханство. Алматы : Арыс, 2009. 496 с.

Иванов В. Теория государства. М. : Изд. дом Госун-та Высшей школы экономики, 2010. 288 с.

Исаев И. А. Топос и Номос : пространства право-порядков. М. : Норма, 2007. 416 с.

История государства и права Казахской ССР. Ч. 1 / под ред. С. С. Сартаева. Алма-Ата : Мектеп, 1982. 182 с.

История Казахстана в русских источниках XVI–XX веков. Первые историко-этнографические описания казахских земель. Первая половина XIX в. / сост. : И. В. Ерофеева, Б. Т. Жанаева. Алматы : Дайк-Пресс, 2007. 750 с.

История колонизации Казахстана в 20–60-х годах XIX века / под ред. В. З. Галиева, С. Ф. Мажитова. Алматы : Мектеп, 2009. 328 с.

Кадио Ж. Лаборатория империи : Россия/СССР, 1860–1940. М. : НЛО, 2010. 336 с.

Кондратьев Н. Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. М. : Экономика, 2002. 767 с.

Курылев В. П. Скот, земля, община у кочевых и полукочевых казахов (вторая половина XIX – начало XX в.). СПб. : Петербургкомстат, 1998. 287 с.

Лейзерович Е. Е. Социальные и экономические итоги российской колонизации Туркестана. Тель-Авив, 2001. 269 с.

Луман Н. Социальные системы. Очерк общей теории. СПб. : Наука, 2007. 646 с.

Макшеев А. И. Исторический обзор Туркестана и наступательного движения в него русских. СПб., 1891. 375 с.

Макшеев А. И. Путешествия по киргизским степям и Туркестанскому краю. СПб. : Воен. тип., 1890. 361 с.

Мартин В. Закон и обычаи в степи : казахи среднего жуза и российский колониализм в XIX веке. Алматы : Санат, 2009. 263 с.

Масанов Н. Е. Историческая типология государственных структур и проблема их преемственности // Феномен кочевничества в истории Евразии. Номадизм и развитие государства : сборник материалов Междунар. науч. конф. (Алматы, 19–20 декабря 2005 г.). Алматы : Дайк-Пресс, 2007. 204 с.

Мизес Л. Всемогущее правительство : тотальное государство и тотальная война. Челябинск : Социум, 2006. 462 с.

Огайон И. Седентаризация казахов СССР при Сталине. Коллективизация и социальные изменения (1928–1945 гг.) / пер. с фр. А. Т. Ракишева ; сост. Б. М. Сужиков. Алматы : Санат, 2009. 368 с.

Остафьев В. А. Голод в Петропавловском и Кокчетавском уездах Акмолинской области // Юридический вестник, 1892. Т. XI.

Погребинский А. П. Очерки истории финансов дореволюционной России (XIX–XX вв.). М. : Госфиниздат, 1954. 268 с.

Прутченко С. Сибирские окраины. Областные установления, связанные с Сибирским Учрежде-

нием 1822 г., в строе управления русского государства (историко-юридические очерки). СПб. : Изд. А. С. Суворина, 1899. 407 с.

Румянцев П. П. Киргизский народ в прошлом и настоящем. СПб., 1910. 66 с.

Спаский Г. И. Киргиз-Кайсаки Большой, Средней и Малой орды // Сибирский вестник. 1820. Ч. 9. СПб. : Морская типография, 1820.

Сперанский М. М., Тургенев Н. И., Орлов М. Ф. У истоков финансового права. М. : Статут, 1998. 432 с.

Терентьев М. А. Россия и Англия в Средней Азии. СПб. : Тип. П. П. Меркульева. 1875. 257 с.

Фуко М. Интеллектуалы и власть. Избранные политические статьи, выступления и интервью. Ч. 2. М. : Праксис, 2005. 320 с.

Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. Московские лекции и интервью. М. : Academia, 1995. 252 с.

Хикс Дж. Р. Теория экономической истории. М. : Вопросы экономики, 2006. 300 с.

Шангин И. П. Извлечение из описания экспедиции, бывшей в Киргизскую степь в 1816 году // Сибирский вестник. 1820. Ч. 9. СПб. : Морская типография, 1820.

Шахматов В. Ф. Казахская пастбищно-кочевая община (вопросы образования, эволюции и разложения). Алма-Ата : Изд. Академии АН КазССР. 1964. 208 с.

Шмитт К. Левиафан в учении о государстве Томаса Гоббса. СПб. : Владимир Даль, 2006. 300 с.

Шмитт К. Номос Земли в праве народов *jus publicum eurgaeum*. СПб. : Владимир Даль, 2008. 669 с.

Янжул И. И. Основные начала финансовой науки : учение о государственных доходах. М. : Статут, 2002. 555 с.

Каспийский общественный университет

Шаукенов А. Т., кандидат юридических наук, ассоциированный профессор, управляющий партнер ТОО «Юридическая компания «AXeDan Group»
E-mail: ali_shaukenov@mail.ru

Caspian Public University

Shaukenov A. T., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Managing Partner of Law Firm LLP «Law Firm «AXeDan Group»
E-mail: ali_shaukenov@mail.ru

УДК 342.9

ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ФОРМА ПРОВЕРКИ ДИСКРЕЦИОННЫХ АКТОВ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

О. С. Рогачева

Воронежский государственный университет

THE PROCEDURAL FORM OF VERIFICATION OF DISCRETIONARY ACTS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

O. S. Rogacheva

Voronezh State University

Аннотация: посвящена важной проблеме науки административного и административного процессуального права – оспариванию административных актов, принятых в рамках административной дискреции (усмотрения). Под административными актами понимаются акты индивидуального характера. Поддерживается мнение о том, что необходимо в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации прописать критерии проверки дискреционных актов. Предлагается в судебном решении, в мотивировочной его части, расписывать, почему судья полагает, что публичный орган вышел за пределы административного усмотрения, а не ограничиваться формальной констатацией наличия нарушения его пределов.

Ключевые слова: административное усмотрение, дискреционные полномочия, административный акт, административное судопроизводство, судебное решение.

Abstract: the article is devoted to an important problem of the science of administrative and administrative procedural law – contestation of administrative acts adopted within the framework of administrative discretion. For the purposes of this study, the author understands administrative acts as acts of an individual nature. The author agrees with the expressed point of view that it is necessary to prescribe criteria for checking discretionary acts in the Code of Administrative Procedure. The author believes that the judge in the court decision, in its motivational part, should describe why he believes that the public body has gone beyond the limits of administrative discretion, and not be limited to a formal statement of the existence of a violation of its limits.

Key words: administrative discretion, discretionary powers, administrative act, administrative proceedings, judicial decision.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ)¹ создал обладающую особенностями уникальную процессуальную форму, которая включает в себя «множество институтов с ярко выраженной функцией предотвращения наступления вредных последствий или какого-нибудь ущерба для граждан и организаций; при этом данные ин-

ституты гарантируют эффективную защиту прав граждан и организаций»².

Суды должны обеспечивать судебную защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций. Как справедливо отметил председатель Совета судей Российской Федерации В. В. Момотов, «существование государственной власти и гражданского общества немыслимо без реализации судами миссии

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 25.12.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391 ; 2024. № 1 (ч. I). Ст. 20.

© Рогачева О. С., 2024

² *Старилов М. Ю.* Меры предварительной защиты по административному иску : теория, судебная практика, проблемы, эффективность : монография / Воронеж. гос. ун-т. Воронеж, 2022. С. 33–34.

верховенства права и правосудия. Современный суд, находясь в координатах правового поля, в первую очередь служит обществу и человеку»³. Следует отметить важную роль судебной власти в обеспечении баланса публичных и частных интересов, особенно в период кризисов XXI в., в которых административное усмотрение органов публичной власти⁴ и их должностных лиц становится часто применяемым институтом государственного управления.

Например, в период пандемии увеличилось количество обращений в суд граждан и организаций об оспаривании решений и действий органов публичной власти и их должностных лиц. По мнению Н. А. Бурашниковой, перед судами в то время ставились две основные задачи⁵: 1) обеспечение беспрепятственного доступа к судебной защите и усиление ее оперативности; 2) обеспечение баланса интересов личности и общества при рассмотрении публичных споров, по которым необходимо было проверить законность и соразмерность принимаемых органами публичной власти решений о проведении противоэпидемических мероприятий. Изменчивость и адаптивность публичного права, в первую очередь административного, широкое применение административного усмотрения обуславливают строгий подход к судебной деятельности, которая гарантирует законность и пределы принимаемых управленческих решений. В связи с данным обстоятельством возрастает значение процессуальной формы и ее особенностей.

Дефиниция «процессуальная форма» носит дискуссионный характер и понимается учеными по-разному. В. М. Горшенев под процессуальной формой понимал «совокупность однородных процедурных требований, предъявляемых к

действиям участников процесса и направленных на достижение определенного материального-правового результата»⁶. М. Л. Якуб в содержание процессуальной формы уголовного судопроизводства включал «деятельность органов прокурорского надзора, предварительного расследования и суда по осуществлению возложенных на них функций власти при производстве по уголовным делам, а также участвующих в деле лиц и связанные с этой деятельностью отношения как между органами государства, ведущими производство по делу, так и между этими органами и гражданами, участвующими в деле»⁷.

Н. А. Громошина определяет процессуальную форму как «исторически сложившуюся, атрибутивную, закрепленную законом структурированную систему базовых правил осуществления правосудия в гражданском судопроизводстве в целях защиты прав и законных интересов»⁸.

В своих научных работах по административному праву Д. Н. Бахрах называл совокупность ключевых элементов процессуальной формы ядром процессуального права, тем самым связывая форму с системой процессуальных норм, раскрывающих требования закона, предъявляемые к деятельности участников судебного процесса⁹.

Не вдаваясь в полемику относительно содержания процессуальной формы в юридической литературе, отметим, что она отождествляется учеными или с системой процессуальных норм, устанавливающих особые требования к отправлению правосудия (процессуальная правовая форма), или с определенным порядком отправления правосудия (процессуальная форма). Наиболее релевантной точкой зрения, на наш взгляд, является система процессуальных норм, устанавливающая определенные порядки рассмотрения административных дел. Для целей нашего исследования будем использовать определение М. Ю. Старилова, который под админи-

³ Цит. по: Бурашникова Н. А. Административное судопроизводство в период пандемии коронавирусной инфекции // Публичное право в условиях кризисов XXI века : российский и зарубежный опыт : монография / науч. ред. К. В. Давыдов. М., 2023 С. 148.

⁴ Под органами публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности (ст. 2). (О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039).

⁵ См.: Бурашникова Н. А. Указ. соч. С. 150–154.

⁶ Юридическая процессуальная форма : теория и практика / под общ. ред. П. Е. Недбайло и В. М. Горшенева. М., 1976. С. 17.

⁷ Якуб М. Л. Процессуальная форма в советском уголовном судопроизводстве. М., 1981. С. 17.

⁸ См.: Громошина Н. А. Дифференциация и унификация в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 41.

⁹ См.: Бахрах Д. Н. Административно-процессуальная деятельность государственной администрации // Административное право и процесс. 2009. № 3. С. 2–7.

стративно-процессуальной формой понимает «специальную юридическую конструкцию, включающую принципы, надлежащие порядки и производства, цель которых – обеспечение защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений. Она устанавливает правила рассмотрения и разрешения судами общей юрисдикции административных дел в порядке административного судопроизводства»¹⁰. Правила рассмотрения административных дел о признании незаконными административных актов нуждаются в совершенствовании, особенно в части дискреционных актов, поскольку несовершенство процессуальной формы вызывает множество вопросов и, к сожалению, восполняется судебной практикой.

М. Ю. Старилов выделяет следующие задачи административно-процессуальной формы: «1) обеспечение надлежащего юридического качества отношений в сфере административных и иных публичных правоотношений; 2) предотвращение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений; 3) гарантирование полноценного действия принципа законности в организации и функционировании органов публичной власти, осуществлении полномочий административных органов и их должностных лиц»¹¹.

Административно-процессуальная форма обуславливает специальное действие принципов административного судопроизводства, «включающих в свое содержание особенности формирования и функционирования сферы административных и иных публичных правоотношений, внутри которой: 1) зарождаются административно-правовые споры; 2) проявляются характерные черты реализации административной власти; 3) проявляются негативные результаты действий или бездействия органов публичной власти и их должностных лиц;

4) указанными органами и должностными лицами совершаются административные ошибки; 5) становится очевидным административно-правовое неравенство участников публичных отношений, осложняющее порядок восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов лица; 6) существует риск повышения и превышения значимости административного усмотрения или несоблюдения административных процедур в деятельности органов публичной власти по сравнению с постоянной работой по обеспечению режима законности публично-го управления»¹².

Таким образом, с одной стороны административно-процессуальная форма обусловлена материальными правовыми особенностями сферы административных и иных публичных правоотношений, обязательной необходимостью их учета при установлении порядка разрешения административно-правовых споров, связанных с признанием незаконных действий (бездействия), решений (административных актов) органов публичной администрации. С другой стороны административная процессуальная форма должна быть направлена на укрепление законности и предупреждение нарушений прав, свобод, законных интересов в сфере административных и иных публичных правоотношений. Особую значимость приобретает проблематика пределов (плотности) судебного контроля за административной дискрецией, которая по справедливому замечанию Ю. П. Соловья, практически выпала из поля зрения административно-правового научного сообщества¹³. По мнению П. П. Серкова, в России отсутствуют «всесторонне выверенные универсальные показатели, характеризующие юридическое содержание административного усмотрения как законного, так и незаконного»¹⁴. Вместе с тем критерии определения разумности, справедливости, обоснованности дискреционного акта должны быть сформулированы в действующем законодательстве об административном судопроизводстве и административных процедурах, поскольку способствовали бы эффективному

¹⁰ Старилов М. Ю. Административно-процессуальная форма // Старилов Ю. Н., Махина С. Н., Рогачева О. С. Административное судопроизводство : учеб. пособие ; под ред. Ю. Н. Старилова. М., 2019. С. 64. ; см. также: Старилов М. Ю. Меры предварительной защиты в административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции : дис. канд. юрид. наук. Воронеж, 2020. С. 41–83.

¹¹ Старилов М. Ю. Административно-процессуальная форма. С. 64.

¹² Старилов М. Ю. Меры предварительной защиты по административному иску... С. 45.

¹³ См.: Серков П. П., Соловей Ю. П. Административное усмотрение : вопросы и ответы (ч. 1) // Сибирское юридическое обозрение. 2022. Т. 19, № 4. С. 376.

¹⁴ Там же. С. 377.

решению задач административного судопроизводства и повышения предупреждения совершений правонарушений в публичной сфере.

Административное усмотрение рассматривается в юридической литературе как одно из центральных понятий административного права. Если нормой публичного права предоставляется органу публичного управления или его должностному лицу усмотрение, то предполагается, что указанный орган или должностное лицо имеет определенный диапазон действий (диспозитивное установление возможности совершения действий) для самостоятельного принятия административных дискреционных актов, которые могут быть перепроверены судом. Когда усмотрение касается совершения или не совершения какого-либо действия, поиска ответа на вопрос, с помощью каких мер реагировать органу управления или его должностному лицу, в частности на кризисные ситуации, то мы говорим о праве органа публичного управления или его должностного лица действовать по собственному усмотрению.

М. Д. Загряцков писал: «Современный культурный мир живет в кругу противоречий не только экономических, но и политических. К этим последним относится глубокое противоречие между принципом господства права... и началом “свободного усмотрения”, которое является неизбежным условием административной деятельности современного государства...»¹⁵. По его справедливому замечанию, правильное определение компетенции административного суда приобретает принципиальное значение в правовом государстве и рассматривается как специальное орудие борьбы с произволом администрации. При этом французская и немецкая теории, объясняя вовлечение дискреционных актов в сферу компетенции судов, расширяют границы судебной власти: проверке подлежат распоряжения, не соответствующие цели закона; дискреционные акты рассматриваются на основе общих принципов охраны права¹⁶.

Поскольку административный акт, принятый в рамках административного усмотрения, связан юридическими нормами, он подлежит контролю суда, который также распространяется «...на свободную долю этих актов», поскольку выдвигается утверждение, что актами нарушены субъективные правовые границы усмотрения, каковыми, по мнению французских теоретиков является «соблюдение цели закона», а по толкованию немецких – их «необходимая обоснованность» или «недостаточная заботливость»¹⁷.

Проверка решений, принятых по усмотрению, предусматривается в зарубежном законодательстве, в частности немецком. В Германии административные суды должны уважать свободу действий администрации – поэтому административные решения могут подвергаться судебной проверке только в ограниченном объеме. При судебном контроле решений, принятых по усмотрению административного органа, становится ясно, что требование всеобъемлющей защиты прав должно быть приведено в соответствии с функциональными задачами органов администрации. В соответствии с этим суды в отношении решений, которые основаны на усмотрении, проводят проверку по следующему списку вопросов¹⁸:

- 1) имеются ли фактические предпосылки для предоставления полномочий на усмотрение?
- 2) понимал ли вообще административный орган, что он имеет право действовать по усмотрению при определении правовых последствий или же ошибочно исходил из того, что он якобы обязан принять определенное решение?
- 3) выбрал ли административный орган то правовое последствие, которым он по закону может действительно распоряжаться?
- 4) исходило ли решение административного органа о выборе правового последствия из правительных обстоятельств?
- 5) была ли в достаточной мере учтена цель, с которой предоставлены полномочия на усмотрение, и не руководствовался ли орган администрации соображениями, не имеющими отношения к делу?

¹⁵ Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве // Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 2 / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2004. С. 283.

¹⁶ См.: Там же. С. 278–279.

¹⁷ См.: Там же. С. 278.

¹⁸ См.: Реннерт К. Общая система юрисдикций в Германии и место, система и значение административной юрисдикции // Материалы Междунар. конф. «Административное судопроизводство» (Москва, 7–8 июня 2012 г.). С. 12–13.

б) придерживался ли орган принципа соразмерности при выборе правового последствия, т. е. пригодно ли выбранное им правовое последствие для достижения правовой цели; нет ли в той же мере подходящего, но более умеренного средства; является ли соразмерным соотношение между целью установленного правового последствия и вызванными им обременениями?

Судебная проверка ограничивается именно указанными вопросами; при проверке принятых по усмотрению решений судам запрещено проверять, было ли выбранное органом администрации решение самым лучшим и наиболее целесообразным. Что касается масштаба контроля правомерности, то здесь выработаны четыре возможные группы ошибок: неиспользование права на действие по усмотрению; превышение границ усмотрения; неправильное применение усмотрения (учет не относящихся к делу аспектов); нарушение конституционного права¹⁹.

Модельный закон «Административно-процессуальный кодекс» закрепляет следующее положение: «если орган исполнительной власти уполномочен действовать по своему усмотрению, суд проверяет также, является ли административный акт или отказ в вынесении или невынесение административного акта или совершение или несовершение иного действия противозаконными, так как законные пределы усмотрения были превышены или усмотрение было использовано в порядке, не соответствующем цели данного полномочия. Орган исполнительной власти может дополнить соображения касательно усмотрения также и в ходе процесса в административном суде»²⁰.

Д. М. Чечот совершенно справедливо отмечал: «установление права граждан на обжалование в суде действий *любых* административных органов и их должностных лиц... не может быть осуществлено без установления *обязанности* суда принимать такие жалобы и контролировать

любые действия *любых* административных органов и должностных лиц. В связи с этим не может не возникнуть вопрос о том, могут ли судебные органы, оставаясь органами правосудия, осуществлять подобный тотальный контроль деятельности административных органов»²¹.

Усмотрение – институт государственного управления, имманентно ему присущий, подлежащий ограничению нормами права, и пределы такого ограничения, нарушены они или нет, проверяются судом. По совершенно справедливому замечанию Р. Иеринга, «повсеместный и всеобщий судебный контроль за деятельностью административных органов практически невозможен, так как распространение идеи юстиции на все отрасли государственной деятельности повергло бы государство в состояние оцепенения»²². Особенно отчетливо это проявляется в эпоху кризисов, которые в настоящее время происходят повсеместно, где административное усмотрение органов публичной администрации возрастает.

Сущность правосудия состоит в том, что суд в определенном процессуальном порядке решает вопрос о применении прав к конкретному факту, действию, спору, отношению и в зависимости от решения этого вопроса определяет для участвующих в данном отношении лиц соответствующие правовые последствия²³. Лицо имеет право на обращение в суд с административным иском заявлением, если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность (ст. 4, 218 КАС РФ). Задача суда в административном судопроизводстве принять справедливое решение, защитив одновременно права, свободы, законные интересы личности и охраняемый законом общественный или публичный интерес. В связи с данным обстоятельством решение проблемы определения указанных понятий взаимосвязано с определением пределов административного усмотрения. П. П. Серков совершенно справедливо констатирует отсутствие юридической

¹⁹ См.: Реннерт К. Административно-правовая защита административными судами : особенности немецкого административно-процессуального права, контроль административных действий в Германии // Материалы Междунар. конф. «Административное судопроизводство». С. 59.

²⁰ Административно-процессуальный кодекс : концепция, модельный закон и моделирование. Берлин, 2014. С. 134–135.

²¹ Чечот Д. М. Избранные труды по гражданскому процессу. СПб., 2005. С. 360.

²² Иеринг Р. Цель в праве. СПб., 1881. С. 282.

²³ См.: Строгович М. С. Природа советского уголовного процесса и принцип состязательности. М., 1939. С. 18–19.

детализации соотношения субъективных публичных прав, свобод и законных интересов²⁴. Д. М. Чечот выделял два вида действий по усмотрению. «Действия по контролю за осуществлением гражданами некоторых гражданских, административных и иных прав» составляют первый вид, особенность которых состоит в том, что их «совершение или несвершение существенно затрагивают субъективные права граждан, поэтому определенным образом связано правом и допускает возможность контроля»²⁵. Ко второму виду ученый относил действия органов управления по предоставлению субъективных прав гражданам²⁶. Следует отметить, что сегодня ситуация принципиально не поменялась.

В рамках административного судопроизводства защите подлежат следующие субъективные права граждан: право на участие во власти (избирательные права; право петиций); право на содействие власти, помощь и положительные услуги со стороны государства и др.²⁷

Административное усмотрение и дискреционные полномочия

Рекомендация Совета Европы «О реализации дискреционных полномочий административными властями», принятая 11 марта 1980 г. Комитетом министров, определяет административное усмотрение как «...полномочие, предоставляющее административной власти некоторую степень свободы по отношению к принимаемому решению, управомочивая ее к выбору из нескольких юридически допустимых того, что представляется ей наиболее приемлемым»²⁸.

По мнению Д. М. Чечота, «усмотрение предполагает, что соответствующий орган или должностное лицо действует по своей воле, не свя-

занной при принятии конкретного решения какой-либо нормой. Закон, с одной стороны, уполномочивает орган или должностное лицо на определенное действие, но, с другой стороны, не связывает совершение или несвершение действия с заранее предусмотренными условиями, предоставляя, таким образом, самому органу или должностному лицу решить вопрос о совершении необходимого действия и его содержании... на совершение “действия по усмотрению” орган уполномочен законом»²⁹. А. П. Корнев понимал под административным усмотрением «определенную рамками законодательства известную степень свободы органа в правовом разрешении индивидуального конкретного управленческого дела, которая предоставляется в целях принятия оптимального решения по делу»³⁰.

Ю. П. Соловей дает следующее определение: «под административным усмотрением следует подразумевать выбор публичной администрацией варианта решения управленческого вопроса в форме принятия административного акта (нормативного или индивидуального), соответствующего, по ее мнению, установленным законом требованиям к административным актам, в условиях недостаточной нормативно-правовой определенности целей, оснований, условий, содержания, обстановки, места, объектов (адресатов), субъектов, порядка оформления, процедуры и (или) сроков (времени) принятия административного акта»³¹.

А. Д. Кириллова полагает, что «административное усмотрение следует рассматривать как специальное право, которое может использоваться в процессе правоприменительной деятельности в рамках осуществления функций

²⁴ См.: Серков П. П., Соловей Ю. П. Административное усмотрение : вопросы и ответы (ч. 1). С. 379.

²⁵ Чечот Д. М. Указ. соч. С. 364.

²⁶ Там же. С. 364.

²⁷ См.: Рогачева О. С. Предмет судебной защиты в административном судопроизводстве : субъективные права, законные и публичные интересы (по следам научных трудов профессора Ю. Н. Старилова) // Воронежская школа административного права : четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова ; Воронеж. гос. ун-т. Воронеж, 2023. С. 632.

²⁸ Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities. URL: <https://rm.coe.int/090000168091d5b6> (дата обращения: 05.02.2024).

²⁹ Чечот Д. М. Указ. соч. С. 361.

³⁰ Корнев А. П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 73–74.

³¹ Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России : в 12 т. Т. VIII // Административное право в системе современного российского права : монография / под ред. Р. Л. Хачатурова, А. П. Шергина. М., 2022. С. 434 ; см. также: Соловей Ю. П. Подлежит ли судебной проверке целесообразность дискреционного акта // Ежегодник публичного права 2017 : усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М., 2017. С. 81 ; Серков П. П., Соловей Ю. П. Административное усмотрение : вопросы и ответы (ч. 2) // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 1. С. 10.

органов государственной власти»³². Как право государственного органа административное усмотрение определял и А. Н. Одарченко: «предоставленное законом должностному лицу право самостоятельно и индивидуально определять необходимость, полезность или целесообразность предпринимаемой им меры с точки зрения соответствия или несоответствия ее тем целям, какие имеет в виду применяемый им закон, или если таковые цели не могут быть конкретно определены из самого закона, то с точки зрения соответствия ее общественному интересу вообще»³³.

Действующее законодательство Российской Федерации не упоминает об административном усмотрении (дискреции). Вместе с тем зарубежные нормативные правовые акты содержат определения дискреционных полномочий (усмотрения)³⁴.

Административное усмотрение органа публичного управления ограничено, во-первых, пределами, в которых ему предоставлены дис-

кретционные полномочия, во-вторых, целями и духом законодательства, игнорировать которые должностное лицо органа публичного управления не может: в его сознании общий смысл законодательства неизбежно преломляется как субъективная граница усмотрения, отличающая правовой институт административного усмотрения от произвола.

Административное усмотрение по своей сути носит объективный характер и является важнейшей составляющей эффективности правоприменения³⁵.

Следует согласиться с П. П. Серковым и Ю. П. Соловей, полагающими, что административное усмотрение «представляет собой реальное явление, обладающее естественной динамикой, всегда имеющее место в естественности правовой действительности. В свою очередь такая динамика генерирует соответствующее содержание в естественных чувствах, эмоциях и мотивах»³⁶. Вопрос сегодня заключается не в том, какое дать определение административного усмотрения, а в том, чтобы был принят Федеральный закон «Об административных актах и административных процедурах», в котором были бы сформулированы понятие и процедура принятия дискреционных актов³⁷. Мы под дискреционным актом будем понимать «акт публичной администрации, изданный ею в порядке реализации дискреционных полномочий, т. е. с использованием в той или иной степени собственного усмотрения»³⁸.

Особенности процессуальной формы, выделяемые при рассмотрении административных дел о проверке административных актов, принятых по усмотрению (дискреционных актов)

Идея правового государства, верховенства права тесным образом связана с вопросом об

³² Кириллова А. Д. Дискреционные полномочия в правоприменительной деятельности органов государственной власти // Известия Тул. гос. ун-та. Серия: Экономические и юридические науки. Вып. 2. Ч. II: Юридические науки. Тула, 2017. С. 81–87.

³³ Одарченко А. Н. О пределах административного усмотрения // Право и Жизнь. М., 1925. Книга 6. С. 3–12.

³⁴ Например, дискреционные полномочия – предоставленные законом административному органу либо должностному лицу право выбора одного из возможных решений, соответствующих закону. (Ст. 2.0.7 Закона Азербайджанской Республики «Об административном производстве» от 21 октября 2005 г. // Сборник законодательных актов по административным процедурам. Алматы, 2013. С. 52) ; Дискреционным полномочием является предоставленное законом административному органу право на выбор какого-либо одного из нескольких возможных правомерных решений. (Ст. 6 Закона Республики Армения «Об основах администрирования и административном производстве» от 18 февраля 2004 г. // Там же. С. 85) ; Действие административного органа по усмотрению: если административный орган правомочен действовать по собственному усмотрению, то это право он обязан осуществлять в соответствии с целью предоставленных полномочий и соблюдать установленные законом границы действия по усмотрению. (См.: Закон ФРГ «Об административных процедурах» // Там же. С. 172) ; Дискреционное полномочие – полномочие, предоставляющее административному органу или должностному лицу свободу на основании соблюдения публичных и частных интересов избирать из нескольких соответствующих законодательству решений наиболее приемлемое. (См.: Общий Административный кодекс Грузии от 1999 г.) // Там же. С. 198) ; и др.

³⁵ См.: Купреев С. С. Об административном усмотрении в современном праве // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 8–11.

³⁶ Серков П. П., Соловей Ю. П. Административное усмотрение : вопросы и ответы (ч. 1). С. 381.

³⁷ См.: Давыдов К. В. Административные процедуры : российский и зарубежный опыт : монография / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Новосибирск, 2020. С. 472–513.

³⁸ Соловей Ю. П. Дискреционный характер административного акта как обстоятельство, исключающее судебную проверку его законности // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 4. С. 74.

установлении судебного контроля за деятельностью органов публичной власти. Ю. Н. Старилов, рассуждая об административной правовой политике и поддерживая концепцию верховенства права, ставит вопрос о «заложенном в глубинах самого верховенства права консерватизме – с его требованиями: обеспечивать законное, справедливое, обоснованное и правильное рассмотрение административного дела (административного спора); определять ограничения усмотрения (административного или судебного) пределами установленной дискреции должностных лиц и судей; детерминировать надлежащие процессуальные статусы участников как административных процедур, так и судопроизводства...»³⁹. Из этого можно сделать вывод, что проблема административного усмотрения неразрывно связана с верховенством права, с вопросом укрепления законности; а правосудие и суд олицетворяют господство права. Следовательно, деятельность суда по проверке пределов административного усмотрения в правовом государстве приобретает первостепенное значение.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» говорится о том, что, осуществляя проверку решений, действий (бездействия), судам необходимо исходить из того, что при реализации государственных или иных публичных полномочий наделенные ими органы и лица связаны законом (принцип законности)⁴⁰.

Пленум подчеркивает, что решения, действия (бездействие), затрагивающие права, свободы и законные интересы гражданина, организации, являются законными, если они приняты, совершены (допущено) на основании Конституции Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов, во

исполнение установленных законодательством предписаний (законной цели) и с соблюдением установленных нормативными правовыми актами пределов полномочий, в том числе если нормативным правовым актом органу (лицу) предоставлено право или возможность осуществления полномочий тем или иным образом (усмотрение). Иными словами, первая особенность процессуальной формы, имеющая отношение к обстоятельствам, подлежащим установлению судом, – устанавливает ли административно-правовая норма право или возможность осуществления полномочий тем или иным образом?

Далее Пленум закрепляет, что при этом судам следует иметь в виду, что законность оспариваемых решений, действий (бездействия) нельзя рассматривать лишь как формальное соответствие требованиям правовых норм, поэтому суд далее устанавливает разумность, целесообразность, обоснованность управленческого решения.

В подтверждение сказанного отметим, что в современной административной практике все большее значение начинают играть принципы, охватывающие не только «традиционные» требования законности, но и принципы справедливости, целесообразности, разумности, обоснованности. Таким образом, указанные принципы деятельности административных органов и их должностных лиц охватываются судебным контролем. Причем воздействие это многогранно. С одной стороны, они принуждают суды «расширять» и «углублять» свой контроль (надзор) в отношении управленческих решений публичной администрации, «поднимаясь» над процедурными и прочими нормативными требованиями, а с другой стороны – само это возрастание нетрадиционных регулятивных правовых средств является результатом все более активной роли судебных органов⁴¹.

