

№ 6 (130)
2025

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА

имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Право есть
искусство добра
и справедливости

*Jus est ars
boni et aequi*

В номере

Выпуск СИСТЕМНОСТЬ И СИСТЕМА ФИНАНСОВОГО ПРАВА

ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

- 22** Грачева Е. Ю.
Системность и система финансового права
как публично-правовой отрасли
- 33** Артемов Н. М.
Социальная справедливость в финансовом праве
- 63** Артюхин Р. Е.
Системность бюджетного права
- 107** Ядрихинский С. А.
Системные требования законности
при установлении налогов и сборов:
надлежащая юридическая процедура
- 147** Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.
Правовые механизмы противодействия
мошенничеству на финансовом рынке
- 155** Ткаченко Р. В.
Влияние денежно-кредитной политики Банка
России на деятельность кредитных организаций

№ 6 (130)
2025

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Выпуск

**СИСТЕМНОСТЬ И СИСТЕМА
ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

Издается с 2014 года
Выходит один раз в месяц

Председатель редакционного совета:

БЛАЖЕЕВ Виктор Владимирович — ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

Заместитель председателя редакционного совета:

ГРАЧЕВА Елена Юрьевна — заведующий кафедрой финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

Главный редактор:

ШПАКОВСКИЙ Юрий Григорьевич — профессор кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

Ответственный секретарь:

СЕВРЮГИНА Ольга Александровна — эксперт отдела научно-издательской политики Научно-исследовательского института Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия

Редакционный совет:

АФАНАСЬЕВ Сергей Федорович — заведующий кафедрой арбитражного процесса, адвокатуры и нотариата Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор, г. Саратов, Россия

БЕЗВЕРХОВ Артур Геннадьевич — директор Юридического института Самарского национального исследовательского университета имени академика С.П. Королева, заведующий кафедрой теории и истории государства и права и международного права, доктор юридических наук, профессор, г. Самара, Россия

БИРЮКОВ Павел Николаевич — заведующий кафедрой международного и евразийского права Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, г. Воронеж, Россия

БУКАЛЕРОВА Людмила Александровна — проректор Российского университета адвокатуры и нотариата имени Г.Б. Мирзоева, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ВОЛКОВ Геннадий Александрович — профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета

Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук, г. Москва, Россия

ДЮФЛО Ален — эксперт-практик международного класса в области права, основатель адвокатского бюро «Дюфло и партнеры» преподаватель Университета Лион III имени Жана Мулена, г. Лион, Франция

ЕГОРОВА Мария Александровна — профессор кафедры конкурентного права, помощник проректора по научно-исследовательской деятельности Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ЕРШОВА Инна Владимировна — первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ЕФИМОВА Людмила Георгиевна — заведующий кафедрой банковского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ЖАВОРОНКОВА Наталья Григорьевна — доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ЗРАЖЕВСКАЯ Татьяна Дмитриевна — профессор кафедры конституционного и муниципального права Воронежского государственного университета, Уполномоченный по правам человека в Воронежской области, доктор юридических наук, профессор, г. Воронеж, Россия

ЗУБАРЕВ Сергей Михайлович — заведующий кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ИЩЕНКО Евгений Петрович — профессор кафедры криминалистики Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ИЩЕНКО Нина Сергеевна — заведующий кафедрой правоведения Гомельского филиала Международного университета «МИТСО», кандидат юридических наук, профессор, г. Гомель, Республика Беларусь

КИСЕЛЕВ Сергей Георгиевич — профессор Института права и национальной безопасности РАНХиГС при Президенте РФ, профессор Института международных отношений и социально-политических наук Московского государственного лингвистического университета, доктор философских наук, профессор, г. Москва, Россия



Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования РФ для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.
Материалы журнала включены в систему Российского индекса научного цитирования.

© Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2025

6/2025

КОМАРОВА Валентина Викторовна — профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ЛАПИНА Марина Афанасьевна — профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве РФ, доктор юридических наук, г. Москва, Россия

МИРОШНИЧЕНКО Владимир Михайлович — ректор Академии безопасности и специальных программ, доктор экономических наук, профессор, г. Москва, Россия

НИКИТИН Сергей Васильевич — заведующий кафедрой гражданского и административного судопроизводства Российского государственного университета правосудия имени В.М. Лебедева, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

НОВОСЕЛОВА Людмила Александровна — заведующий кафедрой интеллектуальных прав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ПЛЮЩИКОВ Вадим Геннадьевич — директор Аграрно-технологического института Российского университета дружбы народов, доктор сельскохозяйственных наук, профессор, г. Москва, Россия

РАССОЛОВ Илья Михайлович — профессор кафедры информационного права и цифровых технологий Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

РОЗА Фабрис — профессор кафедры трудового права Университета Реймс Шампань-Арденны, Франция

РОССИНСКАЯ Елена Рафаиловна — заведующий кафедрой судебных экспертиз Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

РЫЛЬСКАЯ Марина Александровна — директор Института проблем эффективного государства и гражданского общества Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

СИНЮКОВ Владимир Николаевич — проректор по научно-исследовательской деятельности Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры теории государства и права, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

СОКОЛОВА Наталья Александровна — заведующий кафедрой международного права, научный руководитель Научно-исследовательского института Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

УСТЮКОВА Валентина Владимировна — и.о. заведующего сектором экологического, земельного и аграрного права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

ЦАЙ ЦЗЮНЬ — директор Юридического института Хэнаньского университета, доктор юридических наук, профессор, г. Кайфэн, КНР

ЦОПАНОВА Индира Георгиевна — декан юридического факультета Российской таможенной академии, кандидат юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

ШИЛЬСТЕЙН Давид — профессор права, заведующий кафедрой уголовного права Университета Париж 1 Пантеон-Сорбонна, г. Париж, Франция

ЩЕГОЛЕВ Виталий Валентинович — проректор Московского гуманитарно-экономического университета по научной работе и международному сотрудничеству, доктор политических наук, г. Москва, Россия

Ответственный редактор выпуска:

СИТНИК Александр Александрович — профессор кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент

В журнале публикуются статьи по научным специальностям группы 5.1 «Право» (юридические науки)	5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки. 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки. 5.1.3. Частноправовые (цивилистические) науки. 5.1.4. Уголовно-правовые науки. 5.1.5. Международно-правовые науки.
РЕГИСТРАЦИЯ СМИ	Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) ПИ № ФС77-67361 от 5 октября 2016 г.
ISSN	2311-5998 (Print), 2782-6163 (Online)
ПЕРИОДИЧНОСТЬ	12 раз в год
УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ	Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Садовая-Кудринская ул., д. 9, стр. 1, вн. тер. г. муниципальный округ Пресненский, г. Москва, Россия, 123242
АДРЕС РЕДАКЦИИ	Садовая-Кудринская ул., д. 9, стр. 2, г. Москва, Россия, 125993 Тел.: 8 (499) 244-88-88 (доб. 687). E-mail: vestnik@msal.ru
ПОДПИСКА И РАСПРОСТРАНЕНИЕ	Свободная цена Журнал распространяется через объединенный каталог «Пресса России» и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис» Подписной индекс 40650. Подписка на журнал возможна с любого месяца
ТИПОГРАФИЯ	Отпечатано в Издательском центре Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Садовая-Кудринская ул., д. 9, стр. 2, г. Москва, Россия, 125993
ВЫПУСКНЫЕ ДАННЫЕ	Дата выхода в свет: 27.08.2025 Объем 22,68 усл. печ. л. (13,72 а. л.), формат 84×108/16 Тираж 150 экз. Печать цифровая. Бумага офсетная

При использовании опубликованных материалов журнала ссылка на «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» обязательна. Перепечатка допускается только по согласованию с редакцией. Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикаций.

Редактор Л. А. Мункеева	Корректор А. Б. Рыбакова	Компьютерная верстка Д. А. Беляков
--------------------------------	---------------------------------	---

**№ 6 (130)
2025**

COURIER

OF THE KUTAFIN MOSCOW STATE LAW UNIVERSITY (MSAL)

Edition

CONSISTENCY AND SYSTEM OF FINANCIAL LAW

**Published from the year of 2014
Monthly journal**

Chairperson of the Council of Editors:

BLAZHEEV Victor Vladimirovich — Rector of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

Vice-Chairperson of the Council of Editors:

GRACHEVA Elena Yurievna — Head of the Department of Financial Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

Chief Editor:

SHPAKOVSKIY Yuriy Grigorievich — Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

Executive Secretary Editor:

SEVRYUGINA Olga Alexandrovna — Expert of the Research and Publishing Policy Department of the Research Institute of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia

Council of editors:

AFANASIEV Sergey Fedorovich — Head of the Department of Arbitrazh Procedure, Advocacy and Notary of Saratov State Academy of Law, Dr. Sci. (Law), Professor, Saratov, Russia

BEZVERKHOV Arthur Gennadevich — Director of the Law Institute of the National Research University named after Academician Sergey P. Korolev, Dr. Sci. (Law), Professor, Samara, Russia

BIRIUKOV Pavel Nikolaevich — Head of the Department of International and Eurasian Law of Voronezh State University, Doctor of Law, Professor, Voronezh, Russia

BUKALEROVA Ludmila Alexandrovna — Vice-Rector, Russian University of Advocacy and Notary named after G.B. Mirzoev (RUAN), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

VOLKOV Gennadiy Aleksandrovich — Professor of the Department of Environmental and Land Law of the Faculty of Law of Lomonosov Moscow State University, Dr. Sci. (Law), Moscow, Russia

DUFLOT Alain — an expert practitioner in the field of law, founder of the law firm «Dufлот & Partners», Lecturer at the Jean Moulin Lyon 3 University, Lyon, France

EGOROVA Maria Alexandrovna — Professor of the Department of Competition Law, Assistant of Vice-Rector for Research of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

ERSHOVA Inna Vladimirovna — First Vice-Rector of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Head of the Department of Business and Corporate Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

EFIMOVA Lyudmila Georgievna — Head of the Department of Banking Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

ZHAVORONKOVA Natalya Grigorevna — Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

ZRAZHEVSKAYA Tatyana Dmitrievna — Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of Voronezh State University, Commissioner for Human Rights in the Voronezh Region, Dr. Sci. (Law), Professor, Voronezh, Russia

ZUBAREV Sergey Mikhailovich — Head of the Department of Administrative Law and Procedure of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

ISHCHENKO Evgeniy Petrovich — Head of the Department of Criminalistics of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

ISHCHENKO Nina Sergeyevna — PhD in Law, Professor, Head of the Department of Jurisprudence of the Gomel Branch of the International University «MITSO», Gomel, Republic of Belarus

KISELEV Sergey Georgievich — Professor, Institute of Law and National Security, RANEPA University; Professor, Institute of International Relations and Socio-Political Sciences, Moscow State Linguistic University, Dr. Sci. (Philosophy), Professor, Moscow, Russia

KOMAROVA Valentina Viktorovna — Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

Recommended by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation for publication of results of doctoral theses.
Materials included in the journal Russian Science Citation Index



© Kutafin Moscow State Law University (MSAL), 2025

LAPINA Marina Afanasyeva — Professor of the Department of Legal Regulation of Economic Activity of the Financial University under the Government of the Russia, Dr. Sci. (Law), Moscow, Russia

MIROSHNICHENKO Vladimir Mikhailovich — Rector of the Academy of Security and Special Programs, Dr. Sci. (Economics), Professor, Moscow, Russia

NIKITIN Sergey Vasilyevich — Head of the Department of Civil and Administrative Court Proceedings of the Lebedev Russian State University of Justice, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

NOVOSELOVA Lyudmila Alexandrovna — Head of the Department of Intellectual Property Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

PLYUSHCHIKOV Vadim Gennadyevich — Director of Agrarian and Technological Institute of the Peoples' Friendship University of Russia, Dr. Sci. (Agr. Sc.), Professor, Moscow, Russia

RASSOLOV Ilya Mikhailovich — Professor of the Department of Information Law and Digital Technologies of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

ROSA Fabrice — Professor of the Department of Labour Law at the University of Reims Champagne-Ardenne, France

ROSSINSKAYA Elena Rafailovna — Head of the Department of Forensic Examination of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

RYLSKAYA Marina Alexandrovna — Director of the Institute of Problems of the Efficient State and Civil Society of the Financial University under the Government of the Russia, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

SINYUKOV Vladimir Nikolaevich — Vice-Rector for Research of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Department of Theory of the State and Law, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

SOKOLOVA Natalya Alexandrovna — Head of the Department of International Law, Academic Director of the Research Institute of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

USTYUKOVA Valentina Vladimirovna — Acting Head of the Sector of Environmental, Land and Agricultural Law of the Institute of the State and Law of the RAS, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

TSAY TSZYUN — Director of the Law Institute of Henan University, Dr. Sci. (Law), Professor, Kaifen, the PRC

TSOPANOVA Indira Georgievna — Dean of the Law Faculty of the Russian Customs Academy, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

CHILSTEIN David — Professor of Law, Head of the Department of Criminal Law at the University of Paris 1 Pantheon-Sorbonne, Paris, France

SHCHEGOLEV Vitaliy Valentinovich — Vice-Rector for Research and International Cooperation of the Moscow University of Humanities and Economics, Dr. Sci. (Political Sciences), Moscow, Russia

Editor-in-Chief of the Issue:

SITNIK Alexander Alexandrovich — Professor of the Department of Financial Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Associate Professor

The Journal publishes research papers written on scientific specialties of Group 5.1 «Law» (Legal Sciences)	5.1.1. Theory and History of Law. 5.1.2. Public Law and State Law. 5.1.3. Private Law (Civil Law). 5.1.4. Criminal Law. 5.1.5. International Law.
THE CERTIFICATE OF MASS MEDIA REGISTRATION	The journal was registered by the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Media (Roskomnadzor) on 5 October 2016. The Certificate of Mass Media Registration: PI No. FS77-67361
ISSN	2311-5998 (Print), 2782-6163 (Online)
PUBLICATION FREQUENCY	12 issues per year
FOUNDER AND PUBLISHER	Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education "Kutafin Moscow State Law University (MSAL)". Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, str. 1, Presnensky intra-urb. ter. municipal district, Moscow, Russia, 123242
EDITORIAL OFFICE. POSTAL ADDRESS	9 str. 2 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993 Tel.: +7 (499) 244-88-88 (ext. 687) E-mail: vestnik@msal.ru
SUBSCRIPTION AND DISTRIBUTION	Free price The journal is distributed through "Press of Russia" joint catalogue and the Internet catalogue of "Kniga-Servis" Agency Subscription index: 40650. Journal subscription is possible from any month
PRINTING HOUSE	Printed in Publishing Center of Kutafin Moscow State Law University (MSAL) 9 str. 2 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993
SIGNED FOR PRINTING	27.08.2025 Volume: 22,68 conventional printer's sheets (13,72 author's sheets). Format: 84×108/16. An edition of 150 copies. Digital printing. Offset paper
<i>When using published materials of the journal, reference to "Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)" is obligatory. Full or partial use of materials is allowed only with the written permission of the authors or editors. The point of view of the Editorial Board may not coincide with the point of view of the authors of publications.</i>	
Editor L. A. Munkueva	Proof-reader A. B. Ribakova
Computer layout D. A. Beliaikov	

СОДЕРЖАНИЕ

СЛОВО К ЧИТАТЕЛЮ	8
УНИВЕРСИТЕТСКАЯ ХРОНИКА	11
ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ	

Общие положения финансового права

Грачева Е. Ю.	
Системность и система финансового права как публично-правовой отрасли	22
Артемьев Н. М.	
Социальная справедливость в финансовом праве	33
Анисифоров Т. С.	
Общеправовые принципы функционирования финансовой системы Российской Федерации	40
Быля А. Б.	
Финансовый суверенитет и финансовая безопасность в системе государственного управления финансами	47
Горлова Е. Н.	
Региональные и территориальные особенности финансовой правосубъектности публичных образований	54

Бюджетное право и процесс

Артюхин Р. Е.	
Системность бюджетного права	63
Болтинова О. В., Сорокин А. А.	
Актуальные вопросы бюджетного контроля в Российской Федерации в условиях цифровизации	75
Цареградская Ю. К.	
Налоговые расходы бюджета в структуре бюджетов бюджетной системы: особенности правового регулирования	83
Перепелица М. А., Мирончуковская В. В.	
Вопросы правового регулирования неналоговых доходов бюджета: содержание и формы закрепления	92
Савина А. В.	
Инструменты межбюджетного регулирования: правовые особенности и пределы	100

Налоговое право

Ядрихинский С. А.	
Системные требования законности при установлении налогов и сборов: надлежащая юридическая процедура	107
Мошкова Д. М., Сулейманов Р. М.	
Трансформация института налогового контроля в системе налогового права Российской Федерации	115
Арзуманова Л. Л.	
Система налогообложения профессиональной деятельности медиатора	124

Орлова Н. Ю.

- Системный подход к формированию учетной политики
организации с учетом изменений законодательства 130

Соболь О. С.

- Автоматизированная упрощенная система налогообложения
в системе специальных налоговых режимов:
промежуточные итоги эксперимента 138

Правовое регулирование банковского и страхового дела,
денежного обращения, рынка ценных бумаг и валютных отношений

Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.

- Правовые механизмы противодействия
мошенничеству на финансовом рынке 147

Ткаченко Р. В.

- Влияние денежно-кредитной политики Банка России
на деятельность кредитных организаций 155

Ситник А. А.

- Финансово-правовое регулирование
углеродного рынка: проблемы и перспективы 165

Карташов А. В.

- Финансовая стабильность как цель
надзора на финансовом рынке 173

Карпов К. А.

- Финансово-правовое регулирование рынка ценных бумаг в Индии 181

Пакерман Г. А.