В подтверждение приведем следующий пример из судебной практики. Согласно п. 28 По-

³⁹ Старилов Ю. Н. Административно-правовая политика 2023 года : востребованность, идеалы, потенциал // Воронежская школа административного права : четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова ; Воронеж. гос. ун-т. Воронеж, 2023. С. 176.

⁴⁰ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

⁴¹ См.: Давыдов К. В. Судебный контроль за дискреционными административными актами : европейский опыт // Современные проблемы административного судопроизводства и административного процесса : материала Всероссийской науч.-практ. онлайн-конф. студентов, аспирантов и молодых ученых / под науч. ред. Ю. Н. Старилова, К. В. Давыдова. Новосибирск : Альфа-Порте, 2015. С. 11.

становления Пленума Верховного Суда РФ от 16 мая 2017 г. № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» суд в течение срока административного надзора на основании заявления органа внутренних дел или поднадзорного лица либо его представителя с учетом сведений, характеризующих личность поднадзорного лица, в том числе о соблюдении им административных ограничений и выполнении предусмотренных Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ (ред. от 06.04.2021) «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» обязанностей и иных заслуживающих внимания обстоятельств, может частично отменить (курсив наш. – О. Р.) административные ограничения (ограничение), а также на основании заявления органа внутренних дел дополнить ранее установленные поднадзорному лицу административные ограничения (ч. 1 и 3 ст. 4)⁴². Дополнение административных ограничений может выражаться как в установлении новых, так и в конкретизации ранее назначенных административных ограничений (например, увеличение количества мест, запрещенных для посещения поднадзорному лицу). В целях соблюдения баланса публичных и частных интересов при рассмотрении дела о дополнении ранее установленных административных ограничений суд вправе установить административные ограничения, на введение которых не указано в заявлении органа внутренних дел, и одновременно принять решение об отмене административных ограничений, о снятии которых не просит административный истец.

Статья 9 КАС РФ *законность и справедливость* при рассмотрении и разрешении судами административных дел обозначены в качестве самостоятельного принципа административного судопроизводства. По сути в содержании данного правового положения можно выделить два фундаментальных принципа, воплощающих в себе гегелевское правило о единстве и борьбе противоположностей, в данном случае формально-юридического начала и слабо формализуемой аксиологической субстанции.

По мнению К. В. Давыдова, «все фундаментальные принципы есть порождение принципов законности (“правомерности”, “верховенства права” и т. д.) и справедливости (разумности, гуманизма, добросовестности и т. п.). В результате их комбинации можно говорить о таких производных общих принципах, как защита законных ожиданий (охрана доверия, правовая стабильность), принцип пропорциональности (соразмерности), принцип равенства (и другие)»⁴³. Данную точку зрения поддерживают и другие ученые. Например, В. С. Цвиль отстаивает позицию, что «справедливость представляет собой изначальную естественную идею социального устройства, поскольку конкретизирующие ее принципы – всего лишь отдельные проявления, действие которых в отрыве друг от друга не всегда будет справедливым. Поэтому справедливость первична, так как является фундаментальным началом, источником и ориентиром других принципов и ценностей»⁴⁴.

Справедливость должна определять «дух» реализации должностными лицами публичной администрации своей компетенции, а гражданами и организациями – своих публичных прав и обязанностей. Решение вопроса о том, какие правила, действия, акты являются справедливыми, разумными и добросовестными, в каждом конкретном случае осуществляется уполномоченным административным органом, также судом с учетом всех обстоятельств дела. Заранее формализовать названные критерии юридически невозможно, действие принципа справедливости по определению подразумевает административное усмотрение уполномоченного органа.

Мы согласны с Ю. А. Тихомировым в том, что усмотрение выступает как волевая сторона проблемы соотношения целесообразности и законности⁴⁵. В. М. Манохин выделял следующие причины возникновения управления по усмотрению: «...администрация является организующей силой в государстве, т. е. создает необходимые условия для жизнедеятельности других

⁴³ Давыдов К. В. Административные процедуры : российский и зарубежный опыт. С. 108.

⁴⁴ Цвиль В. С. Философия справедливости : поиск фундаментальной идеи права. Котлас, 2015. С. 60.

⁴⁵ См.: Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование : теория и практика. М., 2010. С. 153 ; Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 92.

⁴² Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

видов власти – представительной, судебной и иных. Эти условия: территория, здания и сооружения, транспорт, связь, охрана внутренняя и внешняя, техническая и иные виды безопасности и т. д., – все это в руках и ведении исполнительной власти. Решение всех этих вопросов не затрагивает непосредственно управленческую деятельность исполнительной власти и поэтому не требует детального правового регулирования; их исполнение вполне допустимо без правового регулирования. В условиях расширения государственного вмешательства в регулирование социальных отношений, что характерно для многих государств, компетенция исполнительной власти стала всеобъемной (экономика, социальная сфера, безопасность, оборона и т. д.) и необычно дифференцированной. И если к этому добавить присущие исполнительной власти непрерывность и оперативность исполнения своей компетенции, то станет совершенно понятным и очевидным, что придать этой сфере отношений правовую форму практически невозможно, остается часть отношений для дискреционного способа их реализации»⁴⁶.

Целесообразность действия (решения, постановления, распоряжения и т. д.) означает соответствие его определенным целям. Целесообразное действие обеспечивает достижение цели наилучшим (оптимальным) способом. В советской юридической науке «точное соблюдение закона является наивысшей целесообразностью»⁴⁷. В связи с указанным «никакой целесообразности за пределами действующего закона быть не может, всякое законное решение целесообразно, а если решение незаконно – оно нецелесообразно»⁴⁸. Однако нельзя отрицать тот факт, что в рамках закона возможно усмотрение, возможен выбор наиболее целесообразного решения вопроса. Следовательно, суждение о законности решения не может предопределять вывода о его целесообразности.

Таким образом, осуществляя проверку решений, действий (бездействия), судам необходимо

исходить из того, что при реализации государственных или иных публичных полномочий наделенные ими органы и лица связаны законом. Это утверждение создает основу для оценки законности дискреционных актов, поскольку они должны соответствовать законодательству и не противоречить установленным нормам. В данном случае законодатель раскрывает законность как принятую во исполнение установленных законодательством предписаний (законной цели) и с соблюдением установленных нормативными правовыми актами пределов полномочий дискреционного акта. Однако уточняется, что законность оспариваемых решений, действий (бездействия) нельзя рассматривать лишь как формальное соответствие требованиям правовых норм. Таким образом, следует предположить, что законодатель устанавливает, что при оспаривании дискреционного акта следует учитывать контекст правовых норм, устанавливая принципиальную связь между осуществлением публичных полномочий и их законными основаниями, а также не выходить за рамки пределов административного усмотрения.

Задача суда при рассмотрении административных дел состоит в проверке законности и обоснованности решений и действий органов публичной власти. Должен ли суд проверять целесообразность действия или решения органа публичной власти?

В соответствии с п. 62 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36, суд *не осуществляет проверку целесообразности* оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, принимаемых, совершаемых ими в пределах своего усмотрения в соответствии с компетенцией, предоставленной законом или иным нормативным правовым актом⁴⁹.

⁴⁶ Цит. по: Соболева Ю. В. Принцип целесообразности при осуществлении исполнительной власти в трудах Василия Михайловича Манохина и его современное значение // Административное право и процесс. 2023. № 11. С. 18–20.

⁴⁷ Социалистическая законность в советском государственном управлении. М., 1948. С. 57.

⁴⁸ Чечот Д. М. Указ. соч. С. 379.

⁴⁹ О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 (в ред. от 17.12.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Приведем пример из судебной практики. «Несогласие административных истцов с результатами рассмотрения обращения не может повлечь удовлетворения заявленных им требований в рамках административного спора, поскольку это противоречит п. 62 упомянутого Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

Оценка полноты рассмотрения обращения и степени аргументированности ответа не может быть предметом проверки суда в рамках рассмотрения заявления в порядке главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Проверка исполнения решения суда от 21 марта 2013 г., действий конкретных должностных лиц, организаций, привлеченных к выполнению работ по капитальному ремонту, качество выполненных работ, объем не исполненных обязанностей, не является предметом судебного контроля в рамках заявленных административных исковых требований.

Полнота и качество выполнения работ по капитальному ремонту многоквартирного жилого дома является предметом исполнения исполнительных документов, находящихся на принудительном исполнении в УФССП России по Воронежской области и обеспечивается предусмотренным Федеральным законом «Об исполнительном производстве» мерами принудительного исполнения.

Требования административных истцов Васневой Е. Н. и Машковой Л. Д. как взыскателей в исполнительном производстве к законному представителю Администрации городского округа город Воронеж как к должнику не могут быть предметом рассмотрения в рамках, предусмотренных главой 22 КАС РФ.

Обращение считается рассмотренным не только в случае получения результата, на который рассчитывали заявители, при этом без изложения какой-либо конкретной просьбы; несогласие с содержанием и объемом информации в рамках рассмотрения обращения не свидетельствует о незаконности действий (бездействии) административных ответчиков при рассмотрении такого обращения административных истцов»⁵⁰. Приведенный пример демонстрирует, что необходимо в судебном решении, в его мо-

тивировочной части, указывать обстоятельства административного дела, установленные судом (п. 1 ч. 4 ст. 180 КАС РФ), подтверждающие разумность, обоснованность, необходимость принятых дискреционных актов.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 содержится правило, согласно которому судам необходимо проверять, исполнена ли органом или лицом, наделенным публичными полномочиями, при принятии оспариваемого решения, совершении действия (бездействии) обязанность по полной и всесторонней оценке фактических обстоятельств, поддержанию доверия граждан и их объединений к закону и действиям государства, учету требований соразмерности (пропорциональности). Здесь уместно привести правильную, на наш взгляд, точку зрения о тесте на пропорциональность, который включает в себя три критерия: во-первых, средство, предназначенное для достижения цели правительства, должно подходить для достижения этой цели (уместность); во-вторых, из всех подходящих должно быть выбрано то средство, которое в наименьшей степени ограничивает право частного лица (необходимость); в-третьих, ущерб частному лицу от ограничения его права должен быть пропорционален выгоде правительства в отношении достижения поставленной цели (пропорциональность в узком смысле)⁵¹.

В частности, проверяя законность решения, действия (бездействия) по основанию, связанному с несоблюдением требования пропорциональности (соразмерности) и обусловленному этим нарушением прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, судам с учетом всех значимых обстоятельств дела надлежит выяснять, являются ли оспариваемые меры *обоснованными, разумными и необходимыми* (курсив наш. – О. Р.) для достижения *законной цели*, не приводит ли их применение к чрезмерному обременению граждан и организаций.

Положения ч. 9 ст. 226 КАС РФ устанавливают ряд критериев, по которым реализуется проверка и судебный контроль над дискреционными

от 17 июля 2020 г. по делу № 2А-1034/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/i4tVIy1A16Z5/>

⁵¹ См.: Коэн-Элия М., Порат И. Американский метод взвешивания интересов и немецкий тест на пропорциональность: исторические корни // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 3 (82). С. 61.

⁵⁰ Решение Центрального районного суда г. Воронежа № 2А-1034/2020 2А-1034/2020-М-488/2020 М-488/2020

ми актами (нарушение прав, свобод, законных интересов, соблюдение срока обращения в суд, соблюдение требований нормативно правовых актов, соответствие содержания оспариваемого решения). «Суд занимается своим делом – оценивает законность исключительно правоприменительной деятельности, затрагивающей права, свободы и законные интересы граждан»⁵².

Суд, проверяя действие административного органа на предмет, нарушены или нет пределы административного усмотрения, все равно будет возвращаться к вопросу законности, к вопросу о том, нарушены или нет права, свободы и законные интересы. Если мы исходим из того, что административное усмотрение – это возможность выбора в пределах правовой нормы, то применение нормы права, предусматривающей административное усмотрение, будет отражено в судебном решении. Поэтому законность и справедливость как принципы административного судопроизводства идут рядом; а законность и обоснованность судебных решений предполагают, что суд затрагивает так или иначе вопросы целесообразности действий административных органов. Вместе с тем данный процесс познания целесообразности управленческого решения не будет отражен в судебном решении.

Профессор Ю. П. Соловей предлагает суду при проверке правильности осуществления публичной администрацией дискреционных полномочий оценивать, принят ли оспариваемый административный акт с соблюдением цели предоставления соответствующих полномочий, обоснованно, беспристрастно (непредубежденно), добросовестно, разумно (рассудительно), с соблюдением принципа равенства перед законом, пропорционально, с учетом права административного истца на участие в процессе принятия решения, а также своевременно⁵³.

Профессор П. И. Кононов относит к универсальным принципам правового регулирования осуществления административно-публичной

деятельности, подлежащим применению во всех сферах функционирования публичной администрации, принцип правомерного и обоснованного административного усмотрения. По его мнению, существо рассматриваемого принципа состоит в том, что при наличии у административно-публичного субъекта, предусмотренного административно-правовыми (материальными или процессуальными) нормами права принятия административных решений или совершения административных действий по своему усмотрению, подлежат соблюдению следующие правила:

1) принятие административного решения или совершение административного действия по своему усмотрению только в случаях и по вопросам, которые определены соответствующими нормами административного или административно-процессуального права;

2) выбор одного из вариантов административных решений или административных действий только из числа предусмотренных соответствующими административно-правовыми нормами (материальными или процессуальными) либо в случае неопределения таких вариантов, исходя из оценки обстоятельств разрешаемой юридико-фактической ситуации;

3) фактическое и юридическое обоснование выбора одного из вариантов административного решения или административного действия⁵⁴.

Пленум Верховного Суда РФ постановил, что в случаях, когда в соответствии с законодательством органу или лицу, наделенному публичными полномочиями, предоставляется усмотрение при реализации полномочий, суд осуществляет проверку правомерности (обоснованности) реализации усмотрения в отношении граждан, организаций⁵⁵. При этом обоснованность реализации дискреционного полномочия, влекущего действие по усмотрению, предполагает полное и достоверное установление фактических обстоятельств дела, с правильными выводами из установленных обстоятельств. Орган публичной

⁵² Соловей Ю. П. Некоторые вопросы судебного контроля за дискреционными административными актами в РФ // Ежегодник публичного права 2016 : Административный акт. М., 2015. С. 152–171.

⁵³ См.: Соловей Ю. П. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как законодательная основа судебного контроля за реализацией дискреционных полномочий публичной администрации // Административное право и процесс. 2016. № 1. С. 5–10.

⁵⁴ См.: Кононов П. И. Актуальные проблемы административного права : учебник. М., 2023. 314 с.

⁵⁵ О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

власти всегда должен обосновать свое решение или действие, должен его мотивировать, и в этом случае обязательно орган публичной власти «выскажется» и о соответствии действия или решения цели. По мнению Д. М. Чечота, «ставя перед судом задачу проверки законности и обоснованности решения административного органа, мы тем самым ставим перед ним задачу проверки целесообразности решения»⁵⁶.

Осуществление усмотрения, включая выбор возможного варианта поведения, вопреки предусмотренным законом целям либо в нарушение требований соразмерности является основанием для вывода о нарушении пределов усмотрения и для признания оспариваемых решений, действий (бездействия) незаконными.

Библиографический список

- Бахрах Д. Н. Административно-процессуальная деятельность государственной администрации // Административное право и процесс. 2009. № 3. С. 2–7.
- Бурашников Н. А. Административное судопроизводство в период пандемии коронавирусной инфекции // Публичное право в условиях кризисов XXI века : российский и зарубежный опыт : монография / науч. ред. К. В. Давыдов. М. : Проспект, 2023. С. 147–160.
- Громошина Н. А. Дифференциация и унификация в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. 50 с.
- Давыдов К. В. Административные процедуры : российский и зарубежный опыт : монография ; отв. ред. Ю. Н. Стариков. Новосибирск : Академиздат, 2020. С. 472–513.
- Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве // Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 2 / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старикова. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004. С. 225–353.
- Кириллова А. Д. Дискреционные полномочия в правоприменительной деятельности органов государственной власти // Известия Тул. гос. ун-та. Серия: Экономические и юридические науки. Вып. 2. Ч. II: Юридические науки. Тула : Изд-во ТулГУ, 2017. С. 81–87.
- Кононов П. И. Актуальные проблемы административного права : учебник. М. : КНОРУС, 2023. 314 с.
- Рогачева О. С. Предмет судебной защиты в административном судопроизводстве : субъективные права, законные и публичные интересы (по следам научных трудов профессора Ю. Н. Старикова) // Воронежская школа административного права : четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старикова ; Воронежский государственный университет. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2023. С. 625–642.
- Серков П. П., Соловей Ю. П. Административное усмотрение : вопросы и ответы (ч. 1) // Сибирское юридическое обозрение. 2022. Т. 19, № 4. С. 375–383.
- Серков П. П., Соловей Ю. П. Административное усмотрение : вопросы и ответы (ч. 2) // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 1. С. 6–24.
- Серков П. П., Соловей Ю. П. Административное усмотрение : вопросы и ответы (ч. 3) // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 3. С. 224–271.
- Соболева Ю. В. Принцип целесообразности при осуществлении исполнительной власти в трудах Василия Михайловича Манохина и его современное значение // Административное право и процесс. 2023. № 11. С. 18–20.
- Соловей Ю. П. Дискреционный характер административного акта как обстоятельство, исключающее судебную проверку его законности // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 4. С. 74.
- Соловей Ю. П. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как законодательная основа судебного контроля за реализацией дискреционных полномочий публичной администрации // Административное право и процесс. 2016. № 1. С. 5–10.
- Соловей Ю. П. Некоторые вопросы судебного контроля за дискреционными административными актами в РФ // Ежегодник публичного права-2016 : Административный акт. М. : Инфотропик Медиа, 2015. С. 152–171.
- Стариков М. Ю. Административно-процессуальная форма // Стариков Ю. Н., Махина С. Н., Рогачева О. С. Административное судопроизводство : учеб. пособие ; под ред. Ю. Н. Старикова. М. : Норма : ИНФРА-М, 2019. С. 64.
- Стариков М. Ю. Меры предварительной защиты в административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2020. 349 с.
- Стариков М. Ю. Меры предварительной защиты по административному иску : теория, судебная практика, проблемы, эффективность : монография / Воронеж. гос. ун-т. Воронеж, 2022. 308 с.
- Стариков Ю. Н. Административно-правовая политика 2023 года : востребованность, идеалы, потенциал // Воронежская школа административного права : четверть века научного поиска / под

⁵⁶ Чечот Д. М. Указ. соч. С. 380.

ред. Ю. Н. Старилова ; Воронеж. гос. ун-т. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2023. С. 176.

Чечот Д. М. Избранные труды по гражданскому процессу. СПб. : Издательский дом С.-Петерб. гос. ун-та, Изд-во юрид. факультета С.-Петерб. гос. ун-та, 2005. 616 с.

Юридическая процессуальная форма : теория и практика / под общ. ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. М. : Юридическая литература, 1976. 278 с.

Якуб М. Л. Процессуальная форма в советском уголовном судопроизводстве. М. : Юридическая литература, 1981. 144 с.

Воронежский государственный университет
Рогачева О. С., доктор юридических наук, профессор кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: olga_rogacheva@mail.ru

Voronezh State University
Rogacheva O. S., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

E-mail: olga_rogacheva@mail.ru

ЧАСТНОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ СУДА КАК ПОВОД ДЛЯ ВОЗБУЖДЕНИЯ ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРОИЗВОДСТВА В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Ю. Б. Носова

Воронежский государственный университет

PRIVATE DECISION OF THE COURT AS A REASON FOR INSTITUTION OF DISCIPLINARY PROCEEDINGS AGAINST CIVIL SERVANTS

Yu. B. Nosova

Voronezh State University

Аннотация: анализируются различные поводы и основания для возбуждения дисциплинарного производства в отношении государственных служащих. Делается вывод о том, что частное определение суда по административным и гражданским делам, содержащее в себе указание на рассмотрение вопроса о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности, могло бы ограничить чрезмерное административное усмотрение субъекта дисциплинарной власти.

Ключевые слова: дисциплинарное производство, дисциплинарные полномочия, частное определение, административное усмотрение, дисциплинарное усмотрение.

Abstract: various reasons and grounds for initiating disciplinary proceedings against civil servants are analyzed. It is concluded that a private ruling of the court in administrative and civil cases, containing an indication to consider the issue of bringing a civil servant to disciplinary liability, could limit the excessive administrative discretion of the subject of disciplinary power.

Key words: disciplinary proceedings, disciplinary powers, private determination, administrative discretion, disciplinary discretion.

Отечественным служебным законодательством административному усмотрению руководителя государственного служащего предоставлен широкий простор при решении вопросов возбуждения дисциплинарного производства, проведения служебного расследования, рассмотрения дисциплинарного дела, применения дисциплинарного взыскания, его отмены и др. Так, административное усмотрение проявляется прежде всего в том, что решение вопроса о наложении дисциплинарного взыскания – это право, а не обязанность лица, уполномоченного применять меры дисциплинарной ответственности. Формулировки «дисциплинарное взыскание может быть применено», «могут налагаться дисциплинарные взыскания», дублирующие положения Трудового кодекса Российской Феде-

рации, встречаются не только в законодательстве о гражданской службе, но и в законах об иных видах службы (ст. 50 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; ст. 29 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»; ст. 48 Федерального закона от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и пр.). И если в трудовом праве, где преобладают частноправовые начала, а также в практике деятельности организаций, в которых действуют основные принципы менеджмента персонала, усмотрение работодателя при решении вопросов

о применении дисциплинарных взысканий к работникам вполне обоснованно, то в практике государственного управления, тем более в системе государственной службы, подобное самостоятельное решение «на основании полномочий, закрепляемых с использованием неясных юридических позиций»¹ представляет собой «одну из самых высоких степеней административного усмотрения»², которое уже имеет негативный характер.

Как отмечается в литературе, серьезной проблемой дисциплинарного производства является широта пределов усмотрения³ при решении вопроса о возбуждении дисциплинарного производства. Причем на позицию руководителя соответствующего органа могут влиять различные факторы, которые зачастую не носят правового характера, в результате чего некоторые дисциплинарные проступки остаются незамеченными. В целом многие ученые единодушны в формулировании предложений о целесообразности законодательного закрепления положения, которое обязывало бы руководителя в рамках его компетенции возбуждать дисциплинарное производство при наличии повода и фактического основания для его возбуждения⁴. Это в известной степени возведет в принцип неотвратимость дисциплинарной ответственности⁵. Основанием возбуждения дисциплинарного дела должно стать наличие достаточных данных, указывающих на признаки дисциплинарного проступка. Усмотрев в действиях государственного служащего признаки состава дис-

циплинарного проступка, субъект дисциплинарной власти должен будет возбудить дисциплинарное производство. В качестве поводов для возбуждения дисциплинарного дела в служебном законодательстве необходимо предусмотреть непосредственное обнаружение дисциплинарного проступка руководителем (любого уровня) государственного служащего; частное определение суда с указанием на необходимость рассмотрения вопроса о привлечении служащего к дисциплинарной ответственности; требование контрольно-надзорных и иных органов и должностных лиц (прокурора, Счетной палаты и др.) о возбуждении дисциплинарного дела; сообщения других государственных служащих о проступке; сообщения физических и юридических лиц о фактах нарушения их прав и интересов неисполнением или ненадлежащим исполнением служащим его должностных обязанностей; сообщения в средствах массовой информации о фактах неисполнения или ненадлежащего исполнения должностных обязанностей.

Кроме того, необходимо установить ответственность самого субъекта дисциплинарной власти за нарушение обязанности возбуждения дисциплинарного производства в случае обнаружения дисциплинарного проступка. Законодательное закрепление дисциплинарной ответственности руководителя позволит повысить реагируемость такого субъекта на факты совершения дисциплинарных проступков, что в конечном счете положительно скажется на состоянии служебной дисциплины, а также добросовестном выполнении служащими их должностных обязанностей.

Таким образом, несмотря на то, что административное усмотрение имманентно государственному управлению, поскольку «закон не может урегулировать все возможные конкретные управленческие ситуации»⁶, сфера такого усмотрения должна быть законодательно сужена. При привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности лицо, обладающее дисциплинарной властью, должно основываться на четких правовых предписаниях, регулирующих в императивном порядке особенности дисциплинарного производства, а не на собственном видении значимости дисциплинарного проступка, целесообразности

¹ Добробаба М. Б. Административное усмотрение при привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности // Очерки новейшей камералистики. 2007. № 1. С. 16.

² Хазанов С. Д. Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти : некоторые методологические вопросы // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М., 2003. С. 42–43.

³ См.: Мильшин Ю. Н. К вопросу о пределах административного усмотрения субъектами разрешительной системы // Вестник Саратов. юрид. академии. 2013. № 6 (95). С. 52–56.

⁴ См., например: Мильшин Ю. Н. Дискреционные полномочия должностных лиц при привлечении к дисциплинарной ответственности // Административное право и процесс. 2021. № 11. С. 49–51.

⁵ См.: Носова Ю. Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации : монография. Воронеж, 2011. С. 59.

⁶ Добробаба М. Б. Указ. соч. С. 16.

применения дисциплинарных взысканий и тем более не на личных симпатиях и предпочтениях, руководствуясь лишь своим правосознанием и уровнем правовой культуры.

Думается, что одним из действенных способов преодоления негативных последствий административного усмотрения в области применения дисциплинарной ответственности государственных служащих могло бы стать частное определение суда, содержащее в себе указание на рассмотрение вопроса о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности.

Говоря о нормативной основе вынесения судом частного определения, необходимо отметить, что процессуальные кодексы содержат схожие положения о возможности вынесения судом частного определения при выявлении случаев нарушения законности (ст. 200 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), ст. 226 Гражданского процессуального кодекса РФ, ст. 188.1 Арбитражного процессуального кодекса РФ).

В контексте исследуемого вопроса о дисциплинарной ответственности для нас в большей степени интерес представляют возможности вынесения частного определения при рассмотрении административных дел как тех дел, разрешение которых позволяет выявить нарушения в деятельности публичной администрации, и в меньшей степени – при разрешении гражданских дел по спорам с органами государственной власти, а также дел, связанных с оспариванием ненормативных правовых актов в арбитражных судах.

Главное суждение заключается в том, что при рассмотрении таких дел суд может прийти к выводу о том, что в действиях конкретного государственного служащего, чьи действия, решения оспариваются, содержатся признаки дисциплинарного проступка, и на этом основании посчитать целесообразным вынести частное определение о рассмотрении вопроса о привлечении его к дисциплинарной ответственности.

Конечно, аргументами против такого предложения может быть тезис о недопустимости вмешательства одной ветви власти – судебной – в деятельность другой – исполнительной. Очевидно, суд не должен подменять исполнительный орган или помогать кому бы то ни было в

реализации их полномочий, выполняя не свойственную правосудию функцию.

Сами судьи, к слову сказать, весьма скептически относятся к такой идее. Это подтверждается и статистикой вынесения судами частных определений. Так, согласно информации Судебного департамента РФ при Верховном Суде, в первом полугодии 2023 г. по гражданским делам было вынесено всего 2640 частных определений (из них в отношении государственных органов – 107), по административным делам – 1113 таких актов, а арбитражными судами по делам об оспаривании ненормативных актов – всего 5⁷.

Кроме того, вполне объяснимо нежелание судей, с учетом их нагрузки, возлагать на себя подготовку еще одного акта – частного определения, и еще и контролировать его исполнение. Многие судьи, рассматривающие административные дела, говорят о чрезмерной нагрузке, в силу чего не находят времени и возможности выносить «факультативный», «необязательный» процессуальный акт, ограничиваясь решением по существу административного спора. При этом в целом они разделяют точку зрения относительно положительного воздействия института частного определения на укрепление законности в сфере публичного управления⁸.

Вполне очевиден ответ на вопрос: «Кто, если не суд, особенно при разрешении административных дел, выявивший нарушение в деятельности государственных служащих, опосредующей принятие решений органами публичной власти, может обеспечить достижение задачи административного судопроизводства по укреплению законности и предупреждению нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений и способствовать достижению целей привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности, в числе которых могут быть названы соблюдение служащими служебной дисциплины, предупреждение неисполнения или ненадлежащего исполнения служащими своих должностных обязанностей? Здесь мы можем обратить внимание на частичное совпадение задачи административного судопроизводства и цели применения

⁷ <http://www.cdep.ru/index.php?id=79>

⁸ См.: Орлов А. В. К вопросу об обязательности вынесения судом частного определения при выявлении нарушения законности в ходе административного судопроизводства // Рос. юстиция. 2017. № 1. С. 70–72.

дисциплинарных взысканий к служащим в правоохранительном и предупредительном смыслах.

По меткому замечанию А. В. Орлова, прямое формулирование и закрепление данной задачи в тексте КАС РФ следует отметить как положительный момент, так как сама по себе судебная административно-процессуальная форма, «срабатывающая» при нарушении субъективного публичного права, бессильна, если нарушения повторяются вновь и вновь – тогда суды работают «сами на себя», будучи вынуждены рассматривать одни и те же административные дела⁹. Также можно согласиться со справедливым мнением А. В. Мартынова о том, что административное судопроизводство должно в целом позитивно влиять на государственное управление, так как оно является важным механизмом ограничения административного произвола и чрезмерного бюрократизма. Одним из важных механизмов такого воздействия, по мнению автора, является частное определение¹⁰.

Безусловно, частное определение предписывающего характера не может предрешать вопросы достаточности оснований, форм, видов, степени, размера ответственности лица, а равно аналогичных мер принуждения¹¹. Частное определение суда – это не всегда категоричное мнение об имеющемся нарушении закона. Суд не наделен компетенцией по констатации события правонарушения в процедурах гражданского судопроизводства, поскольку это не составляет предмет последнего. Частное определение – это средство обратить внимание на возможное нарушение¹².

При этом в литературе высказывается мнение о том, что отказ органа в применении мер ответственности и иных мер принуждения по

частному определению не может быть квалифицирован как неисполнение частного определения, поскольку иное означало бы неосновательное вторжение суда в компетенцию иных органов. Вместе с тем отказ в применении мер ответственности или иных мер принуждения должен быть мотивирован административным органом в отдельном правоприменительном акте, при этом подобный акт может явиться объектом судебной проверки при оценке судом исполнения частного определения. Его незаконность и (или) необоснованность, включая недостаточную мотивированность, могут послужить основанием для вывода о непринятии мер по частному определению¹³.

Что касается опасений относительно того, что суды должны выполнять некую несвойственную им роль субъекта дисциплинарного обвинения, следует, конечно, оговориться, что компетенцию суда по самостоятельному решению вопроса о необходимости и целесообразности вынесения частного определения не должны затронуть изменения. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, приведенное законоположение, закрепляющее возможность вынесения судом частных определений, направленных на устранение нарушений законности, не предполагает произвольного применения; установленное данной нормой право суда вынести частное определение при выявлении случаев нарушения законности вытекает из принципа самостоятельности и независимости судебной власти; при рассмотрении вопроса о необходимости вынесения частного определения суд оценивает в совокупности все обстоятельства дела, исходя из задачи административного судопроизводства укрепления законности и предупреждения нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений (определения Конституционного Суда РФ от 26 марта 2019 г. № 829-О, от 24 октября 2019 г. № 2926-О).

Суды общей юрисдикции, отказывая в удовлетворении ходатайств лиц, участвующих в деле, о вынесении частного определения, а также рассматривая жалобы на отказ нижестоящих судов вынести такое частное определение, активно

⁹ См.: Орлов А. В. Превентивная функция административного судопроизводства // Рос. судья. 2016. № 9. С. 22–24.

¹⁰ См.: Мартынов А. В. Роль и значение административного судопроизводства в обеспечении качества современного государственного управления // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 50.

¹¹ См.: Афтахова А. В. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РФ (3-е изд., перераб. и доп.) / под общ. ред. Л. В. Тумановой. М., 2020. С. 211.

¹² См.: Юдин А. В. Гражданское судопроизводство и противодействие нарушениям финансовой дисциплины (к вопросу об участии органов Росфинмониторинга в гражданском и арбитражном процессе) // Вестник гражданского процесса. 2018. № 6. С. 260–279.

¹³ См.: Мамедов Э. Э. Частное определение суда первой инстанции в гражданском судопроизводстве и ответственность за его неисполнение // Юридический вестник Самар. ун-та. 2023. Т. 9, № 2. С. 90–95.

ссылаются на определения Конституционного Суда РФ, совершенно справедливо указывают, что не найдено оснований для вынесения частного определения.

Впрочем, в литературе обращается внимание на то обстоятельство, что правовая норма, предусмотренная ч. 1 ст. 200 КАС РФ, носит не диспозитивный, а императивный характер. То есть необходимым, достаточным и безоговорочным основанием для вынесения частного определения является установление судом в ходе рассмотрения административного дела факта нарушения законности. Федеральный законодатель в данном случае не предусматривает возможности реализации судебского усмотрения – иначе, например, им могла бы быть использована конструкция «может вынести (вправе вынести)», что и означало бы индивидуальное решение судьей в каждом случае вопроса о вынесении частного определения¹⁴. С подобным утверждением мы можем согласиться только с определенной долей условности, поскольку должны иметь в виду, что не всякий раз, рассматривая дело об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, должностного лица, государственного или муниципального служащего, суд может прийти к выводу о необходимости вынесения частного определения, тем более предписывающего рассмотреть вопрос о привлечении служащего к дисциплинарной ответственности. Очевидно, что, например, разрешая сотни дел о признании действий или бездействия приставов-исполнителей незаконными и в большинстве случаев удовлетворяя требования административных истцов, суд тем не менее не будет выносить частное определение по всем таким делам, прекрасно понимая, что проблема чаще всего не в конкретном приставе, не в виновном неисполнении им служебных обязанностей, а в неуклопкованности штата службы, нагрузке каждого из приставов, организации их работы. На каждого пристава приходится по 5000–7000 производств, и понятно, что вряд ли реально и сколько-нибудь возможно своевременное совершение исполнительных действий и применение мер принудительного исполнения в порядке, предусмотренном законом. Вместе с тем в некоторых случаях суд может прийти к выводу

о необходимости вынесения частного определения и, может быть, даже о рассмотрении вопроса о возможности привлечения к дисциплинарной ответственности не самого пристава, а руководителя районного отдела судебных приставов или руководителя Управления Федеральной службы судебных приставов. И это в большей степени относится к вопросу о том, как суд может повлиять на позицию органов исполнительной власти, поскольку многие проблемы кроются не только и не столько в конкретных государственных служащих, сколько в позиции руководства, зачастую игнорирующего судебные решения.

Как совершенно справедливо отмечается в литературе¹⁵, важной составляющей результатов разрешения споров по существу является оценка деятельности «властных субъектов». Решения и частные определения по делам об обжаловании действий (бездействия) и решений субъектов разрешительной системы по сути являются актом судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти. Своевременное реагирование вышестоящих органов и должностных лиц на судебные акты, неотвратимость наказания за незаконные действия (бездействие) – все это направлено на совершенствование работы органов исполнительной власти и защиту граждан и организаций. Авторитет государства «складывается» в том числе и из работы каждого конкретного органа исполнительной власти, повседневной деятельности должностного лица. Негативная оценка, данная в решении вышестоящего органа/должностного лица или в решении суда по итогам рассмотрения спорного правоотношения, должна иметь и негативные последствия для «властного субъекта», принявшего незаконное решение, если будет установлено, что решение об отказе в разрешении было результатом «некачественной» или нелегитимной деятельности соответствующего органа/должностного лица. Это укрепит авторитет власти и обеспечит соблюдение принципа законности. Институт частного определения де-юре предусмотрен нормами КАС РФ (ст. 200), но он, к сожалению, практически не работает в судебной системе, что порождает негативные

¹⁴ См.: Орлов А. В. К вопросу об обязательности вынесения судом частного определения... С. 70–72.

¹⁵ Приведенные ниже суждения излагаются применительно к оспариванию решений субъектов разрешительной системы, но они вполне справедливы и в отношении оценки действий всех субъектов публичной администрации.

последствия, в том числе и развитие коррупции в связи с безнаказанностью должностных лиц за принятие неправомερных решений¹⁶.

Значимость частного определения, являющегося необходимой дополнительной гарантией в рамках выполнения задач, стоящих перед судом, – защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан, – косвенно подтверждается также и позицией Пленума Верховного Суда РФ, который в своем постановлении отметил, что многие суды оставляют без надлежащего реагирования факты неисполнения либо формального исполнения частных определений (постановлений) и не ставят при наличии к тому оснований вопроса об ответственности должностных лиц¹⁷.

Как справедливо отмечают М. Н. Мирошнченко и Е. В. Гладышева, в настоящее время в целях реализации задач судопроизводства и обеспечения законности есть необходимость развития института частного определения, его активного применения участниками процесса в соответствии с их полномочиями, усиления роли прокурора и решения обозначенных проблем правового характера¹⁸. Также, пожалуй, следует согласиться с мнением А. В. Орлова о том, что в определенной степени ситуацию могла бы скорректировать правовая позиция высшей судебной инстанции, ориентирующая суды при рассмотрении административных споров выявлять причины их возникновения и условия, способствовавшие созданию конфликтной ситуации, а также во всех без исключения случаях выяснять, не было ли допущено должностными лицами нарушений закона, прав и охраняемых законом интересов граждан, в том числе и в случае отказа в удовлетворении административного иска¹⁹.

¹⁶ См.: Сухарева Н. В. Обжалование действий субъектов разрешительной системы // Разрешительная система в Российской Федерации : науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2015. С. 746–761.

¹⁷ О повышении роли судов в выполнении требований закона, направленных на выявление обстоятельств, способствовавших совершению преступлений и других правонарушений : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 1 сентября 1987 г. № 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸ См.: Мирошнченко М. Н., Гладышева Е. В. Частное определение в арбитражном процессе // Законность. 2021. № 2. С. 13–17.

¹⁹ См.: Орлов А. В. К вопросу об обязательности вынесения судом частного определения... С. 70–72.

Итак, если суд придет к выводу о наличии оснований для вынесения частного определения, он может указать в нем на необходимость рассмотрения вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности конкретного государственного служащего или лица, которое ответственно за выявленные в ходе процесса нарушения законности. Это, в свою очередь, должно влечь возбуждение дисциплинарного производства, но не обязательно привлечение к дисциплинарной ответственности. Создание действенного механизма применения мер дисциплинарной ответственности по частному определению суда станет реальной гарантией защиты прав граждан от административного произвола, а также позволит повысить ответственность субъекта дисциплинарной власти. Предоставление суду определенных дисциплинарных юрисдикционных полномочий не нарушает компетенции руководителя, поскольку суд, осуществляя правосудие, не вмешивается в деятельность государственного органа, он лишь принимает обязательный для рассмотрения акт, обязывающий возбудить дисциплинарное дело. Таким образом, обязательность реагирования на частные определения способна будет повлиять на ограничение чрезмерного административного усмотрения при принятии решения о возбуждении дисциплинарного производства в отношении государственных служащих.

Библиографический список

Афтахова А. В. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РФ (3-е изд., перераб. и доп.) / под общ. ред. Л. В. Тумановой. М. : Проспект, 2020. 736 с.

Добробаба М. Б. Административное усмотрение при привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности // Очерки новейшей камералистики. 2007. № 1. С. 15–18.

Мамедов Э. Э. Частное определение суда первой инстанции в гражданском судопроизводстве и ответственность за его неисполнение // Юридический вестник Самар. ун-та. 2023. Т. 9, № 2. С. 90–95.

Мартынов А. В. Роль и значение административного судопроизводства в обеспечении качества современного государственного управления // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 47–53.

Мильшин Ю. Н. Дискреционные полномочия должностных лиц при привлечении к дисциплинарной ответственности // Административное право и процесс. 2021. № 11. С. 49–51.

Мильшин Ю. Н. К вопросу о пределах административного усмотрения субъектами разрешительной системы // Вестник Саратов. юрид. академии. 2013. № 6 (95). С. 52–56.

Мирошниченко М. Н., Гладышева Е. В. Частное определение в арбитражном процессе // Законность. 2021. № 2. С. 13–17.

Носова Ю. Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации : монография. Воронеж, 2011. 208 с.

Орлов А. В. К вопросу об обязательности вынесения судом частного определения при выявлении нарушения законности в ходе административного судопроизводства // Рос. юстиция. 2017. № 1. С. 70–72.

Орлов А. В. Превентивная функция административного судопроизводства // Рос. судья. 2016. № 9. С. 22–24.

Сухарева Н. В. Обжалование действий субъектов разрешительной системы // Разрешительная система в Российской Федерации : науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М. : ИЗИСП, ИНФРА-М, 2015. С. 746–761.

Хазанов С. Д. Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти : некоторые методологические вопросы // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М., 2003. С. 30–44.

Юдин А. В. Гражданское судопроизводство и противодействие нарушениям финансовой дисциплины (к вопросу об участии органов Росфинмониторинга в гражданском и арбитражном процессе) // Вестник гражданского процесса. 2018. № 6. С. 260–279.

Воронежский государственный университет

Носова Ю. Б., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права, доцент кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: yulia_sh81@mail.ru

Voronezh State University

Nosova Yu. B., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labor Law Department, Associate Professor of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

E-mail: yulia_sh81@mail.ru

УДК 336.225.673

ВЛИЯНИЕ ЕДИНОГО НАЛОГОВОГО ПЛАТЕЖА НА ОПРЕДЕЛЕНИЕ КРЕДИТОРА В НАЛОГОВОМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВЕ

А. В. Красюков

Воронежский государственный университет

THE INFLUENCE OF A SINGLE TAX PAYMENT ON THE DEFINITION OF A CREDITOR IN A TAX OBLIGATION

A. V. Krasiukov

Voronezh State University

Аннотация: изучен кредитор в налоговом обязательстве. На основе анализа государственного суверенитета делается вывод о реализации фискального суверенитета при установлении и принудительном взимании налога, а также о том, что внедрение правового механизма исполнения налогового обязательства посредством уплаты единого налогового платежа не оказало влияния на определение его сторон. При исследовании данных изменений налогового законодательства сделан вывод о сохранении за публично-правовыми образованиями, получающими налоговые платежи, статуса кредитора в налоговых обязательствах.

Ключевые слова: налоговый кредитор, налоговое обязательство, суверенитет, публично-правовое образование, единый налоговый платеж, единый налоговый счет.

Abstract: the article is devoted to the study of the creditor in the tax obligation. Based on the analysis of state sovereignty, the author comes to the conclusion about the implementation of fiscal sovereignty in the establishment and forced collection of taxes. Based on the study, it was concluded that the introduction of a legal mechanism for fulfilling a tax obligation through payment of a single tax payment did not have an impact on the determination of its parties. When studying these changes in tax legislation, the author concluded that public legal entities receiving tax payments retain the status of a creditor in tax obligations.

Key words: tax creditor, tax obligation, sovereignty, public law entity, single tax payment, single tax account.

В юридической доктрине принято считать, что государство является участником только тех внутренних отношений, в которых непосредственно выражается его суверенитет¹. Суверенные права государства в области финансовой деятельности затрагивают прежде всего бюджет, внебюджетные фонды², т. е. объекты государственной собственности. В связи с этим пред-

ставляется неоспоримым факт участия государства в тех отношениях, в которых происходит возникновение, изменение и прекращение его права собственности, в том числе и регулируемых налоговым правом.

Ввиду многообразия содержания государственного суверенитета традиционно выделяют его разновидности, в частности экономический суверенитет, составной частью которого является суверенитет фискальный – суверенитет государства в области налогообложения, основывающийся на праве государства устанавливать, вводить и взимать налоги и сборы с физических и юридических лиц в пределах своей

¹ См.: Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 163.

² См.: Финансовое право : учебник / отв. ред. М. В. Карасева. М., 2009. С. 111.

территории³. По мнению других авторов, составной частью экономического суверенитета является суверенитет государства в сфере финансов (финансовый суверенитет)⁴.

Однако более распространенными в юридической литературе являются понятия *фискальный суверенитет* (*fiscal sovereignty*)⁵ и *налоговый суверенитет* (*tax sovereignty*)⁶. При этом в их понимании единообразия не наблюдается. Одни авторы рассматривают фискальный и налоговый суверенитеты как синонимы⁷, другие полагают, что фискальный суверенитет шире по своему объему и включает в себя налоговый⁸.

Если исходить из того факта, что помимо налогов существуют и иные формы обязательных платежей (например, таможенная пошлина), для установления которых необходим государственный суверенитет, то более обоснованной представляется вторая точка зрения. В этом случае налоговый суверенитет будет основной частью фискального суверенитета.

Независимо от понимания фискального и налогового суверенитетов то, что налог является одним из проявлений суверенитета государства, никогда не вызывало и не вызывает сомнений среди ученых⁹. Дискуссионным до настоящего времени остается вопрос о содержании налогового суверенитета и способах его реализации. Попытки детально определить содержание налогового суверенитета вызывают довольно оживленные дискуссии. Единственным исключением является право государства устанавливать налоги, которое традиционно всеми учеными признается одним из проявлений суверенитета¹⁰.

³ См.: Кучеров И. И. Международное налоговое право. М., 2007.

⁴ См.: Омелехина Н. В. Финансовый суверенитет государства: к постановке проблемы исследования правовой идентификации // Финансовое право. 2017. № 4. С. 12–21.

⁵ См.: Орлов М. Ю. Налог как форма разумного ограничения фискального суверенитета государства // Финансовое право. 2006. № 2.

⁶ См.: Шахматьев А. А. Налоговый суверенитет и налоговая юрисдикция государства // Современное право. 2013. № 3. С. 78.

⁷ См.: Погорлецкий А. И. Налоговое планирование внешнеэкономической деятельности. СПб., 2006. С. 13.

⁸ См.: Садчиков М. Н. Понятие налогового суверенитета // Налоги. 2016. № 1. С. 16–18; Орлов М. Ю. Указ. соч.

⁹ См.: Годме П. М. Финансовое право. М., 1978. С. 371.

¹⁰ См.: Там же; Халфина Р. О. Указ. соч. С. 167; Кучеров И. И. Теория налогов и сборов. М., 2009. С. 188–199.

Применительно к федеративному государству, описывая в ст. 12 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) полномочия субъектов РФ и муниципальных образований, законодатель использовал термин «установление», не в полной мере соответствующий описываемому понятию. На наш взгляд, более подходящим в данной ситуации является термин «конкретизация» элементов налогообложения. Действительно, субъекты РФ и муниципальные образования наделяются правом конкретизировать размер налоговой ставки, порядок и срок уплаты налога с учетом специфики региональных или местных общественных отношений. Кроме того, конкретизация элементов налогообложения предполагает возможность закрепления особенности определения налоговой базы, предусмотренную также ст. 12 НК РФ. Если субъекты РФ и муниципальные образования не воспользуются этим правом, то налоги будут взиматься в тех параметрах, что предусмотрены НК РФ. Следовательно, полномочия субъектов РФ и муниципальных образований, а также федеральной территории по конкретизации элементов налогообложения не имеют суверенного характера.

По мнению некоторых ученых, государство также реализует свой суверенитет и в случае взимания налогов¹¹. Другие авторы полагают, что основано на государственном суверенитете лишь полномочие по взиманию налогов *во властной манере*¹², что вполне коррелирует с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ), согласно которой неотъемлемой частью фискального суверенитета государства являются именно полномочия *по принуждению к уплате налога*¹³.

¹¹ См.: Карасева М. В. Финансовое правоотношение. Воронеж, 1997. С. 100–101; Садчиков М. Н. Указ. соч. С. 18; Орлов М. Ю. Указ. соч.

¹² См.: Хаванова И. А. Фискальный (налоговый) суверенитет и его границы в интеграционных образованиях // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 41–51.

¹³ См.: По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции»: постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 5; 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

Представляется, что разногласия между указанными подходами во многом обусловлены разным пониманием используемой терминологии или использованием похожих, но не тождественных терминов – «собирать налоги», «взимать налоги», «принудительно взимать налоги». Полагаем, что понятие «взимание налога» состоит из двух – «получения налога» и «взыскания налога». Под получением налога следует понимать деятельность по приему налоговых платежей в бюджетную систему, отражению таких платежей в соответствующих документах налогового органа, а также контролю за своевременностью и полнотой их уплаты. Получение налогов не предполагает применение мер государственного принуждения. Взыскание налога, наоборот, основано на мерах государственного принуждения, применение которых предполагается (при направлении требования об уплате налога) или реально осуществляется (принудительное взыскание недоимки).

После введения в 2023 г. нового правового механизма уплаты налогов посредством единого налогового платежа указанное разграничение полномочий по получению и взысканию налоговых платежей стало еще более очевидным. Применительно к данным полномочиям изменился даже предмет их применения: полномочие по получению налогов реализуется в отношении единого налогового платежа (далее – ЕНП), а по взысканию – в отношении задолженности по налоговым платежам.

В силу разделения налогов на федеральные, региональные и местные одни авторы приходят к выводу о том, что налоговому должнику в обязательстве противостоят несколько кредиторов¹⁴. Другие считают, что единственным кредитором в налоговом обязательстве является Российская Федерация¹⁵.

На первый взгляд, при переходе на уплату налогов посредством внесения ЕНП второй подход к пониманию налогового кредитора получил дополнительные аргументы в свою поддержку.

Эти доводы заключаются в том, что все средства, поступающие в качестве ЕНП, зачисляются на счет, относящийся к счетам федерального бюджета. Денежные средства в счет уплаты региональных и местных налогов поступают на соответствующие единые счета бюджетов только после наступления сроков уплаты соответствующих налогов в результате определения принадлежности платежа. В совокупности с тем, что все операции с ЕНП осуществляют исключительно федеральные органы исполнительной власти (налоговые органы и органы федерального казначейства), а денежные средства всех бюджетов бюджетной системы находятся на казначейских счетах, представления о Российской Федерации как едином кредиторе в налоговом обязательстве выглядят вполне уместными.

Однако с внедрением в налоговое законодательство ЕНП механизм добровольного исполнения налогового обязательства не сводится к перечислению (отчуждению) денежных средств. В силу обезличенного характера ЕНП для надлежащего исполнения налогового обязательства помимо передачи денежных средств в форме ЕНП необходимо еще сформировать совокупную обязанность для обеспечения возможности определения принадлежности ЕНП. Без формирования совокупной обязанности налоговое обязательство не будет исполнено, несмотря на поступление денежных средств в бюджетную систему РФ. Следовательно, поступление денежных средств в форме ЕНП в федеральный бюджет еще не свидетельствует о том, что они поступили именно налоговому кредитору, поскольку на этом налоговое обязательство еще не считается исполненным.

В силу п. 1 ст. 94 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) средства, поступающие в бюджетную систему в форме ЕНП, не являются его налоговыми доходами, а рассматриваются в качестве внутреннего источника финансирования дефицита федерального бюджета и отражаются на лицевом счете администратора источников финансирования дефицита федерального бюджета (п. 3 ст. 242.16 БК РФ). Статус источника финансирования дефицита федерального бюджета сохраняется за ЕНП до момента исполнения органом федерального казначейства решения налогового органа о зачете ЕНП в счет уплаты налогов. В результате такого исполнения денежные средства поступа-

1998 г. № 24-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 1.

¹⁴ См.: Яговкина В. А. Налоговое правоотношение (теоретико-правовой аспект). М., 2004. С. 77 ; Запольский С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права. М., 2008. С. 134.

¹⁵ См.: Пауль А. Г. Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование). М., 2012. С. 102.

ют на единые счета соответствующих бюджетов в качестве налоговых доходов.

Таким образом, поступление ЕНП на отдельный казначейский счет для осуществления и отражения операций по учету и распределению поступлений, открытый Федеральному казначейству, и нахождение его там в качестве источника финансирования дефицита федерального бюджета до момента исполнения налогового обязательства в полном объеме не дает оснований полагать, что единственным кредитором в налоговом обязательстве является Российская Федерация.

Кредитором в налоговом обязательстве может быть только лицо, заинтересованное в получении денежных средств, т. е. будущий собственник. Лицо, которое является техническим получателем денежных средств, не имеющее законного права на их получение и дальнейшее распоряжение, не может быть признано кредитором. В силу федеративного устройства российского государства и самостоятельности органов местного самоуправления, установленных Конституцией РФ, субъектам РФ и муниципальным образованиям гарантировано наличие собственных источников финансирования региональных и местных расходов. Признание Российской Федерации единственным кредитором в налоговом обязательстве с последующим перераспределением налоговых доходов в пользу субъектов РФ и муниципальных образований с помощью бюджетно-правовых механизмов фактически приводит к построению в России фискально-унитарной системы налоговых обязательств, что противоречит ее федеративному устройству.

Представляется, что реализация принципа единства бюджетной системы предполагает помимо предусмотренных ст. 29 БК РФ признаков существования единого оператора данной системы. В силу положений налогового законодательства РФ (например, ст. 45 НК РФ) получателем платежей налогоплательщика является бюджетная система РФ. Соответственно, орган федерального казначейства, получающий налоговые платежи на свой счет, действует в интересах бюджетной системы в целом. Следовательно, налоговые органы и органы Федерального казначейства являются представителями интересов и Российской Федерации, и ее субъектов, и федеральных территорий, и муници-

пальных образований в налоговых отношениях при получении денежных средств.

Изъять денежные средства с единого счета бюджета субъекта РФ и (или) муниципального образования по своей воле или по воле Российской Федерации органы Федерального казначейства не могут, поскольку право распоряжения средствами бюджетов принадлежит субъектам РФ (муниципальным образованиям)¹⁶. Действующее законодательство не предоставляет органам Федерального казначейства права распоряжаться средствами бюджета субъекта РФ, определять направления их использования и санкционировать выплаты с единого счета бюджета субъекта РФ¹⁷.

При этом объем притязаний кредитора в налоговом обязательстве определяется не делением налогов на федеральные, региональные и местные, а делением их по бюджету-получателю¹⁸. Тем самым реальным кредитором по некоторым федеральным налогам, не поступающим в федеральный бюджет полностью или в части (например, НДС), является не Российская Федерация, а ее субъекты и муниципальные образования¹⁹. В силу того, что деление налоговым законодательством налогов на федеральные, региональные и местные не предопределяет на 100 % получателя данных средств – администрирование всех налоговых доходов всех бюджетов осуществляется единой системой государственных органов с учетом специфики их взимания.

¹⁶ См.: По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия : постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 27. Ст. 2803.

¹⁷ См.: По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2006 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 2. Ст. 400.

¹⁸ Учеными отмечается тесная взаимосвязь между системой налогов (сборов) и бюджетной системой. См. подробнее: Болтинова О. В. Системность в налоговом и бюджетном праве Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7. С. 57–67.

¹⁹ См., например: Постановление ФАС Поволжского округа от 18 мая 2006 г. по делу № А55-10037/05-3.

Если бы каждый уровень бюджетной системы самостоятельно занимался администрированием своих налоговых доходов, то на практике возникало множество сложностей.

Во-первых, это породило бы значительные сложности для налогоплательщиков, связанные с множеством адресатов для налоговой отчетности и налоговых платежей, множественностью контролирующих субъектов и, как следствие, частотой налоговых проверок и т. д. и т. п.

Во-вторых, сложности возникли бы при взаимодействии у администраторов налоговых доходов различного уровня как при взимании налогов, подлежащих разделению между бюджетами, так и при совпадении во времени налоговых проверок.

В-третьих, содержать три дублирующие по сути друг друга системы органов просто экономически не целесообразно, а для некоторых муниципальных образований даже невозможно.

Таким образом, в зависимости от того, кто является получателем конкретного налогового платежа, кредитором в налоговом обязательстве могут являться Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования или федеральные территории, а орган Федерального казначейства и налоговый орган (чьи функции четко разделены) представляют их интересы.

Возможность представительства федеральным органом власти интересов субъектов РФ и муниципальных образований подтверждается законодательством о банкротстве, согласно которому налоговые органы являются уполномоченным органом по представлению интересов РФ, субъектов РФ и муниципальных образований в процессе банкротства²⁰.

В качестве подтверждения выдвинутой гипотезы можно также привести тот факт, что в законах большинства субъектов РФ о бюджете на очередной финансовый год и плановый период в качестве администратора налоговых доходов указана Федеральная налоговая служба России. Иных администраторов налоговых до-

ходов данные законы не предусматривают²¹. Некоторые субъекты РФ в своих законах вообще не указывают администраторов налоговых доходов, оставляя вопрос о том, кто администрирует такие налоги, открытым²².

Кроме того, КС РФ отметил, что в отношениях по возмещению вреда, причиненного налоговым преступлением, налоговые органы выражают волю и являются представителем интересов соответствующего публично-правового образования, лишившегося имущества в виде налоговых платежей, которые не поступили в результате совершения преступного деяния²³. В дальнейшем данная правовая позиция была подтверждена КС РФ применительно к отношениям по возмещению расходов на банкротство должника, в рамках которых налоговые органы были охарактеризованы также представителями интересов публично-правовых образований²⁴.

Думается, что данные органы выступают в качестве представителей интересов публично-

²¹ См. например: Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов : Закон Воронежской области от 20 декабря 2018 г. № 165-ОЗ // Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет». URL: <https://www.govvrn.ru> (дата обращения: 21.12.2018).

²² Об областном бюджете Ленинградской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов : областной закон Ленинградской области от 20 декабря 2018 г. № 130-оз // Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области. URL: <http://www.lenobl.ru> (дата обращения: 21.12.2018).

²³ По делу о проверке конституционности положений статей 15, 1064 и 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации и части первой статьи 54 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г. Г. Ахмадеевой, С. И. Лысяка и А. Н. Сергеева : постановление Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2017 г. № 39-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 51. Ст. 7914.

²⁴ По делу о проверке конституционности статьи 15, пункта 1 статьи 200 и статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации, абзаца второго пункта 1 статьи 9, пункта 1 статьи 10 и пункта 3 статьи 59 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина В. А. Нущина : постановление Конституционного Суда РФ от 5 марта 2019 г. № 14-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 10. Ст. 1046.

²⁰ Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Правительства Москвы о проверке конституционности абзаца девятого статьи 2 и пункта 3 статьи 29 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» : определение Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2003 г. № 455-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 3.

правовых образований не только в рамках указанных конкретных отношений, но и в рамках налогового обязательства. Еще одним доводом в пользу такого подхода является то, что, осуществляя свою деятельность по взиманию налогов, они постоянно взаимодействуют с финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований²⁵.

В рамках проведенного исследования установлено, что изменение правового механизма добровольного исполнения налогового обязательства посредством внедрения ЕНП не повлияло на правовой статус сторон данного правоотношения. Использование средств ЕНП до момента исполнения налогового обязательства в полном объеме в качестве источника финансирования дефицита федерального бюджета не позволяет наделить статусом единого налогового кредитора Российскую Федерацию. Налоговым кредитором в таком обязательстве по-прежнему является публично-правовое образование, в бюджет которого поступают соответствующие налоговые платежи.

²⁵ См.: О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов : постановление Правительства РФ от 12 августа 2004 г. № 410 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 33. Ст. 3497 ; Об утверждении Правил взаимодействия территориальных органов Федерального казначейства с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления при учете региональных и местных налогов и сборов на счетах территориальных органов Федерального казначейства : постановление Правительства РФ от 28 августа 2001 г. № 631 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 36. Ст. 3579.

Библиографический список

- Болтинова О. В. Системность в налоговом и бюджетном праве Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7. С. 57–67.
- Годме П. М. Финансовое право. М., 1978.
- Запольский С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права. М., 2008.
- Карасева М. В. Финансовое правоотношение. Воронеж, 1997.
- Кучеров И. И. Теория налогов и сборов. М., 2009.
- Кучеров И. И. Международное налоговое право. М. : ЮрИнфоР, 2007.
- Омелехина Н. В. Финансовый суверенитет государства : к постановке проблемы исследования правовой идентификации // Финансовое право. 2017. № 4. С. 12–21.
- Орлов М. Ю. Налог как форма разумного ограничения фискального суверенитета государства // Финансовое право. 2006. № 2.
- Пауль А. Г. Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование). М., 2012.
- Погорлецкий А. И. Налоговое планирование внешнеэкономической деятельности. СПб., 2006.
- Садчиков М. Н. Понятие налогового суверенитета // Налоги. 2016. № 1. С. 16–18.
- Финансовое право : учебник / отв. ред. М. В. Карасева. М., 2009.
- Хаванова И. А. Фискальный (налоговый) суверенитет и его границы в интеграционных образованиях // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 41–51.
- Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М., 1974.
- Шахматев А. А. Налоговый суверенитет и налоговая юрисдикция государства // Современное право. 2013. № 3.
- Яговкина В. А. Налоговое правоотношение (теоретико-правовой аспект). М. : Граница, 2004.

Воронежский государственный университет
Красюков А. В., доктор юридических наук,
профессор кафедры финансового права
E-mail: kav@law.vsu.ru

Voronezh State University
Krasiukov A. V., Doctor of Legal Sciences,
Professor of the Financial Law Department
E-mail: kav@law.vsu.ru

ОФИЦИАЛЬНАЯ ДЕНЕЖНАЯ ЕДИНИЦА И ЕЕ ЗАМЕНИТЕЛИ КАК ОБЪЕКТЫ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Ю. А. Крохина

Московский государственный университета имени М. В. Ломоносова

THE OFFICIAL MONETARY UNIT AND ITS SUBSTITUTES AS OBJECTS OF FINANCIAL AND LEGAL REGULATION

Yu. A. Krokhina

Moscow State University named after M. V. Lomonosov

Аннотация: активное развитие информационных технологий радикально изменяет существующие условия в экономике и государственном управлении. Распространение цифровых товаров и услуг сопровождается ростом мошенничества в сфере электронных платежных систем. Технологические стартапы порождают теневые цифровые активы и частные платежные инструменты. В результате этих изменений трансформируется не только поведение потребителей, но и профессиональных участников рынка, а также государственных органов. Для борьбы с мошенничеством с использованием национальной платежной системы важно разграничивать средство обращения и законное платежное средство. Исследуются юридические признаки таких заменителей официальной денежной единицы, как цифровые финансовые активы и частные цифровые валюты.

Ключевые слова: деньги, цифровые финансовые активы, частные цифровые валюты, денежные суррогаты, квазиденежные единицы.

Abstract: the active development of information technologies radically changes the existing conditions in the economy and public administration. The spread of digital goods and services is accompanied by an increase in fraud in the field of electronic payment systems. Technological startups generate shadow digital assets and private payment instruments. As a result of these changes, not only the behavior of consumers, but also professional market participants, as well as government agencies, is transformed. To combat fraud using the national payment system, it is important to distinguish between a medium of circulation and legal tender. The article examines the legal features of such substitutes for the official monetary unit as digital financial assets and private digital currencies.

Key words: money, digital financial assets, private digital currencies, monetary surrogates, quasi-monetary units.

В последние десятилетия произошли значительные изменения в устоявшихся механизмах взаимодействия всех субъектов правовых отношений, особенно ярко это проявилось в период пандемии COVID-19, когда в течение нескольких лет мы были вынуждены перенести процессы коммуникации, хозяйственной, управленческой и финансовой деятельности в цифровую сферу. Появляются новые виртуальные и гибридные бизнес-модели, что сопровождается ростом

мошенничества в сфере электронных платежных систем.

Финансовые и правоохранительные структуры, с одной стороны, прилагают значительные усилия для регулирования цифрового пространства, а с другой – вынуждены активно использовать такие цифровые инструменты, как блокчейн и цифровая валюта.

В данной ситуации критически важно адаптировать существующую финансовую систему к реалиям цифровой экономики, разработав эффективные механизмы расчетов, подходящие

как для традиционных, так и для цифровых бизнес-моделей.

При этом быстрые изменения в денежной системе происходят не только в России. Многие страны также занимаются разработкой и внедрением новых форм денежных средств, которые одновременно обеспечат прозрачность и надежность транзакций, а также поспособствуют укреплению стабильности национальной валюты. Решение этой задачи требует скоординированных усилий на международном уровне, что делает анализ зарубежного опыта необходимым элементом в этом процессе.