- Финансовые споры в арбитраже: динамическая
юрисдикция на стыке частного и публичного права 188

ГРАН-ПРИ КОНКУРСА «УЧЕБНИК ГОДА» 198

КНИЖНАЯ ПОЛКА 200

ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ

Юридическое наследие

Шпаковский Ю. Г.

- Денежная реформа в СССР 203

Памятники права

- Декрет СНК РСФСР «О чеканке золотых червонцев» 206

- Постановление СНК РСФСР «О выпуске в обращение
денежных знаков образца 1923 г.» 207

Из периодики прошлого

- Доклад Л. Б. Каменева «О денежной реформе»
на собрании партактива 208

ПОСТСКРИПТУМ

Шпаковский Ю. Г.

- Почему мы так говорим? 215

CONTENTS

NOTE TO THE READER	8
UNIVERSITY CHRONICLE	11
VECTOR OF LEGAL SCIENCE	

General Provisions of Financial Law

Gracheva E. Yu. Systemicity and the Structure of the Financial Law Sector as a Branch of Public Law	22
Artemov N. M. Social Justice in Financial Law	33
Anisiforov T. S. General Legal Principles of Functioning of the Financial System of the Russian Federation	40
Byla A. B. Financial Sovereignty and Financial Security in the Public Finance Management System	47
Gorlova E. N. Regional and Territorial Features of Financial Legal Personality of Public Entities	54

Budget Law and Process

Artyukhin R. Ye. Consistency of Budget Law	63
Boltinova O. V., Sorokin A. A. Current Issues of Budget Control in the Russian Federation in the Context of Digitalization	75
Tsaregradskaya Iu. K. Tax Expenditures of the Budget in the Structure of the Budget System Budgets: Features of Legal Regulation	83
Perepelitsa M. A., Mironchukovskaya V. V. Issues of Legal Regulation of Non-tax Budget Revenues: Content and Forms of Consolidation	92
Savina A. V. Instruments of Inter-budgetary Regulation: Legal Features and Limits	100

Tax Law

Yadrikhinskiy S. A. Systemic Requirements of Legality in the Establishment of Taxes and Fees: Due Process	107
Moshkova D. M., Suleimanov R. M. Transformation of Tax Control in the Tax Law of the Russian Federation System	115
Arzumanova L. L. The System of Taxation of the Mediator's Professional Activity	124
Orlova N. Yu.	

A Systematic Approach to Creating an Organization's Accounting Policy, Taking into Account Changes in Legislation	130
Sobol O. S. Automated Simplified Taxation System in the System of Special Tax Regimes: Interim Results of the Experiment	138
Legal Regulation of Banking and Insurance, Monetary Circulation, the Securities Market, and Currency Relations	
Rozhdestvenskaya T. E., Guznov A. G. Legal Mechanisms for Countering Fraud in the Financial Market	147
Tkachenko R. V. The Impact of the Bank of Russia's Monetary Policy on the Activities of Credit Institutions	155
Sitnik A. A. Financial Law Regulation of the Carbon Market: Problems and Prospects	165
Kartashov A. V. Financial Stability as a Goal of Supervision in the Financial Market	173
Karpov K. A. The Financial Legal Regulation of the Securities Market of India	181
Pakerman G. A. Financial Disputes in Arbitration: Dynamic Jurisdiction at the Intersection of Private and Public Law	188
GRAND PRIX OF THE COMPETITION «TEXTBOOK OF THE YEAR»	198
BOOKSHELF OF THE DEPARTMENT	200
LAW IN HISTORICAL REFRACTION	
Legal Legacy	
Shpakovsky Yu. G. The monetary reform in the USSR	203
Monuments of Law	
Decree of the Council of People's Commissars of the RSFSR «On the minting of gold chervonets»	206
Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR «On the issue of banknotes of the 1923 model»	207
From the Periodicals of the Past	
L. B. Kamenev's report «On the Monetary Reform» at a party meeting	208
POSTSCRIPT	
Shpakovsky Yu. G. Why do we say	215

Слово к читателю



Уважаемые читатели!

Год, прошедший с момента публикации предыдущего номера журнала «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», посвященного финансово-правовой тематике, ознаменовался новыми победами и достижениями кафедры финансового права МГЮА.

В прошедшем году кафедра отметила 30-летний юбилей. Кафедра финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) по праву занимает авангардные позиции в научном мире. Сегодня на кафедре работает 30 научно-педагогических работников, среди которых 14 докторов юридических наук: профессора Е. Ю. Грачева, Н. М. Артемов, Л. Л. Арзуманова, О. В. Болтинова, С. А. Голубев, А. Г. Гузнов, О. С. Забралова, Д. М. Мошкова, Т. Э. Рождественская, А. А. Ситник, Р. В. Ткаченко, Ю. К. Цареградская, С. А. Ядрихинский,

А. А. Ялбулганов.

В рамках праздничных мероприятий сотрудниками кафедры подготовлены новые научные и учебные издания, а также переизданы уже зарекомендовавшие себя в учебном процессе книги. В первую очередь следует отметить монографию «Российская наука финансового права конца XX — начала XXI в.», нашедшую самый живой отклик среди коллег. В работе отражены в своих главных выводах, касающихся научной новизны каждого исследования, 100 докторских диссертаций по финансовому праву. Ценность издания заключается в том, что большую часть материалов, посвященных ведущим представителям финансово-правовой науки, подготовили сами авторы. Кроме того, в монографии обобщены тенденции развития науки финансового права в целом и по каждому разделу данной отрасли.

Также необходимо упомянуть о пятом издании учебника «Финансово-правовое регулирование внешнеэкономической деятельности». Впервые эта книга вышла в свет 25 лет назад, но теоретическая база, заложенная Николаем Михайловичем Артемовым, продолжает оставаться актуальной и все это время служит основой учебника. С момента же публикации четвертой редакции прошло более 10 лет, за которые изменилось практически всё регулирование внешнеэкономической деятельности. В учебнике освещены наиболее важные вопросы финансово-правового регулирования ВЭД, включая проблемы противодействия экономическим санкциям в указанной сфере.

Знаменательным событием стало награждение «Энциклопедии российского финансового права», подготовленной под редакцией Е. Ю. Грачевой и Р. Е. Артюхина, Гран-при конкурса «Учебник года», проводимого Российским профессорским собранием. В работе над энциклопедией принимали участие 22 представителя кафедры финансового права и кафедры налогового права МГЮА.

Квинтэссенцией празднования юбилея стало торжественное собрание, прошедшее 27 ноября 2024 г. в стенах Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

в рамках секции «Системность финансового права как публично-правовой отрасли» Кутафинских чтений.

Со вступительным словом выступил ректор Университета Виктор Владимирович Блажеев, который пожелал коллективу кафедры творческих успехов, достижений в области науки, эффективного взаимодействия с организациями практической направленности. Виктор Владимирович наградил кафедру почетной грамотой.

Также к собравшимся обратилась первый проректор Университета Инна Владимировна Ершова. Она отметила активную деятельность кафедры в науке и практике. Инна Владимировна пожелала кафедре дальнейшего процветания, творческих успехов, новых свершений.

Получены и зачитаны поздравительные адреса от Министерства финансов РФ, Банка России, Финансового уполномоченного, Агентства по страхованию вкладов, Института государства и права РАН, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова, Московского государственного института международных отношений (университета), Омского государственного университета имени Ф. М. Достоевского, Российского государственного университета правосудия, Российского университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы, Санкт-Петербургского государственного университета, Саратовской государственной юридической академии, Тамбовского государственного университета имени Г. Р. Державина, Финансового университета при Правительстве РФ и иных вузов.

Представители кафедры были награждены почетными грамотами Банка России и Агентства по страхованию вкладов, а также медалями Казначейства России.

Секция отмечена живой дискуссией, посвященной вопросам системности финансового права. В рамках первой части заседания с докладами выступили: Илья Ильич Кучеров, доктор юридических наук, профессор, заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правитель-





стве РФ; Александр Юрьевич Демидов, доктор экономических наук, заместитель руководителя Федерального казначейства; Екатерина Олеговна Демкина, заместитель директора Юридического департамента Банка России; Наталья Владимировна Федорова, заместитель генерального директора государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов».

Также прозвучали доклады других друзей нашей кафедры.

Результаты прошедшего в рамках секции обсуждения в значительной степени отражены в настоящем выпуске журнала. Основным лейтмотивом номера является системность финансового права. В выпуске вы найдете статьи, посвященные исследованию вопросов систем-

ности и системы финансового права (Е. Ю. Грачева) и его отдельных подотраслей, в частности, затронуты проблемы системности бюджетного права (Р. Е. Артюхин), обеспечения социальной справедливости как системного принципа финансового права (Н. М. Артемов), анализируются общеправовые принципы функционирования финансовой системы Российской Федерации (Т. С. Анисифоров), система доходов бюджетов бюджетной системы, в частности особенности правового регулирования налоговых (Ю. К. Цареградская) и неналоговых доходов (М. А. Перепелица и В. В. Мирончуковская), системные требования законности при установлении налогов и сборов (С. А. Ядрихинский), правовые механизмы противодействия мошенничеству на финансовом рынке (Т. Э. Рождественская) и проблемы надзора на финансовом рынке как залога обеспечения стабильности финансовой системы (А. В. Карташов).

Надеемся, что опубликованные в данном номере статьи будут способствовать продолжению научной дискуссии о системности финансового права как важнейшем свойстве названной публично-правовой отрасли.

Е. Ю. Грачева,
заведующий кафедрой финансового права
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ

ИЮНЬ 2025¹

Университет в общественной и научной жизни страны

Собрание Совета ректоров вузов Москвы и Московской области



9 июня 2025 г. в Финансовом университете при Правительстве Российской Федерации состоялось собрание Совета ректоров вузов Москвы и Московской области. В ходе встречи были обсуждены ключевые вопросы совершенствования системы высшего образования, а также планы работы Совета ректоров на следующий учебный год. В мероприятии принял участие ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев.

¹ URL: <https://msal.ru/news/>.



Конференции, круглые столы, семинары

Делегация Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) приняла участие в Европейско-Азиатском правовом конгрессе



6 июня 2025 г. в Екатеринбурге прошла XVIII сессия Европейско-Азиатского правового конгресса. В мероприятиях деловой программы приняли участие более 35 ученых и экспертов Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

В ходе мероприятия от Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) выступили заведующий кафедрой философии и социологии Олег Рыбаков и председатель Экспертного совета Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования РФ по праву и политологии, заведующий кафедрой финансового права Елена Грачева, заведующий кафедрой теории государства и права Аркадий Корнев, заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий Алексей Минбалева, заведующий кафедрой судебных экспертиз Елена Россинская, заведующий кафедрой интеллектуальных прав Людмила Новоселова и заведующий кафедрой гражданского права Евгений Вавилин.

Ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), сопредседатель Ассоциации юристов России, президент Ассоциации юридического образования Виктор Блажеев принял участие в пленарном заседании «Право и новая реальность». В ходе выступления Виктор Блажеев обратил в внимание на необходимость проработки единого федерального государственного образовательного стандарта в области юриспруденции для повышения качества подготовки юристов, а также рассказал об участии Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в программе «Приоритет-2030».

Международная научно-практическая конференция «Права человека в современном мире»

2 июня 2025 г. Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) провел Международную научно-практическую конференцию «Права человека в современном мире», приуроченную к юбилею научного руководителя Научно-образовательного центра по правам человека Университета, доктора юридических наук, доктора философских наук, профессора, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Татьяны Москальковой.

В ходе мероприятия обсуждались современные вызовы, возникающие в области защиты прав человека. Участниками конференции стали уполномоченные по правам человека всех субъектов Российской Федерации, омбудсмены Азербайджана, Казахстана и Киргизии, работники аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, представители научно-образовательного и профессионального сообщества, а также молодые ученые.

С приветственным словом обратился ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев: «Институт уполномоченного по правам человека — это институт, который должен присутствовать в любом демократическом обществе. Это очень важная миссия, которая особенно актуальна в то время, когда наша страна ведет борьбу с неонацизмом, участвует в специальной военной операции. Здесь на переднем крае борьбу за защиту прав человека ведет Татьяна Николаевна Москалькова, что вызывает безмерное уважение».

Также Виктор Блажеев вручил Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Татьяне Москальковой медаль Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) «За заслуги» и поблагодарил за продуктивное многолетнее сотрудничество, в том числе в рамках совместного проекта — первого в России Научно-образовательного центра по правам человека.

«Сегодняшняя конференция посвящена самому главному принципу — справедливости. Справедливость является извечным историческим нравственным идеалом, общечеловеческой идеей и мечтой, которая владеет сознанием каждого из нас и всей общественности. В системе нравственных ценностей справедливость занимает особое место: она играет роль первоначала, фундамента и универсального регулятора всех общественных отношений», — сказала Татьяна Москалькова.



С докладами на мероприятии выступили заместитель секретаря Общественной палаты Российской Федерации Владислав Гриб, член ЦИК России Борис Эбзеев, директор Института государства и права Российской академии наук Александр Савенков.

В период работы конференции в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) открыли фотовыставку, посвященную деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Материалы экспозиции рассказали о многогранной деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. На 20 представленных фотографиях запечатлены ключевые события в истории развития института уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

«Выставка является отражением той многогранной деятельности, которая осуществляется как Татьяной Николаевной Москальковой, так и ее аппаратом. Здесь отражены все направления деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Искренне благодарю Татьяну Николаеву за то, что Университет стал площадкой для демонстрации такой значимой экспозиции», — сказал ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев.



Саратовский юридический форум

С 18 по 20 июня 2025 г. на площадке Саратовской государственной юридической академии (СГЮА) состоялся Саратовский юридический форум «Современная правовая система России: наследие Победы и взгляд в будущее». В этом году форум был посвящен 80-летию Победы в Великой Отечественной войне и Году защитника Отечества. В рамках деловой программы работало более 25 панельных, лекционных и интерактивных площадок. В мероприятиях приняли участие свыше 1 000 исследователей из 55 регионов Российской Федерации и 11 иностранных государств.

Активную работу на форуме провели представители Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Проректор по научно-исследовательской деятельности Владимир Синюков выступил модератором площадки «Правовой порядок как основа правовой политики современной России», посвященной 100-летию со дня рождения выдающегося российского ученого Виталия Васильевича Борисова.

Также участие в мероприятиях форума приняли заведующий кафедрой криминологии и уголовно-исполнительного права имени В. Е. Эминова Елена Антонян, заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий Алексей Минбалеев, заведующий кафедрой финансового права Елена Грачева и др.

Круглый стол, посвященный юбилею Игоря Исаева

24 июня 2025 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялся круглый стол, посвященный празднованию юбилея Игоря Исаева — выдающегося советского и российского историка права, специалиста в области историко-правовой науки, философии и социологии права, политической и социальной философии, почетного работника высшего профессионального образования РФ, доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ, заведующего кафедрой истории государства и права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), автора более 400 научных и учебно-методических работ на русском и иностранных языках, в том числе 29 монографий.

В круглом столе приняли участие руководство Университета, профессорско-преподавательский состав, работники, студенты, а также коллеги и соратники юбиляра. С приветственным словом выступил ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев: *«Для меня Игорь Андреевич — это классический профессор с очень мощной профессиональной подготовкой. Это человек, который всегда выслушает, даст совет. Простота общения и глубина знаний — лучше всего характеризуют нашего юбиляра. Я очень рад, что мы идем по жизни вместе. Желаю крепчайшего здоровья, творческих успехов и уюта, который Университет всегда с радостью готов обеспечить».*



Круглый стол, посвященный юбилею Бориса Эбзеева

25 июня 2025 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялся круглый стол, посвященный юбилею Бориса Сафаровича Эбзеева — советского и российского юриста и государственного деятеля, автора более 200 научных работ, судьи Конституционного Суда РФ, Президента Карачаево-Черкесской Республики (2008—2011), члена Центральной избирательной комиссии РФ.

В работе мероприятия приняли участие представители научной школы российского конституционализма Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и других вузов, государственные деятели, молодые исследователи.

С приветственным словом выступил ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев:



«Борис Сафарович — классик конституционного права. Я наблюдал его общение с Олегом Емельяновичем Кутафиным, видел их совместную работу над Конституцией Российской Федерации. Это великие деятели, которые характеризуют юридическую науку. Борис Сафарович умеет грамотно преподнести знания. Его можно слушать бесконечно, ведь его интересные мысли, выраженные правильным языком и поставленным голосом, сразу привлекают. Общаться с Борисом Эбзеевым — одно удовольствие!»

I Конгресс молодых ученых «Шаг в цивилистику»



27 июня 2025 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) прошел I Конгресс молодых ученых «Шаг в цивилистику». В мероприятии приняли участие магистранты, аспиранты и молодые ученые из 12 вузов Российской Федерации.

С приветственным словом обратился проректор по научно-исследовательской деятельности Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Владимир Синюков: «Мы находимся на переломном этапе развития, мы по-другому уже воспринимаем частное право. Возникают отношения сложнейшей, гибридной природы. И государство, публичная сфера начинают доминировать. Однако сфера частного права является во многом драйвером развития законодательства, процветания

нашей страны. Прогресс экономики во многом зависит от того, какие условия созданы производителям, потребителям, ученым, другим участникам — насколько им комфортно, насколько эффективно они могут взаимодействовать. Россия очень нуждается в притоке свежих сил именно в эту сферу, сферу частного права. Развитие новых режимов, выработка новых взглядов на институты — это очень важно. Желаю удачи вам в обсуждении всех вопросов».



Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) представил проект «Правовой инжиниринг» на международном форуме в Китае

17 и 18 июня 2025 г. в Китае на площадке Шанхайского университета политологии и права проходил форум «Правовое сопровождение торгово-экономического сотрудничества ШОС». Форум собрал ведущих экспертов и представителей юридического сообщества из стран Шанхайской организации сотрудничества. В мероприятии также приняли участие представители Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Проректор по стратегическому и международному развитию Мария Мажорина выступила с докладом о вызовах и перспективах, связанных с технологизацией права и трансформацией юридической профессии. Особое внимание было уделено проекту «Правовой инжиниринг», реализуемому Университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в рамках программы «Приоритет-2030». Этот стратегический проект направлен на формирование правовой инфраструктуры для развития технологий, что является важным шагом для развития экономического сотрудничества.

Развитие Университета

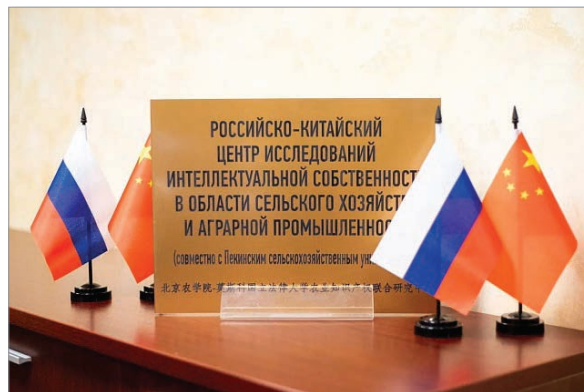
Открыт российско-китайский центр исследований интеллектуальной собственности в области сельского хозяйства и аграрной промышленности

Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и Пекинский сельскохозяйственный университет открыли Центр российско-китайских исследований интеллектуальной собственности в области сельского хозяйства и аграрной промышленности.

Центр будет заниматься проведением исследований в области охраны интеллектуальной собственности, иных отношений в сфере сельского хозяйства и смежных с сельским хозяйством сферах. Основными темами стали вопросы правовой охраны изобретений, селекционных достижений, товарных знаков, географических указаний, наименований мест происхождения товаров, секретов производства.

«Высокий уровень правовой охраны интеллектуальной собственности оказывает существенное влияние на эффективность инновационных преобразований в различных сферах. В контексте глобальных климатических изменений и экономических вызовов расширение взаимного доступа сельскохозяйственной продукции на рынки России и Китая приобретает особую значимость. Для обеспечения успешной реализации этих процессов эффективным правовым режимом должна быть отведена ключевая роль», — сказал ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев.

Проект реализуется в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030». Руководителем Центра назначен профессор кафедры интеллектуальных прав, профессор кафедры международного частного права Бениамин Шахназаров.



Международное сотрудничество

Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) посетила делегация Пекинского сельскохозяйственного университета



16 июня 2025 г. Университет посетила делегация Пекинского сельскохозяйственного университета. В ходе визита состоялась встреча делегации с проректором по научно-исследовательской деятельности Университета Владимиром Синюковым. В обсуждении также приняли участие ученые кафедр международного частного права, экологического и природоресурсного права, медицинского права и интеллектуальных прав, которые активно занимаются научными исследованиями на стыке интересов России и Китая. Модератором встречи выступила директор Центра международного сотрудничества Университета Анна Драганова.

Заместитель председателя Совета Пекинского сельскохозяйственного университета Чжун Конгшенг высоко оценил результаты текущего сотрудничества с Университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и выразил уверенность в дальнейшем расширении направлений взаимодействия.

Пекинский сельскохозяйственный университет на встрече также представили декан Колледжа гуманитарных наук, городского и сельского развития Хань Фан, директор Управления науки и технологий Танг Хенг и доцент Пекинского сельскохозяйственного университета Фэн Чонг.

Стороны обсудили дальнейшие перспективы сотрудничества, в том числе в области проведения научных исследований, организации совместных мероприятий и расширения программы обмена студентами и преподавателями между двумя университетами. В ходе встречи было объявлено о старте работы Центра российско-китайских исследований интеллектуальной собственности в области сельского хозяйства и аграрной промышленности.

Мероприятия ректората



Итоговое в 2024—2025 учебном году заседание Методического совета

23 июня 2025 г. в Университете прошло итоговое в 2024—2025 учебном году заседание Методического совета. Встреча прошла под председательством первого проректора Университета Инны Ершовой.

На заседании подвели итоги реализации института наставничества за учебный год, а также обсудили вопросы совершенствования образовательного процесса и учебно-методической работы.

Заседание Ученого совета

30 июня 2025 г. в Университете прошло очередное заседание Ученого совета. В ходе заседания были рассмотрены текущие кадровые вопросы, а также вопросы, связанные с деятельностью структурных подразделений.

В начале заседания ректор Университета Виктор Блажеев вручил награды

работникам. За многолетнюю плодотворную научно-педагогическую работу, большой вклад в подготовку высококвалифицированных юридических кадров и в связи с юбилеем почетной грамотой Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) награжден заведующий кафедрой истории государства и права Игорь Исаев. За многолетнюю добросовестную работу и в связи с юбилеем почетной грамотой Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) награждена специалист по учебно-методической работе Центра государственной итоговой аттестации Учебно-методического управления Зинаида Нестерова. За многолетнюю добросовестную работу и в связи с юбилеем почетной грамотой Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) награждена инспектор Института частного права Галина Волкова.

За профессионализм медалью Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации награждена профессор кафедры финансового права Ольга Болтинова. За многолетнюю добросовестную работу и в связи с юбилеем благодарностью Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) награждена директор Института судебных экспертиз Елена Чубина.

Также на заседании Ученого совета в торжественной обстановке были объявлены победители VIII Всероссийской Кутафинской олимпиады по юридическому английскому языку для студентов неязыковых специальностей, которая проходила в Университете с 20 по 28 мая 2025 г. Всего в олимпиаде приняли участие 423 студента из 34 вузов Российской Федерации. По результатам предварительного этапа были названы 13 участников, которые вышли в финал. По решению жюри были выбраны три победителя, их поздравил ректор Университета Виктор Блажеев.

На заседании Ученого совета наградили победителей Всероссийской студенческой юридической олимпиады 2025 г. Студенты Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) заняли призовые места в ряде номинаций.

В торжественной обстановке были вручены дипломы победителей конкурса именных стипендий ООО





«Газпром энергохолдинг» имени Сергея Сергеевича Филя — выдающегося юриста и специалиста в области энергетического права. По итогам конкурса выбраны девять студентов Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), которые получают стипендию в размере 60 000 рублей. Победителей объявили заместитель управляющего директора, директор по правовым вопросам ПАО «Мосэнерго» Анна Ефимова и заместитель директора по правовым и корпоративным вопросам ПАО «МОЭК» Ольга Соломина.

Заседание Ученого совета продолжилось выступлением первого проректора Инны Ершовой. Она акцентировала внимание на необходимости соблюдения правил нахождения на территории Университета, установленных локальными нормативными актами.

Директор Содружества выпускников МГЮА Вахтанг Федоров рассказал о результатах работы объединения в 2024—2025 учебном году, а также поделился планами на следующий период, представил приложение Содружества выпускников МГЮА, позволяющее авторизованным пользователям общаться друг с другом, объединяться в группы и узнавать о новых акциях в рамках программ лояльности партнеров.

Отчет о деятельности Ассоциации студентов МГЮА в 2023—2025 учебных годах зачитал ее председатель Матвей Пасканый. Он рассказал, что в студенческих объединениях Университета в настоящий момент состоят около трех тысяч активистов, представил коллективу избранного на 2025—2026 учебный год председателя Ассоциации студентов МГЮА Клима Семенова.

Продолжилось заседание Ученого совета выступлением председателя Студенческого научного общества МГЮА Александры Суторминой. В ходе своего доклада она выразила благодарность кафедрам и структурным подразделениям за высокую вовлеченность и поддержку молодежной науки Университета.

Также в ходе заседания Ученого совета выступил председатель Совета молодых ученых МГЮА Даниил Вепринский. Он поделился планами по развитию объединения на грядущий год и призвал заинтересованных к активному сотрудничеству в реализации проектов.

В завершение встречи ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев поблагодарил всех за работу, пожелал крепкого здоровья.

Встреча победителей и призеров Кутафинской олимпиады школьников по праву с руководством Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

21 июня 2025 г. проректор по образовательной деятельности Университета Наталья Софийчук провела встречу с победителями и призерами Кутафинской олимпиады школьников по праву и интеллектуального конкурса «Юный кутафинец».

Отвечая на вопрос о льготах по поступлению, Наталья Софийчук отметила, что в Университет имеют право поступить победители и призеры не только Кутафинской олимпиады школьников по праву, но и иных олимпиад первого уровня по праву и обществознанию — «Высшая проба», «Ломоносов», «Покори Воробьевы горы» и др.

«Для поступления без вступительных испытаний необходимо набрать на ЕГЭ по обществознанию не менее 75 баллов и до 1 августа, до 12:00, подать в Университет согласие о зачислении. Также для ребят, поступивших в Университет без вступительных испытаний, мы предоставляем возможность освоения двух дополнительных образовательных программ “Переводчик в сфере профессиональной коммуникации” и “Автоматизации юридических процессов” на безвозмездной основе. Таким образом, по окончании Университета выпускник получит три диплома, что повысит его конкурентоспособность на рынке труда», — сказала Наталья Софийчук.



Общие положения финансового права



**Елена Юрьевна
ГРАЧЕВА,**

заведующий кафедрой
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор,
заслуженный юрист
Российской Федерации
gracheva@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Системность и система финансового права как публично-правовой отрасли

Аннотация. В статье рассматривается системность как сущностный признак, свойство права в целом и финансового права в частности, она оказывает влияние на содержание, систему финансового права. Системность показывает взаимосвязи и взаимообусловленности финансового права с иными системами, и в первую очередь с финансовой системой общества как экономическим явлением, что свидетельствует о наличии внешнего проявления системности, а также о внутреннем аспекте системности, заключающемся во взаимосвязях финансового права с иными публично-правовыми отраслями как подсистемами системы права, а также с системой права в целом. Характеризуется также система финансового права как проявление свойства системности, отмечается влияние системы финансового права на систематизацию финансового законодательства.

Ключевые слова: системность как свойство права и финансового права, финансовая система общества, место финансового права в публично-правовой подсистеме и в системе права, система финансового права, структура системы финансового права, систематизация финансового законодательства

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.022-032

Elena Yu. GRACHEVA,

Head of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Professor
gracheva@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Systemicity and the Structure of the Financial Law Sector as a Branch of Public Law

Abstract. The article explores systemicity as an essential attribute and inherent property of law in general, and of financial law in particular. This systemic quality significantly influences the content and internal structure of financial law. Systemicity reveals the interconnections and mutual dependencies of

financial law with other system — primarily the financial system of society as an economic construct — thus demonstrating both its external systemic manifestation and its internal dimension. The internal systemicity is reflected in the interrelations of financial law with other branches of public law, regarded as subsystems within the broader legal system, as well as in its alignment with the legal system as a whole. Furthermore, the article examines the structure of financial law as a manifestation of systemicity, and highlights its role in the systematization and codification of financial legislation.

Keywords: *systemicity as a property of law and financial law; financial system of society; the position of financial law within the public law subsystem and the broader legal system; structure of financial law; internal structure of the financial law system; systematization of financial legislation*

Наука в своем познании общественных явлений стремится к пониманию их сущности, содержания, а также форм, в которые облекается содержание. Выявление свойств, аспектов проявления, характеристик исследуемых явлений возможно только с учетом всех взаимосвязей, взаимозависимостей с иными явлениями общественной жизни. Подобный подход позволяет охарактеризовать наиболее полно все черты, свойственные явлению, его содержанию, выявить общее и особенное, возможные закономерности возникновения и тенденции развития. Всесторонняя характеристика того и или иного явления общественной жизни позволяет с наибольшей точностью определить цели правового регулирования, выбор соответствующего правового инструментария.

Для исследователя представляет значительную сложность установление всех взаимосвязей — как наиболее значимых, так и второстепенных, сопутствующих, оказывающих лишь незначительное влияние на изучаемые общественные отношения. Для права в целом выявление подобных взаимосвязей принципиально, особенно в части экономики, поскольку право есть объективное явление, причины формирования которого в значительной степени связаны именно с экономическими процессами, образующими содержание, облекаемое в правовую форму.

Сущность права как общественного явления проявляется в нескольких свойствах только ему признаках, таких, например, как нормативность, тесная взаимосвязь с государством, оно не только устанавливает правовые нормы, но и обеспечивает их охрану посредством применения государственного принуждения в случае их неисполнения или ненадлежащего исполнения и т.д.¹ Среди иных важнейших признаков права называется его системность, т.е. такая связь правовых норм, при которой одни нормы определяют условия осуществления других правовых норм, нарушение которых, в свою очередь, должно влечь применение норм, определяющих соответствующие меры принуждения. Право должно быть внутренне согласованным².

¹ См.: Лейст О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М. : Зерцало-М, 2002.

² См.: Алексеев С. С. Структура советского права. М. : Юрид. лит., 1975. С. 6 и след. ; Лейст О. Э. Указ. соч. С. 66.



Системность — такое свойство всех явлений, которое позволяет говорить об их существующих взаимосвязях, взаимообусловленностях, взаимозависимостях, проявляющихся на самых различных уровнях — горизонтальных, вертикальных, иерархических и т.д.³ Ни одно из явлений общественной жизни не существует, не развивается изолированно, не испытывая на себе влияние, воздействие иных явлений и закономерностей. Стоит согласиться с мнением теоретиков права о том, что «системность — неотъемлемое свойство права, поскольку право не представляет собой случайный набор разрозненных правил, а является целостным, стабильным образованием»⁴.

Данное свойство права отмечал С. С. Алексеев: «Системность права — это такое его свойство, которое вместе со свойствами нормативности, формальной определенности и другими обуславливает социальную ценность права... Благодаря системности юридически разрозненные правовые нормы способны регулировать общественные отношения системно, т.е. в комплексе, взаимосвязанными методами, обеспечивая дифференцированное и вместе с тем единое, согласованное воздействие на общественные отношения»⁵.

Системность права находит свое проявление прежде всего в формировании правовой системы и ее ключевой составляющей — системы права, которая по своей сути выражает, наряду с единством образующих ее норм права, проявлением их взаимосвязи, внутреннего единства, и их дифференциацию, отграничение друг от друга в зависимости от характера регулируемых общественных отношений. Несмотря на это, они сохраняют свое единство как элементы единой системы⁶. Система как единое целое обладает общими свойствами, которые не характерны для отдельных ее составляющих. Это позволяет говорить о том, что отличительными чертами любой системы, в том числе правовой системы, системы права, системы финансового права, являются связь элементов, образующих систему, целостность системы как явления, а не простая совокупность образующих ее частей, устойчивость всей структуры⁷.

Не останавливаясь на анализе системы права, ее различных понятий⁸, отметим лишь, что финансовое право как самостоятельная отрасль является частью

³ См.: *Блауберг И. В., Садовский В. Н., Юдин Э. Г.* Системный подход в современной науке // Проблемы методологии системного исследования. М. : Мысль, 1970.

⁴ Теория государства и права : учебник / под ред. В. Н. Жукова, Е. А. Фроловой. М. : Проспект, 2024. С. 312.

⁵ *Алексеев С. С.* Указ. соч. С. 71.

⁶ См.: Теория государства и права : учебник/ под ред. А. М. Васильева. М. : Юрид. лит., 1977. С. 322—326.

⁷ См.: *Блауберг И. В., Юдин Э. Г.* Становление сущностного подхода. М. : Наука, 1973. С. 177.

⁸ См., например: *Васильев А. М.* Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М. : Юрид. лит., 1976 ; *Алексеев С. С.* Право и правовая система // Правоведение. 1980. № 1 ; Правовая система социализма. М. : Юрид. лит., 1986 ; *Лазарев В. В., Липень С. В.* Теория государства и права : учебник для академического бакалавриата. М., 2015 ; Система права: история, современность, перспективы : монография / Т. Н. Радько [и др.] ; под ред. Т. Н. Радько. М., 2018.

этой системы со всеми присущими ей признаками и свойствами. Бесспорно, признак системности свойствен и финансовому праву, но имеет здесь свои конкретные проявления, обусловленные предметом правового регулирования, т.е. общественными отношениями, складывающимися в процессе осуществления государством и местным самоуправлением особого вида деятельности — финансовой, носящей объективный характер, присущей всем без исключения типам государств, являющейся по своей сути служебной, обеспечивающей интересы общества и государства в качестве важнейшего инструмента публичной власти по реализации политики в самых разных сферах.

Особенностью финансовой деятельности является ее многообразие, поскольку она осуществляется уполномоченными субъектами во всех без исключения сферах общественной жизни. Нередко отмеченное многообразие не дает возможности увидеть существующие взаимосвязи регулируемых правовыми нормами финансовых отношений, складывающихся, например, в области экологии, банковской, налоговой и других сферах. Несмотря на разнообразие возникающих в результате финансовой деятельности финансовых отношений, все они обладают общими признаками, характеристиками и объединяются в единое целое — финансовую систему, являющуюся цементирующим единство финансового права фактором, а также оказывающую непосредственное влияние на его систему и структуру.

Системность финансового права может быть охарактеризована в нескольких аспектах, и ее виды определяются в соответствии с различными критериями. В теории права, учитывая всю сложность системных связей рассматриваемых правовых явлений, выделяют внешнюю и внутреннюю системность. Данный подход позволяет наиболее полно и точно определить взаимосвязи и взаимозависимости финансового права как части, структурного элемента всей системы права. Вместе с тем внешние проявления системности также представляют собой многоуровневость, поскольку право самым тесным и непосредственным образом связано с экономикой, а также с иными социальными сферами — моралью, нравственностью, культурой и т.д.