Основной функцией денег в экономическом обороте является выполнение роли универсального средства обмена. Каждый участник оборота имеет право обменять определенное количество денежных средств на товары или услуги, которые другая сторона готова передать или продать. Однако эта возможность носит в большей степени фактический характер, нежели юридический. Несмотря на то, что деньги представляют собой обязательства государства в лице центрального банка, их наличие не предоставляет правообладателю юридического права требовать передачи товара или услуги от других субъектов в обмен на эти средства¹. Иными словами, сами участники оборота наделяют денежные средства функцией средства обращения, признавая их в качестве всеобщего эквивалента в расчетах.

При этом важно разграничивать средство обращения и законное платежное средство. Признание какого-либо инструмента законным платежным средством возможно только на основании официального признания его государством. Когда государство выпускает официальную валюту в виде бумажных банкнот и эти банкноты принимаются в обороте в качестве средства платежа, можно говорить о совпадении экономической (средство обращения) и юридической (законное средство платежа) функций денег. Подобная ситуация возникает и при чеканке государством монет из драгоценных металлов, которые ранее служили мерой ценности для хозяйствующих субъектов. В таком случае средство обращения также приобретает статус законного платежного средства.

Интересно, что, приобретая статус законного средства платежа, деньги обращаются в соответствии с номинальной стоимостью, установленной государством, а не исходя из «металлической стоимости» (стоимости металла, содержащегося в монете) или «курсовой стоимости» (покупательной способности денежной единицы)². Таким образом, хотя орудие обращения и законное средство платежа чаще всего совпадают по объему, их сущность различается, что в ряде случаев может создавать сложности для правового регулирования.

Наряду с официальными денежными единицами участники рынка все чаще стали применять альтернативные, квазиденежные платежные инструменты для расчетов по сделкам. В последнее время такими заменителями официальной валюты стали цифровые финансовые активы и частные цифровые валюты.

Однако появление альтернативных методов расчетов, дополняющих или конкурирующих с национальной валютой, не новое явление. Специалисты в области финансового и гражданского права на протяжении многих лет разрабатывали критерии для разграничения официальных платежных средств и денежных суррогатов. Под денежным суррогатом (от лат. *surrogatus* – замененный) понимается любое платежное средство, которое используется наряду с законными деньгами, заменяя их при определенных условиях.

Сложность заключается в том, что легитимность платежных средств является в некотором смысле оценочной категорией, так как роль денег может выполнять все, что рынок наделяет функцией всеобщего эквивалента. В связи с этим вопрос о легитимности денежных единиц возник только после установления государственной монополии на их эмиссию. В древности деление платежных средств на деньги и квазиденежные не существовало, так как ценность средства платежа определялась участниками сделки в конкретный момент, без формального признания его как средства платежа и меры стоимости.

С усилением государственной власти начали более строго формулироваться критерии и требования к официальной денежной единице. В конституциях и законах большинства стран

¹ См.: Лунц Л. А. Деньги и денежные обязательства в гражданском праве. М., 2004.

² См.: Hartmann G. Ueber den rechtlichen Begriff des Geldes und den Inhalt von Geldschulden. Brausscweig, 1868.

появляется определение денежной единицы³, а в подзаконных актах отраслевых ведомств подробно описываются признаки платежеспособности денежных единиц всех номиналов. Абсолютное право на эмиссию денежных средств принадлежит исключительно государству, и ни одна организация или частное лицо не имеют права отказаться от проведения расчетов с использованием официальной валюты. Этот принцип общедоступен, что способствует информированности граждан и обеспечивает защиту оборота от фальшивомонетничества.

Однако даже в правовых и политических системах, где регулирование четко установлено, присутствие денежных суррогатов не всегда связано только с деятельностью частных лиц или противопоставлено государственному контролю. В истории России есть примеры, когда само государство санкционировало использование квазиденежных единиц в условиях нехватки наличных денег. Одним из таких примеров является использование мехов пушного зверя в качестве меры стоимости и средства платежа в расчетах в Московском государстве XVII в.⁴ Поэтому использование критерия частоты обращения того или иного инструмента не является эффективным способом для разграничения денежных и квазиденежных единиц. В зависимости от конкретных экономических и политических условий как официальные деньги, так и квазиденежные инструменты могут применяться одинаково широко в расчетах.

Анализ научных исследований показывает, что понятие «денежные суррогаты» всегда имело нечеткие границы и воспринималось по-разному в различные исторические периоды. Например, в XIX в. к денежным суррогатам от-

носили государственные кредитные билеты. Эти билеты находились в обращении наряду с металлическими монетами, но имели бумажную форму и не могли быть обменены на серебро или золото⁵. Однако с постепенным исчезновением серебряных, а затем и золотых монет из оборота сомнения относительно бумажных денег стали угасать, и они были признаны основной формой государственных денежных единиц.

В то же время некоторые специалисты XX и XXI вв. также включают в категорию денежных суррогатов векселя, несмотря на то, что они обладают значительными отличиями от традиционных денежных единиц⁶. О. С. Иоффе в своей работе отмечал, что «основной причиной недопущения выпуска векселей на предъявителя являлась опасность появления в хозяйственном обороте суррогатов денежных знаков»⁷.

Аналогично квазиденежными единицами можно считать чеки Внешторгбанка СССР, которые использовались в Советском Союзе на основании Инструкции Внешторгбанка СССР от 10 декабря 1976 г. № 8 «О счетах и вкладах в иностранной валюте и в рублях». Особенностью этих чеков было то, что они принимались к оплате исключительно в определенных местах, известных как «валютные магазины». Организации, принявшие такие чеки, могли предъявить их к оплате Внешторгбанку СССР.

Во время экономического кризиса 1990-х гг. в России широкое распространение получили такие денежные суррогаты, как казначейские обязательства и казначейские налоговые освобождения, выпущенные в 1995–1996 гг. для покрытия внутреннего государственного долга. В докладе Банка России от 17 сентября 1997 г. «О проблеме неплатежей в российской экономике и возможных путях ее решения» подчеркивалось, что ухудшение финансового положения производителей привело к усилению давления государственного долга и увеличению использования денежных суррогатов, выпущенных

³ См., например: Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> ; Закон о Народном банке Китая 《中华人民共和国中国人民银行法》, 1995年3月18日第八届全国人民代表大会第三次会议通过, 根据2003年12月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第六次会议修正. URL: <http://www.pbc.gov.cn/tiaofasi/144941/144951/2817256/index.html> (дата обращения: 10.02.2022).

⁴ См.: Шейнин Л. Б. Таможенные книги Московского государства XVII века. Северный речной путь : Устюг Великий, Сольвычегодск, Тотьма (опыт финансово-экономического и правового исследования) // Таможенное дело. 2006. № 3, 4 ; 2007. № 1.

⁵ См.: Цитович П. Деньги в области гражданского права. Харьков, 1873. С. 36–37 ; Литовченко М. Деньги в гражданском праве. Киев, 1887. С. 24.

⁶ См.: Катков В. Д. Общее учение о векселе. Харьков, 1903. С. 44 ; Новиков С., Амосов В. Сущность векселей и порядок их учета // Хозяйство и право. 1998. № 10. С. 72.

⁷ Кучеров И. И. Денежные суррогаты и иные квазиденежные платежные средства // Финансовое право. 2012. № 2.

как центральными, так и региональными властями⁸.

Несмотря на то, что в краткосрочной перспективе квазиденежные платежные средства помогают государству справляться с экономическими трудностями, такими как нехватка денежной массы и непокрытый государственный долг, в долгосрочной перспективе их неконтролируемое использование может угрожать стабильности финансовой системы страны. Поэтому распространен подход, при котором правительство стремится минимизировать или полностью исключить денежные суррогаты из обращения, обеспечивая более устойчивую и предсказуемую денежную политику. Так, например, в Постановлении Правительства РФ от 12 марта 1997 г. № 292 «Об итогах социально-экономического развития Российской Федерации в 1996 году и задачах на 1997 год» было указано на необходимость нормализовать расчетные отношения, повысить финансовую дисциплину и эффективность использования бюджетных средств, вытеснить из денежного оборота иностранную валюту и денежные суррогаты⁹. В современном законодательстве Российской Федерации также содержится запрет на эмиссию отличных от рубля денежных единиц и денежных суррогатов¹⁰.

В то время как государства декларируют борьбу с избыточным распространением денежных суррогатов, многие из них в прошлом санкционировали введение в оборот альтернативных платежных инструментов, которые функционировали наряду с официальной валютой. На основании этого некоторые исследователи приходят к выводу, что такие платежные средства, как указанные государственные кредитные билеты и казначейские обязательства, следует рассматривать не как квазиденежные единицы, а как специальные законные платежные средства. Теория специальных законных платежных средств была впервые разработана Л. А. Лунцем, который включал в эту категорию в том числе иностранную валюту, использование которой

допустимо только в строго определенных государством случаях¹¹.

В соответствии с этой теорией некоторые исследователи считают, что наиболее универсальным критерием легитимности платежного инструмента является наличие государственной санкции на его использование в качестве средства платежа. В то же время выпуск денежных суррогатов как противоречащий закону и запрещенный государством не признается легитимным¹².

Однако, на наш взгляд, данный критерий также не выдерживает проверки временем. Руководствуясь исключительно этим критерием, можно оказаться в ситуации, когда национальная валюта в форме банкнот и монет находится в одном правовом поле с мехами пушного зверя, государственными кредитными билетами и чеками Внешторгбанка СССР, которые на определенных этапах имели законное хождение наряду с наличностью. Такое смешение приводит к путанице и стиранию границ между национальной валютой и другими платежными инструментами.

По нашему мнению, для четкого разграничения денежных единиц и их суррогатов целесообразно опираться на два фактора – экономический и правовой. С экономической точки зрения официальные деньги выполняют несколько функций: средство платежа, мера стоимости, средство обращения, средство накопления стоимости и мировые деньги¹³. С правовой точки зрения национальная валюта должна обладать рядом признаков. К их числу в первую очередь относится ее закрепление в нормативно-правовых актах как официальной национальной валюты. Кроме того, официальные денежные единицы являются обязательными к приему при расчетах на всей территории государства, где они выпущены. Наконец, единственным эмитентом такой валюты является государство, которое обеспечивает ее ликвидность.

Иными словами, при отсутствии какого-либо из указанных признаков можно говорить о том, что перед нами квазиденежная единица, которая может служить субституту национальной валюты лишь для ограниченных целей.

⁸ Вестник Банка России. 1997. № 61–62.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 11. Ст. 1329.

¹⁰ О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федер. закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (в ред. от 04.08.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

¹¹ См.: Лунц Л. А. Указ. соч. С. 94–95.

¹² См.: Кучеров И. И. Указ. соч. С. 2–5.

¹³ См.: Арбузкин А. М. Обществознание : учеб. пособие : в 2 ч. 14-е изд., перераб. и доп. М., 2022. 672 с.

С учетом изложенного представляется целесообразным различать два вида денежных суррогатов. Первые из них эмитируются легально, но соответствуют лишь части упомянутых признаков, поэтому применимы только для строго определенных расчетов и не являются официальной денежной единицей. Вторые противоречат законодательству и выпускаются частными лицами нелегально.

При рассмотрении платежных инструментов, возникших в результате цифровизации экономики, в частности криптовалют, возникает вопрос о их правовом статусе. По мнению некоторых исследователей, до недавнего времени было невозможно рассматривать криптовалюту как квазиденежную единицу с правовой точки зрения¹⁴. Денежные суррогаты представляют собой объект права, поскольку в противном случае государство не смогло бы регулировать операции с ними. В то же время цифровые права не были закреплены в российском законодательстве до 1 октября 2019 г.¹⁵, что соответственно делало невозможным по формальному признаку включение криптовалюты в перечень квазиденежных единиц.

На наш взгляд, отсутствие правового статуса криптовалютных активов (как и любых других платежных инструментов, которые используются среди участников оборота) не должно мешать квалификации таких инструментов, как денежные суррогаты, поскольку они начинают выполнять некоторые функции денежных средств, например, использоваться в качестве платежного инструмента.

Тем не менее на сегодняшний день данный доктринальный спор утратил актуальность в отношении криптовалюты. Это связано с тем, что, во-первых, цифровые права были включены в понятие имущественных в соответствии со ст. 128 Гражданского кодекса РФ, а во-вторых, был принят Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении измене-

ний в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который определил такие понятия, как цифровые финансовые активы, цифровая валюта, и связал их с понятием цифровых прав.

В связи с этим показательной является позиция Центрального банка России, который в 2022 г. охарактеризовал криптовалюту как денежный суррогат, не являющийся законным платежным инструментом на территории Российской Федерации¹⁶. При этом Банк России сохранил свое отношение к криптовалюте как к высокорискованному активу, чрезмерное использование которого в обороте является нежелательным, даже несмотря на вступление в силу Федерального закона от 11 марта 2024 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁷, легализовавшего расчеты при помощи цифровых финансовых активов в установленных законодательством случаях. Следовательно, на наш взгляд, цифровые права, такие как криптовалюта и цифровые финансовые активы, используемые в качестве средств платежа и обмена, в настоящее время можно однозначно отнести к категории денежных суррогатов. В некоторых случаях они могут выполнять функции, схожие с функциями официальных денежных средств.

Библиографический список

Арбузкин А. М. Обществознание : учеб. пособие : в 2 ч. 14-е изд., перераб. и доп. М. : Зерцало, 2022. 672 с.

Катков В. Д. Общее учение о векселе. Харьков, 1903. С. 44.

Крылов О. М. Денежный суррогат как правовая категория // Административное и муниципальное право. 2019. № 6. С. 41–49.

Кучеров И. И. Денежные суррогаты и иные квазиденежные платежные средства // Финансовое право. 2012. № 2. С. 2–5.

Литовченко М. Деньги в гражданском праве. Киев, 1887. С. 24.

¹⁴ См.: Крылов О. М. Денежный суррогат как правовая категория // Административное и муниципальное право. 2019. № 6. С. 41–49.

¹⁵ С 1 октября 2019 г. вступили в силу поправки, внесенные в ст. 128 Гражданского кодекса РФ Федеральным законом от 18 марта 2019 г. № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации».

¹⁶ Ведомости – ежедневная деловая газета. Экономика. ЦСР предложил привязать порог допустимых вложений в криптовалюту к уровню дохода инвестора // Ведомости. 2022. 17 февр. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/02/17/909866-tssr-privyazat-kriptovalyutu?ysclid=m3d5yoriqi85906107>

¹⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 12. Ст. 1569.

Лунц Л. А. Деньги и денежные обязательства в гражданском праве. М. : Статут, 2004. С. 94–95.

Новиков С., Амосов В. Сущность векселей и порядок их учета // Хозяйство и право. 1998. № 10. С. 72.

Цитович П. Деньги в области гражданского права. Харьков, 1873. С. 36–37.

Шейнин Л. Б. Таможенные книги Московского государства XVII века. Северный речной путь : Устюг Великий, Сольвычегодск, Тотьма (опыт финансово-экономического и правового исследования) // Таможенное дело. 2006. № 3, 4. 2007. № 1.

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

Крохина Ю. А., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой правовых дисциплин Высшей школы государственного аудита (факультет)

E-mail: jkrokhina@mail.ru

Moscow State University named after M. V. Lomonosov

Krokhina Y. A., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Department of Legal Disciplines of the Higher School of Public Audit (Faculty)

E-mail: jkrokhina@mail.ru

ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАННОСТИ ПО УПЛАТЕ НАЛОГОВЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

М. Е. Мардасова

Воронежский государственный университет

FEATURES OF THE FULFILLMENT OF THE OBLIGATION TO PAY TAX PAYMENTS

M. E. Mardasova

Voronezh State University

Аннотация: рассматриваются вопросы исполнения обязанности по уплате налоговых платежей в добровольном порядке. Анализируются нормы, посвященные единому налоговому платежу – общему для всех налогоплательщиков способу уплаты налоговых платежей. Рассматривается несколько связанных между собой категорий: единый налоговый платеж, совокупная обязанность, сальдо единого налогового счета, а также их соотношение между собой. Сделан вывод, что новый порядок исполнения обязанности по уплате налоговых платежей, хотя и имеет положительные аспекты, однако полностью не устраняет налоговые споры по различным основаниям. **Ключевые слова:** обязанность по уплате налоговых платежей, единый налоговый платеж, единый налоговый счет, совокупная обязанность, налоговая задолженность.

Abstract: the article discusses the issues of fulfilling the obligation to pay tax payments on a voluntary basis. The author analyzes the norms devoted to a unified tax payment – a common method of paying tax payments for all taxpayers. Several related categories are considered: unified tax payment, cumulative obligation, the balance of a unified tax account, as well as their relationship to each other. The author comes to the conclusion that the new procedure for fulfilling the obligation to pay tax payments, although it has positive aspects, does not completely eliminate tax disputes on various grounds.

Key words: obligation to pay tax payments, unified tax payment, unified tax account, cumulative obligation, tax debt.

Уплата налогов всегда являлась основной обязанностью налогоплательщика. Большинство из существующих налоговых правоотношений так или иначе связаны с этой обязанностью, в одних случаях – обеспечивая ее исполнение, в других – являясь следствием ее исполнения или неисполнения. Надлежащее исполнение этой обязанности – один из важнейших факторов социально-экономического развития российского общества и государства¹.

Правовое регулирование как добровольного, так и принудительного порядка исполнения

данной обязанности в последние два года претерпело кардинальные изменения. Такие изменения явились следствием ряда факторов, среди которых не только кризисные явления в экономике нашего государства, требующие обеспечение максимальной собираемости налогов в бюджеты бюджетной системы РФ, но и начавшийся несколько лет назад процесс цифровизации, накладывающий отпечаток на деятельность налоговых органов. Эти факторы потребовали внесения соответствующих изменений в налоговое законодательство.

С 1 января 2023 г. вступили в силу нормы Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ), устанавливающие общий для всех категорий налогоплательщиков порядок уплаты практически всех налогов и сборов, а также иных налоговых пла-

¹ См.: Лютова О. И. Цифровая трансформация обязанности по уплате налога : этапы развития правового регулирования // Вестник ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 7. С. 156.

тежей (пени, налоговых штрафов, процентов) в виде единого налогового платежа (далее – ЕНП). Так, с указанной даты у каждого налогоплательщика появился единый налоговый счет (далее – ЕНС) для учета на нем всей информации о ЕНП и совокупной обязанности, формирующейся из подлежащих уплате налоговых платежей. Для добровольного порядка исполнения обязанности по уплате налоговых платежей имеют значение несколько взаимосвязанных между собой категорий: ЕНП, совокупная обязанность, сальдо ЕНС. Понимание указанных категорий и их соотношения между собой помогает уяснить порядок исполнения рассматриваемой обязанности.

Ключевое значение среди этих категорий принадлежит ЕНП, внесение которого в бюджет по сути представляет собой действия по уплате налоговых платежей или по исполнению совокупной обязанности.

Прежде всего ЕНП – это не только денежные средства, уплаченные налогоплательщиком или налоговым агентом, но и третьим лицом. Возможность уплаты налоговых платежей третьим лицом существует уже достаточно давно и сохранилась для ЕНП. Однако внесение ЕНП еще более упрощает эту процедуру, так как не требуется указывать КБК конкретного налога или иного налогового платежа, который вносится третьим лицом. Это может создавать почву для злоупотреблений, когда через ЕНС налогоплательщика происходит обналичивание денежных средств третьего лица.

Кроме того, в качестве ЕНП могут признаваться определенные суммы денежных средств. Например, таковой может являться денежная сумма, поступившая от третьего лица за счет положительного сальдо его ЕНС. Учитывая то, что весь 2023 г. сальдо формировалось зачастую ошибочно, такое право нельзя было реализовать вплоть до конца 2023 г.

Как отмечается в судебной практике, отказать налоговый орган в зачете положительного сальдо в пользу другого лица может только в случае его отсутствия на ЕНС лица, подавшего заявление на зачет². Других ограничений нет. Однако возможность внесения третьим лицом своего положительного сальдо на ЕНС другого

налогоплательщика может быть результатом злоупотребления этим правом.

В одном из налоговых споров налогоплательщик – индивидуальный предприниматель пытался обжаловать в суде отказ налогового органа в возврате положительного сальдо его ЕНС. Так, на ЕНС индивидуального предпринимателя организацией был перечислен ЕНП за счет положительного сальдо ее ЕНС. В результате этого на ЕНС индивидуального предпринимателя, не имевшего совокупной обязанности, образовалось положительное сальдо, в связи с чем им было подано заявление в налоговый орган на распоряжение им путем возврата. Налоговый орган отказал в возврате, так как через ЕНС индивидуального предпринимателя организация, счета которой были заблокированы для каких-либо расчетов по гражданско-правовым сделкам согласно нормам Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма», пыталась обналичить свои денежные средства. Отсутствие совокупной обязанности индивидуального предпринимателя и какой-либо деятельности, по итогам которой она могла бы появиться, подтвердило выводы налогового органа. Такие выводы основаны на том, что согласно определению ЕНП, закрепленному в ст. 11.3 НК РФ, им являются денежные средства, предназначенные именно для исполнения совокупной обязанности. Кроме того, сам индивидуальный предприниматель указал, что таким образом он получил оплату по гражданско-правовому договору от организации, которая не могла оплатить его из-за блокировки счета. Налоговый орган, помимо прочего, доказал фиктивность данного договора. Поэтому судами нескольких инстанций действия налогового органа по отказу в возврате положительного сальдо ЕНС индивидуальному предпринимателю были признаны законными³. Это не единственный пример из судебной практики.

В другом решении арбитражный суд апелляционной инстанции отметил, что денежные средства, формирующие положительное сальдо ЕНС налогоплательщика, образованное в результате произведенных в пользу него зачетов от

² См., например: Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 22 сентября 2023 г. по делу № А40-225821/2022.

³ См. подробнее: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 13 июня 2024 г. по делу № А56-62352/2023.

третьих лиц, подразумевают их использование исключительно в счет исполнения обязанности налогоплательщика по уплате налоговых платежей. По мнению суда, речь идет только о погашении отрицательного сальдо ЕНС налогоплательщика или его предстоящих начислений. Возврат указанных денежных средств на счет налогоплательщика действующим налоговым законодательством не предусмотрен⁴.

Такой вывод суда не случаен и связан с новой редакцией абзаца 2 п. 3 ст. 11.3 НК РФ, которая вступила в силу в конце июня 2023 г.⁵ Чтобы ограничить возможность обналичивания денежных средств третьими лицами путем перевода их положительного сальдо на ЕНС другого налогоплательщика, установлено, что любая денежная сумма, зачтенная в счет исполнения соответствующей обязанности налогоплательщика, не учитывается при формировании положительного сальдо его ЕНС. Значит, и вернуть такую сумму налогоплательщик не сможет, так как единственным направлением ее использования является погашение совокупной обязанности.

С точки зрения недопустимости злоупотреблений со стороны третьих лиц, которые пытаются вывести свое положительное сальдо через ЕНС другого налогоплательщика⁶, такой подход судов и законодательные изменения очевидны.

Введение ЕНП с одной стороны упростило уплату налоговых платежей единым платежным поручением без указания КБК. А с другой стороны окончательно устранило участие налогоплательщика в распределении налоговых платежей именно в те налоги и налоговые платежи, которые его интересуют. Как отмечается в юридической литературе, такой подход к обязанности

налогоплательщика является принципиально новым для российского законодательства⁷.

Более того, ЕНП, который вносится налогоплательщиком, как правило, заранее на ЕНС, является своеобразной формой беспроцентного займа для федерального бюджета, который затем возвращается не налогоплательщику, а в соответствующие бюджеты, куда подлежит зачислению соответствующий налоговый платеж. Это связано с тем, что Бюджетный кодекс РФ именует эти суммы источником финансирования дефицита федерального бюджета, которые могут быть использованы Российской Федерацией, пока не наступит срок уплаты соответствующего налогового платежа.

Полное устранение налогоплательщика от определения принадлежности платежа и цифровизация данного процесса зачастую влекут сложности в отражении достоверной информации на ЕНС.

Проблема осложняется тем, что введение такой системы повлекло в ряде регионов изменения в организационной структуре налоговых органов. Например, на территории Воронежской области функции, связанные с обработкой сведений о состоянии ЕНС, процессом взыскания, а также осуществлением зачета или возврата положительного сальдо, возлагаются на одну налоговую инспекцию. Другие налоговые инспекции из этого процесса практически исключаются. Поэтому зачастую налогоплательщики пытаются урегулировать спорные вопросы через налоговую инспекцию, в которой они состоят на учете и в которую, к примеру, подавали налоговую декларацию, хотя указанная налоговая инспекция по сути осуществляет только формирование совокупной обязанности, которая в электронном формате поступает в налоговую инспекцию, занимающуюся распределением ЕНП по составляющей совокупной обязанности.

Изначально такой подход в структурной организации налоговых органов был использован с целью обеспечения удобства, заключающегося в том, что вся информация от Федерального казначейства поступает в один налоговый орган на территории региона и все вопросы с ЕНС решаются через него. Но как показывает прак-

⁴ См. подробнее: Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 31 января 2024 г. по делу № А40-219015/2023.

⁵ О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации : федер. закон от 29 мая 2023 г. № 196-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Например, третье лицо, в отношении которого ведется налоговая проверка, по известным ему обстоятельствам может предполагать ее отрицательный результат и при этом не планировать погашать долги перед бюджетом. В такой ситуации во время налоговой проверки он может распорядиться своим положительным сальдо ЕНС в пользу другого лица.

⁷ См.: Васильева Е. Г. Совокупная обязанность налогоплательщика : новая система учета, механизм расчета с бюджетом // Публично-правовое обозрение. 2023. № 1. С. 64.

тика, для налогоплательщика такой подход несет скорее отрицательный аспект, так как в вопросах, связанных с исполнением обязанности по уплате налоговых платежей, участвует сразу несколько налоговых органов.

Интересна и очередность погашения платежей за счет ЕНП.

В приоритете находится НДС: как недоимка по нему, так и налог по сроку уплаты. Это связано с тем, что основная часть НДС, которая перечисляется налоговыми агентами, зачисляется в бюджет субъекта РФ и в определенной, хотя и меньшей части в бюджеты муниципальных образований. НДС, перечисляемый налоговым агентом, отражается на его ЕНС в качестве совокупной обязанности при условии, что им удержан указанный налог у налогоплательщика и подано уведомление об исчисленной сумме налога. В таком случае при наступлении срока перечисления НДС налоговым агентом сумма отражается как совокупная обязанность на ЕНС налогового агента. На этом же ЕНС отражается совокупная обязанность налогового агента как налогоплательщика. Получается, что обязанность налогоплательщика, как и раньше, в момент удержания прекращается и переходит в трансформированном виде на налогового агента в виде обязанности перечислить эту сумму в бюджет.

Следует также отметить, что не всегда момент отражения ЕНП на ЕНС совпадает с моментом исполнения обязанности по уплате налога. Если в момент отражения ЕНП на ЕНС на нем уже отражена совокупная обязанность, то обязанность по уплате налоговых платежей будет считаться исполненной в этот же день, если она полностью или в соответствующей части погасит эту совокупную обязанность. Однако эти даты могут не совпадать, если ЕНП отражается на ЕНС, на котором еще отсутствует информация о совокупной обязанности.

Когда сумма ЕНП меньше размера совокупной обязанности, то речь идет о наличии отрицательного сальдо ЕНС. В свою очередь, наличие отрицательного сальдо является основанием для начала процедуры принудительного исполнения обязанности по уплате налоговых платежей.

Отрицательное сальдо ЕНС тесно связано с совокупной обязанностью, поэтому по большей части формирование отрицательного сальдо зависит от момента отражения совокупной обя-

занности на ЕНС. Получается, что в процессе принудительного исполнения обязанности значение имеют три связанные между собой категории – отрицательное сальдо, совокупная обязанность и налоговая задолженность.

Их взаимосвязь проявляется следующим образом. Совокупная обязанность является ключевой категорией и представляет общий размер всех подлежащих уплате налоговых платежей. Она может привести к формированию отрицательного сальдо и соответственно возникновению налоговой задолженности. С другой стороны, такой ситуации может и не возникнуть, если на ЕНС есть ЕНП, покрывающий размер совокупной обязанности в момент ее отражения на ЕНС. Что касается налоговой задолженности, то она является равной отрицательному сальдо.

Существуют различные моменты, с наступлением которых совокупная обязанность отражается на ЕНС. Например, особого внимания заслуживает порядок формирования и отражения совокупной обязанности при подаче налогоплательщиком налоговой декларации. При этом есть несколько вариантов. Первый – при своевременной подаче налоговой декларации, но не уплате налога в срок, совокупная обязанность в виде недоимки и соответствующей пени отражается на ЕНС со дня, следующего за наступлением срока уплаты налога. Второй вариант – если декларация представлена после наступления срока уплаты налога и при этом налог не уплачен, то совокупная обязанность отразится на ЕНС только в день представления налоговой декларации. Но при этом надо учитывать, что пеня будет начислена на недоимку не со дня представления налоговой декларации, а со дня образования недоимки, т. е. со дня после наступления срока уплаты налога. Получается, что пеня автоматически начисляется за весь период со дня после наступления срока уплаты налога до дня представления налоговой декларации включительно.

Но и эта совокупная обязанность не является окончательной, так как после представления налоговой декларации в отношении нее осуществляется камеральная налоговая проверка, по итогам которой решается вопрос, правильно ли исчислен налог или нет. При этом если налог неправильно исчислен налогоплательщиком в сторону занижения суммы к уплате, то после налоговой проверки выносится решение, кото-

рым доначисляется новая сумма недоимки и, возможно, штраф. В такой ситуации окончательная совокупная обязанность отразится на ЕНС, когда решение по проверке вступит в законную силу. В указанную совокупную обязанность помимо новой недоимки войдет пеня за весь период начиная со дня наступления срока уплаты налога. Поэтому налогоплательщик сможет узнать о наличии пени по доначисленной недоимке только с момента отражения этой недоимки на ЕНС.

В силу указанных изменений, внесенных в НК РФ, пеня не может указываться в итоговом решении по результатам налоговой проверки, так как не вступившее в законную силу решение еще не приводит к возникновению недоимки. А так как пеня в силу п. 6 ст. 11.3 НК РФ привязана к моменту отражения недоимки на ЕНС, то и возникнуть она может только при вступлении решения в законную силу. Получается, что расчет пени в момент ее отражения на ЕНС осуществляется за прошлый период.

Однако, как разъясняет ФНС России, недоимка и пеня могут быть отражены на ЕНС в качестве совокупной обязанности раньше, чем решение по налоговой проверке вступит в законную силу. Это связано с тем, что налогоплательщику принадлежит право добровольно исполнить решение налогового органа, принятое по результатам налоговой проверки, еще до вступления его в силу. Для этого налогоплательщику необходимо уплатить ЕНП в соответствующем размере и подать заявление о распоряжении положительным сальдо ЕНС путем зачета. На следующий день после подачи такого заяв-

ления в совокупной обязанности отражается не только указанная в решении по налоговой проверке недоимка, но и соответствующая пеня⁸.

В НК РФ предусмотрены и другие случаи, с которых совокупная обязанность отражается на ЕНС. Например, при направлении налоговых уведомлений налогоплательщику со дня наступления срока уплаты налога и т. д.

Таким образом, внесенные в НК РФ поправки и дополнения, которые применяются уже второй год, существенным образом изменили порядок исполнения налогоплательщиком обязанности по уплате налоговых платежей. Минимальное участие налогоплательщика позволяет налоговым органам самостоятельно распределять полученные денежные средства в налоговые платежи, руководствуясь только законодательными нормами. Это должно привести к сокращению количества налоговых споров по определению принадлежности платежа, внесенного налогоплательщиком. Вместе с тем налоговые споры будут сохраняться, например, по поводу образования отрицательного сальдо ЕНС, распоряжения положительным сальдо ЕНС и некоторым другим вопросам.

Библиографический список

Васильева Е. Г. Совокупная обязанность налогоплательщика : новая система учета, механизм расчета с бюджетом // Публично-правовое обозрение. 2023. № 1. С. 61–65.