Взаимосвязи норм финансового права со сферой экономики, и в первую очередь с финансовой сферой как внешней по отношению к нему финансовой системой, системой финансового рынка, акцентируют внимание на *обусловленности содержания и системы* финансового права *внешними связями* с финансовой системой общества, системой финансового рынка в современных условиях, являющихся, в свою очередь, подсистемами экономики. Следовательно, в этих взаимоотношениях выделяются два уровня внешних связей: с экономикой в целом и с финансовой системой, системой финансового рынка как одними из ее составляющих.

Вместе с тем система экономических, финансовых отношений не остается неизменной, и с конца XX столетия наблюдается процесс усиления финансирования проектов по обеспечению экономики устойчивого развития, сочетающей общественное благополучие и снижение негативного воздействия человека на окружающую среду. В результате начал формироваться рынок устойчивого финансирования, иначе называемый «экосистема устойчивого финансирования»⁹,

⁹ Право устойчивого развития и ESG-стандарты : учебник / под ред. М. В. Мажориной, Б. А. Шахназарова. М. : Проспект, 2023. С. 495, 503.



включающая целый ряд таких финансовых инструментов, как облигации, кредиты, фонды «зеленых» инвестиций, «зеленые» финансовые индексы. Принимаемые меры по реализации различных международных документов направлены на достижение системной финансовой стабильности в современных быстро изменяющихся условиях. В названных процессах возникают общественные отношения, многие из которых также возможно отнести к предмету финансового права.

Как отмечалось ранее, само финансовое право — отрасль, т.е. часть всей системы права, и в этом смысле возможно говорить также о еще одном уровне внешних признаков системности, поскольку они находятся вне системы самого финансового права. Но в то же время, поскольку финансовое право — часть правовой системы, системы права, возможно характеризовать эти отношения одновременно и как внешние, и как внутрисистемные связи. Они достаточно сложны, поскольку финансовое право относится к публично-правовым отраслям, т.е. входит в соответствующую подсистему всей системы права и как часть этой подсистемы несет в себе многие черты, свойственные всем публично-правовым отраслям¹⁰.

Отнесение отрасли к публично-правовым отраслям права не свидетельствует о непреодолимых границах и отсутствии связей с частноправовыми отраслями. В современных условиях усложнения всех без исключения общественных процессов, связанных с технологическими преобразованиями, развитием искусственного интеллекта, появлением многочисленных новых общественных отношений, новых субъектов правоотношений, усложнением взаимосвязей между ними на всех уровнях, перед правом стоят непростые задачи, требующие нестандартных подходов и использования нетрадиционных механизмов в регулировании отношений. Названные задачи во многом определили преимущества публично-правового инструментария, их решение невозможно без учета всей сложности существующих и складывающихся многообразных взаимосвязей внутри системы права, между двумя основными подсистемами — публично правовой и частноправовой, что может быть охарактеризовано как проявление в первую очередь внешней системности применительно к финансовому праву.

Таким образом, возможно выделить следующие аспекты системных отношений и охарактеризовать системные связи финансового права следующим образом: 1) *внешняя системность* (связи с системой экономики и ее подсистемами); 2) связь с правовой системой и системой права как проявление, с одной стороны, *внешних связей*, и одновременно как *внутрисистемные отношения*, поскольку финансовое право есть часть всей системы права; 3) собственно *внутренняя системность*, так как финансовое право представляет собой систему норм, ее структуру, объективно обоснованную всем многообразием внешних связей.

Особое значение приобретает рассмотрение внутреннего аспекта системности применительно к финансовому праву, позволяющего характеризовать систему финансового права как единство и взаимосвязь образующих его правовых норм, дифференцируемых, распределяемых по институтам, подотраслям,

¹⁰ См.: Грачева Е. Ю. Основные тенденции развития финансового права как публично-правовой отрасли // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 7 (119). С. 17—27.

регулирующих однородные общественные отношения, при этом основывающихся на финансовой системе общества¹¹.

Представляется, что свойство системности приобретает особое значение для выявления внутрисистемных связей, и важнейшими проявлениями здесь выступают структура, построение, определенная иерархия расположения элементов.

Характеризуя современное финансовое право, его роль и значение, мы наблюдаем довольно сложные, множественные и переплетающиеся взаимосвязи различных систем, подсистем, институтов, что позволяет говорить о необходимости их учета при выработке публичной властью концептуального подхода для воздействия на те или иные общественные отношения, заключающегося в потенциальной возможности использования исключительно финансово-правового инструментария или в сочетании с гражданско-правовыми категориями.

Роль финансового права значительно возросла, что обусловлено преобразованиями в экономике в последнее тридцатилетие, с мировыми процессами, оказывающими влияние на все без исключения сферы общественной жизни. Изменения касаются в первую очередь предмета правового регулирования и, как следствие, системы и структуры финансового права. В этом проявляется воздействие на систему финансового права со стороны внешних экономических факторов, и в первую очередь финансовой системы. Следовательно, *система финансового права не остается неизменной*. Сказанное позволяет сделать вывод о том, что системообразующими факторами для любой системы, и системы финансового права в том числе, являются: предмет правового регулирования — сфера финансов в широком смысле ее понимания, а также цели правового регулирования, стоящие перед всей системой финансового права как единого целого и перед отдельными ее подразделениями. *Эффективность воздействия на общественные отношения финансовое право достигает только будучи единым системным образованием*.

Как отмечалось ранее, происходящие кардинальные преобразования общественной жизни в нашей стране на рубеже веков оказывают влияние на систему права в целом и на систему финансового права в частности. Эти изменения касаются в первую очередь предмета правового регулирования и одновременно структуры финансового права.

В современной науке финансового права не оспариваются изменения, произошедшие и происходящие в его предмете правового регулирования. Несмотря на ведущиеся дискуссии, научная школа финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) отстаивает позицию о том, что для финансового права на современном этапе характерны процессы расширения и углубления его предмета¹². Происходящие изменения обусловили использование в доктрине, наряду

¹¹ См.: Грачева Е. Ю. Сущность современного финансового права как публично-правовой отрасли // Ценность права : монография (к 100-летию со дня рождения О. Э. Лейста) / отв. ред. Е. А. Фролова. М. : Проспект, 2025. С. 456.

¹² См., например: Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. М. : Проспект, 2024. С. 780—782 ; Российская наука финансового права конца XX — начала XXI в. : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Д. М. Щекин. М. : Проспект, 2025.



с традиционно выделяемым государственным интересом, государственными финансами, категорий «публичный интерес в финансовой сфере», «публичные финансы», «публичная финансовая деятельность», «публичный финансовый контроль», «публичные фонды денежных средств», «публичное страхование», «публичная банковская деятельность», «публичные негосударственные пенсионные фонды» и др.

Это неизбежно повлияло не только на предмет, но и на систему финансового права, испытывающую на себе как внешнее (в отношениях категорий экономики и права), так и внутреннее проявление системности, определяющее положение финансового права в системе права в целом. Было бы методологически ошибочным рассматривать названные влияния внешних и внутренних системных факторов в отрыве друг от друга, поскольку их воздействие взаимосвязано, взаимообусловлено, происходит практически одновременно и носит объективный характер.

Особую сложность представляют вопросы соотношения предмета и системы финансового права как публичной-правовой отрасли с гражданско-правовыми отраслями. Данный вопрос является порождением дискуссии о преимущественном использовании в современной России публично-правовых, централизованных методов управления¹³.

Свойство функционирования любой системы (а не простой совокупности различных элементов) заключается в постоянном взаимодействии ее институтов, их взаимосвязи и достижении сбалансированности между собой, что придает устойчивость, жизнеспособность самой системе и, как следствие, повышает ее эффективность в воздействии на общественные процессы. В этой связи достижение баланса публичных и частных интересов в системе права представляется принципиально важным для достижения эффективности правового регулирования.

Можно согласиться с мнением о том, что чрезмерное превалирование в нашей стране частных интересов над публичными и, соответственно, использование в 90-е гг. прошлого века частноправовых инструментов для воздействия на общественные отношения, в том числе традиционно регулируемые публично-правовыми нормами, привело к дисбалансу частных и публичных интересов и стало в значительной мере причиной экономических и иных социальных потрясений. Это выдвинуло перед государством важнейшую задачу достижения баланса интересов, разумного сочетания публично-правовых и частноправовых инструментов. Отмечая необходимость подобного сочетания, Н. М. Коршунов сформулировал идею «конвергенции частного и публичного права»¹⁴. Думается, что речь идет не о простом «совместном» использовании различных правовых механизмов, а о системном взаимодействии, взаимопроникновении, взаимосвязи.

Финансовое право, относящееся к публичным отраслям, нацелено на обеспечение общесоциальных, публичных интересов, регулирует сферу публичных финансов, отношений, в совокупности образующих финансовую систему. Однако

¹³ См.: *Россинский Б. В.* Проблемы государственного управления с позиций теории систем. М. : Норма, 2021 ; *Его же.* Исполнительная власть в системе государственного управления. М. : Норма, 2023.

¹⁴ *Коршунов Н. М.* Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики. М. : Норма, 2011. С. 117.

в настоящее время отмечается изменение публичного характера данной отрасли. Например, обеспечение публичного интереса при регулировании денежного обращения, банковской, страховой деятельности, проведении финансового контроля и т.д. «сочетает в себе не только достижение публичного интереса, заключающегося в стабильности функционирующих страховой, банковской систем, финансового рынка, в увеличении поступлений в бюджет, но и связано с созданием благоприятных условий для развития отдельных сфер предпринимательской деятельности и, как следствие, — решением проблем занятости населения, привлечения временно свободных денежных средств в сферу денежного обращения страны через банки, страховые и иные финансовые организации и институты, что также способствует достижению значимого публичного интереса»¹⁵.

Одновременно отмечается расширение использования финансовым правом гражданско-правового инструментария в регулировании, например, публичных по своей сущности отношений, которые складываются в бюджетной, банковской, страховой сферах, и иных отношений на финансовом рынке. Использование данного инструментария не меняет сущности регулируемых отношений, не превращает их в гражданско-правовые, носит, скорее, служебный характер, способствует урегулированию публичных финансовых отношений с учетом обеспечения баланса публичных и частных интересов. Иными словами, в настоящее время возможно говорить о сближении публичной и частноправовой подсистем системы права, но с сохранением своих сущностных и содержательных характеристик. Можно сделать вывод о том, что обеспечение публичных интересов нормами финансового права в равной мере сохраняет частные интересы, достижение которых, в свою очередь, является основой для успешного решения общесоциальных задач.

Как отмечалось ранее, свойство системности финансового права оказывает влияние на формирование его собственной системы, которая, в свою очередь, преобразуется в его структуру, т.е. определенное построение системы. Одновременно необходимо отметить, что мы наблюдаем две противоположные тенденции функционирования системы финансового права: с одной стороны, существует тенденция к согласованности, единству образующих ее финансово-правовых норм, а с другой — обусловленное объективными процессами стремление к нарушению этого единства, к дифференции норм на институты и подотрасли. Диалектика этого процесса является источником совершенствования и развития системы и структуры финансового права, позволяет выявлять, наряду с существующими различиями институтов и подотраслей, то общее, что свойственно всей системе финансового права и что делает ее единым организмом, оказывающим эффективное воздействие на общественные процессы с иными элементами всей системы права.

Поскольку предметом финансового права выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления финансовой деятельности и представляющие собой финансовую систему общества, систему финансового рынка, постольку совокупность норм, образующих финансовое право, не

¹⁵ Грачева Е. Ю. Основные тенденции развития финансового права как публично-правовой отрасли. С. 22—23.



является неким хаосом, простой совокупностью, а образует систему, соответствующую содержательно финансовой системе и может рассматриваться как форма и содержание¹⁶. Очевидно, что именно подобное соотношение обуславливает структуру системы финансового права, которая включает в себя например, такие сформировавшиеся ныне подотрасли, как бюджетное право, налоговое право, право денежного обращения, правовое регулирование финансового контроля¹⁷, правовое регулирование финансового рынка, такие институты, как публичное банковское право, публичное страхование, публичное регулирование рынка ценных бумаг, защита прав потребителей финансовых услуг, негосударственные пенсионные фонды¹⁸.

Как видим, помимо перечисленных подотраслей, в системе финансового права выделяются также и институты¹⁹. Несмотря на распределение норм по соответствующим подотраслям и институтам, сущность регулируемых ими отношений объективно влияет на их тесную взаимосвязь и взаимозависимость: невозможно регулировать налоговые отношения без учета того, как это отразится, в частности, на бюджетной сфере.

Система права облекается в соответствующую форму, что связано с нормотворческой деятельностью и созданием надлежащей системы финансового законодательства, включающего в себя упорядоченное расположение по юридической силе, по сферам правового регулирования нормативных правовых актов. Следовательно, система финансового права определяет и систему финансового законодательства, что подчеркивает влияние принципа системности и в названных отношениях²⁰.

Системный подход позволяет определить эффективность правового воздействия на общественные процессы, оценить достижение стоящих перед государством целей и задач²¹. Определение названной эффективности через призму философских категорий: цель — средство — результат — свидетельствует о значимости поддержания системных взаимосвязей правовых норм при регулировании отношений. Выявление взаимосвязей между системой экономических отношений, финансовой системой как ее подсистемой с системой права в целом, с ее подсистемой публично-правовых отраслей и с системой финансового права является основой формулирования соответствующих правовых норм и может быть определено как цель правового регулирования. Нормы права в своей

¹⁶ См.: Энциклопедия российского финансового права. С. 589—591.

¹⁷ Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля : монография. М. : Юриспруденция, 2000.

¹⁸ Гузнов А. Г., Рождественская Т. Э. Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : монография. М. : Юрайт, 2017. С. 24 ; Ситник А. А. Публичное право финансового рынка в системе финансового права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 8 (96). С. 103—115.

¹⁹ См. об этом: Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. М. : Проспект, 2020. С. 35—37.

²⁰ См., например: Лазарев В. В., Липень С. В. Указ. соч. С. 291—294.

²¹ Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003.

системной взаимосвязи выступают как средство достижения названных целей. Их реализация свидетельствует о достижении стоящих целей или отклонении от них.

Система финансового права есть проявление общего свойства системности, характерного для всей системы права, и представляет собой определенную внутреннюю организацию финансово-правовых норм, выражающуюся в их диалектическом единстве и дифференциации по институтам, подотраслям, а также в определенном их расположении внутри системы, определяемом значимостью регулируемых финансовым правом отношений и их системой, выступающей внешним проявлением системности финансового права.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеев С. С. Правовая система социализма. — М. : Юрид. лит., 1986.
2. Алексеев С. С. Право и правовая система // Правоведение. — 1980. — № 1.
3. Алексеев С. С. Структура советского права. — М. : Юрид. лит., 1975.
4. Блауберг И. В., Садовский В. Н., Юдин Э. Г. Системный подход в современной науке // Проблемы методологии системного исследования. — М. : Мысль, 1970.
5. Блауберг И. В., Юдин Э. Г. Становление сущностного подхода. — М. : Наука, 1973.
6. Васильев А. М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. — М. : Юрид. лит., 1976.
7. Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. — М., 2003.
8. Грачева Е. Ю. Основные тенденции развития финансового права как публично-правовой отрасли // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2024. — № 7 (119). — С. 17—27.
9. Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля : монография. — М. : Юриспруденция, 2000.
10. Грачева Е. Ю. Сущность современного финансового права как публично-правовой отрасли // Ценность права : монография (к 100-летию со дня рождения О. Э. Лейста) / отв. ред. Е. А. Фролова. — М. : Проспект, 2025.
11. Гузнов А. Г., Рождественская Т. Э. Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : монография. — М. : Юрайт, 2017.
12. Коршунов Н. М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики. — М. : Норма, 2011.
13. Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права : учебник для академического бакалавриата. — М., 2015.
14. Лейст О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. — М. : Зерцало-М, 2002.
15. Право устойчивого развития и ESG-стандарты : учебник / под ред. М. В. Мажориной, Б. А. Шахназарова. — М. : Проспект, 2023.
16. Российская наука финансового права конца XX — начала XXI в. : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Д. М. Щекин. — М. : Проспект, 2025.
17. Россинский Б. В. Исполнительная власть в системе государственного управления. — М. : Норма, 2023.



18. *Россинский Б. В.* Проблемы государственного управления с позиций теории систем. — М. : Норма, 2021.
19. Система права: история, современность, перспективы : монография / Т. Н. Радько [и др.] ; под ред. Т. Н. Радько. — М., 2018.
20. *Ситник А. А.* Публичное право финансового рынка в системе финансового права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2022. — № 8 (96). — С. 103—115.
21. Теория государства и права : учебник / под ред. А. М. Васильева. — М. : Юрид. лит., 1977.
22. Теория государства и права : учебник / под ред. В. Н. Жукова, Е. А. Фроловой. — М. : Проспект, 2024.
23. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — М. : Проспект, 2020.
24. Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. — М. : Проспект, 2024.

Социальная справедливость в финансовом праве

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы социальной справедливости в контексте финансового права, включая взаимосвязь понятия «справедливость» с эволюцией понятия «финансы». На основе анализа подходов к определению, что такое «справедливость и финансы», представлена сущность социальной справедливости как принципа финансового права.

Установлено, что в процессе распределения ресурсов, регулируемом преимущественно нормами бюджетного и налогового права, не в полной мере реализован принцип социальной справедливости, что формирует основу для последующих общественных и научных дискуссий. Выявленные противоречия применения принципа социальной справедливости в финансовом праве свидетельствуют о необходимости дополнительного теоретического изучения вопросов практической реализации принципа социальной справедливости с акцентом на его интеграцию в механизмы цифровой трансформации финансовой системы.