Лютлова О. И. Цифровая трансформация обязанности по уплате налога : этапы развития правового регулирования // Вестник ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 7. С. 155–161.

Воронежский государственный университет
Мардасова М. Е., кандидат юридических наук,
доцент кафедры финансового права
E-mail: m.mardasova@yandex.ru

Voronezh State University
Mardasova M. E., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Financial Law Department
E-mail: m.mardasova@yandex.ru

⁸ См.: Решение ЦА ФНС России от 4 июля 2023 г. № ВВ-4-9/8509@.

ТРУДОВОЙ ПРОЦЕДУРНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

С. В. Передерин

Воронежский государственный университет

LABOR PROCEDURAL AND PROCEDURAL LEGAL MECHANISM AND JUDICIAL PRACTICE

S. V. Perederin

Voronezh State University

Аннотация: исследуются правовые проблемы, обусловленные взаимодействием трудового процедурно-процессуального правового механизма, используемого в сфере применения наемного труда и судебной практики. Рассматриваются основные направления воздействия различных видов судебной практики на совершенствование и развитие правового механизма, обеспечивающего реализацию трудовых прав и обязанностей субъектами трудового права.

Ключевые слова: трудовой процедурно-процессуальный правовой механизм, процедурные и процессуальные правовые средства защиты трудовых прав, влияние судебной практики на правовой механизм реализации материальных норм трудового права.

Abstract: The article is devoted to the study of legal problems caused by the interaction of the labor procedural and procedural legal mechanism used in the field of employment and judicial practice. The main directions of the impact of various types of judicial practice on the improvement and development of the legal mechanism ensuring the implementation of labor rights and obligations by subjects of labor law are considered.

Key words: labor procedural and procedural legal mechanism, procedural and procedural legal means of protecting labor rights, the influence of judicial practice on the legal mechanism for the implementation of substantive norms of labor law.

В условиях радикального обновления и совершенствования трудового законодательства, регулирующего трудовые и иные непосредственно с ними связанные отношения, усиливается роль и значение трудового процедурно-процессуального правового механизма, обеспечивающего реализацию и защиту трудовых прав и обязанностей субъектов трудового права. В идеале, на наш взгляд, любая материальная норма права, для того чтобы эффективно и результативно применяться, должна быть через элементарные правовые процедуры подклю-

ча к такому правовому регулированию процедурно-процессуальными предписаниями, которое давало возможность работнику, работодателю и правомочным государственным органам власти и управления реально реализовывать субъективные трудовые права и обязанности и при их нарушении защищать с помощью соответствующих процессуальных правовых средств и способов, предусмотренных законодательством с участием специализированных юрисдикционных органов, наделенных государством соответствующими полномочиями. В тех случаях, когда такой механизм отсутствует, материальная норма, как правило, является декларативной и не может быть реализована в правоприменительной практике.

По нашему мнению, процедурно-процессуальный правовой механизм применяется при реализации материальных норм всех отраслей права с учетом специфики общественных отношений, составляющих предмет их правового регулирования (административный, гражданский, налоговый, финансовый, предпринимательский и др.).

Процедурно-процессуальный правовой механизм представляет собой систему организационно-правовых, процедурно-правовых и процессуально-правовых средств и способов, с помощью которых обеспечивается реализация материальных норм права, в частности трудового, осуществляется беспрепятственная их реализация, охрана и соблюдение, а также защищаются субъективные права субъектов соответствующих правоотношений.

По своему содержанию трудовой процедурно-процессуальный правовой механизм – это сложное и многогранное правовое образование, состоящее из трех взаимосвязанных частей – организационной, процедурной и процессуальной.

Оно включает систему нормативных правовых актов, обеспечивающих применение и использование материальных норм трудового права; процедурные, процессуальные и организационные нормы и закрепленные в них права и обязанности субъектов трудового права; процедурные, процессуальные и организационные правоотношения, возникающие в процессе реализации материальных норм права и при защите субъективных трудовых прав; деятельность специализированных юрисдикционных органов, обеспечивающих правомерное применение материальных норм трудового права и защиту индивидуальных и коллективных трудовых прав и законных интересов, субъектов трудовых и иных непосредственно с ними связанных отношений; систему процедурного и процессуального контроля, применяемого правомочными органами государства; средства и способы рассмотрения и разрешения индивидуальных и коллективных трудовых споров и конфликтов интересов; систему специализированных и не специализированных органов, участвующих в разрешении трудовых разногласий, споров и конфликтов; принципы разрешения трудовых споров и другие правовые элементы.

Анализ содержания трудового процедурно-процессуального правового механизма позволяет сделать вывод о том, что его процедурная часть регламентируется нормативно-правовыми и социально-правовыми средствами и способами, а процессуальная часть осуществляется с использованием процессуальных правовых средств и способов, предусмотренных гражданским процессуальным законодательством и трудовым законодательством.

Нормативно-правовое регулирование является правообладающим в сфере реализации трудовых прав и обязанностей субъектов трудовых и иных непосредственно с ними связанных отношений. Оно регулирует применение материальных норм трудового права, нормативных правовых актов различной юридической силы, реализацию возможностей субъектов соответствующих правоотношений, с учетом их специфики, применительно ко всем правовым институтам трудового права.

Социально-правовое регулирование обеспечивает реализацию правовых норм в сфере социального партнерства. Оно осуществляется с применением правовых средств и способов, используемых субъектами социального партнерства на всех его уровнях при заключении, изменении, применении и прекращении действия коллективных договоров, соглашений, принятии решений работодателями с учетом мнения представительных органов работников, участия работников в управлении организацией. С применением социально-правового регулирования формируются органы социального партнерства, определяются формы социального партнерства и т. п.

Процедурная часть процедурно-процессуального правового механизма, используемая в сфере правового регулирования наемного труда призвана обеспечить эффективное применение и использование материальных норм трудового права, создать необходимые правовые условия для оптимального согласования интересов сторон трудовых отношений, интересов государства, поскольку перекося правового регулирования в пользу одной из сторон неизбежно приводит к негативным последствиям и способствует возникновению трудовых споров. Процессуальная часть трудового процедурно-процессуального правового механизма направлена на нейтрализацию негативных последствий, наступа-

ющих в результате применения материальных норм трудового права правомочными правоприменителями и способствует эффективной защите трудовых прав работников и работодателей. Без наличия процессуальных правовых средств и способов, предусмотренных законодательством, правомерная реализация применения материальных норм трудового права немыслима. Процессуальные правовые средства и способы обязательно реализуются с участием специализированных юрисдикционных органов и всегда направлены на осуществление правоохранительных правоотношений. Для процессуальных правовых средств характерным является то, что они в отличие от процедурных реализуются отдельно и последовательно.

Процессуальная часть процедурно-процессуального правового механизма с помощью процессуальных правовых средств, предусмотренных действующим законодательством, обеспечивает защиту трудовых прав субъектов трудового права путем разрешения индивидуальных и коллективных трудовых споров в специализированных юрисдикционных органах.

Современный этап развития процедурно-процессуального механизма в сфере применения несамостоятельного труда характеризуется быстрым обновлением и совершенствованием. В последние годы принято множество нормативных правовых актов различной юридической силы, относящихся к различным правовым институтам трудового права, действие которых направлено прежде всего на реализацию материальных норм трудового права и защиту субъективных трудовых прав наемных работников.

Для современного состояния процедурно-процессуального правового механизма, регулирующего общественные отношения в сфере использования наемного труда, характерны следующие тенденции: активно идет процесс его обновления и совершенствования путем принятия законодателем различных нормативных правовых актов, происходит отмена и корректировка отдельных материальных норм трудового права; усиливается дифференциация процедурной части применительно к различным видам субъектов трудового права; активно идет процесс установления и регламентации различных правовых процедур применительно ко всем правовым институтам трудового права; происходит усиление договорного и локального мето-

дов процедурного регулирования применения отдельных материальных норм трудового права относительно отдельных категорий работников; совершенствуются и унифицируются правовые процедуры, регламентирующие реализацию трудовых прав наемных работников и обеспечивающие их правовую защиту; усиливается роль судебной защиты.

Основными недостатками действующего трудового процедурно-процессуального правового механизма являются: обилие нормативных правовых актов в сфере правового регулирования наемного труда, что в значительной степени затрудняет реализацию материальных норм трудового права и эффективность их действия, а также процесс их правомерного применения; в действующем трудовом законодательстве и иных нормативных правовых актах, содержащих нормы трудового права, не всегда четко и последовательно закрепляются правовые процедуры применения и использования материальных норм трудового права; неясные и противоречивые формулировки, позволяющие правоприменителям толковать применение норм трудового права по-разному; относительно значительного количества материальных норм трудового права отсутствуют правовые процедуры их реализации; отсутствие процедурного правового механизма реализации норм трудового права в новых публично-правовых образованиях, четкой связи с процедурными правовыми механизмами, действующими в иных отраслях права (административном, налоговом и др.), а также четкой координации с нормами права других отраслей права (административного и гражданского процессуального); законодательство, регламентирующее различные правовые аспекты регулирования наемного труда, по своему содержанию является сложным и противоречивым, вызывающим многочисленные вопросы в правоприменительной практике; процедурные и процессуальные правовые средства недостаточно полно регламентируют правовые вопросы, связанные с использованием принудительного труда, самозащитой трудовых прав, контролем за соблюдением трудового законодательства, необоснованным отказом в заключении трудового договора и др.

В этой связи полагаем, что в целях совершенствования правового механизма, регламентирующего применение правоприменительных и

процессуальных правовых процедур в сфере обеспечения и защиты трудовых прав субъектов трудового права, необходимо разработать и принять Трудовой процедурно-процессуальный кодекс, который позволит создать общую процедурно-процессуальную систему реализации и защиты трудовых прав и обязанностей субъектов трудовых и иных непосредственно с ними связанных отношений, обеспечить единый правовой механизм реализации материальных норм трудового права, сосредоточить основную массу процедурных, процессуальных и организационных правовых норм в одном нормативном правовом акте, которые составляют собой довольно обособленный и самостоятельный правовой массив.

Важнейшая роль в устранении недостатков, противоречий, пробелов и т. п., присущих трудовому процедурно-процессуальному механизму, принадлежит судебной практике, которая в основном направлена на разъяснение, толкование, установление правового смысла в сфере применения материальных норм права вообще и трудового права в частности, а также на совершенствование его процессуальной части. По существу судебная практика направлена на совершенствование процедурных и процессуальных средств, направленных на обеспечение субъективных прав и обязанностей, применительно к различным сферам правового регулирования общественных отношений.

Роли и значению судебной практики в механизме правового регулирования посвящены многочисленные монографические научные исследования в специальной юридической литературе¹. Не вдаваясь в дискуссию по спорным проблемам и теоретическим выводам, отметим следующее. В процессе реализации и использования трудового процедурно-процессуального

правового механизма судебная практика выполняет следующие задачи:

1) дает толкование правил применения материальных норм трудового права, предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права; значительное количество материальных норм трудового права невозможно правильно применять без учета разъяснений, дающихся в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ и его обзорах судебной практики;

2) с учетом объективных реалий, имеющих место в сфере применения наемного труда, вносит элементы новизны в правовые процедуры, регламентирующие реализацию материальных норм трудового права;

3) вводит в правоприменительную практику новые принципы, которые необходимо использовать при разрешении индивидуальных трудовых споров, например, принцип запрета злоупотребления правом, принцип приоритета фактов при установлении наличия трудовых отношений;

4) вырабатывает правовоположения, которые учитываются при внесении изменений в трудовое законодательство;

5) интерпретирует нормы трудового права, осуществляет толкование норм трудового права и т. п.

Роль и значение судебной практики в осуществлении трудового процедурно-процессуального правового механизма, обеспечивающего защиту трудовых прав и реализацию трудовых обязанностей субъектов трудового права, заключаются также в том, что она обеспечивает достижение баланса интересов работников, работодателей и государства исходя из сложившейся правоприменительной практики и сочетания централизованного договорного и локального регулирования трудовых отношений; устранение ошибок, допускаемых правоприменителями при обеспечении единообразного применения материальных норм трудового права; единообразное применение правовых процедур, предусмотренных трудовым законодательством применительно к различным правовым институтам; единые правила и требования, регламентирующие условия труда наемных работников; устранение судебных ошибок, допускаемых отдельными судами общей

¹ См.: Безина А. К. Судебная практика в механизме правового регулирования трудовых отношений. Казань, 1989; Безина А. К., Никитинский В. И. Судебная практика и трудовое право // Судебная практика в советской правовой системе. М., 1975; Азарев В. В. Судебная практика в современной правовой системе России. М., 2017; Доктринальные основы практики Верховного Суда Российской Федерации: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2023; Лебедев В. М. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития. СПб., 2001; Судебная практика и развитие законодательства о труде и социальном обеспечении: науч.-практ. пособие / под ред. Т. Ю. Коршуновой. М., 2024.

юрисдикции; детализацию и конкретизацию принципов правовой определенности и злоупотребления правом; единообразное и правильное понимание и применение судами действующего трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Основным направлением деятельности судебной практики в реализации трудового процедурно-процессуального правового механизма является, как постоянно отмечается в специальной юридической литературе, толкование материальных норм трудового права, направленное на уяснение их подлинного смысла и распространение правовых положений, закрепленных в них на правовое регулирование трудовых и иных непосредственно с ними связанных отношений, имеющих место в сфере использования наемного труда².

Процесс толкования материальных норм трудового права в судебной практике проходит следующие стадии:

- 1) возникновение индивидуального трудового спора, не подпадающего под общее правило его рассмотрения;
- 2) анализ судом конкретных аналогичных случаев, имеющих место в правоприменительной практике;
- 3) исследование правового смысла и правовых положений, закрепленных в соответствующей правовой норме;
- 4) непосредственное толкование конкретной нормы права;
- 5) дачу разъяснения по применению определенной нормы трудового права.

Толкование норм трудового права следует отличать от судебного правотворчества, которое наблюдается в судебной практике в последнее время. Следует согласиться с мнением о том, что толкованию подлежит любая норма трудового права, закрепляющая права и обязанности субъектов, участвующих в применении и использовании наемного труда³. Правотворчество, как правило, осуществляется Верховным Судом РФ

при наличии обстоятельств, выходящих за рамки формальных требований закона. Такой подход в современных условиях отвечает объективным условиям, складывающимся в сфере использования наемного труда и способствует эффективному совершенствованию процедурно-процессуального правового механизма. Значительное число правоположений, вырабатываемых судебной практикой, в последующем закрепляется в трудовом законодательстве. К таким правоположениям можно отнести требования об учете при применении дисциплинарного взыскания тяжести совершенного проступка и обстоятельств, при которых он был совершен; соразмерности дисциплинарных взысканий совершенному дисциплинарному проступку и др.

Правоположения, вырабатываемые судебной практикой, при использовании процедурно-процессуального правового механизма в сфере использования наемного труда по своей форме и содержанию, являются прообразом правовых норм. Они вносят элемент новизны в регулировании трудовых и иных непосредственно с ними связанных иных отношений, поскольку суды при рассмотрении конкретного индивидуального трудового спора не только применяют ту или иную норму права, но и конкретизируют и детализируют ее исходя из фактических обстоятельств, расширяют или сужают ее содержание и заполняют имеющиеся пробелы в процедурно-процессуальном регулировании.

Правоположения содержатся в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ, в обзорах судебной практики Президиума Верховного Суда РФ, а также текущей судебной практики Верховного Суда РФ по отдельным индивидуальным трудовым спорам. Как правило, правоположения носят обязательный характер для судов общей юрисдикции.

Правотворческая деятельность судебной практики обусловлена пробелами в трудовом законодательстве, отсутствием правовых положений, регулирующих реализацию материальных норм трудового права, использованием законодателем оценочных понятий либо норм права абстрактного характера⁴.

Поскольку любая материальная норма права не может быть реализована без соответствующей

⁴ Доктринальные основы практики Верховного Суда Российской Федерации : монография. С. 275–276.

² См.: Коршунова Т. Ю. Пределы судебного толкования при разрешении трудовых споров // Журнал российского права. 2022. № 10. С. 68–84 ; Лазарев В. В. Толкование права : классика, модерн и постмодерн // Журнал российского права. 2016. № 8. Ст. 20 ; Его же. Пробелы в праве и пути их устранения. М., 1974. С. 58.

³ См.: Коршунова Т. Ю. Указ. соч.

щего правового процедурного механизма, обеспечивающего ее применение, то судебная практика на основе обобщения правоприменительной практики, решений судов общей юрисдикции, выносимых при рассмотрении отдельных видов индивидуальных трудовых споров, вырабатывает соответствующие правовые процедуры, которые необходимо использовать при разрешении соответствующих категорий индивидуальных трудовых споров.

Важнейшая роль принадлежит судебной практике в регулировании процедурной части процедурно-процессуального механизма, регулирующего рассмотрение и разрешение споров в досудебном урегулировании. Так, например, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 22 июня 2021 г. № 18 «О некоторых вопросах досудебного урегулирования споров, рассматриваемых в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства»⁵ даны разъяснения использования правовых процедур, органами (медиации) и самостоятельно сторонами спора регулирующих разрешение гражданско-правовых споров в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Роль и значение различных видов судебной практики в осуществлении процедурно-процессуального механизма в сфере использования наемного труда заключается в следующем: во-первых, в постановлениях и определениях высших судебных органов дается корректное толкование относительно применения различных правовых процедур, обеспечивающих реализацию взаимных прав и обязанностей субъектов трудового права; на основе обобщения индивидуальной судебной практики применительно к различным видам разногласий, конфликтов интересов, трудовых споров, возникающих в процессе правоприменительной практики; во-вторых, вся судебная практика призвана обеспечить правильное функционирование правового механизма, обеспечивающего баланс интересов работников, работодателей и государства на основе принципов доступности правосудия, правовой определенности, обеспечения единообразия правоприменительной практики, разумного срока судопроизводства и исполнения судебного акта, сочетания судебского усмотрения и мотивированности и иных, предусмотрен-

ных законодательством; в-третьих, в постановлениях, разъяснениях, обзорах судебной практики Верховного Суда РФ по общему правилу отражаются единые подходы, применения правовых процедур, используемых в различных правовых институтах трудового права, они способствуют вынесению справедливых и обоснованных решений по трудовым спорам и обеспечивают единообразную правоприменительную практику. Нижестоящие суды при вынесении конкретных решений по трудовым спорам ссылаются на соответствующие документы Верховного Суда РФ; в-четвертых, судебная практика обеспечивает разумное соблюдение и исполнение процедурных и процессуальных сроков при разрешении трудовых споров; в-пятых, тенденции развития судебной практики в трудовом процедурно-процессуальном правовом механизме свидетельствуют о том, что она с усилением принципа защиты слабой стороны трудовых правоотношений (работников) все чаще отходит от юридического позитивизма и все чаще использует такие правовые категории, как добросовестность, недопустимость злоупотребления правом и т. п. Таким образом, Верховный Суд РФ с одной стороны обеспечивает определенность и предсказуемость функционирования процедурно-процессуального правового механизма, с другой – препятствует сугубо формальному пониманию содержания процедурных и процессуальных правовых норм. Такая тенденция позволяет устранить противоречия между позитивистским и естественно-правовыми подходами в правоприменении и достигать более высокого уровня правового регулирования общественных отношений в сфере использования наемного труда⁶.

В специальной юридической литературе выделяют четыре вида судебной практики: Конституционного Суда РФ, руководящую, прецедентную и текущую практику Верховного Суда РФ⁷.

⁶ См.: Серков П. П. Правоотношение (нравственность современного правового регулирования). Ч. 1. М., 2020. С. 989.

⁷ См.: Лебедев В. М. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития. СПб., 2001. С. 187–189; Филиппов В. Н. Использование судебной практики в регулировании трудовых отношений на локальном уровне // Рос. юридический журнал. 2022. № 1. С. 43–45.

⁵ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 8.

Судебная практика, выраженная в постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ, постановлениях, обзорах, определениях и разъяснениях Верховного Суда РФ, а также решениях по конкретным делам, является важнейшим источником процедурно-процессуального регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере производства и оказания различного вида услуг. Разъяснения, сформулированные судебной практикой, влияют на правоприменительную практику, они являются обязательными для всех правоприменителей, поскольку решение, принятое вразрез с позицией Верховного Суда РФ, будет в последующем отменено в процессе рассмотрения и разрешения индивидуального трудового спора.

Важно отметить, что работодатели, стороны социального партнерства все чаще используют разъяснения судебной практики, закрепляя ее в локальных нормативных актах, коллективных договорах и соглашениях. Особенно наглядно эта тенденция проявляется в сфере обеспечения гарантий и компенсаций, предоставляемых наемным работникам, установления льгот отдельным категориям работников (женщинам, семьям участников специальной военной операции, лицам, работающим в районах Крайнего Севера, и т. п.).

Важнейшая роль в реализации и совершенствовании трудового процедурно-процессуального правового механизма принадлежит актам, принимаемым Конституционным Судом РФ, который является единственным официальным органом, имеющим право толковать действующее законодательство в целом и трудовое в частности. Он вправе выяснять смысл материальной нормы права и разъяснять правовую процедуру ее применения. Своими правовыми решениями Конституционный Суд РФ поощряет позитивные тенденции, имеющие место в процедурно-процессуальном механизме, и блокирует негативные недостатки. Своими актами он обеспечивает баланс интересов работников и работодателей и правовой механизм, который позволяет реализовывать интересы сторон трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений, создает равные возможности для участников использования наемного труда, позволяет защищать трудовые права и преодолевать определенные недостатки, присущие правосудию.

Постановления и определения Конституционного Суда РФ определяют основные направления в сфере совершенствования и развития трудового процедурно-процессуального правового механизма путем закрепления обязательных для исполнения правовых положений, направленных на защиту прежде всего трудовых прав наемных работников, установления правовых процедур, регламентирующих условия труда и наделения правоприменителей соответствующими правами в сфере использования наемного труда. Правовые положения, закрепленные в них, выступают в качестве основных правовых подходов, которые должны быть использованы законодателем при разработке правовых процедур применения материальных норм трудового законодательства.

С помощью судебных актов, принимаемых Конституционным Судом РФ, осуществляется совершенствование процедурно-процессуального правового механизма по следующим направлениям.

1. Определяется толкование правового смысла материальной нормы трудового права. Так, например, при разрешении спора об оплате сверхурочной работы Конституционный Суд РФ указал, что сверхурочная работа должна оплачиваться в большем размере, чем работа, произведенная в пределах установленной работнику продолжительности рабочего времени, о чем в частности свидетельствует и использование законодателем в ст. 152 ТК РФ термина «повышенная оплата» для правила о возможности замены такой оплаты дополнительным временем отдыха. В противном случае не достигается цель компенсации повышенных трудовых затрат и сокращения времени отдыха, нарушается принцип справедливости при определении заработной платы, а работодатель приобретает возможность злоупотребления своим правом привлекать работников к сверхурочной работе. Кроме того, работники, выполняющие работу сверхурочно, оказываются в худшем положении по сравнению с теми, кто выполняет аналогичную работу в рамках установленной продолжительности рабочего времени, что противоречит принципу равной оплаты труда равной ценности.

Таким образом, повышение размера оплаты сверхурочной работы представляет собой одну из гарантий справедливого вознаграждения за труд в условиях, отклоняющихся от нормальных,

которая должна распространяться на всех лиц, работающих по трудовому договору, независимо от установленного для них режима рабочего времени и системы оплаты труда. Иное противоречит вытекающим из Конституции РФ принципам равенства и справедливости, а также отраслевому принципу обеспечения права каждого работника на справедливую заработную плату, гарантирующую достойное человека существование для него самого и его семьи⁸.

В своем Постановлении от 15 июля 2023 г. № 32-П Конституционный Суд РФ отметил, что снижение премии работнику в связи с наличием дисциплинарного взыскания не должно приводить к уменьшению размера месячной заработной платы более чем на 20 %, поскольку трудовое законодательство РФ не предусматривает вычеты к удержаниям из заработной платы, на которые распространяются ограничения и запреты, установленные ст. 137 и 138 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) и указал, что применение вопросов об уменьшении заработной платы при совершении дисциплинарного проступка необходимо учитывать принцип соразмерности, справедливости и равной оплаты труда равной ценности.

2. Выявление системных недостатков действующего трудового законодательства. В качестве примеров можно привести постановления Конституционного Суда РФ, касающиеся правовых вопросов выплаты компенсации руководителю организации, которого увольняют в соответствии с п. 2 ст. 278 ТК РФ (в связи с принятием уполномоченным органом юридического лица либо собственником имущества организации решения о прекращении трудового договора), об оплате труда творческих работников, непосредственно не задействованных в репетициях и спектаклях, о минимальном повышении размера оплаты труда за работу в ночное время, о заключении срочного трудового договора с педагогическими работниками, относящимися к профессорско-преподавательскому составу, в организации, осуществляющей образовательную деятельность по реализации образовательных программ высшего образования и дополнительных профессиональных программ и др.⁹

⁸ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Детализация и конкретизация абстрактных правовых понятий, предусмотренных трудовым законодательством. К таким понятиям можно отнести, например, обязанность работодателя осуществлять индексацию заработной платы без указания каких бы то ни было параметров индексации (критериев индексации, периодичности ее проведения и т. п.), об установлении доплаты за совмещение профессий (должностей), о возмещении расходов, связанных со служебной командировкой или разъездном характере работы, о предоставлении некоторых гарантий и компенсаций и др. В своих постановлениях Конституционный Суд РФ при рассмотрении споров о применении абстрактных и оценочных понятий обращает внимание на необходимость руководствоваться принципами равенства, справедливости во взаимосвязи с иными отраслями права. Также суд дает заключения конституционности правовых положений, закрепленных в трудовом законодательстве. Так, например, при рассмотрении вопроса о конституционности ст. 236 ТК РФ, регулирующей материальную ответственность работодателя за задержку выплаты заработной платы и других выплат, причитающихся работнику, Конституционный Суд РФ указал, что при нарушении работодателем установленного срока соответственно выплаты заработной платы, оплаты отпуска, выплат при увольнении и (или) других выплат, причитающихся работнику, он обязан выплатить их с уплатой процентов (денежной компенсации) в размере, не ниже одной сто пятидесятой действующей в то время ключевой ставки Центрального банка РФ от невыплаченных в срок сумм за каждый день задержки начиная со следующего дня после установленного срока выплаты по день фактического расчета включительно; при неполной выплате в установленный срок заработной платы и (или) других выплат, причитающихся работнику, размер процентов (денежной компенсации) исчисляется из фактически невыплаченных в срок сумм¹⁰. Конституционный Суд РФ

¹⁰ По делу о проверке конституционности статьи 236 Трудового кодекса Российской Федерации и абзаца второй части первой статьи 327.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И. Б. Сергеева : постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2023 г. № 16-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

признал не соответствующими Конституции РФ правовые процедуры, регламентирующие оплату труда в выходные и нерабочие праздничные дни, указав, что оплата труда в таких случаях должна производиться с учетом компенсационных и стимулирующих выплат, начисленных к окладу (должностному окладу) либо тарифной ставки работника, регулирующие оплату сверхурочных работ, отметив это в своем Постановлении от 27 июня 2023 г. № 35-П¹¹.

Таким образом, Конституционный Суд РФ при помощи принимаемых судебных актов раскрывает общий смысл и содержание конкретных правовых процедурных предписаний и обеспечивает их применение в трудовом процедурно-процессуальном правовом механизме, исходя из ценностных представлений о праве и конкретных правовых положений, предусмотренных Конституцией РФ.

Существенную роль в функционировании трудового процедурно-процессуального правового механизма играют постановления Пленума Верховного Суда РФ, в которых даются разъяснения по правовым аспектам применения правовых процедур, регламентирующих реализацию материальных норм трудового права применительно к различным правовым институтам трудового права и процессуальную защиту трудовых прав работников и работодателей. Разъяснения Пленума Верховного Суда РФ оказывают непосредственное влияние на единообразное применение трудового процедурно-процессуального правового механизма при разрешении индивидуальных трудовых споров в специализированных юрисдикционных органах, являются обязательными для исполнения всеми правоприменителями, реализующими материальные нормы трудового права.

Важно отметить, что в сфере использования наемного труда в последнее время возросла роль указанных выше постановлений в функционировании трудового процедурно-процессуального правового механизма.

Воздействие постановлений Пленума Верховного Суда РФ на совершенствование меха-

низма реализации материальных норм трудового права и защиту трудовых прав наемных работников осуществляется по следующим направлениям: выработки правовых процедур, применения конкретных норм трудового права; закрепления разъяснений, обязательных для всех правоприменителей материальных норм трудового права; толкования в пределах своих полномочий смысла и содержания соответствующей правовой нормы, регуливающей трудовые и иные непосредственно связанные с ними отношения; выработки механизмов рассмотрения и разрешения индивидуальных трудовых споров, не подпадающих под общие понятия; выработки правоположений, уточняющих, детализирующих и конкретизирующих правовые процедуры применения нормы права; восполнения пробелов, неточностей в трудовом законодательстве; толкования оценочных понятий, имеющих место в нормативных правовых актах различной юридической силы; обеспечения точного и единообразного применения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, выработки требований к оформлению и содержанию судебных актов; устранения судебных ошибок в деятельности нижестоящих судов определения подсудности индивидуальных трудовых споров; выработки механизма реализации некоторых норм трудового права применительно к новым организационно-правовым образованиям, выступающим в качестве работодателей (корпорациях, холдингах и т. п.); выработки правового механизма самозащиты трудовых прав работников.

Постановления Пленума Верховного Суда РФ, содержащие разъяснения по поводу применения и использования трудового процедурно-процессуального правового механизма можно условно разделить на два вида: регламентирующие правовые аспекты процедурного и процессуального характера, применяемые ко всем наемным работникам, т. е. общего характера, и применяемые к отдельным категориям работников, т. е. постановления имеющие специальный характер, учитывающее специфику правил применения материальных норм к некоторым категориям работников.

К первому виду следует отнести Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 (с последующими изменениями и

¹¹ По делу о проверке конституционности части первой статьи 153 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Д. В. Алтухина и других : постановление Конституционного Суда РФ от 28 июня 2018 г. № 26-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

дополнениями) «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации», в котором даны разъяснения, касающиеся использования правоприменителями правовых процедур, определяющих подведомственность и подсудность индивидуальных трудовых споров, регламентирующих правила заключения, изменения и прекращения трудового договора, устанавливающие процедуры применения дисциплинарных взысканий, выплаты заработной платы и предоставления ежегодных дополнительных отпусков, проведения забастовки, вынесения судами решений по трудовым спорам и другим правовым положениям¹², и Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16 ноября 2006 г. № 52 (с последующими изменениями и дополнениями) «О применении судами законодательства, регулирующего материальную ответственность работников за ущерб, причиненный работодателю»¹³. Более правильно это постановление следовало бы назвать регламентирующим правовые процедуры привлечения работников к различным видам материальной ответственности – оно дает разъяснения по поводу использования работодателями и судами общей юрисдикции правовых процедур привлечения наемных работников к ограниченной и полной материальной ответственности, установления обстоятельств, имеющих существенное значение для правильного разрешения индивидуального трудового спора, освобождения наемных работников от материальной ответственности, представления работодателем необходимых доказательств и оценки их судом, определения суммы, подлежащей взысканию и уменьшения его размера и по другим правовым аспектам. Сюда же следует отнести Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 декабря 2021 г. № 45 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами общей юрисдикции дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права», которое так же регламентирует правовые процедуры привлечения к административной ответственности должностных лиц, участия уполномоченных представителей работодателя в разрешении споров, сбора доказа-

тельств по административным правонарушениям, определения даты совершения административного правонарушения и др., в котором разъясняются правила привлечения к административной ответственности виновных лиц за нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права¹⁴.

Постановления Пленума Верховного Суда РФ специального характера направлены на совершенствование процедурных и процессуальных правовых процедур, регламентирующих применение специальных правовых норм, регулирующих использование наемного труда отдельных категорий работников: женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних¹⁵; руководителей организаций и членов коллегиальных исполнительных органов организаций¹⁶; спортсменов и тренеров¹⁷; работников, работающих у работодателей – физических лиц и у работодателей – субъектов малого предпринимательства, которые отнесены к микропредприятиям¹⁸.