Ключевые слова: социальная справедливость, финансовое право, принципы права, финансы, баланс интересов, распределение ресурсов, правовое регулирование, финансовая система, государственное управление



**Николай Михайлович
АРТЕМОВ,**

профессор кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор
nikoarte@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.033-039

Nikolay M. ARTEMOV,

Professor of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Dr. Sci. (Law), Professor

nikoarte@yandex.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Social Justice in Financial Law

Abstract. The article examines the problems of social justice in the context of financial law, including the relationship between the concept of justice and the evolution of the concept of “finance”. Based on the analysis of approaches to the definition of justice and finance, the essence of social justice as a principle of financial law is presented. It is established that in the process of resource allocation, regulated mainly by the norms of budget and tax law, the principle of social justice is not fully implemented, forming the basis for subsequent public and scientific discussions. The revealed contradictions in the application of the principle of social justice in financial law indicate the

© Артемов Н. М., 2025

need for additional theoretical study of the practical implementation of the principle of social justice with an emphasis on its integration into the mechanisms of digital transformation of the financial system.

Keywords: *social justice, financial law, principles of law, finance, balance of interests, allocation of resources, legal regulation, financial system, public administration*

Социальная справедливость — фундаментальная конструкция, способствующая формированию отношений внутри общества между гражданами, отдельными группами и одновременно между обществом в целом и публичной властью. Данная конструкция охватывает значительное количество общественных институтов, таких как семья и религия, наука и образование, право и экономика, культура и политика и т.д. Это, в свою очередь, обуславливает тот факт, что принцип социальной справедливости пронизывает все основополагающие отрасли российского права: конституционное, административное, уголовное, трудовое и иные отрасли.

Вместе с тем именно для финансового права указанный принцип имеет основополагающее значение в силу того факта, что финансовая деятельность государства непосредственно затрагивает экономические интересы широких слоев населения, воздействуя на социально-политическое и финансово-экономическое благополучие конкретного гражданина и общества в целом. Социальная справедливость, помимо всего прочего, предполагает наличие равных возможностей доступа к экономическим благам и ресурсам со стороны всех представителей общества.

Социальную справедливость возможно представить как обратную связь, реакцию общества, отдельных групп и граждан на существующие властеотношения. В процессе правоприменения это позволяет понять, нуждается ли норма права в доработке, корректировке и уточнении либо следует кардинально пересмотреть ранее сформировавшиеся отношения, исходя из реалий современной финансово-экономической, а также социально-политической действительности, иными словами, демонстрирует готовность или неготовность общества к новым форматам уравнивания или распределения.

Проблема справедливости при накоплении, распределении (перераспределении) и расходовании средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, значительную основу которых составляют налоговые поступления физических и юридических лиц, по-прежнему остается в фокусе научных и политических дискуссий, особенно с учетом значимой роли финансов в национальной экономике.

Анализ научных подходов и практики подтверждает многогранность содержания принципа социальной справедливости в финансовом праве, а также наличие ряда ключевых и характеризующих его аспектов, среди которых:

- обеспечение равенства и недискриминации при установлении и применении финансово-правовых норм;
- соблюдение баланса частных и публичных интересов в процессе реализации финансовой деятельности государства;

- экономическая обоснованность и соразмерность финансово-правовых мер;
- создание условий для справедливого распределения финансовых ресурсов и бремени финансовых обязательств между различными субъектами.

Таким образом, можно констатировать, что социальная справедливость — многогранное и многоаспектное явление, что, в свою очередь, предопределяет, с одной стороны, наличие научной дискуссии о сущности рассматриваемой категории, с другой — разные подходы к применению принципа социальной справедливости в рамках различных подотраслей и институтов финансового права. Сказанное в значительной мере усложняет формирование универсальных подходов к применению принципа социальной справедливости в финансовом праве.

Общепризнанно, что финансовое право как отрасль права включает в себя две подотрасли — бюджетное и налоговое право, а также ряд институтов права. Принимая во внимание лапидарность исследования, проведем краткий обобщенный анализ применения принципа социальной справедливости в бюджетном и налоговом праве и в ряде отдельных институтов права.

Исследуя бюджетное право, необходимо отметить, что принципам социальной справедливости соответствовал бюджетный процесс СССР. В настоящее время современный конституционный статус Российской Федерации как социального государства предопределяет обязательное наличие принципа социальной справедливости на всех стадиях бюджетного процесса. Данный принцип ложится в основу планирования и принятия бюджета, а также реализации национальных проектов и государственных программ социальной направленности. Особое значение принцип социальной справедливости приобретает при дефиците бюджета и необходимости оперативного перераспределения средств и значительного снижения расходов.

Принцип социальной справедливости в бюджетном праве способствует равномерному (справедливому) распределению межбюджетных трансфертов между бюджетами субъектов РФ и муниципальных образований с целью максимально возможного обеспечения основных (базовых) потребностей общества, таких как материнский капитал, субсидии на оплату услуг ЖКХ и общественного транспорта, софинансирование социальных программ, поддержка малообеспеченных и социально-незащищенных категорий граждан и т.д. К примеру, в ряде регионов за счет средств бюджета организована услуга социального такси для маломобильных групп граждан (ветеранов ВОВ, инвалидов, многодетных семей), обеспечивается их проезд к социально значимым объектам, а также к культурным, спортивным и развлекательным центрам.

Значительное число граждан Российской Федерации рассматривает бюджет в первую очередь как источник социальных выплат, пособий, пенсий и т.д., величина (размер) которых в части социальной справедливости является предметом многочисленных споров. К примеру, дискуссионным является величина прожиточного минимума, рассчитанная исходя исключительно из продуктовой корзины, без учета расходов на быт, коммунальные и иные жизненно необходимые услуги, включая приобретение лекарственных средств, не входящих в перечень социального пакета.



Проводя параллель между финансовой поддержкой маломобильных, социально незащищенных категорий граждан и финансовым содержанием вышедших на пенсию высокопоставленных должностных лиц, полагаем целесообразным рассмотреть вопрос о дополнительных пенсионных выплатах, персональных пенсиях последним, устанавливаемых отдельными нормативными актами федерального, регионального и муниципального уровней власти. Все категории граждан вносили посильный вклад в развитие общества и государства.

Следовательно, в целях полноценного соблюдения принципа социальной справедливости необходимо производить расчет размера и порядок выплаты пенсий для всех категорий населения по общей схеме, а не с учетом ранее полученных преференций. Указанное позволит выровнять величину пенсии всем пенсионерам, число которых в стране кратно увеличивается с каждым годом. Для многих пенсия — это не только гарантия государства, но и единственный источник существования, размер которого является показателем соотношения публичного и частного интересов, т.е. социальной справедливости для данной категории населения.

Правительство РФ, исходя из принципа социальной справедливости, ежегодно уделяет повышенное внимание вопросам индексации пенсий в соответствии с величиной прожиточного минимума и прогнозируемой инфляции. Однако такая индексация осуществляется несколько позднее реального повышения цен и уровня стоимости жизни.

Одновременно полагаем необходимым поднять вопрос о справедливости выплат пенсий, включая персональные пенсии и надбавки, физическим лицам, «потерявшим связь с Российской Федерацией» (постоянно проживающих за пределами страны, имеющих вид на жительство или гражданство другого государства, вводившего когда-либо санкции в отношении Российской Федерации). Проживание на территории недружественной страны, по сути, является неким одобрением политики государства, действия которого являются неприемлемыми по отношению к Российской Федерации. Получение пенсионных либо иных выплат данными лицами за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на фоне отсутствия их официальных заявлений в поддержку действий и политики Российской Федерации либо публичных антироссийских высказываний является крайне несправедливым по отношению ко всему российскому обществу.

На фоне представленных выше проблем вызывает вопросы справедливость выделения средств из федерального бюджета не на социальные нужды общества, а на докапитализацию или развитие таких компаний, как «РЖД», «Аэрофлот». С одной стороны, государство вправе и уполномочено решать эти вопросы. С другой стороны, данные компании по своему усмотрению, являясь титульными спонсорами многих спортивных клубов, расходуют финансовые средства на спонсорские платежи, оплату приобретения иностранных игроков.

В бюджетном праве принцип прозрачности неразрывно связан с принципом социальной справедливости, поскольку формирует доверие общества к системе финансов государства, внедряющего технологии блокчейн и цифровизацию бюджетного процесса для минимизации коррупционных рисков, нецелевого и неэффективного расходования средств бюджетов бюджетной системы Российской

Федерации. Очевидные примеры таких рисков и злоупотреблений, связанных с расходами бюджетов, возможно найти в сфере публичных закупок¹.

Насколько справедливы закупки за счет средств бюджета для строительства дорогих уникальных, а не типовых нежилых помещений (например, здания бывшего Пенсионного фонда России), машин бизнес-класса, дорогой мебели и прочего оборудования для государственных служащих? Существует ли рациональность, справедливость в расходах городского бюджета на необязательные нужды (например, для систематической замены тротуарного покрытия и бордюров в Москве при их удовлетворительном состоянии)?

Обозначенные выше вопросы не позволяют уверенно заявить о полном балансе публичного и частного интересов в бюджетном процессе, отражающем фактическое наличие социальной справедливости. Вместе с тем отдельные признаки социальной справедливости в бюджетном процессе не так давно были отмечены на муниципальном уровне при организации лучших практик инициативного бюджетирования, в ходе которых представители общества получили возможность самостоятельно принимать участие в распределении части бюджета муниципального образования путем отбора важных и наиболее приемлемых для себя проектов для их последующего финансирования.

Тенденция фактического воплощения принципа социальной справедливости в налоговом праве отмечена беспрецедентным переходом на прогрессивную шкалу. Вопрос необходимости использования справедливой прогрессивной шкалы налогообложения поднимался неоднократно с учетом анализа практик многих зарубежных стран, в которых налоги на богатых больше, чем на бедных. Однако введение такой прогрессии в Российской Федерации вызвало немало споров относительно определения величины дохода физического лица, после которой устанавливается очередная повышенная ставка НДФЛ.

Возможность предоставления налоговых льгот и вычетов для отдельных категорий граждан воплощает принцип социальной справедливости в налоговом праве, однако установленный порядок и алгоритм их использования, несмотря на постоянную цифровизацию процесса, остается забюрократизированным.

Отдельные дискуссии о справедливости вызывают повышение НДС, а также величина акцизов на ряд товаров, что связано с хорошо выстроенным и отлаженным механизмом их администрирования. Несмотря на то, что НДС позиционируют как налог на юридических лиц, его размер, как и размер акциза, увеличивает конечную стоимость товара, которую оплачивает рядовой гражданин за свой счет.

Рассматривая публичное банковское право как подотрасль финансового права, следует обратить внимание на необходимость проведения регулярных мероприятий по повышению финансовой грамотности общества и его наименее защищенных групп, а также разработать и принять алгоритм защиты финансовых средств граждан от мошеннических действий. Установленный государством предел покрытия страхования вкладов не распространяется на инвестиции, а также

¹ Кикавец В. В. Коррупционные риски в правовом обеспечении финансирования публичных закупок // Вестник Пермского государственного университета. Юридические науки. 2023. Вып. 4 (62). С. 613—628.



не в полной мере соответствует понятию социальной справедливости, исходя из сути риска финансовых операций.

Стоит также отметить наличие дуализма сущности социальной справедливости, которая может рассматриваться и как равенство возможностей, и как равенство при распределении социальных благ². Действительно, неоднозначность принципа социальной справедливости связана с пределами справедливости, ограничивающими обоснованное применение данного принципа определенными, по возможности конкретизированными, социальными условиями. При этом выход за «пределы справедливости» не свидетельствует о полном отказе от этических принципов справедливости, а дополнительно указывает на факт их адаптации к конкретным условиям современной действительности³.

В настоящее время применение принципа социальной справедливости в финансовом праве затруднено наличием определенных противоречий в науке и практике: соотношением социальной справедливости с эффективностью и результативностью расходования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, фактической «растворенностью» принципа социальной справедливости в отраслевых принципах разумности и добросовестности и т.д.

На протяжении многих веков в процессе решения вопроса о социальной справедливости ученые всего мира так и не пришли к единому мнению о самой сущности справедливости, не говоря о проблемах ее реализации на практике с учетом специфики регулирования общественных отношений отдельными отраслями права. Отсутствие единых универсальных и понятных критериев измерения социальной справедливости не позволяет однозначно утверждать о наличии таковой в каждом конкретном случае нормотворчества и правоприменения.

Приведенные в статье примеры свидетельствуют, что в настоящее время невозможно однозначно утверждать о наличии социальной справедливости в финансовом праве как отрасли, неразрывно связанной со всеми общественными институтами. Фрагментарно, с учетом отдельных характеризующих признаков социальной направленности права, допустимо заявить о наличии принципа социальной справедливости в финансовом праве.

Непосредственная реализация принципа социальной справедливости в финансовом праве сталкивается с рядом объективных трудностей и ограничений, среди которых: сложность и динамичность экономических процессов, многообразие и противоречивость интересов различных социальных групп, необходимость обеспечения стабильности финансовой системы и эффективности государственного управления, инертность общества.

² Аубакирова И. У. Ориентирующий смысл идеи социальной справедливости в управлении государственно-организованным обществом // Социальная справедливость и гуманизм в современном государстве и праве : материалы Международной научно-практической конференции (МГУ имени М.В.Ломоносова, Москва, 18 февраля 2015 г.) : сборник научных статей / под общ. ред. Т. А. Сошниковой. М. : Московский гуманитарный университет, 2015. С. 48—54.

³ См.: Прокофьев А. В. Дискуссия о пределах справедливости и обязанности перед будущими поколениями // Вестник РУДН. Серия : Философия. 2013. № 3. С. 75—83.

Данные обстоятельства не в полной мере способствуют достижению абсолютной социальной справедливости в финансово-правовых отношениях. Вместе с тем необходимо обозначить в качестве основного приоритета науки финансового права и нормотворчества в целом учет и реализацию принципа социальной справедливости. Такая цель требует комплексного подхода и учета широкого спектра факторов, а ее достижение предполагает дальнейшее развитие теоретических концепций справедливости применительно к финансово-правовой сфере, совершенствование действующего законодательства, а также повышение уровня правовой культуры и социальной ответственности всех участников финансовых правоотношений.

Только такой всесторонний подход позволит создать по-настоящему справедливую и эффективную систему финансово-правового регулирования, отвечающую потребностям современного прогрессивного общества.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аубакирова И. У. Ориентирующий смысл идеи социальной справедливости в управлении государственно-организованным обществом // Социальная справедливость и гуманизм в современном государстве и праве : материалы Международной научно-практической конференции (МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, 18 февраля 2015 г.) : сборник научных статей / под общ. ред. Т. А. Сошниковой. — М. : Московский гуманитарный университет, 2015. — С. 48—54.
2. Кикавец В. В. Коррупционные риски в правовом обеспечении финансирования публичных закупок // Вестник Пермского государственного университета. — Юридические науки. — 2023. — Вып. 4 (62). — С. 613—628.
3. Прокофьев А. В. Дискуссия о пределах справедливости и обязанности перед будущими поколениями // Вестник РУДН. — Серия : Философия. — 2013. — № 3. — С. 75—83.





**Тим Сергеевич
АНИСИФОРОВ,**

доцент кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
tsanisiforov@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Общеправовые принципы функционирования финансовой системы Российской Федерации

Аннотация. Научная работа посвящена выявлению и анализу общеправовых принципов функционирования российской финансовой системы, в том числе принципов бюджетного федерализма, законности, открытости и гласности, плановости, а также взаимности. Их значение и современная роль обосновываются в контексте достижения устойчивого финансового развития Российской Федерации и обеспечения ее финансового суверенитета.

Ключевые слова: финансовая система, финансово-правовое регулирование, финансовый суверенитет, общеправовые принципы, принципы функционирования финансовой системы

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.040-046

Tim S. ANISIFOROV,

Associate Professor of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law)

tsanisiforov@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

General Legal Principles of Functioning of the Financial System of the Russian Federation

Abstract. The scientific work is devoted to the identification and analysis of general legal principles of the functioning of the Russian financial system, including the principles of budget federalism, legality, openness and transparency, as well as planning. Their significance and modern role are substantiated in the context of achieving sustainable financial development of the Russian Federation and ensuring its financial sovereignty.

Keywords: financial system, financial and legal regulation, financial sovereignty, general legal principles, principles of functioning of the financial system

Характеристику общеправовых принципов функционирования финансовой системы Российской Федерации следует начать с определения юридических границ понятия «принципы». Принципы права как основополагающие начала развития правовой мысли периодически выступают объектом исследования ученых-юристов. Работа о субстантивных свойствах этого нематериального явления была опубликована в журнале «Lex russica»¹. Разделяя в целом изложенный в статье научный подход, согласимся и с тем, что правоотношения не раскрывают содержание принципов — они либо соответствуют им, либо нет.

С сущностной точки зрения предпочтение отдается наиболее востребованным в правовой системе принципам, которые чаще всего применяются при разрешении споров и оказывают влияние на формирование юридической практики вне зависимости от их нормативного закрепления. Востребованность свидетельствует об универсальности и общности принципов права, т.е. их объективном характере (признании), продиктованном поиском гармонии в построении системы юридических норм.

Исследование вопроса терминологической корреляции понятий «общие принципы» и «общепризнанные принципы» проводилось специалистом в области международного права Т. Н. Нешатаевой², по мнению которой, ключевое различие обусловлено механизмом их реализации через вердикты национальных или международных судов. Так, распространенное в юридической науке представление о материализации естественных прав в виде принципов, при условии их нормативного (позитивного) оформления, соответствует парадигме «общественного признания», закрепленной в международных статутах³. При этом общие легально установленные принципы распространяются на все юрисдикционные отношения, регулируемые нормами специального права, и предписывают обязательность их применения.

Для целей настоящего исследования актуальным представляется оценить влияние авторитета международно-правовых принципов на систему законодательства РФ в контексте формирования финансового суверенитета и обеспечения национальной безопасности. Конституцией России⁴ закреплены фундаментальные ценности и принципы, формирующие основы российского общества, безопасности страны, дальнейшего развития России в качестве правового социального государства, в котором высшее значение имеют соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, повышение благосостояния народа, защита достоинства своих граждан⁵.