Суть специальных постановлений Пленума Верховного Суда РФ заключается в разъяснении применения правовых процедур, регулирующих особенности заключения трудового договора с отдельными категориями наемных работников, использования рабочего времени и времени отдыха, изменения и расторжения трудового договора, учитывающие дополнительные юридические гарантии, предусмотренные законодательством, особый характер и условия труда, психофизиологические особенности организма человека, которые устанавливаются трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами, разрабатываемыми и принимаемыми работодателями в соответствии с требованиями законодательства о труде, а также предусмотренных в содержании трудового договора. Значительное внимание в них уделяется процессуальным вопросам, обусловленным родовой подсудностью индивидуальных трудовых споров,

¹⁴ Там же. 2022. № 3.

¹⁵ Там же. 2014. № 1.

¹⁶ Там же. 2015. № 7.

¹⁷ Там же. 2016. № 2.

¹⁸ Там же. 2018. № 6.

¹² Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 6.

¹³ Там же. 2007. № 1.

признанием гражданско-правовых отношений трудовыми, взысканием заработной платы и другими факторами, а также разъяснению правовых процедур, регламентирующих соблюдение сроков при разрешении индивидуальных трудовых споров, их восстановлению при наличии уважительных причин.

Практически во всех постановлениях Верховного Суда РФ провозглашается и разъясняется единообразная правоприменительная практика, которая должна соблюдаться судами общей юрисдикции и правоприменителями при рассмотрении и разрешении различных видов индивидуальных трудовых споров. Такой подход обеспечивает единообразие судебной практики, используемой в трудовом процедурно-процессуальном правовом механизме.

Для постановлений Пленума Верховного Суда РФ в сфере правового регулирования наемного труда характерны, на наш взгляд, следующие черты: по своей сути и содержанию они являются формальными источниками трудового права; применительно к функционированию и использованию трудового процедурно-процессуального правового механизма они обязательны для правоприменения; правовые положения, закрепленные в них, способствуют правильному толкованию материальных норм трудового права, исходя из духа и буквы закона и во избежание ошибок при их реализации. Поскольку в законе невозможно предусмотреть все многообразие процедурных ситуаций, которые могут возникнуть в процессе применения материальных норм трудового права, разъяснения Пленума позволяют преодолевать пробелы в процедурном регулировании, возникающие в правоприменительной практике; способствуют приспособлению правовых положений, закрепленных в трудовом законодательстве, к быстро меняющимся условиям использования наемного труда, они, как правило, разрабатываются и принимаются в порядке опережения, давая разъяснения применительно к изменениям, внесенным в законодательство о труде при отсутствии какой-либо правоприменительной практики, т. е. они упреждают возможные ошибки, которые могут быть допущены судами, заранее предоставляя им толкование новых правовых норм¹⁹.

¹⁹ См.: Момот В. В. Роль судебной практики в правовой системе : российский опыт в мировом контексте //

В постановлениях Верховного Суда РФ постоянно подчеркивается необходимость уважения судами и правоприменителями процедурных и процессуальных правовых норм, регулирующих трудовые и иные непосредственно с ними связанные отношения. Нарушение указанных норм, как правило, ведет к признанию совершенных ранее правовых процедур неправомерными²⁰.

Анализ содержания постановлений Верховного Суда РФ, принимаемых по трудовым спорам, свидетельствует о том, что он не только дает разъяснения по применению материальных норм трудового права, но и дополняет, уточняет их содержание, наполняя их невиданным ранее смыслом, что нельзя признать оправданным, поскольку акты, принимаемые Верховным Судом РФ, должны предусматривать правила реализации материальных норм трудового права, применения соответствующих правовых процедур, осуществляющих их применение. Они должны соответствовать действующему законодательству, а не представлениям судов о трудовом законодательстве, сформулированным на основе обобщения судебной практики. Суд не должен расширительно толковать процедурные нормы, которые установлены законодателем, и предусматривать правила, вызывающие затруднения в правоприменительной практике, т. е. он не вправе выступать в роли законодателя.

Опосредованное воздействие судебной практики на использование трудового процедурно-процессуального правового механизма в сфере использования наемного труда осуществляется путем издания Президиумом Верховного Суда РФ обзоров судебной практики, применительно к отдельным сферам правового регулирования трудовых и иных непосредственно с ними связанных отношений, сформулированных на основе различных позиций, высказанных различ-

Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 5. С. 46.

²⁰ О применении норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующего производство в суде апелляционной инстанции : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 июня 2021 г. № 16 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 8 ; О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих производство в суде кассационной инстанции : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 июня 2021 г. № 17 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 18.

ными судами. В качестве примера можно привести обзоры судебной практики Верховного Суда РФ о практике рассмотрения судами дел, связанных с осуществлением гражданами трудовой деятельности в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях²¹; привлечения работников к материальной ответственности²²; привлечении к материальной ответственности сторон трудового договора²³; прекращении трудового договора по инициативе работодателя²⁴; заключении трудового договора с наемными работниками²⁵.

В обзорах судебной практики, утверждаемых Президиумом Верховного Суда РФ, на основе обобщения судебных решений судов общей юрисдикции различного уровня даются разъяснения и рекомендации по вопросам применения отдельных видов правовых процедур. Так, например, в обзоре практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с прекращением трудового договора по инициативе работодателя, утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ от 9 декабря 2020 г., даются разъяснения по правовым процедурным аспектам расторжения трудового договора по инициативе работодателя по таким основаниям, как ликвидация организации; сокращение численности или штата работников организации; неоднократное неисполнение работником без уважительных причин трудовых обязанностей; однократное грубое нарушение работником трудовых обязанностей; о признании незаконным увольнения, об отмене приказов работодателя о привлечении к дисциплинарной ответственности и об увольнении; о восстановлении на прежней работе; об изменении формулировки основания и даты увольнения.

Особое внимание уделено применению правовых процедур, связанных с необходимостью внесения работодателем записей в трудовую книжку, о взыскании выходного пособия, среднего заработка за период трудоустройства и др.²⁶

На основе изучения судебной практики рассмотрения судами индивидуальных трудовых

споров, связанных с заключением трудового договора, Верховным Судом РФ подготовлен обзор судебной практики, утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ от 27 апреля 2022 г., в котором даны разъяснения по вопросам применения правовых процедур заключения трудового договора с лицами, ищущими работу, о признании необоснованности отказа в приеме на работу и возложении обязанности заключить трудовой договор; об установлении факта трудовых отношений и заключении в письменной форме трудового договора; о правомерности заключения срочного трудового договора и о признании срочного трудового договора заключенным на неопределенный срок; о признании отношений, возникших на основании гражданско-правового договора, трудовыми; о взыскании морального вреда в связи с незаключением трудового договора и др.²⁷

В нем также дано разъяснение о применении правовой процедуры, регламентирующей применение ст. 12 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и письма Минтруда России от 11 мая 2017 г. № 18-4/10/П-2943.

В обзоре судебной практики по делам, связанным с осуществлением гражданами трудовой деятельности в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, детальные разъяснения даны по применению правовых процедур, регулирующих оплату труда, выплату районных коэффициентов, процентных надбавок, компенсаций работникам, увольняемым в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации, предоставлением дополнительного выходного дня, установлением сокращенной рабочей недели для женщин, дополнительного отпуска лицам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, компенсацией расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно, компенсацией расходов, связанных с переездом, и другим, специально предусмотренным для лиц, осуществляющих свою трудовую деятельность в соответствующих местностях и районах.

Текущая судебная практика, воздействующая на трудовой процедурно-процессуальный пра-

²¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 4.

²² Там же. 2019. № 7.

²³ Там же. 2012. № 5.

²⁴ Там же. 2021. № 4.

²⁵ Там же. 2022. № 6.

²⁶ Там же. 2021. № 4. С. 20–54.

²⁷ Там же. 2022. № 6. С. 10–40.

вой механизм, осуществляется путем принятия индивидуальных судебных актов, принимаемых Верховным Судом РФ и Коллегией Верховного Суда РФ по гражданским делам, которые представляют собой акты рекомендательного официального судебного толкования и ненормативного регулирования, принимаемые по отдельным индивидуальным спорам в порядке апелляции и кассации.

Такой вид судебной практики оказывает как непосредственное, так и опосредованное воздействие на развитие и совершенствование процедурно-процессуального правового механизма в сфере использования наемного труда. Для нее характерны некоторые особенности, которые проявляются в том, что она постоянно направлена на детализацию и конкретизацию правовых процедур, обеспечивающих реализацию материальных норм трудового права и защиту трудовых прав и законных интересов работников, работодателей и государства, т. е. позволяет в пределах, установленных законодательством, учитывать взаимные интересы участников использования несамостоятельного труда.

Так, например, в своем определении от 19 июня 2023 г. № 8-КГ23-8-К2 Судебная коллегия по гражданским делам указала, что при реализации правовой процедуры, регуливающей порядок определения действительного ущерба, причиненного работодателю по вине работника, по общему правилу необходимо определять его по фактическим потерям работодателя, исчисленным исходя из рыночных цен действующих в данной местности на день причинения ущерба, но не ниже стоимости имущества по данным бухгалтерского учета с учетом степени износа этого имущества²⁸.

В соответствии с Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 30 января 2023 г. № 5-КГ22-138-К2 применительно к правовой процедуре прекращения трудового договора по инициативе работодателя за неоднократное неисполнение трудовых обязанностей работодатель обязан представить в суд доказательства, свидетельствующие о том, какие конкретно нарушения трудовых обязанностей были допущены по вине работника, могли ли эти нарушения являться основанием для расторжения трудового договора, а также

доказательства соблюдения порядка привлечения работника к дисциплинарной ответственности и того, что при наложении дисциплинарного взыскания учитывались тяжесть совершенного проступка, обстоятельства, при которых он был совершен, и отношение работника к труду²⁹.

Заработная плата, не полученная ко дню смерти работника и выплаченная работодателем в полном объеме одному из членов его семьи в соответствии со ст. 141 ТК РФ в течение четырехмесячного срока со дня открытия наследства, может быть в соответствующей части взыскана с данного члена семьи другим членом семьи умершего или лицом, находившимся на иждивении умершего на день его смерти, в качестве неосновательного обогащения на основании ст. 1102 Гражданского кодекса Российской Федерации³⁰.

В практике рассмотрения судами дел о скрытых трудовых правоотношениях (о заключении трудового договора, об установлении факта трудового отношения, о признании отношений трудовыми, о признании заключенного гражданско-правового договора трудовым и т. п.) баланс прав и правовых интересов сторон трудового правоотношения проявляется в толковании и оценке Верховным Судом РФ и судами общей юрисдикции ряда норм ТК РФ: ч. 4 ст. 11, ст. 15, ч. 3 ст. 16, ст. 19.1, 56, 64, 67, 67.1. Например, норма ч. 4 ст. 11 направлена, по мнению Верховного Суда РФ, на обеспечение баланса конституционных прав и свобод сторон трудового договора, а также надлежащей защиты прав и законных интересов работника как экономически более слабой стороны в трудовом правоотношении, что согласуется с основными целями правового регулирования труда в Российской Федерации как социальном правовом государстве (ч. 1 ст. 1, ст. 2 и 7 Конституции РФ)³¹.

Анализируя практику рассмотрения судами общей юрисдикции дел о материальной ответственности работника, Верховный Суд РФ отметил, что работник, заключая соглашение об обучении за счет средств работодателя, добро-

²⁹ Там же. 2024. № 4. С. 1.

³⁰ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ № 5-КГ23-24-К2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³¹ Определение Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ № 18-КГ21-100-К4, 45-КГ21-15-К7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁸ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2024. № 4. С. 3.

вольно принимает на себя обязанность отработать не менее определенного срока у работодателя, оплатившего обучение, а в случае увольнения без уважительных причин до истечения данного срока – возместить работодателю затраты, понесенные на его обучение при их исчислении по общему правилу пропорционально фактически не отработанному после окончания обучения времени. Тем самым обеспечивается баланс прав и интересов работника и работодателя: работник повышает профессиональный уровень и приобретает дополнительные преимущества на рынке труда, а работодателю компенсируются затраты по обучению работника, досрочно прекратившего трудовые отношения с данным работодателем без уважительных причин. При этом Верховный Суд РФ обратил внимание на то, что условие трудового договора, обязывающее работника возместить работодателю затраты, понесенные на его обучение, в случае увольнения без уважительных причин до истечения определенного трудовым договором срока, не снижает уровень гарантий работника по сравнению с установленными трудовым законодательством³².

При рассмотрении спора о привлечении работника к материальной ответственности суду необходимо проверить, проводил ли работодатель до принятия решения о возмещении ущерба конкретным работником проверку с обязательным истребованием от работника письменного объяснения для установления размера ущерба, причин его возникновения и вины работника в причинении ущерба, а также вынести на обсуждение сторон вопрос о снижении размера ущерба в порядке ст. 250 ТК РФ.

В силу ст. 247 ТК РФ до принятия решения о возмещении ущерба конкретными работниками работодатель обязан провести проверку для установления размера причиненного ущерба и причин возникновения. Для проведения такой проверки работодатель имеет право создать комиссию с участием соответствующих специалистов. Истребование от работника письменного объяснения для установления причины возникновения ущерба является обязательным. В случае отказа или уклонения работника от

предоставления указанного объяснения составляется соответствующий акт. Работник и (или) его представитель имеют право знакомиться со всеми материалами проверки и обжаловать их в порядке, установленном ТК РФ.

Вследствие неправильного применения норм права о материальной ответственности работника и разъяснений постановления Пленума Верховного Суда по их применению имеющие значение для правильного разрешения данного спора обстоятельства, касающиеся соблюдения обществом (работодателем) порядка привлечения бывшего работника к материальной ответственности, судом апелляционной инстанции не выяснялись и не устанавливались, доводы апелляционной жалобы истца о несоблюдении работодателем положений ст. 247 ТК РФ отклонены судом апелляционной инстанции неправомочно.

Кроме того, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ указала на то, что и вывод суда апелляционной инстанции об отсутствии оснований для снижения в порядке ст. 250 ТК РФ размера ущерба, подлежащего взысканию с работника в пользу работодателя, основан на неправильном толковании и применении норм права.

По смыслу ст. 250 ТК РФ и разъяснений по ее применению, содержащихся в п. 16 Постановления Пленума Верховного Суда от 16 ноября 2006 г. № 52 «О применении судами законодательства, регулирующего материальную ответственность работников за ущерб, причиненный работодателю», правила этой нормы о снижении размера ущерба, подлежащего взысканию с работника, могут применяться судом при рассмотрении требований о взыскании с работника причиненного работодателю ущерба не только по заявлению работника, но и по инициативе суда. В случае если такого заявления от работника не поступило, суду при рассмотрении дела с учетом ч. 2 ст. 56 Гражданско-процессуального кодекса необходимо вынести на обсуждение сторон вопрос о снижении размера ущерба, подлежащего взысканию с работника, и для решения этого вопроса оценить обстоятельства, касающиеся степени и формы вины, материального и семейного положения работника, и другие конкретные обстоятельства.

Такая позиция приведена также в п. 6 Обзор практики рассмотрения судами дел о мате-

³² Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 17 мая 2021 г. № 127-КГ21-2-К4. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

риальной ответственности работника (утв. Президиумом Верховного Суда 5 декабря 2018 г.). Однако судом апелляционной инстанции положения ст. 250 ТК РФ, разъяснения Пленума Верховного Суда и правовая позиция, изложенная в названном обзоре, учтены не были, в результате чего вопрос о снижении размера ущерба, подлежащего взысканию с работника, на обсуждение сторон не выносился и обстоятельства, связанные с личностью работника, его материальным и семейным положением, при определении размера взыскиваемой с него суммы материального ущерба в пользу общества не устанавливались и правовой оценки суда не получили.

В связи с этим Судебная коллегия признала вывод суда апелляционной инстанции о взыскании с истца в пользу общества в возмещение ущерба 569 805 руб. не основанным на законе, сделанным с существенным нарушением норм материального и процессуального права, без определения и установления всех имеющих значение для дела обстоятельств. С учетом изложенного Судебная коллегия отменила постановления судов апелляционной и кассационной инстанций, направив дело на новое апелляционное рассмотрение³³.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ при характеристике правового механизма, предусматривающего применительно к работодателям, не относящимся к бюджетной сфере, определение размера, условий и порядка компенсации расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно в коллективных договорах, локальных нормативных актах, трудовых договорах, пришла к выводу, что в данном случае «Федеральный законодатель преследовал цель защитить таких работодателей, на свой риск осуществляющих предпринимательскую и (или) иную экономическую деятельность, от непосильного обременения и одновременно – через институт социального партнерства – гарантировать участие работников и их представителей в принятии соответствующего согласованного решения в одной из указанных правовых форм. Тем самым на основе принципов трудового законодательства, включая сочетание

государственного и договорного регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, достигается баланс интересов граждан, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и их работодателей. Такое правовое регулирование направлено на учет особенностей правового положения работодателя, не относящегося к бюджетной сфере, и вместе с тем не позволяет ему лишить работников предусмотренной законом гарантии и уклониться от установления компенсации, поскольку предполагает определение ее размера, порядка и условий предоставления при заключении коллективного договора или трудового договора либо в локальном нормативном акте, принятом с учетом мнения выборного органа первичной профсоюзной организации»³⁴.

Из приведенных примеров судебной практики следует, что законодатель создает процедурно-процессуальный правовой механизм, обеспечивающий реализацию трудовых прав и обязанностей наемными работниками исходя из их личных интересов, но также с учетом интересов работодателей. Иначе говоря, судебная практика наиболее рационально обеспечивает баланс интересов субъектов, участвующих в реализации материальных норм трудового права.

Подводя итог, следует отметить, что судебная практика оказывает существенное влияние, как непосредственное, так и опосредованное, на совершенствование и развитие трудового процедурно-процессуального правового механизма, используемого в сфере применения наемного труда. Воздействие судебной практики проявляется в даваемых судами различного уровня: толкованиях, разъяснениях, рекомендациях при применении материальных норм трудового права, при рассмотрении и разрешении конкретных трудовых споров, выработке правовых положений, направленных на решение правовых проблем, возникающих при нестандартных ситуациях, побуждает законодателя к поиску иного подхода в сфере правового регулирования трудовых и иных непосредственно с ними связанных отношений.

Наблюдается тенденция, когда Верховный Суд Российской Федерации дополняет и уточняет

³³ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ № 18-КГ23-46-К4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁴ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 2 (2016) : утв. Президиумом Верховного Суда РФ // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 3–4.

ет правовые положения, закрепленные в трудовом законодательстве.

Судебная практика, выраженная в актах, принимаемых Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, обзорах и решениях Верховного Суда РФ по конкретным трудовым спорам, является важным источником трудового процессуально-правового механизма. Правовые положения, содержащиеся в них, влияют на правовое регулирование отношений, имеющих место в сфере применения наемного труда и являются обязательными для всех правоприменителей.

Библиографический список

Азарев В. В. Судебная практика в современной правовой системе России. М., 2017.

Безина А. К. Судебная практика в механизме правового регулирования трудовых отношений. Казань, 1989.

Безина А. К., Никитинский В. И. Судебная практика и трудовое право // Судебная практика в советской правовой системе. М., 1975.

Доктринальные основы практики Верховного Суда Российской Федерации : монография / под ред. Т. Я. Хабриевой. М. : Норма ; «Инфра-М», 2023.

Коршунова Т. Ю. Пределы судебного толкования при разрешении трудовых споров // Журнал российского права. 2022. № 10. С. 68–84.

Лазарев В. В. Пробелы в праве и пути их устранения. М., 1974. С. 58.

Лазарев В. В. Толкование права : классика, модерн и постмодерн // Журнал российского права. 2016. № 8. Ст. 20.

Лебедев В. М. Судебная власть в современной России : проблемы становления и развития. СПб., 2001.

Судебная практика и развитие законодательства о труде и социальном обеспечении : научно-практическое пособие / под ред. Т. Ю. Коршуновой. М. : Контракт, 2024.

Воронежский государственный университет
Передерин С. В., профессор, заведующий кафедрой трудового права
E-mail: perederin@law.vsu.ru

Voronezh State University
Perederin S. V., Professor, the Head of the Labor Law Department
E-mail: perederin@law.vsu.ru

УДК 349.3

ПРОБЛЕМЫ КОМПЕНСАЦИОННЫХ ВЫПЛАТ В СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ

Н. Л. Зуева

Воронежский государственный университет

PROBLEMS OF COMPENSATION PAYMENTS IN SOCIAL SECURITY

N. L. Zueva

Voronezh State University

Аннотация: рассматриваются практические и теоретические вопросы реализации социальных прав граждан в части получения компенсационной выплаты по уходу за нетрудоспособными: реалии, проблемы и перспективы. Меры социальной защиты этой категории граждан носят комплексный разносторонний характер, охватывающий медицинское обслуживание, культурно-просветительскую деятельность и т. д. Отдельно предусмотрена материально-денежная помощь в виде прямых единовременных, ежемесячных выплат: пенсии, социальные выплаты и т. д. Малоизученным в юридической литературе и требующем детального изучения стоит вопрос установления компенсационной выплаты по уходу за нетрудоспособными гражданами. Актуальными являются вопросы мизерного размера этой выплаты, отсутствие реального ухода, а также различие в условиях ее назначения разным категориям нетрудоспособных граждан и различие в правовом статусе лиц, осуществляющим уход.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, социальное государство, компенсационная выплата, уход за нетрудоспособными гражданами, страховой стаж, трудовой стаж, надбавка на уход.

Abstract: the article deals with practical and theoretical issues of realization of social rights of citizens in terms of receiving compensatory payment for care for the disabled: realities, problems and prospects. The measures of social protection of this category of citizens, prescribed by both international and domestic normative acts, are of a comprehensive and versatile nature, covering medical care, cultural and educational activities, etc. Separate provision is made for material and monetary assistance in the form of direct lump sum, monthly payments: pensions, social payments, etc. The issue of establishing compensatory payments for care of disabled citizens is poorly studied in the legal literature and requires detailed research. Relevant issues are the issues of the paltry size of this payment, the lack of real care, as well as the difference in the conditions of its appointment to different categories of disabled citizens and the difference in the legal status of caregivers.

Key words: the Constitution, social state, compensation payment, care for incapacitated citizens, insurance record, labor record, care allowance.

В соответствии с Конституцией России наша страна является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и сво-

бодное развитие человека¹. Ключевым с позиции исследования в Основном законе является направление политики нашей страны на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь

человека, а также конкретизация этих условий в виде гарантий государства в форме пенсионного обеспечения и социальных выплат нетрудоспособным лицам, к которым национальное законодательство относит пожилых людей. Сосредоточенность внимания государства на этой группе обусловлена ускорением процесса старения населения, связанного с относительно низкой продолжительностью жизни и сохраняющейся высокой смертностью трудоспособного населения и выражающегося в возрастании доли граждан старшего поколения в населении страны. По данным среднего варианта прогноза ООН, доля граждан в возрасте 60 лет и более в мире увеличится с 12,3 % в 2015 г. до 14,9 % в 2025 г. и 21,5 % в 2050 г., в Европе – с 23,5 % в 2015 г. до 28 % в 2025 г. и 34,2 % в 2050 г., в Российской Федерации – с 20 % в 2015 г. до 23,9 % в 2025 г. и 28,8 % в 2050 г.²

Прописанные как международными, так и внутренними нормативными актами, меры социальной защиты указанной категории граждан носят разносторонний комплексный характер. К ним относят следующие меры, направленные:

- на сохранение здоровья этой категории граждан³;
- обучение и информационную доступность для граждан старшего поколения⁴;
- досуг граждан старшего поколения⁵;
- социальное обслуживание граждан старшего поколения⁶;

– обеспечение гарантии доходов – социальное обеспечение: пенсии и другие социальные выплаты⁷.

Особый интерес в связи с малоизученностью заявленной темы представляет компенсационная выплата на уход за нетрудоспособными гражданами. Появление этой выплаты было обусловлено сложной экономической ситуацией в стране. Первоначально она была установлена Указом Президента РФ от 17 марта 1994 г. № 551⁸, дополнительно к уже имеющейся надбавке к пенсии, закрепленной ст. 21 Закона РСФСР от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в РСФСР»⁹, которая, в свою очередь, в расширенном виде перешла из ст. 25 Закона СССР от 1956 г.¹⁰ В кругу лиц, имеющих право на эту выплату, были лица, имевшие право на надбавку на уход, предусмотренные действовавшим в то время Законом РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации» (далее – Закон № 340-1, ст. 21)¹¹, и лица, которым уход включался наравне с работой в трудовой стаж (п. 6 ст. 92¹²). Так, надбавку на уход получали инвалиды 1-й группы, лица, достигшие 80 лет, и пенсионеры, нуждающиеся по заключению медицинского учреждения в постоянном постороннем уходе. В то же время в трудовой стаж наравне с работой включались периоды ухода за инвалидом 1-й группы, ребенком-инвалидом и престарелым, нуждающимся по заключению медицинского учреждения в постоянном постороннем уходе. Указ № 555 (в дальнейшем – Указ № 1455) объединил все указанные категории. И только начиная с 2013 г. была выделена отдельно такая категория, как

² Об утверждении Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года : распоряжение Правительства РФ от 5 февраля 2016 г. № 164-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 7. Ст. 1017.

³ Об обращении лекарственных средств : федер. закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ // Рос. газета. 2010. № 78 ; и др.

⁴ Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // Рос. газета. 2012. № 303 ; и др.

⁵ Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 24 ноября 2020 г. № 3081-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 49. Ст. 7958 ; и др.

⁶ Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ // Рос. газета. 2013. № 295 ; и др.

⁷ О страховых пенсиях : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ // Рос. газета. 2013. № 296 ; О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации : федер. закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ // Рос. газета. 2001. № 247 ; О государственной социальной помощи : федер. закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ // Рос. газета. 1999. № 142 ; и др.

⁸ О размере компенсационных выплат неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами : Указ Президента РФ от 17 марта 1994 г. № 551 // Рос. вести. 1994. № 52.

⁹ О государственных пенсиях в РСФСР : закон РСФСР от 20 ноября 1990 г. № 340-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351.

¹⁰ О государственных пенсиях : закон СССР от 14 июля 1956 г. // Ведомости ВС СССР. 1956. № 15. Ст. 313.

¹¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351.

¹² Там же.

родители (усыновители) или опекуны (попечители), ухаживающие за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет или инвалидом с детства 1-й группы¹³. Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»¹⁴ и в дальнейшем Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»¹⁵ исключили из права на повышенный фиксированный базовый размер страховой пенсии (аналог надбавки к пенсии по Закону № 340-1) и на включение периода ухода в страховой стаж наравне с работой, периоды ухода за престарелым, нуждающимся по заключению лечебного учреждения в постоянном постороннем уходе, оставив этой категории только право на компенсационную выплату. В то же время периоды ухода за лицом, достигшим 80 лет, только с января 2001 г. стали включаться в страховой стаж. Причины принятия законодателем такого решения не вполне ясны.

Однако нелогичные решения органов нормотворчества на этом не заканчиваются. Так, основанием установления компенсационной выплаты по своей сути являются требования к лицу, за которым осуществляется уход, и требования к лицу, которое будет осуществлять уход. К первому относятся к категории лиц, кому положена выплата и выполнения работы, в период которой они подлежат обязательному пенсионному страхованию (подп. «д» п. 9 Правил¹⁶). В то же время прекращение работы лицом, за которым осуществляется уход, не требуется, если это лицо является ребенком-инвалидом до 18 лет или инвалидом с детства 1-й группы (п. 12 Правил¹⁷). Логика Правительства понять невозмож-

но: почему инвалиду с детства 1-й группы можно работать и получать эту выплату, а инвалиду 1-й группы нельзя?

Требования к ухаживающему лицу сводятся к прекращению им работы, в период которой он подлежит обязательному пенсионному страхованию и неполучению им определенных выплат (вознаграждения за труд, пособия по безработице, пенсии и т. д.). Никаких других требований к ухаживающему лицу относительно возраста, квалификации, родственных отношений (за исключением родителей и лиц, приравненных к ним по Указу № 175), совместного проживания, качества и объема предоставляемых услуг не предъявляется. Также не установлено, за каким количеством таких нетрудоспособных граждан может осуществлять уход одно неработающее трудоспособное лицо. И здесь, как отмечено юристами, есть риски злоупотребления правом¹⁸. На практике есть случаи оформления ухода за двадцатью и более гражданами. Ситуацию упрощает и усложняет одновременно, в зависимости от цели, отсутствие фиксации и проверки факта реального ухода. Страдают от российской изощренности в сфере ухода за пожилыми и на западе¹⁹.

Особенностью этой выплаты является то, что несмотря на то, что она устанавливается лицу, которое осуществляет уход, ее выплата производится лицу, за которым осуществляется уход, вместе с назначенной пенсией (п. 3 Правил, утв. Постановлением Правительства РФ от 4 июля 2003 г. № 343 и п. 3 Правил, утв. Постановлением Правительства РФ от 2 мая 2013 г. № 397). В этом вопросе логика Правительства очевидна и проистекает из истории этой выплаты как дополнительной к установленной надбавке на уход, которая естественно уплачивалась к пенсии. В связи с дальнейшей трансформацией надбавки на уход в фиксированный базовый размер страховой пенсии есть смысл выплату указанной компенсации осуществлять непосредственно лицу, осуществляющему уход, поскольку дей-

¹³ О ежемесячных выплатах лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы : Указ Президента РФ от 26 февраля 2013 г. № 175 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 9. Ст. 938.

¹⁴ Рос. газета. 2001. № 247.

¹⁵ Рос. газета. 2013. № 296.

¹⁶ Об осуществлении ежемесячных компенсационных выплат неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за инвалидом I группы (за исключением инвалидов с детства I группы), а также за престарелым, нуждающимся по заключению лечебного учреждения в постоянном постороннем уходе либо достигшим возраста 80 лет : постановление Правительства РФ от 4 июня 2007 г. № 343 // Рос. газета. 2007. № 124.

¹⁷ Об осуществлении ежемесячных выплат неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами в возрасте до 18 лет или инвали-

дами с детства I группы : постановление Правительства РФ 2013 г. от 2 мая 2013 г. № 397 // Рос. газета. 2013. № 101.

¹⁸ См.: Курченко О. С. Злоупотребление социально-обеспечительными правами : постановка проблемы // Рос. юрид. журнал. 2016. № 6. С. 155–166.

¹⁹ См.: Мошенничество в сфере ухода за пожилыми. URL: <https://nnd.name/2019/02/moshennichestvo-v-sfere-uhoda-za-pozhilymi/>

ствующая система вызывает много вопросов и является одним из оснований, способствующих развитию оформления фиктивного ухода. В настоящее время само лицо, за которым осуществляется уход, решает, сколько из положенных ему 1200 руб. оно заплатит ухаживающему. Именно при существующей конструкции выплаты этой компенсации само лицо, за которым осуществляется уход, не располагает и не может сведениями об ухаживающем лице (например, трудоустройство). Это в свою очередь порождает переплаты по этим выплатам и необходимость их взыскания, которые в конечном счете доходят до суда. В своем обзоре практики Верховный Суд РФ²⁰ разъяснил, что взыскание необоснованно полученной компенсационной выплаты, предусмотренной Указом Президента РФ от 26 декабря 2006 г. № 1455 «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами», должно производиться с того лица, которое фактически получало и пользовалось указанной выплатой в отсутствие предусмотренных законных оснований.

Особо хотелось бы остановиться на мизерном размере компенсационной выплаты. Первоначально она была установлена Указом Президента РФ от 17 марта 1994 г. № 551²¹ и составляла 60 % минимального размера оплаты труда. В дальнейшем ее размер изменялся: с января 2001 г. – 60 руб.²², с августа 2001 г. – 120 руб.²³, с января 2007 г. – 500 руб.²⁴, и наконец, с июля 2008 г. по настоящее время – 1200 руб.²⁵ Совер-

шенно очевидно, что эта сумма носит чисто символический характер и не соотносится с реальными расходами ухаживающего лица, направленными на уход, не говоря уже о получении какого-то реального вознаграждения за свой труд. Разделение выплачиваемых сумм компенсационной выплаты на категории в зависимости от возраста наступления инвалидности или степени родства также не нашло понимания среди лиц, которые заняты уходом. Они задаются вопросом²⁶: чем уход за инвалидом с детства 1-й группы отличается от ухода за инвалидом 1-й группы? Среди всего многообразия мер социальной защиты самих нетрудоспособных граждан, требующих ухода, отсутствуют меры, направленные на тех лиц, которые решились на осуществление такого ухода. Сама система ухода ставит перед выбором: ухаживай сам и получи 12 тыс. руб. в год или сдай государству, и оно заплатит, например, детскому дому за одного ребенка 200 тыс. руб.²⁷

В Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в ноябре 2020 г. вносился Законопроект № 1048188-7 «О ежемесячных компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за престарелым, нуждающимся по заключению лечебного учреждения в постоянном постороннем уходе либо достигшим возраста 80 лет»²⁸, которым предлагалось увеличить компенсационную выплату до 10 000 руб. с ежегодной индексацией. Целью законопроекта являлось приравнивание этой выплаты к компенсации, получаемой родителями, ухаживающими за ребенком-инвалидом или инвалидом с детства 1-й группы, и восста-

²⁰ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ 1 (2014) : Президиум Верховного Суда РФ // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 3.

²¹ О размере компенсационных выплат неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами : Указ Президента РФ от 17 марта 1994 г. № 551 // Рос. вести. 1994. № 52.

²² О внесении изменений в некоторые Указы Президента Российской Федерации по вопросам установления размеров стипендий и социальных выплат : Указ Президента РФ от 8 февраля 2001 г. № 136 // Рос. газета. 2001. № 29.

²³ О мерах по улучшению материального положения отдельных категорий граждан : Указ Президента РФ от 26 июля 2001 г. № 767 // Рос. газета. 2001. № 124.

²⁴ О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами : Указ Президента РФ от 26 декабря 2006 г. № 1455 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 201.

²⁵ О дополнительных мерах социальной поддержки лиц, осуществляющих уход за нетрудоспособными гражданами : Указ Президента РФ от 13 мая 2008 г. № 774 // Рос. газета. 2008. № 103.

данами : Указ Президента РФ от 13 мая 2008 г. № 774 // Рос. газета. 2008. № 103.

²⁶ См.: Алленова О. Почему систему ухода за инвалидами и пожилыми нужно менять. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4964505>

²⁷ Об утверждении нормативов затрат на обеспечение дополнительных гарантий прав на образование детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц... : постановление Правительства РФ от 28 марта 2019 г. № 343 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 14 (ч. I). Ст. 1533.

²⁸ О ежемесячных компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за престарелым, нуждающимся по заключению лечебного учреждения в постоянном постороннем уходе либо достигшим возраста 80 лет : законопроект № 1048188-7 от 28 ноября 2020 г. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1048188-7>

новление социальной справедливости. По формальным признакам законопроект был отклонен еще до стадии его рассмотрения.

Существуют и другие проблемные вопросы, связанные с процедурой назначения этой выплаты и которые частично были решены Постановлением Правительства РФ от 27 февраля 2021 г. № 278²⁹ в части использования электронных баз данных и системы межведомственного взаимодействия и упрощения процедуры подачи заявления. Однако это не решает главного вопроса – поиска трудоспособного и неработающего лица, которое было бы согласно оформить уход за нетрудоспособным лицом. Как показывает практика, в Воронежской области из лиц, имеющих право на эту выплату (122 тыс. чел.), нашли себе уходчиков только 74 тыс. чел., что составляет около 60 %. Большинство нуждающихся одинокие, и для них является большой проблемой найти постороннего человека для этой выплаты.

Подводя итоги изложенному, выделим основные тезисы и предложения:

1) компенсационная выплата была установлена Указом Президента от 17 марта 1994 г. № 551³⁰ дополнительно к уже имеющейся надбавке к пенсии, закрепленной ст. 21 Закона № 340-1³¹. В дальнейшем надбавки подверглись трансформации первоначально в повышенную базовую часть трудовой пенсии, а затем в повышенный фиксированный базовый размер страховой пенсии. В то же время компенсационная выплата осталась практически в неизменном виде;

2) складывающаяся юридическая конструкция установления этой компенсационной выплаты без предъявления каких-либо минимальных требований к ухаживающему лицу относительно возраста, квалификации, родственных отношений (за исключением родителей и лиц, приравненных к ним по Указу № 175), совмест-

ного проживания, качества и объема предоставляемых услуг и отсутствия минимума, за каким количеством таких нетрудоспособных граждан может осуществлять уход одно неработающее трудоспособное лицо, а также непосредственно выплату этой меры социальной поддержки лицу, за которым осуществляется уход, и ее мизерный размер, породило огромное количество случаев фиктивного ухода, которое никто из сторон правоотношения проконтролировать не в состоянии, в том числе и органы, осуществляющие пенсионное обеспечение. Оформление фиктивного ухода не только несправедливо по отношению к тем, кто действительно вынужден бросить работу и осуществлять уход, как правило, за близким своим родственником, но и порождает иждивенскую позицию таких «уходчиков», поскольку государство гарантирует начисление им 1,8 пенсионных бала за каждый год такого ухода. Обратный подсчет показывает, что государство таким образом недополучает с каждого «уходчика» в текущем году страховые взносы с годовой зарплаты 263 700 руб. в 2021 г. и 281 700 руб. в 2022 г.³²;

3) установленное разделение выплачиваемых сумм компенсационной доплаты и условий ее назначения и выплаты на категории в зависимости от возраста наступления инвалидности или степени родства не способствует установлению социальной справедливости, поскольку за действительно нуждающимся в уходе за мизерные деньги готовы ухаживать только близкие люди. И разницы, например, в уходе за инвалидом 1-й группы с детства или просто инвалидом 1-й группы не имеется;

4) для решения этих и других проблемных вопросов, связанных с установлением и выплатой компенсационной выплаты лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами, предлагается:

а) ликвидировать указанную выплату в фиксированном базовом размере страховой пенсии по аналогии с надбавками к пенсии по Закону № 340-1 в отношении всех лиц старше 80 лет;

б) сохранить эту выплату в повышенном размере (10 тыс. руб.) любому лицу при условии, что

²⁹ О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 27 февраля 2021 г. № 278 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 10. Ст. 1616.

³⁰ О размере компенсационных выплат неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами : Указ Президента РФ от 17 марта 1994 г. № 551 // Рос. вести. 1994. № 52.

³¹ О государственных пенсиях в РСФСР : закон РСФСР от 20 ноября 1990 г. № 340-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 351.

³² Пункт 18 ст. 15 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ предусматривает формулу подсчета ИПК, согласно которой $(СВ_{год,i} / НСВ_{год,i}) \times 10$. В 2021 г. – $263\,700 / 1\,465\,000 \times 10 = 1,8$; в 2022 г. – $281\,700 / 1\,565\,000 \times 10 = 1,8$.

нетрудоспособное лицо действительно нуждается в постоянном и постороннем уходе при подтверждении этого факта заключением медицинского учреждения;

в) выплату указанной меры социального обеспечения производить непосредственно лицу, которое осуществляет уход. Тем самым мы добьемся того, что лицо, за которым осуществляется уход, будет знать, что ухаживающее лицо за свою работу получает вознаграждение и будет заинтересовано в качестве ухода. Кроме того, решаются спорные вопросы взыскания переплаты по указанной выплате.

Библиографический список

Алленова О. Почему систему ухода за инвалидами и пожилыми нужно менять // Коммерсант. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4964505>

Курченко О. С. Злоупотребление социально-обеспечительными правами : постановка проблемы // Рос. юрид. журнал. 2016. № 6. С. 155–166.

Мошенничество в сфере ухода за пожилыми. URL: <https://nnd.name/2019/02/moshennichestvo-v-sfere-uhoda-za-pozhilymi>

Воронежский государственный университет
Зуева Н. Л., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права
E-mail: Zueva.nl@mail.ru

Voronezh State University
Zueva N. L., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labor Law Department
E-mail: Zueva.nl@mail.ru

ЧАСТНЫЕ И ПУБЛИЧНЫЕ ЦЕЛИ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

О. Н. Шеменева

Воронежский государственный университет

PRIVATE AND PUBLIC PURPOSES OF THE PROSECUTORS PARTICIPATION IN CIVIL PROCEEDINGS

O. N. Shemenева

Voronezh State University

Аннотация: анализируется развитие представлений о роли прокурора в российском гражданском судопроизводстве за последние полтора столетия. Основываясь на содержании Устава гражданского судопроизводства 1864 г., советском и современном процессуальном законодательстве, а также на трудах ученых соответствующих периодов сделан вывод, что переосмысление роли прокурора в гражданском судопроизводстве, а также поиск оптимального баланса частно-правовых и публичных начал его деятельности в цивилистическом процессе – процесс перманентный. Неизменным является именно сочетание двух взаимодополняющих целей его участия в рассмотрении судами гражданских дел. Во-первых, это обеспечение законности и, во-вторых, защита прав, свобод и законных интересов отдельных субъектов гражданских правоотношений, которым государство на данном этапе развития придает наиболее существенное значение.

Ключевые слова: прокурор, суд, гражданское судопроизводство, законность, обращение в суд, заключение прокурора.

Abstract: the article analyzes the development of ideas about the role of the prosecutor in Russian civil proceedings over the past century and a half. Based on the content of the Charter of Civil Procedure of 1864, Soviet and modern procedural legislation, as well as on the works of scientists of the relevant periods, the author concludes that rethinking the role of the prosecutor in civil proceedings, as well as finding the optimal balance of private legal and public principles of his activities in the civil process is the permanent process. The combination of two complementary goals of his participation in the consideration of civil cases by the courts is unchanged. Firstly, it is to ensure the legality and, secondly, to protect the rights, freedoms and legitimate interests of individual subjects of civil legal relations, to which the state at this stage of development attaches the most significant importance.

Key words: prosecutor, court, civil proceedings, legality, legal action, prosecutor's opinion.

Прокурор является традиционным участником российского гражданского судопроизводства. Современная модель его участия, появившись впервые с принятием Устава гражданского

судопроизводства 1864 г. (далее – УГС), в последующем претерпевала значительные изменения в различных исторических условиях, одной из основных причин которых, как представляется, было осмысление роли прокурора в гражданском процессе, целей и задач его участия, а также поиск баланса частных и публичных интересов как объектов защиты со стороны прокуратуры.

По замыслу составителей УГС, на прокуроров возлагалась обязанность по реализации публично-правовых целей в гражданском судопроизводстве, реализующихся как ранее, так и в наши дни, преимущественно посредством защиты частных прав и интересов. Обязанности прокуроров в отношении судов с принятием УГС должны были состоять в следующем: «1) надзор за сохранением в судебных решениях точной силы законов; 2) охранение установленных форм и обрядов судопроизводства и внутреннего порядка судебных мест; 3) наблюдение, чтобы суды не присвоили себе ненадлежащей власти и не входили в дела, состоящие вне их подсудности; 4) отвращение всякой медленности и проволочки в производстве дел и понуждение к безостановочному решению оных; 5) возбуждение дел безгласных; 6) отвращение явных по суду утеснений, самоуправства и злоупотреблений; 7) побуждение членов и чиновников судебных мест к точному исполнению их должностей; 8) ходатайство в судебных местах по делам казны, общественных учреждений и установлений, по делам людей, отыскивающих свободу и по делам, содержащихся под стражею»¹.

По мнению ученых рассматриваемого периода, участие прокурора также было обусловлено необходимостью надзора «...за исполнением судами закона и предписаний высшей власти, а также за тем, чтобы они не допускали медленности и нерадения в производстве»² и тем, что «...при состязательном порядке производства в некоторых делах интересы тяжущихся не могут быть ограждены ими самими»³.

В этих целях согласно ст. 343 УГС прокурор вступал в процесс для дачи заключения по делам казенного управления; по делам земских учреждений, городских и сельских обществ; по делам лиц, не достигших совершеннолетия, безвестно отсутствующих, глухонемых и умалишенных; по вопросам о подсудности и пререканиях; по спорам о подлоге документов и тех случаях, когда в гражданском деле выяснялись обстоятельства, подлежащие рассмотрению суда уголовного; по

просьбам об устранении судей; по делам брачным и о законности рождения; по просьбам о выдаче свидетельств на право бедности.

УГС не предусматривал возможности обращения прокурора в суд с заявлением в защиту прав других лиц. Напротив, в рассматриваемый период на прокурора возлагалось собирание надлежащих доказательств к опровержению неправильных сведений истца в брачных делах, где не было ответчика (ст. 1344 УГС). По таким делам прокурор также обладал правом обжалования судебных решений (ст. 1345 УГС). По общему же правилу прокурор правом принесения апелляционных и кассационных жалоб не обладал. Являясь в деле представителем закона, прокурор обладал правом принесения кассационного протеста по делам, по которым он давал заключения⁴.

При составлении УГС предполагалось, что прокурорами, участвующими в суде, будут опытные юристы, способные научить и наставить каждого судью. Но на практике оказалось, что исполнение обязанностей прокурора поручалось молодым и неопытным юристам, которые писали свое заключение «под диктовку судей»⁵. Видимо, это стало одной из причин принятия закона от 9 мая 1911 г. о почти полном упразднении участия прокурора в гражданском процессе⁶.

В советский период роль прокурора в гражданском процессе значительно возросла. В ст. 2 Гражданского процессуального кодекса (далее – ГПК) РСФСР 1923 г.⁷ было предусмотрено, что «прокурор вправе как начать дело, так и вступить в дело в любой стадии процесса, если, по его мнению, этого требует охрана интересов государства или трудящихся масс», а в ст. 12 – то, что суд был вправе признать необходимым участие прокурора; и в таком случае участие прокурора становилось обязательным. Согласно ст. 244 ГПК

⁴ См.: *Энгельман И. Е.* Курс русского гражданского судопроизводства. Юрьев, 1912. С. 103.

⁵ *Исаченко В. Л.* Русское гражданское судопроизводство. Практическое руководство для студентов и начинающих юристов. СПб., 1910. С. 90–91.

⁶ См.: *Гражданский процесс. Хрестоматия : учеб. пособие / под ред. М. К. Треушникова.* М., 2005. С. 315.

⁷ О введении в действие Гражданского Процессуального Кодекса РСФСР : постановление ВЦИК от 10 июля 1923 г. (вместе с «Гражданским Процессуальным Кодексом РСФСР») // СУ РСФСР. 1923. № 46–47. Ст. 478.

¹ Судебные уставы 20 ноября 1864 года с изложением разъяснений, на коих они основаны. Часть I. Устав гражданского судопроизводства. СПб. : Издание Государственной Канцелярии, 1866. С. 175.

² *Нефедьев Е. А.* Учебник русского гражданского судопроизводства. Краснодар : Совет. Кубань, 2005. С. 82.

³ *Нефедьев Е. А.* Указ. соч. С. 83.

РСФСР 1923 г. прокурор мог давать по делу свое заключение при рассмотрении дела в кассационном порядке, являвшимся в тот период основным способом обжалования судебных актов по гражданским делам. Согласно ст. 254 ГПК РСФСР 1923 г. Прокурор Республики и губернские прокуроры через Прокурора Республики имели право протеста перед Верховным Судом на решения по законченным гражданским делам, если этого требовала охрана интересов Рабоче-крестьянского государства и трудящихся масс. Право принесения такого протеста никаким сроком не ограничивалось.

В ГПК РСФСР 1964 г.⁸, более детально разработанном и совершенном процессуальном законе, идея о значимой роли прокурора в гражданском судопроизводстве была сохранена и получила еще более значительное развитие. Ст. 24 данного кодекса отнесла прокурора к лицам, участвующим в деле. При этом в данный период «...будучи участвующим в деле лицом, прокурор остается представителем государственного органа, осуществляющего надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах»⁹.

В ст. 12 ГПК РСФСР 1964 г. прямо закреплялось, что прокурор осуществляет надзор в гражданском судопроизводстве и обязан во всех его стадиях своевременно принимать предусмотренные законом меры к устранению всяких нарушений закона, от кого бы эти нарушения ни исходили.

ГПК РСФСР 1964 г. предусматривал две формы участия прокурора в рассмотрении и разрешении гражданских дел. Он мог предъявить иск или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требовала охрана государственных или общественных интересов или прав и охраняемых законом интересов граждан. То есть в этот период прокурор мог принять участие в процессе «...в любой стадии процесса и по любому делу»¹⁰. «Выбор конкретных дел для участия

в гражданском процессе, определение того, когда и в какой форме прокурор должен в нем участвовать, принадлежит ему самому. Участие прокурора в разбирательстве гражданского дела обязательно только в тех случаях, когда это прямо предусмотрено законом или признано судом необходимым»¹¹.

Например, обязательное участие прокурора было предусмотрено при рассмотрении дел по жалобе на неправильность в списке избирателей (ст. 234); дел о признании гражданина безвестно отсутствующим или об объявлении гражданина умершим (ст. 255); дел о признании гражданина ограниченно дееспособным (ст. 261) и др.

Что же касается привлечения прокурора к участию в деле, то оно допускалось «...по инициативе не только суда первой инстанции, но и судов, рассматривающих дело в кассационном и надзорном порядке либо решающих вопрос о пересмотре дела по вновь открывшимся обстоятельствам»¹².

Согласно ГПК РСФСР 1964 г. не вступившие в законную силу решения судов могли быть обжалованы в кассационном порядке сторонами и другими лицами, участвующими в деле. Прокурор обладал правом принесения протеста на такие решения, независимо от того, участвовал ли он в данном деле.

Правом самостоятельного обжалования решений, вступивших в законную силу, стороны и другие лица, участвующие в деле, не обладали. Такие судебные постановления могли быть пересмотрены в надзорном порядке по протестам должностных лиц прокуратуры и суда. В этот период существовало три надзорные инстанции, рассматривавшие такие протесты:

1) президиум Верховного Суда АССР, краевого, областного, городского суда, суда автономной области и суда национального округа;

2) Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РСФСР;

3) Президиум Верховного Суда РСФСР.

Из должностных лиц прокуратуры правом принесения надзорного протеста в зависимости от уровня суда надзорной инстанции и суда, принявшего судебный акт, на который приносился протест, обладали Генеральный Прокурор

⁸ Об утверждении Гражданского процессуального кодекса РСФСР : закон РСФСР от 11 июня 1964 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.

⁹ Курс советского гражданского процессуального права : теоретические основы правосудия по гражданским делам : в 2-х т. Т. 1 / Т. Е. Абова, П. П. Гуреев, А. А. Добровольский, А. А. Мельников [и др.]. М., 1981. С. 284.

¹⁰ Советский гражданский процесс : учебник. Изд. 2-е, исправ. и доп. / под ред. М. А. Гурвича. М., 1975. С. 66.

¹¹ Курс советского гражданского процессуального права : теоретические основы... С. 286.

¹² Советский гражданский процесс. С. 67

СССР, заместители Генерального Прокурора СССР, Прокурор РСФСР, прокурор автономной республики, края, области, автономной области и национального округа.

Для разрешения вопроса о наличии оснований для принесения протеста в порядке надзора указанные должностные лица, а также прокуроры районов (городов) вправе были в пределах их компетенции истребовать гражданские дела из соответствующих судов. На практике это означало, что несогласные со вступившими в законную силу решениями судов лица, участвующие в деле, вынуждены были обращаться с заявлением о принесении протеста в порядке надзора к обладающему таким правом должностному лицу прокуратуры или суда. При отсутствии оснований для принесения протеста об этом сообщалось лицу, подавшему заявление с просьбой о принесении протеста в порядке надзора, с указанием мотивов отказа (ст. 322 ГПК РСФСР 1924 г.). Никаким сроком право принесения протеста в порядке надзора в рассматриваемый период не ограничивалось.

С началом масштабных изменений российской экономики, законодательства и многих иных сфер жизни в первой половине 90-х гг. XX столетия возник вопрос о целесообразности дальнейшего сохранения прокурора как участника гражданского судопроизводства. Было очевидно, что с переходом к состязательной модели осуществления правосудия по гражданским делам, с повышением авторитета судебной власти, независимости судей и другими коренными преобразованиями гражданского процессуального права и законодательства оставлять прокурорский надзор в том объеме, в котором он был предусмотрен законодательством РСФСР, стало нецелесообразно. По данному вопросу высказывались самые различные предложения: от того, чтобы оставить все как есть, до полного отказа от участия прокурора при рассмотрении и разрешении гражданских дел.

В этих двух подходах, как верно замечено, нашла отражение борьба двух систем взглядов на гражданское судопроизводство в целом; в них проявились различные воззрения на допустимые пределы государственного вмешательства в частные дела, на допустимые способы разрешения конфликтов с участием государства, а также о возможностях и пределах использования государством свойств и приемов суверена при

защите им своих субъективных гражданских прав¹³.

Результатом данной дискуссии явилось в первую очередь то, что из сферы прокурорского надзора был изъят надзор за исполнением законов судами. В принятом 17 января 1992 г. Законе о прокуратуре содержится формулировка о том, что «прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют (курсив наш. – О. Ш.) в рассмотрении дел судами» (п. 3 ст. 1). В данном законодательном положении нашла отражение ранее высказанная идея о том, что одним из результатов судебной реформы первой половины 90-х гг. XX столетия должно явиться то, что «Прокурор перестает рассматриваться как орган надзора и выступает на общих основаниях – в качестве стороны – защитником публичного или безгласного частного интереса»¹⁴.

Кроме того, в действующем Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре в Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) отражена идея о приоритете процессуального законодательства над законодательством о прокуратуре в части регламентации оснований его участия в рассмотрении дел судами, а также его полномочий как субъекта процессуальных правоотношений (ст. 35 Закона о прокуратуре). При этом процессуальная составляющая регламентации участия прокурора в гражданском судопроизводстве также вызвала споры при обсуждении различных проектов ГПК РФ, в ходе которого высказывались самые различные критические замечания относительно предлагаемых в них моделей защиты прокурором прав и законных интересов других лиц¹⁵. В результате в процессуальном законодательстве

¹³ См.: Приходько И. А. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе : основные проблемы. СПб., 2005. С. 357.

¹⁴ О Концепции судебной реформы в РСФСР : постановление ВС РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

¹⁵ Подробнее об этой дискуссии см.: Путь к закону (исходные документы, пояснительные записки, материалы конференций, варианты проекта ГПК, новый ГПК РФ) / под ред. М. К. Треушников. М., 2004. С. 597, 607, 757 и др. ; Калистратова Р. Ф., Приходько И. А., Пацация М. Ш. Прокурор в арбитражном и гражданском процессах : актуальные проблемы законодательного регулирования // Материалы II науч.-практ. конф. «Принципы гражданского процессуального права, их реализация в проекте ГПК России». Тверь, 2000. С. 33.

была реализована идея об ограниченном участии прокурора в гражданском судопроизводстве. Согласно ст. 45 ГПК РФ он вправе:

- обращаться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан (с учетом ряда значительных ограничений), неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований;

- в случаях, предусмотренных законом, вступать в процесс, начатый по инициативе других лиц, для дачи заключения по делу.

В совокупности с наиболее общими положениями п. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре, называемыми максимально общие цели деятельности прокуратуры в Российской Федерации, – «...надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина...», – изложенное сформировало довольно единообразный подход к пониманию целей и задач участия прокурора в гражданском судопроизводстве.

Как отмечается в Приказе Генпрокуратуры России от 11 января 2021 г. № 2, «задачами участвующего в гражданском и административном судопроизводстве прокурора считать:

- защиту и реальное восстановление нарушенных прав, законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

- обеспечение законности на всех стадиях гражданского и административного судопроизводства»¹⁶.

Задачи прокурора, участвующего в арбитражном процессе, соответствуют целям деятельности прокуратуры, указанным в ч. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре, и схожи с теми, которые стоят перед ним в гражданском и административном судопроизводстве. Как отмечается в Приказе Генпрокуратуры России от 7 июля 2017 г. № 473, таковыми следует «считать:

- защиту нарушенных прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в сфере предпринимательской и иной эко-

номической деятельности, а также прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность;

- обеспечение законности судебного разбирательства на всех стадиях арбитражного процесса в делах, в которых может участвовать прокурор;

- реальное восстановление нарушенных прав и законных интересов участников экономических отношений»¹⁷.

При этом анализ конкретных случаев участия прокурора в делах, рассматриваемых арбитражными судами, свидетельствует о том, что в арбитражном процессе прокуроры защищают преимущественно государственные и иные публичные интересы.

Схожее понимание назначения участия прокурора в современном гражданском процессе отражается и в научной литературе. Например, отмечается, что «цель привлечения прокурора в гражданские дела обусловлена предназначением органов прокуратуры по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, и направлена на выполнение им процессуальных полномочий, предоставленных государством прокурору как гаранту законности. Задачи прокурора в гражданском процессе заключаются в эффективном исполнении прокурорами своих обязанностей, перечисленных в законе и продублированных в приказах Генеральной Прокуратуры РФ, позволяющем достигнуть поставленных целей»¹⁸.

Относительное единство представлений о том, каковы цели и задачи участия прокурора на современном этапе, не исключают продолжения дискуссий о наборе конкретных процессуальных прав прокурора, необходимых ему для реализации поставленных перед ним целей, а также о том, каков должен быть баланс публичного и частного интереса как объекта защиты прокурора в гражданском судопроизводстве.

Таковыми вопросами задавались исследователи и советского периода. Например, предлага-

¹⁶ Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве : приказ Генпрокуратуры России от 11 января 2021 г. № 2 // Законность. 2021. № 2.

¹⁷ О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве : приказ Генпрокуратуры России от 7 июля 2017 г. № 473 // Законность. 2017. № 10.

¹⁸ Воробьев Т. Н. Теоретические и практические проблемы участия прокурора в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2019. С. 20.

лось осмыслить ситуации, когда прокурор предъявляет иск о выселении из занимаемого жилого помещения пьяницы и дебошира при том, что жена и другие совместно проживающие с ним члены семьи не поддерживают эти требования; когда прокурор требует взыскания алиментов с одного из сыновей престарелого родителя при том, что родитель категорически отказывается от материальной помощи этого сына¹⁹ и т. п.

Сегодня довольно многие специалисты разделяют мнение о том, что, несмотря на то, что в действующем законодательстве и в нарабатанной судебной практике фактически сложился относительно приемлемый баланс частных и публичных интересов применительно к институту участия прокурора в гражданском судопроизводстве, более целесообразно было бы развивать механизмы оказания бесплатной юридической помощи, а также расширять возможности получения адресной финансовой поддержки от государства. И тогда малообеспеченным гражданам не нужно будет идти с прошением к прокурору, который полномочен как обратиться в суд, так и отказать²⁰.

В литературе справедливо подчеркивается, что «цель любого судебного процесса в рамках гражданского судопроизводства – защита нарушенного или оспариваемого права или охраняемого законом интереса. Обеспечение законности не может быть самоцелью процесса, это только дополнительный полезный эффект от правильного судебного решения, наряду с иными общими превенциями, такими как предупреждение правонарушений, формирование уважительного отношения к закону и суду, мирное урегулирование споров»²¹. С развитием института примирительных процедур все чаще отмечается, что «прокурор, независимо от формы его участия в процессе, не должен препятствовать реализации задачи суда по содействию сторонам в мирном урегулировании спора. На-

оборот, там, где это возможно и уместно, также содействовать такому результату»²².

Изложенное является иллюстрацией того, что переосмысление роли прокурора в гражданском судопроизводстве, а также поиск оптимального баланса частно-правовых и публичных целей и задач участия прокурора в гражданском процессе – процесс перманентный. Вряд ли существует оптимальная модель соотношения частного и публичного в деятельности прокурора по защите частных прав и интересов в судебном порядке, которая была бы универсальной для различных типов гражданского процесса и различных исторических периодов его развития. Неизменным является именно сочетание двух взаимодополняющих целей в данной деятельности. Во-первых, это обеспечение законности и, во-вторых, защита прав, свобод и законных интересов отдельных субъектов гражданских правоотношений, которым государство на данном этапе развития придает наиболее существенное значение.

Библиографический список

Воробьев Т. Н. Теоретические и практические проблемы участия прокурора в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2019.

Гражданский процесс. Хрестоматия : учеб. пособие / под ред. М. К. Треушников. М. : Городец, 2005.

Исаченко В. Л. Русское гражданское судопроизводство. Практическое руководство для студентов и начинающих юристов. СПб., 1910.

Каллистратова Р. Ф., Приходько И. А., Пацания М. Ш. Прокурор в арбитражном и гражданском процессах : актуальные проблемы законодательного регулирования // Материалы II науч.-практ. конф. «Принципы гражданского процессуального права, их реализация в проекте ГПК России». Тверь, 2000.

Курс советского гражданского процессуального права : теоретические основы правосудия по гражданским делам : в 2-х т. Т. 1 / Т. Е. Абова, П. П. Гуреев, А. А. Добровольский, А. А. Мельников [и др.]. М. : Наука, 1981. 464 с.

Нефедьев Е. А. Учебник русского гражданского судопроизводства. Краснодар : Совет. Кубань, 2005.

¹⁹ Курс советского гражданского процессуального права... С. 290.

²⁰ См.: *Сенцов И. А.* Прокурор в состязательном гражданском процессе России // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2021. № 4. С. 140–145.

²¹ *Сухорукова О. А.* О некоторых направлениях оптимизации целей и форм участия прокурора в гражданском судопроизводстве // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2021. № 4. С. 134.

²² *Носырева Е. И.* Роль прокурора при использовании сторонами примирительных процедур // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2021. № 4. С. 128.

Носырева Е. И. Роль прокурора при использовании сторонами примирительных процедур // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2021. № 4.

Приходько И. А. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе : основные проблемы. СПб. : Изд. дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2005.

Путь к закону (исходные документы, пояснительные записки, материалы конференций, варианты проекта ГПК, новый ГПК РФ) / под ред. М. К. Треушникова. М. : Городец, 2004.

Сенцов И. А. Прокурор в состязательном гражданском процессе России // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2021. № 4. С. 140–145.

Советский гражданский процесс : учебник. 2-е изд., исправ. и доп. ; под ред. М. А. Гурвича. М. : «Высш. школа», 1975. 399 с.

Сухорукова О. А. О некоторых направлениях оптимизации целей и форм участия прокурора в гражданском судопроизводстве // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2021. № 4.

Энгельман И. Е. Курс русского гражданского судопроизводства. Юрьев, 1912.

Воронежский государственный университет
Шеменева О. Н., доктор юридических наук,
профессор кафедры гражданского права и процесса
E-mail: shon_in_law@mail.ru

Voronezh State University
Shemeneva O. N., Doctor of Law Science, Professor
of the Civil Law and Process Department
E-mail: shon_in_law@mail.ru

УДК 343.2/.7

НОРМЫ УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О НАЛОГОВЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЯХ: АНАЛИЗ ИСТОРИИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ДЕКЛАРИРУЕМЫХ ЦЕЛЕЙ (ЧАСТЬ 2)

А. Г. Кудрявцев

Воронежский государственный университет

NORMS OF THE CRIMINAL CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION ON TAX CRIMES: ANALYSIS OF THE HISTORY OF CHANGES AND ADDITIONS THROUGH THE PRISM OF DECLARED GOALS (PART 2)

A. G. Kudryavtsev

Voronezh State University

Аннотация: продолжается критический обзор изменений и дополнений норм УК РФ о налоговых преступлениях, в результате которых постоянно менялся характер уголовно-правового воздействия на сферу охраняемых отношений. Обращается внимание на отсутствие единого вектора уголовной политики, что наглядно проявлялось в чередующихся периодах то усиления, то смягчения ответственности. Отдельные законы, вносящие корректировки в рассматриваемые нормы, могли включать как положения, направленные на либерализацию и гуманизацию ответственности, так и усиливающие репрессивную составляющую, что прямо противоречило декларируемым целям реформ. В публикации анализируются изменения и дополнения норм о налоговых преступлениях за период после 2011 г.