Также в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ составной частью нашей правовой системы являются общепризнанные принципы и нормы международного права. В этой связи принципиально важно отметить, что в условиях сложной геополитической обстановки и усиления межгосударственных противоречий приоритетной становится задача защиты традиционных российских духовно-нравственных ценностей и сохранения исконных общечеловеческих принципов. Намерение западных стран сохранить экономическое превосходство на мировом финансовом рынке путем деструктивной конкуренции и протекционистских мер сказывается на ослаблении позиций международных институтов и влечет расшатывание общепризнанных норм и принципов международного права, что делает невозможным их имплементацию в национальное законодательство в ущерб стратегическим интересам Российской Федерации.

² Нешатаева Т. Н. Об общих принципах права и судебном толковании // Журнал российского права. 2023. № 3. С. 113—125.

³ Статут Международного Суда. Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945.

⁴ Принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020.

⁵ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.



Телеологическое толкование и компаративистский анализ проблем правового регулирования финансовой системы Российской Федерации на основе диалектического научного подхода побуждает к переосмыслению устоявшихся и формулированию новых общеправовых принципов обеспечения финансового суверенитета.

Исходя из позитивистских воззрений на целеполагание финансовой деятельности государства с преобладанием его национальных интересов, представляется обоснованным отождествление принципов финансового суверенитета и общеправовых принципов функционирования финансовой системы России, что способствует решению поставленной научной задачи.

Во-первых, развитие финансовой системы видится в достижении финансового суверенитета⁶.

Во-вторых, регулирование отношений в области функционирования финансовой системы и обеспечения финансового суверенитета строится на основе сходных принципов организации экономической деятельности государства.

В-третьих, интегрированные в финансовую систему правовые принципы служат единой цели достижения национальной безопасности и устойчивому развитию Российской Федерации.

Таким образом, целесообразно классифицировать традиционные правовые принципы, характерные для современной финансовой системы, в зависимости от их соответствия национальным целям и стратегическим национальным приоритетам России.

На фоне структурной перестройки мировой экономики возрастает актуальность осмысления богатого научного наследия, касающегося общетраслевых принципов финансового права, в частности трудов Е. Ю. Грачевой⁷, Ю. А. Крохиной⁸, И. И. Кучерова⁹, Н. В. Омелехиной¹⁰, Н. А. Поветкиной¹¹, Э. Д. Соколовой¹², Н. И. Химичевой¹³, И. А. Цинделиани¹⁴ и др.

⁶ Садчиков А. Регуляторная эквилибристика // Банковское обозрение. 2023. № 1. С. 12—17.

⁷ Грачева Е. Ю. Финансовый суверенитет — миф или реальность? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 7 (107). С. 19—26.

⁸ Крохина Ю. А. Принципы финансового права: постановка проблемы систематизации // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3. С. 92.

⁹ Кучеров И. И. Состав принципов налогообложения и их правовое закрепление // Финансовое право. 2009. № 3. С. 17—22.

¹⁰ Омелехина Н. В. Цифровое прочтение принципов финансового права: к постановке проблемы исследования // Финансовое право. 2022. № 5. С. 9—11.

¹¹ Поветкина Н. А. Принципы правового обеспечения финансовой устойчивости РФ: теоретические подходы и классификация // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 64—80.

¹² Соколова Э. Д. Система принципов финансового права // Финансовое право. 2012. № 8. С. 7—9.

¹³ Химичева Н. И. Принципы современного российского финансового права как основы бюджетно-правового регулирования // Очерки бюджетно-правовой науки современности : монография / В. В. Бехер, О. В. Болтинова, Д. В. Винницкий [и др.] ; под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. М. ; Харьков : Право, 2012. С. 18.

¹⁴ Цинделиани И. А. Принципы финансового права // Финансовое право. 2019. № 4. С. 3—9.

Особая роль в юридической доктрине отводится принципу бюджетного федерализма¹⁵, действие которого опосредовано конституционным разграничением предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти. Проанализировав содержательную составляющую данного принципа, отметим, что он обобщает несколько принципов бюджетной системы Российской Федерации:

- принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- принцип самостоятельности бюджетов;
- принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований¹⁶.

Эти принципы прямо коррелируют с задачей по укреплению единства экономического пространства Российской Федерации, развитию кооперации и хозяйственных связей между субъектами РФ.

По справедливому замечанию Е. Ю. Грачевой, в целях обеспечения национальных интересов России и стабильности российского общества необходимо использование принципов функционирования и развития финансово-банковской сферы, которые выработаны международным правом и практикой¹⁷.

В этой связи отдельного внимания заслуживает принцип гласности, или открытости, правовая реализация которого активно дискутируется. Однозначно бюджеты, отчеты об их исполнении, как и все акты финансового законодательства, должны официально публиковаться в средствах массовой информации. При этом отдельные физические и юридические лица, находящиеся под иностранным влиянием, чаще всего спекулируют именно финансовыми показателями, полученными из открытых источников, в целях оказания дестабилизирующего информационно-психологического воздействия на общество. Целенаправленное искажение обобщенных финансовых результатов подрывает доверие граждан к институтам публичной власти и причиняет вред экономической безопасности Российской Федерации.

Таким образом, следует рассматривать как одну из внутренних угроз национальной безопасности провокационный характер выводов некоторых лиц по оценке финансового состояния, воспроизведенных на общедоступных информационных ресурсах, но не имеющих официального подтверждения от источника данных, а в качестве правового принципа функционирования финансовой системы определить транспарентность сведений, направленную на повышение прозрачности использования бюджетных и достижение общественно значимых результатов национального развития.

¹⁵ Садовская Т. Д., Попкова Ж. Г., Рашидов О. Ш. Принцип федерализма как основа функционирования финансовой системы государства // Финансовое право. 2023. № 11. С. 24—29.

¹⁶ Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Проспект, 2014. С. 104.

¹⁷ См.: Финансовое право : учебник для бакалавров.



Следующим принципом, обеспечивающим безопасность государства в целом¹⁸ и финансовый суверенитет в частности, выступает законность, выраженная в требовании неукоснительного соблюдения (пассивная форма поведения субъекта) нормативно-правовых предписаний. Финансовая деятельность государства предполагает активную форму претворения права в жизнь, сконцентрированную на укреплении законности и правопорядка. Контроль за соблюдением законности в процессе аккумулирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в публичных целях относится к предметной области конкретного финансово-правового образования, что неизбежно влияет на дефиницию принципа, учитывая особенности подотраслевой специфики регулируемых правоотношений.

В Конституции России, как и во всех современных документах стратегического планирования, законность представлена как условие, выполнение которого обеспечивает формирование правовой культуры общества. Иными словами, укрепление законности посредством осуществления финансового контроля способствует достижению финансового правопорядка.

Заключительным, но не менее важным в задуманном списке общеправовых императивов является принцип плановости, который означает, что структурно финансовая деятельность организована на системе планирования. Порядок составления, утверждения и исполнения финансово-плановых актов юридически закреплён в соответствующих законодательных и иных нормативных правовых актах.

В общем смысле планирование — это постановка точно выраженных задач и определение способов их решения, поэтому, несомненно, принцип плановости благоприятствует достижению цели обеспечения безопасности национальной экономики путем выработки основных направлений деятельности органов публичной власти по реализации приоритетов социально-экономического развития, содержащихся в документах стратегического планирования.

Большое научное значение имеет таксономия общеотраслевых принципов финансового права Саратовской научной школы, представители которой предлагают ориентироваться на следующие правовые позиции (помимо упомянутых выше):

- 1) приоритет публичных интересов в регулировании финансово-правовых отношений;
- 2) единство финансовой политики и денежной системы;
- 3) равноправие субъектов РФ в области финансовой деятельности;
- 4) самостоятельность финансовой деятельности в рамках компетенции органов местного самоуправления;
- 5) социальная направленность финансовой деятельности Российской Федерации;
- 6) распределение функций в области финансовой деятельности на основе принципа разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную¹⁹.

Напомним, что цель настоящего исследования состоит не в обобщении ранее накопленных академических знаний о классификации принципов финансового

¹⁸ Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

¹⁹ Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности // Банковское право. 2013. № 6. С. 8—18.

права, несмотря на использование в работе синтеза как общенаучного метода, а в правовой систематике концептуальных начал осуществления финансовой деятельности и их соотношении с объективно значимыми потребностями личности, общества и государства в безопасности и устойчивом развитии.

Вместе с тем компаративистский анализ финансово-правовых принципов выявил риск отсутствия их системного признания и развития, т.е. непридания первостепенного значения при определении подлежащего применению права, что как научное предположение обусловлено, с одной стороны, использованием обособленного комплекса «удобных» юридических норм, с другой — неточностью целеполагания при структурировании принципов в единый иерархический кластер.

Следует подытожить, что для финансовой системы, как и для любой другой системы, важна цель, без которой она не сможет существовать. Важную роль в достижении цели обеспечения финансового суверенитета, учитывая стремление Российской Федерации к оптимальной предсказуемости в отношениях с другими странами, играет эффект от взаимовыгодного международного сотрудничества, который зависит в том числе от недружественных действий иностранных государств, связанных с применением ограничительных мер политического или экономического характера.

Статус Российской Федерации как крупнейшей ядерной державы предусматривает не только создание особых гарантий ведения политики силового доминирования в целях защиты своих национальных интересов, но и налагает определенные обязательства по поддержанию стратегической стабильности и состояния безопасности в мире. Способность государства противостоять внешнему санкционному давлению всегда приводит к развитию новых эффективных союзов и содействует наращиванию экономического потенциала.

Равноправный и взаимовыгодный диалог между суверенными странами возможен на условиях, обеспечивающих симметрию прав и обязанностей публичных субъектов международных правоотношений. Всеобъемлющее партнерство и многостороннее сотрудничество отражают содержательную составляющую принципа взаимности, который надлежит реципировать в систему общеправовых принципов функционирования финансовой системы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Грачева Е. Ю.* Финансовый суверенитет — миф или реальность? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2023. — № 7 (107).
2. *Коновалов А. В.* К вопросу о понятии принципов права // Lex russica. — 2018. — № 8.
3. *Крохина Ю. А.* Принципы финансового права: постановка проблемы систематизации // Ленинградский юридический журнал. — 2013. — № 3.
4. *Кучеров И. И.* Состав принципов налогообложения и их правовое закрепление // Финансовое право. — 2009. — № 3.
5. *Нешатаева Т. Н.* Об общих принципах права и судебном толковании // Журнал российского права. — 2023. — № 3.



6. *Омелехина Н. В.* Цифровое прочтение принципов финансового права: к постановке проблемы исследования // Финансовое право. — 2022. — № 5.
7. *Поветкина Н. А.* Принципы правового обеспечения финансовой устойчивости РФ: теоретические подходы и классификация // Журнал российского права. — 2017. — № 5.
8. *Садовская Т. Д., Попкова Ж. Г., Рашидов О. Ш.* Принцип федерализма как основа функционирования финансовой системы государства // Финансовое право. — 2023. — № 11.
9. *Садчиков А.* Регуляторная эквилибристика // Банковское обозрение. — 2023. — № 1.
10. *Соколова Э. Д.* Система принципов финансового права // Финансовое право. — 2012. — № 8.
11. Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Проспект, 2014.
12. *Химичева Н. И.* Принципы современного российского финансового права как основы бюджетно-правового регулирования // Очерки бюджетно-правовой науки современности : монография / В. В. Бехер, О. В. Болтинова, Д. В. Винницкий [и др.] ; под общ. ред. Е. Ю. Грачевой и Н. П. Кучерявенко. — М. ; Харьков, 2012.
13. *Химичева Н. И., Покачалова Е. В.* Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности // Банковское право. — 2013. — № 6.
14. *Цинделиани И. А.* Принципы финансового права // Финансовое право. — 2019. — № 4.

Финансовый суверенитет и финансовая безопасность в системе государственного управления финансами

Аннотация. В статье исследуются основные направления развития финансового суверенитета и финансовой безопасности РФ в системе государственного управления. Проведен анализ влияния основных параметров финансовой безопасности на финансовую систему страны. Отмечается, что суверенитет предполагает не только внутреннюю и внешнюю экономическую, политическую, финансовую независимость, но и стабильность финансовой системы, всех ее элементов. На основе проанализированного материала сделан вывод о том, что финансовое право получило новый импульс для развития, в том числе открылись новые перспективы на фоне глобальных изменений с учетом нынешнего построения мира: расширяется предмет регулирования, появляются инновационные методы воздействия на общественные отношения, увеличивается необходимость укрепления принципа единства органов публичной власти.

Ключевые слова: финансовая система, финансовая безопасность, санкции, органы государственной власти, государственное управление, суверенитет государства, инновации



**Александр Борисович
БЫЛЯ,**

доцент кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
bylya_alex@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.047-053

Alexander B. BYLA,

Associate Professor of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Cand. Sci. (Law)

bylya_alex@mail.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Financial Sovereignty and Financial Security in the Public Finance Management System

Abstract. The article examines the main directions of the development of financial sovereignty and financial security of the Russian Federation in the system of public administration. The analysis of the impact of the main parameters of financial security on the financial system of the country is carried out. It is noted that sovereignty presupposes not only internal, external, economic, political, and financial independence, but also the stability of the financial system and all its elements. Based on the analyzed material, it is concluded that financial law has received a new impetus for development, including new prospects against the background of global changes, given the current world order: the subject of regulation is expanding, innovative methods of

© Быля А. Б., 2025

influencing public relations are emerging, and the need to strengthen the principle of unity of public authorities is increasing.

Keywords: *Financial system, financial security, sanctions, public authorities, public administration, state sovereignty, innovation*

Суверенитет предполагает верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус¹. На сегодняшний день этот термин наполняется новым содержанием и звучанием. Правильное понимание суверенитета имеет важное значение для судьбы Российской Федерации. Ведь из всего комплекса болезненных мер, которые можно принять по отношению к государству, пытаясь поставить под сомнение его суверенитет и независимость политики, наиболее эффективным является именно финансовый инструментарий.

В юридической доктрине и правоприменительной практике активно обсуждается категория денежного суверенитета государства, под которым понимается исключительное право государства на эмиссию национальной валюты в необходимом объеме, а также на применение любых финансово-экономических мер, направленных на поддержание ее качественных характеристик, включая платежеспособность и устойчивость к инфляционным процессам².

Параллельно используется конструкция платежного суверенитета, что подтверждается, в частности, позицией Банка России, указывающей на обеспечение национальной платежной инфраструктурой платежного суверенитета Российской Федерации³. Данный термин также закреплен в Основных направлениях развития финансового рынка Российской Федерации на период 2023—2025 годов, где он упоминается наряду с финансовым суверенитетом.

Нормативное регулирование активно оперирует различными видами суверенитета, включая экономический, финансовый и технологический суверенитеты⁴. Причем в некоторых случаях они дополняются определением «национальный»⁵.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

² *Перепелица М. А.* Цифровой рубль как фактор укрепления денежного суверенитета государства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 7. С. 159.

³ Финансовый рынок: новые задачи в современных условиях : документ для общественного обсуждения. М., 2022. С. 22.

⁴ Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2024 год и период 2025 и 2026 годов // URL: http://www.cbr.ru/about_br/publ/ondkp.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2022 № 4355-р «Об утверждении Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

Суверенитет предполагает не только внутреннюю и внешнюю экономическую, политическую, финансовую независимость, но и стабильность. Начиная с 2022 г. многие структуры и организации, в том числе и обычные граждане, ощутили на себе последствия международных и экономических санкций.

Тем не менее финансовое право получило новый импульс для развития, в том числе открылись новые перспективы на фоне глобальных изменений с учетом нынешнего построения мира: расширяется предмет регулирования, появляются инновационные методы воздействия на общественные отношения, увеличивается необходимость укрепления принципа единства органов публичной власти.

Вышеупомянутый принцип заложен в Конституции России. На сегодняшний день он получает практическую реализацию уже в отраслевых законах, содержит такие формулировки, которые позволят говорить о появлении новых институтов, новых общественных отношений в контексте финансового права.

20.03.2025 Президент РФ В. В. Путин подписал Федеральный закон № 33 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»⁶. Это определенно важный шаг в развитии государственного управления, муниципального и финансового права. Хотелось бы привести мнение советского и российского ученого-юриста, доктора юридических наук Н. И. Химичевой: «Функции финансовой деятельности выполняют также органы исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Федерации, осуществляющие государственное управление в рамках определенных отраслей или сфер управления (министерства, комитеты и т.д.). Они обеспечивают выполнение задач этих органов в соответствующих отраслях и сферах. То же относится и к подобным органам, формируемым в системе местного самоуправления (отделы, управления администраций и т.п.)»⁷.

Критически важным для обеспечения финансового суверенитета и финансовой безопасности является решение вопроса об отчислениях налоговых и неналоговых сборов, установленных и собираемых на определенном уровне в пользу нижестоящих органов для осуществления переданных им полномочий.

В законе появляется также новая форма взаимодействия внутри государства. Помимо привычных бюджетных трансфертов, государственного финансирования, появляется также финансовая поддержка за счет бюджетных ассигнований (будет действовать с 2026 г.). Отметим, что форму финансовой поддержки определяют органы государственной власти или органы местного самоуправления своими нормативными правовыми актами.

Кроме того, усиливается роль региональных органов государственной власти, поскольку именно они принимают решение о введении такой формы местного самоуправления и о финансовой поддержке. В случае выделения средств из бюджета вышестоящего уровня в бюджеты нижестоящего уровня финансовые органы вышестоящего уровня уполномочены осуществлять контроль за целевым и надлежащим расходованием указанных средств, включая проверку соблюдения законодательства в сфере государственных закупок и исполнения

⁶ URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=608457015>.