Ключевые слова: уголовная политика, уголовно-правовое воздействие, уголовный закон, налоговые преступления, крупный размер, особо крупный размер, освобождение от ответственности.

Abstract: the second article continues the critical review of changes and additions to the norms of the Criminal Code of the Russian Federation on tax crimes, as a result of which the nature of the criminal legal impact on the sphere of protected relations is constantly changing. The author draws attention to the lack of a single vector of criminal policy, which was clearly manifested in alternating periods of either strengthening or mitigating responsibility. Some laws making adjustments to the norms under consideration could include both provisions aimed at liberalizing and humanizing responsibility, and strengthening the repressive component, which directly contradicted the declared goals of the reforms. The publication analyzes changes and additions to the norms on tax crimes for the period after 2011.

Key words: criminal policy, criminal law impact, criminal law, tax crimes, large size, especially large size, release from liability.

Вопрос о соответствии реализуемых отечественным законодателем изменений «налого-

вых» норм Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) тем целям, которые часто декларируются в обоснование необходимости соответствующих правок, может пока-

заться не столь уж и значимым с учетом непрекращающихся корректировок самого репрессивного закона страны. Однако внимательный анализ соответствующих изменений позволяет увидеть общую картину необъяснимых «метаний» отечественного законодателя, у которого, к сожалению, не получается определиться с общим направлением уголовной политики не только в вопросах ответственности за налоговые преступления, но и по отношению к иным посягательствам на сферу экономической деятельности. Просто для целей демонстрации разнонаправленного вектора такой политики проанализированные нами корректировки «налоговых» норм УК РФ подходят идеально, поскольку максимально иллюстративны. Противоречия в декларируемых целях изменения уголовно-правовых запретов в указанной сфере в направлении вроде бы смягчения их карательного воздействия сочетаются с одновременным дополнением УК РФ новыми разновидностями запретов, установлением в определенном смысле дискриминационных условий привлечения к ответственности, изъятием из кодекса специальных случаев освобождения от ответственности виновных. Как раз всё это в разных проявлениях и с разной интенсивностью, но фиксировалось в процессе изменений так называемых «налоговых» норм УК РФ буквально с первых попыток их реформирования (в 1998 г.) и до правок уголовного закона в декабре 2011 г. В настоящей публикации мы завершим анализ изменений и дополнений норм УК РФ о налоговых преступлениях с позиции сопоставления декларируемых целей и фактически полученного результата.

Начнем со следующей после декабря 2011 г.¹ корректировки норм о посягательствах на налоговую сферу, реализованной Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 325-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 325-ФЗ)².

¹ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 50. Ст. 7362.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27 (ч. II). Ст. 4258.

Оговоримся, что наряду с налоговыми составами указанный выше закон внес изменения в ч. 2 ст. 76.2 УК РФ и ряда иных норм о преступлениях в сфере экономики. Но нас в первую очередь интересует тот факт, что Федеральным законом № 325-ФЗ были в четвертый раз для ст. 198 и 199 УК РФ, во второй для ст. 199.1 и 199.2 УК РФ повышены размеры криминообразующих и квалифицирующих признаков рассматриваемых деяний. После состоявшихся изменений крупным размером в п. 1 примечания к ст. 198 УК РФ стала признаваться сумма налогов и (или) сборов, составляющая за период в пределах трех финансовых лет подряд более 900 тыс. руб., при условии, что доля неуплаченных налогов и (или) сборов превышала 10 % подлежащих уплате сумм налогов и (или) сборов, либо превышающая 2 млн 700 тыс. руб., а особо крупным размером – сумма, составляющая за соответствующий период более 4 млн 500 тыс. руб. с превышением 20 % подлежащих уплате сумм, либо превышающая 30 млн 500 тыс. руб. Крупный размер для целей применения ст. 199 и 199.1 УК РФ теперь образовывала сумма налогов и (или) сборов, составляющая за период в пределах трех финансовых лет подряд более 5 млн руб., при условии, что доля неуплаченных налогов и (или) сборов превышала 25 % подлежащих уплате сумм, либо превышающая 15 млн руб., а особо крупный размер – сумма, составляющая за соответствующий период более 15 млн руб., с превышением 50 % подлежащих уплате сумм, либо превышающая 45 млн руб.

Указанным законом также были закреплены новые, более высокие пороговые значения крупного и особо крупного размеров для преступления, предусмотренного ст. 199.2 УК РФ (2 млн 250 тыс. и 9 млн руб. соответственно), при этом правило их определения поменяло законодательную «прописку» – теперь оно содержалось в примечании к ст. 170.2 УК РФ (вместо прежнего примечания к ст. 169 УК РФ).

Также была изменена редакция ч. 2 ст. 76.1 УК РФ, и теперь для освобождения от ответственности по ст. 199.2 УК РФ требовалось наряду с возмещением причиненного ущерба перечислить в бюджет лишь двукратную (вместо пятикратной) сумму денежного возмещения.

На этапе подготовки описанных изменений УК РФ авторами соответствующего законопроекта подчеркивалось, что он направлен на фор-

мирование условий для создания благоприятного делового климата в стране, сокращение рисков ведения предпринимательской деятельности, исключение возможностей для давления на бизнес с помощью механизмов уголовного преследования³. Учитывая повышение размера криминообразующих и квалифицирующих признаков налоговых преступлений, а также попытку смягчить условия для освобождения от ответственности за деяние, предусмотренное ст. 199.2 УК РФ, представляется оправданным оценивать приведенные выше новеллы как вполне соответствующие обозначенным целям корректировки «налоговых» норм Кодекса.

С другой стороны, после отмеченных изменений не только не была снята упоминавшаяся нами ранее проблема несправедливой избирательности уголовно-правовой репрессии по отношению к разным категориям налогоплательщиков⁴, но и напротив – она обозначилась еще рельефнее, острее. Ведь если для случаев уклонения от уплаты налогов с физического лица, включая индивидуального предпринимателя, пороговые значения крупного и особо крупного размеров в рублевом эквиваленте выросли на 50 % по сравнению с прежними величинами, сохранив при этом такие же цифры процентных показателей расхождения сокрытых и уплаченных налогов (10 и 20 % соответственно), то для организаций-неплательщиков изменения, как несложно заметить при сравнении новой и старой редакций примечаний к ст. 199 УК РФ, были более масштабные: рост стоимостных показателей крупного размера неуплаченных налогов и (или) сборов, равно как и необходимого для квалификации процента неуплаченных сумм, составил 150 % (увеличение в три раза). На этом фоне удивительно, что для особо крупного размера увеличение его денежной величины соответствовало ситуации с примечаниями к ст. 198 УК РФ, т. е. составило «лишь» 50 %. Однако процент обязательной для квалификации «неуплаты» от общего налогового бремени

здесь также вырос на те же 150 % (опять же – в три раза).

Иными словами, виновное в уклонении от уплаты налогов и (или) сборов с организации лицо теперь стало ещё сложнее привлечь к уголовной ответственности, чем того, кто для осуществления предпринимательской деятельности не стал выбирать формат юридического лица, зарегистрировавшись в качестве индивидуального предпринимателя. Очевидно, что странная преференция с позиции уголовного закона для руководителей юридических лиц (или иных потенциальных субъектов ответственности по ст. 199 УК РФ), формально никак не объяснимая с позиции гарантий единого подхода к оценке любой из возможных форм хозяйствования (ведения экономической (предпринимательской) деятельности), существенно усилилась. Можно ли здесь говорить о создании благоприятных условий (климата) для ведения бизнеса и прочих целей, обусловивших принятие Федерального закона № 325-ФЗ? С учетом второй части нашего описания анализируемых изменений ответить утвердительно весьма сложно, если не сказать невозможно.

Следующая корректировка налоговых составов уголовного закона выглядела масштабной, при этом она была обусловлена изменениями в правовом регулировании отношений, связанных с уплатой страховых взносов в государственные внебюджетные фонды. Как следовало из пояснительной записки к законопроекту, с 1 января 2010 г. был отменен единый социальный налог, а взносы в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ и Фонд обязательного медицинского страхования не являлись налоговыми платежами, в связи с чем оказались исключенными из сферы правового регулирования ст. 198–199.2 УК РФ⁵. С учетом уточнения содержания и порядка администрирования формально новых обязательных платежей, уклонение от уплаты которых негативно сказывалось на интересах общества и государ-

³ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : пояснительная записка к проекту Федерального закона № 1083199-6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ О появлении соответствующей проблемы мы говорили в предыдущей статье, посвященной анализу изменений аналогичных норм в предшествующий период (с 1998 по 2011 г.).

⁵ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования отношений, связанных с уплатой страховых взносов в государственные внебюджетные фонды : пояснительная записка к проекту федерального закона № 927133-6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ства, Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования отношений, связанных с уплатой страховых взносов в государственные внебюджетные фонды» (далее – Федеральный закон № 250-ФЗ)⁶ изменил наименования и диспозиции ст. 198 и 199 УК РФ, добавив указание на уклонение от уплаты страховых взносов и уточнив, за счет упоминания «расчета», перечень документов, путем непредставления которых или посредством включения в которые ложных сведений выполнялась объективная сторона деяния; также в новом пункте 1 примечаний к ст. 198 УК РФ было закреплено определение физического лица – плательщика страховых взносов, который мог рассматриваться в качестве субъекта соответствующего деяния. Одновременно страховые взносы как предмет преступлений были упомянуты в обновленных примечаниях об определении криминообразующих и квалифицирующих признаков составов (крупного и особо крупного размеров), при этом сами размерные показатели и процентные соотношения неуплаченных и уплаченных сумм, необходимые для привлечения к ответственности, не изменились; новый закон не стал как-то принципиально менять и условия освобождения от ответственности за преступления, предусмотренные ст. 198 и 199 УК РФ, при этом новая редакция соответствующих пунктов примечаний также была обусловлена исключительно необходимостью технических правок (уточнений) в связи с расширением предмета рассматриваемых преступлений.

Изменение диспозиции ч. 1 ст. 199.1 УК РФ – исключение из ее содержания упоминания о внебюджетных фондах – также были вызваны указанными изменениями законодательства о страховых взносах. Но теперь у нормы появились собственные примечания, в п. 1 которых определялись величины крупного и особо крупного

размеров «неисчисленных, неудержанных или перечисленных налогов и (или) сборов». Они полностью соответствовали денежным и процентным значениям, распространявшим на указанную норму в соответствии с ранее действовавшей редакцией п. 1 примечаний к ст. 199 УК РФ. Одновременно новый п. 2 примечаний к ст. 199.1 УК РФ закреплял применимое теперь также исключительно к данной норме правило об освобождении от ответственности лица, совершившего описанное здесь преступление. Условия такого освобождения также полностью повторяли прежнее правило, ранее закрепленное в п. 2 примечаний к ст. 199 УК РФ.

Корректировки коснулись также наименования и содержания уголовно-правового запрета, закрепленного в ст. 199.2 УК РФ. В названии нормы теперь упоминались и страховые взносы, а диспозиция ч. 1 отныне предусматривала ответственность за сокрытие в крупном размере денежных средств либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых в порядке, предусмотренном законодательством РФ о налогах и сборах и (или) законодательством РФ об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (курсив наш. – А. К.), должно быть произведено взыскание недоимки по налогам, сборам, страховым взносам; дополнившая норму ч. 2 усиливала ответственность, если сокрытие совершалось в особо крупном размере. Стоит отметить, что из диспозиции убрали прежде закрепленный здесь перечень специальных субъектов рассматриваемого преступления, в котором упоминались собственник или руководитель организации либо иное лицо, выполняющее управленческие функции в этой организации. В санкции новой части 1 ст. 199.2 УК РФ с пяти до трех лет были снижены размеры наказаний в виде принудительных работ и лишения свободы; прежний пятилетний срок принудительных работ теперь переместился в санкцию появившейся ч. 2 нормы, где также было предусмотрено весьма суровое наказание в виде лишения свободы на срок до семи лет.

Применительно к последним из описанных изменений важно обратить внимание на следующие обстоятельства. Дифференциация ответственности за совершение предусмотренного ст. 199.2 УК РФ преступного деяния с отнесени-

⁶ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования отношений, связанных с уплатой страховых взносов в государственные внебюджетные фонды : федер. закон от 29 июля 2017 г. № 250-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4799.

ем его основного состава к категории преступлений небольшой тяжести, а квалифицированно – к преступлениям тяжким (хотя с момента появления в УК РФ данного деяния в 2003 г. и до указанных изменений оно всегда относилось к категории преступлений средней тяжести) вновь демонстрирует сочетание законодателем в рамках корректировки «налоговых» норм одно-временного смягчения и ужесточения уголовно-правовой репрессии. Те же из описанных выше новелл, которые дополняли предмет налоговых преступлений за счет отнесения к нему страховых взносов, явно выступали иллюстрацией пусть и формального, но также расширения криминализации в указанной сфере за счет расширения того самого предмета преступного деяния, даже несмотря на тот факт, что эти нововведения лишь отражали изменения в так называемом позитивном (не уголовном) законодательстве (о чем писали авторы законопроекта).

При этом наряду с такого рода формальным в определенном смысле уточнением содержания УК РФ в Федеральном законе № 250-ФЗ были примеры чистой криминализации, а именно: дополнение уголовного закона новыми самостоятельными составами уголовно-наказуемых деяний. Речь о появившихся в Кодексе ст. 199.3 «Уклонение страхователя – физического лица от уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в государственный внебюджетный фонд» и ст. 199.4 «Уклонение страхователя-организации от уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в государственный внебюджетный фонд».

В примечаниях к новым нормам, по образцу примечаний к ст. 198 и 199 УК РФ, определялись крупный и особо крупный размеры неуплаченных страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний⁷, а также предусматривались специальные

основания для освобождения лиц, совершивших указанные преступления, от ответственности. Стоит обратить внимание, что минимальные пороговые значения неуплаченных страховых взносов и необходимые для квалификации процентные соотношения неуплаченных и уплаченных сумм, равно как и твердые величины, указывающие на наличие криминообразующих и квалифицирующих признаков новых составов, оказались существенно ниже, чем в измененных годом ранее (в 2016 г.) примечаниях к ст. 198 и 199 УК РФ. В примечаниях к ст. 199.3 и 199.4 УК РФ соответствующие показатели полностью соответствовали содержанию примечаний к «налоговым» нормам-старожилам УК РФ в редакции декабря 2009 г.⁸ Особого упоминания, на наш взгляд, заслуживает и тот факт, что кроме существенно более «скромных» (в сравнении с другими запретами в налоговой сфере) стоимостных показателей криминообразующих и квалифицирующих признаков новых «налоговых» норм УК РФ, определение соотношения неуплаченных и уплаченных страховых взносов для обеих категорий страхователей – и физических, и юридических лиц – отталкивалось здесь от одинаковых долевых показателей: неупла-

лах трех финансовых лет подряд более 600 тыс. руб., при условии, что доля неуплаченных страховых взносов в государственный внебюджетный фонд превышает 10 % подлежащих уплате сумм страховых взносов в государственный внебюджетный фонд, либо превышающая 1 млн 800 тыс. руб., а особо крупным размером – сумма, составляющая за период в пределах трех финансовых лет подряд более 3 млн руб., при условии, что доля неуплаченных страховых взносов в государственный внебюджетный фонд превышает 20 % подлежащих уплате сумм страховых взносов в государственный внебюджетный фонд, либо превышающая 9 млн руб. Применительно к ст. 199.4 УК РФ крупным размером признавалась сумма, составляющая за период в пределах трех финансовых лет подряд более 2 млн руб., при условии, что доля неуплаченных страховых взносов превышает 10 % подлежащих уплате сумм страховых взносов, либо превышающая 6 млн руб., а особо крупным размером – сумма, составляющая за период в пределах трех финансовых лет подряд более 10 млн руб., при условии, что доля неуплаченных страховых взносов в государственный внебюджетный фонд превышает 20 % подлежащих уплате сумм страховых взносов, либо превышающая 30 млн руб.

⁸ Речь о содержании примечаний к ст. 198 и 199 УК РФ в редакции Федерального закона от 29 декабря 2009 г. № 383-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁷ В соответствии с содержанием примечаний новых норм крупным размером для ст. 199.3 УК РФ признавалась сумма страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в государственный внебюджетный фонд, составляющая за период в преде-

ченные взносы должны были превышать 10 % для крупного и 20 % – для особо крупного размеров соответственно. Какого-либо экономического объяснения выбору использованных величин в пояснительной записке к законопроекту не содержалось, при этом его авторы оговаривались, что предлагаемые проектом меры позволяют защитить права наемных работников на социальное обеспечение и в то же время не затронут интересы предпринимателей, не имеющих намерения ввести в заблуждение контролирующие органы⁹.

Очевидно, что такой подход дополнительно заставляет задуматься: почему искусственно дифференцируя ответственность для физических лиц, включая индивидуальных предпринимателей, и организаций (юридических лиц) применительно к основным (иначе – классическим) составам налоговых преступлений, в отношении вновь вводимых уголовно-правовых запретов законодатель пошел по пути уравнивания ответственности плательщиков страховых взносов? Ответа, однако, найти не представляется возможным, ведь, повторим, какой-либо логики такого подхода пояснительная записка к соответствующему законопроекту не содержала. Поэтому, кстати, варианты «ошибки» или «невнимательности» и прочего также возможны, но в целом такое решение законодателя (без попыток его объяснения) однозначно воспринимается как криминологически необоснованное. Сам же факт дополнения УК РФ новыми уголовно наказуемыми деяниями – это прямая иллюстрация криминализации, никак не согласующаяся с пусть и не упоминавшимися в этот раз, но в силу частого обращения к ним законодателя точно закрепившимися в ожиданиях предпринимателей идеями гуманизации и либерализации уголовной ответственности за экономические преступления.

Следующая корректировка «налоговых» норм, не коснувшаяся лишь ст. 199.2 УК РФ, была в очередной раз (для «изначальных» составов –

уже в пятый) связана с изменением порядка определения крупного и особо крупного размеров обязательных платежей, от уплаты которых виновное лицо уклонялось (для ст. 199.1 УК РФ – размера налогов и (или) сборов, подлежащих исчислению, удержанию и перечислению в бюджет). Принятые изменения коснулись не только рассматриваемых нами уголовно-правовых запретов, и в пояснительной записке к законопроекту в целом указывалось, что он направлен на дальнейшее формирование условий для создания благоприятного делового климата в стране и сокращение рисков ведения предпринимательской деятельности¹⁰. И в части налоговых преступлений соответствующие корректировки на фоне череды предыдущих вполне можно назвать радикальным: произошел отказ от правила определения криминообразующих и квалифицирующих признаков для целей квалификации большинства «налоговых» составов через соотнесение доли уплаченных и неуплаченных сумм налогов (сборов, страховых взносов). Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 73-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 28.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»¹¹ полностью убрал из примечаний к ст. 198–199.1, 199.3 и 199.4 УК РФ прежний алгоритм учета долей (процентов) уплаченных и неуплаченных (неисчисленных, неудержанных или неперечисленных) платежей, оставив для констатации необходимых стоимостных показателей соответствующих признаков составов лишь превышение в твердом размере суммарной величины таких неуплаченных платежей за период в пределах трех финансовых лет подряд¹².

¹⁰ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 28.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : пояснительная записка к Проекту федерального закона № 871811-7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2003.

¹² Заметим, что в первоначальной редакции законопроекта, что также было отражено в пояснительной записке к нему, предлагалось исключить и оговорку о периоде в три финансовых года подряд, учитывавшихся для расчета неуплаченных сумм, но в окончательной редакции принятого закона это правило устояло. (См.: О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 28.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : проект федер. закона № 871811-7. Доступ из справ.-правовой системы «Кон-

Показательно, что по своим размерам новые значения соответствовали тем, которые в рамках прежней корректировки примечаний были закреплены в них в качестве однозначно (т. е. без долевого (процентного) сопоставления) образующих признаки рассматриваемых составов преступлений. Например, для уклонения от уплаты налогов, сборов, страховых взносов физическим лицом (ст. 198 УК РФ) крупным размером стала признаваться сумма налогов, сборов, страховых взносов, превышающая за период в пределах трех финансовых лет подряд 2 млн 700 тыс. руб., а особо крупным размером – сумма, превышающая за период в пределах трех финансовых лет подряд 13 млн 500 тыс. руб.

Учитывая тот факт, что после описанных правок примечаний в них были сохранены только максимальные пороговые значения для определения криминообразующих и квалифицирующих признаков, результат таких изменений серьезно смягчил бремя ответственности: деяния, связанные с более мелкими в денежном выражении нарушениями налоговых обязательств, перестали быть преступными независимо от соотношения с исполненной частью налогового бремени. Иными словами – следуя заявленным авторами законопроекта ориентирам, произошла декриминализация значительной части налоговых нарушений, ранее признававшихся преступными, что точно корректировало риски в предпринимательской сфере для ее участников.

По пути смягчения уголовно-правовой репрессии законодатель продолжил двигаться и в рамках следующих изменений анализируемых нами норм. Речь о Федеральном законе от 18 марта 2023 г. № 78-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»¹³. Наряду с уточнениями, внесенными указанным законом в примечания к ст. 198–199.1 УК РФ, регламентирующими освобождение от ответственности (эти изменения

носили скорее технический характер: слова «в размере, определяемом» применительно к суммам недоимки, пеней и штрафа, которые необходимо было уплатить, заменили на слова «в порядке и размере, определяемых» в соответствии с Налоговым кодексом РФ), были реализованы долгожданные для бизнес-сообщества изменения санкций налоговых норм УК РФ. Заклучались они в уменьшении максимального наказания в виде лишения свободы для квалифицированных разновидностей преступлений, предусмотренных в ч. 2 ст. 199 и ч. 2 ст. 199.1 УК РФ (с шести лет лишения свободы до пяти), а также в ч. 2 ст. 199.2 УК РФ (с семи лет лишения свободы до пяти). В результате указанные деяния были переведены из категории тяжких в категорию преступлений средней тяжести. Для ч. 2 ст. 199.4 УК РФ уменьшение закрепленного в санкции наказания в виде лишения свободы с четырех до трех лет трансформировало деяние в преступление небольшой тяжести. Главный эффект от изменения категории указанных преступлений связан со снижением сроков давности привлечения к уголовной ответственности (ст. 78 УК РФ), что, безусловно, совпадает с заявленной в пояснительной записке к тогда еще законопроекту цели «снижения негативных последствий для российской экономики в современных условиях» и следует обозначенному направлению – либерализации уголовной ответственности за ряд преступлений, связанных с уклонением от уплаты налогов и иных обязательных платежей¹⁴.

Финальным на момент подготовки настоящего материала (очевидно, что лишь на какое-то время) аккордом в гуманизации и либерализации ответственности за экономические преступления вообще и налоговые в частности стал Федеральный закон от 6 апреля 2024 г. № 79-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»¹⁵. Благодаря его новеллам на 25 % были увеличены значения криминообразующих и квалифицирующих при-

сультантПлюс»; О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 28.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : пояснительная записка к проекту федерального закона № 871811-7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 12. Ст. 1891.

¹⁴ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : пояснительная записка к проекту федерального закона № 301951-8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202404060014>

знаков большинства налоговых преступлений. Так, в примечании к ст. 199 и 199.1 УК РФ пороговые величины крупного размера выросли с 15 млн до 18 млн 750 тыс. руб. и особо крупного – с 45 млн до 56 млн 250 тыс. руб.; для целей квалификации ст. 199.3 УК РФ крупный размер неуплаченных страховых взносов в результате нового увеличения теперь будет констатирован при превышении суммы в 2 млн 250 тыс. руб. (вместо 1 млн 800 тыс.), а для особо крупного размера новая пороговая величина установлена в размере 11 млн 250 тыс. руб. (вместо прежних 9 млн руб.); в примечании к ст. 199.4 УК РФ крупный размер отсчитывается от величины в 7 млн 500 тыс. руб. (ранее – 6 млн руб.), особо крупный – 37 млн 500 тыс. (ранее – 30 млн руб.). Крупный и особо крупные размеры деяния, квалифицируемого по ст. 199.2 УК РФ, определяются, напомним, на основании универсального для всей главы 22 УК РФ примечания к ст. 170.2 УК РФ. С учетом и его очередной корректировки указанным законом пороговые значения криминообразующего и квалифицирующего признаков для ст. 199.2 УК РФ теперь составляют 3 млн 500 тыс. руб. (крупный размер) и 13 млн 500 тыс. руб. (особо крупный размер) вместо 2 млн 250 тыс. и 9 млн руб. соответственно¹⁶.

Для объяснения предложенного смягчения ответственности за экономические (включая налоговые) преступления авторы законопроекта апеллировали к росту инфляции в стране за последние годы и отсутствию на протяжении длительного времени индексации размера определяющего преступность деяния ущерба, а так-

же ссылались на нерешенные системные проблемы и тяжелейшие последствия введения ограничительных мероприятий в период распространения новой коронавирусной инфекции и введение беспрецедентных внешних экономических санкций. Единственным выходом из сложившихся условий являлось, по их мнению, обеспечение максимальной экономической свободы бизнеса, которая в частности подразумевает либерализацию уголовного законодательства¹⁷. Не давая никаких оценок приведенным аргументам, констатируем – в рассматриваемом случае они действительно были услышаны. Отсюда факт принятия соответствующего закона знаменует собой уже третий подряд акт выраженной либерализации уголовной ответственности за налоговые преступления.

Означает ли это окончательно сформировавшуюся тенденцию либерализации (гуманизации) уголовной политики по отношению к такого рода деяниям?

Ответить утвердительно нам мешает находящийся на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания РФ законопроект, предполагающий дополнение УК РФ новым составом преступления, описание которого однозначно связывает его с нарушениями в налоговой сфере. Так, во вновь предлагаемой к закреплению в УК РФ ст. 173.3 планируется установить ответственность за сбыт и (или) представление в налоговые органы заведомо подложных счетов-фактур и налоговых деклараций, если эти деяния причинили крупный ущерб гражданам или организациям либо сопряжены с извлечением дохода в крупном размере (ч. 1); по ч. 2 новой нормы предполагается квалифицировать совершение преступления организованной группой, а равно с причинением особо крупного ущерба (извлечением дохода в особо крупном размере)¹⁸.

Нельзя не отметить, что предлагающий указанную новеллу законопроект, который уже был

¹⁶ Стоит заметить, что изменение стоимостных показателей в примечании к ст. 170.2 УК РФ в итоговом варианте законопроекта полностью соответствовало первоначальному «запросам» его авторов, при этом эти показатели выросли более (для ч. 1 ст. 199.2 УК РФ) или ровно на 50 % (для ч. 2 нормы). По примечаниям к конкретным налоговым составам цифры криминообразующих и квалифицирующих признаков в содержании принятого закона существенно отличаются от тех, что фигурировали в тексте законопроекта, поступившего в Государственную Думу РФ в апреле 2023 г. Изначально предполагалось, например, что в примечании к ст. 199 и 199.1 УК РФ пороговые величины крупного размера увеличатся с 15 млн до 35 млн руб. и особо крупного – с 45 млн до 100 млн руб. (О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : проект федерального закона № 327269-8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

¹⁷ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : пояснительная записка к проекту федерального закона № 327269-8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : проект федерального закона № 263208-8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

принят в первом чтении 5 апреля 2023 г., – это на самом деле вторая, скорректированная по содержанию нормы попытка тех же авторов. Первый раз – в марте 2022 г. – норма ст. 173.3 звучала несколько иначе, но смысл уголовно-правового запрета был схожий – воспрепятствовать обороту сфальсифицированных документов бухгалтерского (налогового) учета (отчетности). Интересно также то, что наряду с упомянутой нормой в законопроекте также предлагалось дополнить УК РФ новой статьей 159.7 «Мошенничество в налоговой сфере», под которым понималось бы хищение денежных средств при возмещении налога, сбора, страховых взносов путем включения заведомо ложных сведений в налоговую декларацию (расчет) или иные документы, представление которых в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах является обязательным¹⁹. При этом в пояснительной записке к первому по хронологии проекту его авторы указывали, что предлагаемые изменения «направлены на устранение пробелов и неопределенностей уголовного законодательства в сфере ответственности за нарушение налогового законодательства, имеют целью дополнительную либерализацию ответственности в указанной сфере, разделение предпринимательской деятельности и незаконных проявлений в сфере налогообложения»²⁰. Однако этот законопроект был возвращен субъекту права законодательной инициативы в связи с допущенными процедурными нарушениями (отсутствовал официальный отзыв Правительства РФ). При этом после устранения всех формальных недостатков и внесения в декабре 2022 г. теми же авторами – депутатами Государственной Думы РФ – соответствующего законопроекта уже в новой редакции, которая лишилась новеллы о ст. 159.7, пояснительная записка законопроекта содержала все те же приведенные нами выше доводы в объяснение необходимости его рассмотрения и принятия, за исключением упоми-

нания о «дополнительной либерализации ответственности»²¹.

Исключение оговорки о либерализации из сопроводительных документов к находящемуся на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания РФ законопроекту более чем справедливо. Криминализация любых деяний, до этого не образовавших составов самостоятельных преступлений, не может иметь ничего общего с теми самыми либерализацией и гуманизацией уголовной ответственности. Мы же обратились к указанным проектам изменения и дополнения УК РФ как раз для того, чтобы с их помощью сделать общий для завершающегося исследования вывод, вновь демонстрирующий отход от логики последних (с 2020 г.) корректировок норм УК РФ о налоговых преступлениях и возвращающий нас к опыту первых шагов по реформированию соответствующих положений уголовного закона.

У законодателя, продолжающего в своей деятельности сочетать разнонаправленное – то усиливающее, то смягчающее ответственность – воздействие на сферу охраняемых отношений, так и не сформировалось четкое представление о том, какими он хотел бы видеть нормы о налоговых преступлениях. В результате на протяжении всей своей новейшей истории соответствующие нормы, равно как и многие иные положения главы 22 «Преступления в сфере экономической деятельности» УК РФ, продолжают оставаться объектом весьма активного экспериментирования, часто ничего общего не имеющего с идеями либерализации и гуманизации (или даже откровенно им противоречащего), в полной мере испытывая на себе последствия метода «проб и ошибок».

К выводу об отсутствии у государства единой концепции уголовно-правовой политики в сфере охраны всей экономической деятельности, которая, конечно же, включает и область налоговых отношений, приходила в еще в 2009 г. неоднократно упоминавшаяся в первой нашей публикации Н. А. Лопашенко²². Получается, что

¹⁹ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : проект федерального закона № 89802-8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : пояснительная записка к проекту федерального закона № 89802-8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : пояснительная записка к Проекту федерального закона № 263208-8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²² См.: Лопашенко Н. А. Уголовная политика. М., 2009. С. 215.

по прошествии 15 лет можно лишь с сожалением констатировать: законодатель продолжает достаточно бессистемное реформирование «налоговых» и связанных с ними уголовно-правовых запретов, реагируя во многом ситуативно на вызовы современной экономической и/или политической ситуации и совершенно не пыта-

ясь четко следовать в фарватере часто декларируемых им «гуманизации и либерализации» уголовной ответственности.

Библиографический список

Лопашенко Н. А. Уголовная политика. М. : Волтерс Клувер, 2009. 608 с.

Воронежский государственный университет
Кудрявцев А. Г., кандидат юридических наук,
доцент, заведующий кафедрой уголовного права
E-mail: kudryavtsev@law.vsu.ru

Voronezh State University
Kudryavtsev A. G., Candidate of Legal Science,
Associate Professor, Head of Criminal Law Department
E-mail: kudryavtsev@law.vsu.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. № 3

Дата выхода в свет 10.10.2024

Ведущий редактор *Е. В. Поликаркина*
Электронная верстка *Н. А. Сегиды*

Формат 60×84/8

Уч.-изд. л. 11,9. Усл. п. л. 11,5. Тираж 100 экз. Заказ 489

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10
Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3