⁷ Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Финансовое право : учеб.-метод. комплекс // отв. ред. Н. И. Химичева. М. : Норма, 2005.



государственных контрактов, на всех уровнях бюджетной системы, в том числе на региональном уровне и уровне органов местного самоуправления. Теперь же у региональной власти также появляется возможность контролировать правильность расходования своих денежных средств на муниципальном уровне.

Таким образом, финансовый суверенитет является важным аспектом политики России, который требует комплексного подхода к нормативному регулированию и разграничению полномочий между уровнями власти. Четкое нормативное закрепление понятия «суверенитет», включая его финансовую составляющую, а также устранение ключевых внутренних проблем в сфере обеспечения финансового суверенитета, несомненно, будут способствовать укреплению государственного суверенитета и повышению уровня национальной безопасности Российской Федерации.

Полагаем важным остановиться на некоторых вопросах финансовой безопасности и ее роли в системе государственного управления. «Год за годом обеспечение финансовой безопасности становится все более важной, сложной, комплексной и без всякого преувеличения масштабной задачей... сейчас в финансовой сфере идет бурное развитие передовых решений, технологий: это цифровая валюта, цифровые финансовые активы, новые платежные сервисы и модели финансовых расчетов⁸, в том числе с использованием технологий блокчейн, так называемого распределенного реестра», — отметил Президент РФ В. В. Путин на пленарной сессии «Разговор на равных», проводимой в рамках III Международной олимпиады по финансовой безопасности⁹.

Законодательное закрепление финансовой безопасности отсутствует. Однако здесь есть возможность выделить основные критерии, учитывая финансовую природу явлений в контексте национальной безопасности. Финансовая безопасность страны — это прежде всего способность государства защищать интересы страны как взаимосвязанной совокупности интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз, имеющих финансовую природу, источником которых являются внутренняя и внешняя сферы финансов и которые могут нанести существенный вред России.

Отмечается, что в процессе функционирования социально-экономических объектов, независимо от их организационно-правовой формы, имеет место совокупность внешних и внутренних факторов, характеризующихся противоречивостью и антагонистичностью. К числу таких факторов относятся, в частности: экономическая конкуренция, рыночная неопределенность, коммерческие риски, а также противоправные действия субъектов экономической деятельности. Указанные обстоятельства объективно обуславливают необходимость формирования соответствующего механизма экономической защищенности, который в доктрине экономической безопасности определяется как система обеспечения экономической безопасности.

⁸ Блажевич О. Г., Жупанова С. В. Особенности обеспечения финансовой безопасности государства // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. 2022. № 2 (59). С. 5—21.

⁹ Встреча с участниками финального этапа Международной олимпиады по финансовой безопасности. 04.10.2023 // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/72429> (дата обращения: 12.04.2025).

Исходя из того, что финансовая система представляет собой составной элемент экономической системы, финансовая безопасность рассматривается в качестве относительно автономной компоненты экономической безопасности¹⁰. Сформулированное определение термина «финансовая безопасность» не является простым дублированием устоявшейся в экономической науке терминологии, как может показаться при поверхностном рассмотрении.

Специальное исследование данного понятия преследует следующие цели:

- 1) анализ и прогнозирование комплекса факторов, влияющих на безопасность и устойчивость развития Российской Федерации;
- 2) выявление потенциальных угроз и уязвимых мест в финансовой системе государства;
- 3) разработка мер по повышению стабильности и эффективности функционирования всех элементов указанной системы.

Применение указанного методологического подхода позволяет установить степень зависимости устойчивости и безопасности экономического и социального развития России от факторов, формирующихся в финансовой сфере.

Категория «обеспечение финансовой безопасности России» формируется на родовом понятии «обеспечение». Данный термин обладает широким смысловым содержанием, объединяя и синтезируя такие ключевые аспекты, как охрана и защита. В этом контексте сущность обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации раскрывается через следующие компетенции государственных органов и государства:

- 1) поддержание стабильности экономического развития страны посредством целенаправленного регулирования финансового сектора экономики;
- 2) гарантирование устойчивости национальной платежной системы и ключевых финансово-экономических показателей государства;
- 3) снижение влияния и смягчение последствий глобальных финансовых кризисов, а также противодействие целенаправленным дестабилизирующим действиям международных экономических субъектов, к которым относятся:
 - иностранные государства;
 - транснациональные компании;
 - негосударственные объединения;
 - организованные преступные группировки экономической направленности;
 - коррупционные сети и теневые экономические структуры.

Для этого необходимо эффективное использование всего спектра доступных финансовых инструментов и регуляторных механизмов, таких как:

- 1) противодействие масштабному оттоку капитала за рубеж и из реального сектора национальной экономики;
- 2) предупреждение конфликтов между различными уровнями государственной власти относительно распределения бюджетных средств;
- 3) оптимизация привлечения и использования иностранных инвестиций и заемных средств с учетом:

¹⁰ Молчанов А. В. Финансовая безопасность страны: проблемы и перспективы развития // Экономическая безопасность финансовой системы России на современном этапе / МВД России. М., 2007. С. 7—31.



- сохранения финансового суверенитета;
- обеспечения экономической безопасности;
- поддержания устойчивого развития;
- 4) борьба с финансовыми преступлениями, включая:
 - отмыwanie преступных доходов;
 - коррупционные схемы;
 - финансирование террористической и экстремистской деятельности.

Как отмечалось ранее, категория «финансовая безопасность Российской Федерации» конкретизирует сферу угроз, опасностей и тех факторов, которые связаны именно с финансовой системой, в том числе являются составной частью более общей сферы влияния, определяемой под общим понятием «безопасность».

Отдельное внимание сто́ит уделить конкретным положениям, которые отражают некоторые предпосылки для реализации политики финансовой безопасности.

Во-первых, в случае возникновения финансовых либо связанных с ними денежных отношений, создающих потенциальную угрозу причинения существенного ущерба интересам государства в экономической сфере, констатируется наличие финансовой угрозы. Указанная ситуация обуславливает необходимость реализации комплекса мер, направленных на устранение (нейтрализацию) такой угрозы, что, в свою очередь, формирует правовую основу для осуществления мероприятий по обеспечению финансовой безопасности государства.

Во-вторых, неспособность финансовой системы государства в полной мере обеспечивать реализацию его стратегических национальных интересов создает предпосылки для возникновения системных угроз экономической безопасности. Подобная ситуация подпадает под критерии финансовой опасности, что в соответствии с принципами, закрепленными в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ от 13.05.2017 № 208), требует незамедлительного применения комплекса мер правового, организационного и экономического характера, направленных на восстановление и поддержание необходимого уровня финансовой безопасности государства.

Таким образом, обеспечение надлежащего уровня финансовой безопасности государства относится к числу приоритетных задач публичной власти. Уровень финансовой безопасности служит критерием оценки соответствия государственных мер требованиям эффективности, рациональности и правомерности.

Гарантирование финансовой безопасности представляет собой ключевой элемент обеспечения государственного суверенитета в международных отношениях, а также способности к нейтрализации внутренних и внешних угроз¹¹. Реализация политических, экономических, бюджетных и иных мер формирует необходимые предпосылки для устойчивого функционирования государственных институтов, что позитивно влияет на динамику социально-экономического развития государства и благосостояние его граждан.

¹¹ Блажевич О. Г., Жупанова С. В. Указ. соч.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Белозеров И. П.* Теоретические основы безопасности в сфере государственных заимствований // Вестник Омского университета. — Серия : Экономика. — 2019. — № 24. — С. 83—87.
2. *Блажевич О. Г., Жупанова С. В.* Особенности обеспечения финансовой безопасности государства // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. — 2022. — № 2 (59). — С. 5—21.
3. *Молчанов А. В.* Финансовая безопасность страны: проблемы и перспективы развития // Экономическая безопасность финансовой системы России на современном этапе / МВД России. — М., 2007. — С. 7—31.
4. *Перепелица М. А.* Цифровой рубль как фактор укрепления денежного суверенитета государства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2023. — № 7.
5. *Химичева Н. И., Покачалова Е. В.* Финансовое право : учеб.-метод. комплекс / отв. ред. Н. И. Химичева. — М. : Норма, 2005.





**Елена Николаевна
ГОРЛОВА,**

доцент кафедры
налогового права,
доцент кафедры
финансового права

Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент

engorlova@msal.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Региональные и территориальные особенности финансовой правосубъектности публичных образований

Аннотация. В статье проанализированы особенности финансовой правосубъектности субъектов РФ в контексте делегирования и осуществления различных форм сотрудничества публичных и частных лиц, в том числе в форме публичного партнерства. Субъекты РФ не равны по своему финансово-правовому статусу. Ярко выраженными особенностями обладают республики, города федерального значения, автономные округа и автономная область. Особенности финансовой правосубъектности обладают территории с особым статусом: особые экономические зоны, территории опережающего развития, специальные административные районы представляют собой интересные примеры реализации территориально обусловленной и территориально ограниченной правосубъектности внутри одного государства. Эта территориальная правосубъектность относится как к организациям, осуществляющим деятельность на данных территориях, так и к самим территориям.

Ключевые слова: субъекты Российской Федерации, финансовая правосубъектность, города федерального значения, публичные образования, полномочия субъектов Российской Федерации

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.054-062

Elena N. GORLOVA,

Associate Professor of the Department of Tax Law,
Associate Professor of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), Associate Professor

engorlova@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Regional and Territorial Features of Financial Legal Personality of Public Entities

Abstract. The article analyzes the features of the financial legal personality of the subjects of the Russian Federation in the context of delegation and various forms of cooperation between public and private entities, including in the form of public partnerships. The subjects of the Russian Federation are not equal to each other in their financial and legal status. Republics, cities of federal significance, autonomous districts and the autonomous region have pronounced features. Territories with a special status have special features of financial legal personality: special economic zones, territories

of advanced development, special administrative regions — they are interesting examples of the implementation of geographically determined and geographically limited legal personality within one state. This territorial legal personality applies both to organizations operating in these Territories and to the Territories themselves.

Keywords: *subjects of the Russian Federation, financial legal personality, cities of federal importance, public entities, powers of subjects of the Russian Federation*

Особенности правосубъектности публичных образований ярко проявляются на региональном уровне. Опираясь на фундаментальные положения Конституции РФ, академик О. Е. Кутафин отмечал, что субъекты Федерации обладают рядом общих черт правосубъектности, но специальная правосубъектность их различна. Она определяется особенностями статуса субъектов РФ, установленными Конституцией РФ¹.

Финансовая правосубъектность субъектов РФ также имеет ряд особенностей, основанных на специфике финансовых правоотношений, социально-экономическом положении регионов, а также договорах о разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и субъектами. В соответствии со ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся следующие основные сферы финансовых отношений, а также отношений, тесно связанных с финансовыми: разграничение государственной собственности и установление общих принципов налогообложения и сборов.

Фактически общие принципы налогообложения установлены Налоговым кодексом РФ. Исключительные полномочия органов государственной власти субъектов РФ распространяются только на введение в действие и отмену налогов, прямо отнесенных НК РФ к категории региональных, а также на установление налоговых ставок региональных налогов и предоставление налоговых льгот (в пределах, установленных НК РФ). Данное ограничение налоговой правосубъектности приводит к сужению доходной базы регионов и, как следствие, к ограничению их бюджетной правосубъектности.

К собственным полномочиям субъектов РФ в сфере финансовой деятельности можно отнести: образование собственных органов власти; осуществление правового регулирования по вопросам, отнесенным к ведению субъектов РФ; наличие имущества в собственности.

Положения ст. 8 Бюджетного кодекса РФ свидетельствуют, что ряд бюджетных полномочий субъектов РФ сходен с полномочиями Российской Федерации: это наглядно проявляется в наличии руководящих полномочий по отношению к муниципальным образованиям и местным бюджетам, а также полномочий, аналогичных полномочиям Российской Федерации в отношении собственных бюджетов, государственного долга, бюджетного процесса, расходных обязательств.

Субъекты РФ обладают международной правосубъектностью, в том числе при заключении международных договоров об осуществлении государственных

¹ Кутафин О. Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал российского права. 2007. № 1 (121). С. 46—54.



заимствований, международного сотрудничества по финансовым вопросам. Данная правосубъектность ограничена необходимостью согласования деятельности субъектов РФ с уполномоченными органами федерального уровня.

Законодательством предусмотрена возможность передачи полномочий Российской Федерации по предметам ее ведения, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения органам государственной власти субъектов РФ при соблюдении определенных условий, и одними из важнейших являются условия финансового обеспечения передаваемых полномочий:

- определение общего объема и критериев распределения субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ для осуществления переданных полномочий;
- возможная передача в пользование либо в собственность субъектов РФ федерального имущества, а также передача функций и полномочий учредителя федеральных государственных учреждений, необходимых для осуществления переданных полномочий².

Так, полномочия Российской Федерации по организации обязательного медицинского страхования (ОМС) на территориях субъектов РФ были переданы для осуществления органам государственной власти субъектов РФ. Финансовое обеспечение расходных обязательств субъектов РФ, возникающих при осуществлении переданных полномочий, происходит за счет субвенций, предоставленных из бюджета федерального фонда ОМС бюджетам территориальных фондов ОМС³. Следовательно, правовой статус Российской Федерации оказывает влияние на правовой статус субъектов РФ посредством делегированных полномочий.

Субъекты РФ не равны между собой по своему финансово-правовому статусу. Ярко выраженными особенностями обладают республики, города федерального значения, автономные округа и автономная область.

Республики в составе Российской Федерации обладают элементами ограниченного суверенитета: своей конституцией, столицей, возможностью установления второго государственного языка. Другие субъекты РФ лишены таких полномочий. Вместе с тем, как отметил Конституционный Суд РФ, суверенитет Российской Федерации исключает существование двух уровней суверенных властей, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов РФ⁴.

Наличие *автономных округов* ведет к формированию так называемых сложносоставных субъектов РФ, включающих в себя другие субъекты РФ. Как справедливо отмечает С. А. Авакьян, данный правовой статус порождает коллизию: с

² Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Ст. 45 // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

³ Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации». Ст. 6 // СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 6422.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

одной стороны, субъекты РФ равны между собой, с другой стороны, один субъект входит в состав другого и занимает подчиненное положение. Автор предлагает объединить соответствующие субъекты РФ в один или обеспечить вхождение автономных округов в состав Российской Федерации напрямую⁵.

В настоящее время вопросы разграничения налоговых доходов, формирования и исполнения бюджетов решаются в сложносоставных субъектах РФ на основании двусторонних соглашений. Полагаем, что в силу важности и публично-правового значения финансово-правовых аспектов деятельности субъектов РФ их решение не должно осуществляться исключительно соглашениями, предусматривающими добровольность их заключения.

Города федерального значения обладают особенностями финансово-правового статуса по сравнению с другими субъектами РФ. Особенно ярко это проявляется в налоговых правоотношениях. Так, в городах федерального значения местные налоги и сборы устанавливаются и вводятся в действие законами субъектов РФ, а не актами органов местного самоуправления.

Несмотря на статус субъекта РФ, Москва, Санкт-Петербург и Севастополь представляют собой территориальные образования, имеющие единую систему городского хозяйства, а также выполняют административные, финансовые и иные задачи, отличающиеся от задач других городов России. Города федерального значения являются деловыми, культурными, туристическими и организационными центрами, их объекты и инфраструктура имеют значение для множества находящихся поблизости от них регионов, тем самым они способствуют созданию больших городских агломераций и укреплению связей между регионами.

Сотрудничество субъектов РФ находит свое проявление во многих аспектах управленческих, финансовых и хозяйственных отношений. Заслуживающим внимания свидетельством этого является сотрудничество Москвы и Московской области по вопросам, отнесенным к ведению субъектов РФ. Основным инструментом такого сотрудничества является заключение соглашений общего и специального характера, финансово-правовые аспекты которых заключаются в предоставлении межбюджетных трансфертов для финансирования реализуемых совместно и имеющих важное значение для каждого из субъектов РФ мероприятий: строительства дорог, организации транспортного сообщения, рационального использования природных ресурсов, развития туризма и др. Территориальные и географические аспекты обуславливают необходимость сотрудничества субъектов РФ, расположенных рядом и использующих общие ресурсы. В настоящее время данное сотрудничество организационно обеспечивается деятельностью Объединенной коллегии исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области⁶.

Стратегически обусловленное партнерство публично-правовых образований, будучи отчасти вынужденной мерой обеспечения их жизнедеятельности, способно дать множество преимуществ, в том числе в сфере публичных финансов. Для этого необходимо обеспечить баланс интересов и взаимный вклад всех участников

⁵ Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс : учебное пособие : в 2 т. 7-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; Инфра-М, 2024. Т. 2. С. 123—124.

⁶ Распоряжение Мэра Москвы и Губернатора Московской области от 28.02.2002 № 112-ПМ/150-РГ // Вестник Мэрии Москвы. 2002. № 11.



такого партнерства, не ограничиваясь мероприятиями по обмену опытом или односторонне направленному потоку трансфертов из бюджета субъекта-донора субъекту-реципиенту. Полагаем, что в этих целях следует создать посредника с публичным статусом, например, в форме публично-правовой компании, который бы обеспечивал реализацию совместных проектов Москвы и Московской области.

Сотрудничество субъектов РФ может осуществляться на основе не только соглашений, но и нормативных актов. Так, Закон РФ «О статусе столицы Российской Федерации» возлагает на Московскую область обязанности по содействию г. Москве в осуществлении функций столицы Российской Федерации, выражающиеся в осуществлении сотрудничества и участии в различных мероприятиях, в том числе в соответствии с договорами, заключаемыми между данными субъектами РФ. Указанная норма несет в себе противоречие, так как обращает реализацию императивной нормы к такой форме, как договор, сущностно основанный на принципе диспозитивности.

Полагаем, что законодатель таким образом нашел выход из ситуации, когда необходимо соблюсти равенство субъектов РФ, одновременно возложив на одного из них дополнительную публичную обязанность. Для разрешения отмеченного противоречия необходимо разработать концепцию публичных договоров для субъектов РФ, учитывающую особенности правового статуса публично-правовых образований, а также интересов, побуждающих субъектов к заключению договоров. Полагаем, что в публичных отношениях в основу договора необходимо положить не волеизъявление сторон, а публичный интерес, объективированный в формах публичных нормативных обязательств, расходных обязательств, в иных формах публичной финансовой деятельности.

Согласно указанному Закону правовое положение г. Москвы как столицы России определяется особенностями правосубъектности федеральных органов государственной власти и органов власти г. Москвы в определенных правоотношениях. Так, федеральные органы государственной власти и г. Москва могут передавать часть своих полномочий друг другу. Финансовое обеспечение вопросов, связанных с осуществлением г. Москвой функций столицы Российской Федерации, осуществляется за счет федерального бюджета⁷.

Оригинальным примером деятельности, в результате которой одно публичное образование арендует объекты недвижимости у другого публичного образования, является аренда Российской Федерацией комплекса «Байконур», принадлежащего Республике Казахстан. На период аренды г. Байконур наделяется сложным двойственным статусом: во взаимоотношениях с Россией он приобретает статус города федерального значения, во взаимоотношениях с Казахстаном продолжает оставаться его административно-территориальной единицей⁸.

Двойственный статус ярко проявляется в налогово-правовом статусе организаций и физических лиц, а также статусе объектов налогообложения на данной

⁷ Закон г. Москвы от 28.06.1995 (ред. от 28.12.2022) «Устав города Москвы». Ст. 70, 71 // Тверская 13. 2001. № 33.

⁸ Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе города Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти (заключено в г. Москве 23.12.1995) // Бюллетень международных договоров. 1999. № 5. С. 56—67.

территории. Так, юридические и физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность на территории г. Байконура, регистрируются в налоговых органах как российские организации и ИП. На территории г. Байконура уплачиваются налоги, закрепленные в НК РФ. Вместе с тем такие имущественные налоги, как транспортный и налог на имущество организаций, уплачиваются по месту регистрации соответствующего имущества — в бюджет Республики Казахстан (за исключением имущества, созданного за счет финансовых средств России). Ввоз товаров на территорию г. Байконура с территории Казахстана (а также в обратном направлении) облагается НДС на тех же основаниях, что и при ввозе/вывозе на территорию России, т.е. для целей налогообложения косвенными налогами территория Байконура признается территорией Российской Федерации⁹.

В бюджетных правоотношениях г. Байконур пользуется теми же правами, что и субъекты РФ, в том числе на формирование собственного бюджета и на получение трансфертов из федерального бюджета. Кроме того, на территории г. Байконура действуют медицинские организации, оказывающие медицинские услуги по программам ОМС работникам комплекса «Байконур» независимо от гражданства. Российские организации комплекса «Байконур» выступают в качестве страхователей по ОМС как для российских, так и для казахстанских граждан, а также уплачивают за них страховые взносы. При этом не работающие в структуре ракетно-космического комплекса граждане РФ в отношении медицинского обслуживания и уплаты страховых взносов находятся под юрисдикцией Казахстана¹⁰, следовательно, статус физических лиц на Байконуре зависит не от гражданства, а от наличия связи с комплексом.

Денежное обращение в г. Байконуре основано на принципе параллельных валют — в качестве законных платежных средств на равных основаниях выступают российский рубль и казахстанский тенге. Банковская система также основана на параллельном регулировании — российские и казахстанские банки подчиняются каждый законодательству своей страны.

Полагаем, что г. Байконур можно отнести к «иным территориям, находящимся под юрисдикцией Российской Федерации», по своему правовому статусу он более близок к федеральной территории, чем к субъекту РФ.

Взаимодействие России и Казахстана на Байконуре является примером публичного партнерства — особой формы взаимодействия публичных лиц. В рамках данного партнерства финансовая деятельность осуществляется на основе договорных норм, а публичные образования наделяются статусами арендодателя и арендатора.

К территориям, находящимся под юрисдикцией России на правах аренды, нередко ошибочно относят архипелаг Шпицберген¹¹, деятельность на котором

⁹ Письмо Минфина России от 20.01.2021 № 03-07-13/1/2699 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Протокол о внесении изменений в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о порядке медицинского обслуживания персонала космодрома «Байконур», жителей города Байконур, поселков Торетам и Акай в условиях аренды Российской Федерацией комплекса «Байконур» от 17.11.2009 (подписан в г. Челябинске 09.11.2017) // Бюллетень международных договоров. 2019. № 2.

¹¹ См., например: Общероссийский классификатор экономических регионов. ОК 024-95 (утв. постановлением Госстандарта России от 27.12.1995 № 640) // СПС «Консультант-



российские организации осуществляют на основе международного Договора о Шпицбергене¹², не предусматривающего аренды или иного перехода прав на данную территорию от Норвегии третьим странам. Шпицберген, находясь под норвежской юрисдикцией, не имеет полноценного статуса административно-территориального образования Норвегии. Фактически права пользования территорией архипелага принадлежат гражданам договаривающихся стран, а не самим государствам, следовательно, нет оснований говорить о юрисдикции России на территории Шпицбергена. В соответствии с Договором о Шпицбергене налоги на добычу полезных ископаемых, на прибыль и иные доходы, полученные на территории архипелага, должны уплачиваться в бюджет Норвегии. Кроме того, территория архипелага исключается из Соглашения об избежании двойного налогообложения, заключенного между Норвегией и Россией.

На территориях отдельных субъектов РФ и муниципальных образований по решению Правительства РФ для развития отдельных сфер экономической деятельности могут создаваться особые экономические зоны (ОЭЗ). Одной из основных организационных целей создания ОЭЗ является обеспечение эффективного взаимодействия органов власти федерального, регионального и местного уровня, а также субъектов предпринимательской деятельности. Правовой статус ОЭЗ формируется под влиянием как частноправового, так и публично-правового регулирования.

Так, Правительство РФ и Президент РФ наделены полномочиями по регулированию ОЭЗ, которые они осуществляют на основе федеральных законов и законодательства Евразийского экономического союза. Кроме того, при создании ОЭЗ заключается трехстороннее соглашение между органами власти всех трех уровней. Также законом предусмотрено заключение соглашения о создании особой экономической зоны между Правительством РФ и управляющей компанией, которая является коммерческой организацией и осуществляет полномочия по управлению совместно с органами государственной и местной власти на соответствующей территории.

Территория ОЭЗ — это территория одного или нескольких муниципальных образований, расположенных в пределах субъекта РФ, но управление ею осуществляют уполномоченные органы власти федерального уровня или управляющая компания. Как правило, в ОЭЗ включаются территории, находящиеся вне населенных пунктов, индустриальные зоны или территории, нуждающиеся в развитии. В целях обеспечения функционирования ОЭЗ законом могут быть ограничены определенные виды деятельности на соответствующей территории, а также права резидентов данных зон.

Финансирование создания ОЭЗ осуществляется за счет средств бюджетов всех трех уровней. Резиденты ОЭЗ пользуются налоговыми льготами по НДС, НДПИ, налогу на прибыль организаций, налогу на имущество организаций, земельному налогу, страховым взносам. Эти льготы представляют собой

Плюс» ; постановление ФАС Северо-Западного округа от 28.02.2005 № А42-7738/03-23 по делу ФГУП «Государственный трест «Арктикуголь» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Договор о Шпицбергене (подписан в г. Париже 09.02.1920) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. IX. М., 1938. С. 53—61.

пониженные налоговые ставки или освобождения, часть льгот предусмотрена для отдельных ОЭЗ и позволяет учесть их экономическую специфику.

Для обеспечения эффективного развития отдельных сфер экономики, туризма, производства недостаточно принятия нормативных актов, необходимо создание более гибкой системы взаимодействия публичных и частных субъектов, предусматривающей возможности диалога, согласования интересов, выработки норм, правил и рекомендаций, учитывающих особенности той или иной ОЭЗ. Кроме того, необходимо определить соотношение правовых норм, содержащихся в публично-правовых соглашениях, заключаемых между органами публичной власти, и соглашениях, заключаемых Правительством РФ с управляющими компаниями ОЭЗ.

Территории опережающего развития (ТОР) имеют много общего с ОЭЗ, они также представляют собой часть территории субъекта РФ с особым режимом осуществления деятельности, создаются по решению Правительства РФ, с привлечением управляющей компании и присвоением статуса резидентов ТОР. Резиденты ТОР пользуются налоговыми льготами по налогу на прибыль организаций, НДС, НДПИ, имущественным налогам и страховым взносам.

Законодательство запрещает создание ТОР в границах ОЭЗ и включение ОЭЗ в состав ТОР¹³. Полагаем, что эта норма служит целям однозначного определения правового статуса резидентов данных особых территорий, препятствует смешению их правовых статусов, предотвращает злоупотребления налоговыми льготами и субсидиями.

В отличие от ОЭЗ, ТОР охватывает населенный пункт целиком и служит целям комплексного развития экономики и инфраструктуры конкретных публичных образований, в том числе моногородов. Аналогичные цели преследуют такие территории с особым статусом, как свободный порт Владивосток и Арктическая зона.

Правовой статус специальных административных районов (САР) во многом сходен со статусом ТОР и ОЭЗ, но во многом определяется также целями привлечения иностранных инвесторов и их регистрации в качестве участников САР, как правило, в форме международных компаний.

Для характеристики финансово-правового статуса ОЭЗ, ТОР, САР, Арктической зоны, свободного порта Владивосток имеют значение три основных фактора:

- 1) территория — часть территории субъекта РФ или совокупность территорий нескольких субъектов РФ;
- 2) резиденты — лица, зарегистрированные и осуществляющие определенную деятельность на данной территории;
- 3) правовое оформление — комплексное регулирование деятельности резидентов на определенной территории на основе федеральных законов, законов субъектов РФ, а также публично-правовых соглашений.

В субъектах РФ могут создаваться также игорные зоны — части территории России, предназначенные для осуществления деятельности по организации и проведению азартных игр. Управление игорными зонами, а также организацию взаимодействия с организаторами азартных игр и их объединениями осуществляют уполномоченные органы субъектов РФ. Посредством создания игорных

¹³ Федеральный закон «О территориях опережающего развития в Российской Федерации». Ст. 3 // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 26.

зон государство ограничивает правосубъектность организаторов азартных игр и осуществляет ее территориальную привязку.

ОЭЗ, ТОР, САР, игорные зоны и иные территории с особым статусом представляя собой интересные примеры реализации территориально обусловленной и территориально ограниченной правосубъектности внутри одного государства. Эта территориальная правосубъектность относится как к организациям, осуществляющим деятельность на особой территории, так и к самим территориям. В силу закона часть территории РФ приобретает особое правовое регулирование, а в управлении ею ключевые роли начинают играть уполномоченные органы и управляющие компании. Условием появления субъектов с новым статусом — резидентов (участников) ОЭЗ, ТОР, САР является особая территориальная правосубъектность, основанная на регистрации на определенной территории и подчинении императивным нормам, ограничивающим деятельность субъектов, а также предоставляющим им особые права (например, налоговые и иные льготы). В отличие от других правовых статусов, осуществляемых на всей территории России (например, таких как юридическое лицо, индивидуальный предприниматель), статус резидента особых территорий может быть реализован только в определенных границах. Кроме того, такой статус имеет срок действия — это срок, на который территории присваивается этот статус.

В законодательстве об ОЭЗ, о ТОР, САР говорится о том, что данные зоны, районы и территории «создаются», но непосредственно территория, на которой они расположены, уже существует в границах Российской Федерации, создается именно правовой режим осуществления деятельности на данной территории. Поскольку данные специальные территории лишены традиционных органов публичной власти, их правосубъектность реализуется через деятельность федеральных, региональных и местных органов власти, а также управляющих компаний и резидентов.

Очевидной является взаимосвязь между государственным устройством, административно-территориальным делением и финансово-правовой сферой — деление публично-правовых образований на уровни, разграничение полномочий между ними должны иметь ориентирами не только управленческие, но также и бюджетно-налоговые цели для обеспечения публичных полномочий соответствующими финансовыми ресурсами на всех уровнях власти. Особое место в распределении полномочий в настоящее время отводится соглашениям как одному из инструментов обеспечения согласованной деятельности публичных и частных лиц.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс : учебное пособие : в 2 т. — 7-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма ; Инфра-М, 2024. — Т. 2. — 928 с.
2. 2. Кутафин О. Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал российского права. — 2007. — № 1 (121). — С. 46—54.

Бюджетное право и процесс

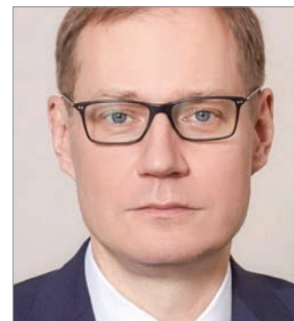
Системность бюджетного права

Аннотация. В статье рассматриваются бюджетное право Российской Федерации как подотрасль финансового права и его значимость в правовой системе России. Отмечается, что обеспечение системности правового регулирования бюджетной деятельности является одной из важных задач современной правовой политики.

Автором выделены и проанализированы такие признаки, свидетельствующие о системном характере бюджетного права, как наличие комплексного кодифицированного законодательства; влияние бюджетного права на формирование и развитие других отраслей права благодаря его тесной связи с конституционным законодательством; оперативность и адаптивность правового механизма регулирования бюджетных вопросов; определенный набор принципов, раскрывающих содержательную сторону бюджетного права и обеспечивающих целостность его институтов; историческая преемственность развития правовых механизмов в сфере бюджетного регулирования; ориентация бюджетно-правовых норм на достижение долгосрочных целей государственного управления; способность бюджетного права к формированию междисциплинарных правовых конструкций.

Таким образом, установлено, что бюджетное право в проявленной системности выступает не только правовым инструментом финансового устройства государства, но и важным фактором, способствующим устойчивости и целостности всей правовой системы России.

Ключевые слова: бюджетное право, системность права, кодификация, правовой институт, принципы бюджетной системы, бюджетные правоотношения



Роман Евгеньевич АРТЮХИН,
руководитель
Казначейства России,
доцент кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
budgetlaw@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.063-074

Roman Ye. ARTYUKHIN,

Head of the Federal Treasury of Russia,

Associate Professor of the Department of Financial Law

of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law)

budgetlaw@mail.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Consistency of Budget Law

Abstract. This article explores the key characteristics of budgetary law in the Russian Federation as a distinct sub-branch of financial law, as well as its significance within the broader legal system of the country. It highlights the

© Артюхин Р. Е., 2025

importance of ensuring systematic legal regulation of state budgetary activities as one of the central objectives of contemporary legal policy. The author identifies and analyses a number of features that underscore the systemic nature of budgetary law. These include the presence of comprehensive codified legislation; the operational flexibility and adaptability of the legal mechanisms governing budgetary relations; the existence of core principles that define the substantive content of budgetary law and ensure the unity of its institutions; the historical continuity in the development of legal frameworks regulating budgetary processes; the orientation of budgetary norms toward achieving long-term strategic goals of public governance; and the capacity of budgetary law to give rise to interdisciplinary legal constructs. It is concluded that, due to its systemic properties, budgetary law serves not only as a legal instrument for organizing the state's financial system but also as a significant factor contributing to the coherence and stability of the entire legal framework of the Russian Federation.

Keywords: Budgetary law, systemic nature of law, codification, legal institution, principles of the budget system, budgetary legal relations

Бюджетное право Российской Федерации как подотрасль финансового права является одним из крупных образований правовой системы Российской Федерации. Влияние бюджетного права на общественные отношения, связанные с реализацией государством и публично-правовыми образованиями своих конституционных обязанностей, настолько велико, что одной из задач правовой политики является обеспечение системности правового регулирования бюджетной деятельности государства. Эволюция бюджетного права происходила под влиянием как общеправовых, так и внутриотраслевых тенденций развития российского законодательства, что позволяет в настоящее время говорить о системности бюджетного права как о присущей ему характеристике.

Одним из ключевых признаков системности бюджетного права стала его кодификация. Наличие кодекса как нормативного правового акта значительно улучшило уровень правового регулирования бюджетной сферы государства, обеспечив согласованность и взаимоувязанность всей палитры бюджетно-правовых институтов. По мнению С. С. Алексеева, кодификация — «главный путь развития и совершенствования права, подъема его уровня, культуры и эффективности»¹.

Законодателем при кодификации бюджетного права была решена непростая задача представить в одном документе все аспекты бюджетной деятельности государства. Сложность задачи также была обусловлена тем, что в имперский и советский период развития Российского государства условий для кодификации бюджетного права не сформировалось, хотя этот вопрос исследователями косвенно затрагивался. Как отмечал в 1911 г. И. С. Плехан, «с кодификационной точки зрения наше сметное законодательство представляет ту характерную

¹ Алексеев С. С. Собрание сочинений : в 10 т. М. : Статут, 2010. Т. 3 : Проблемы теории права : курс лекций. С. 493.

особенность, что оно не только не объединено в отдельном уставе или положении, но даже и в разъединенном виде далеко не все вошло в Свод законов»².

Вместе с Налоговым кодексом РФ Бюджетный кодекс (оба приняты в 1998 г.) стал одним из системообразующих факторов государственного строительства, позволивших обеспечить единообразие применения финансовых норм на всей территории Российской Федерации всеми органами государственной власти и местного самоуправления³. В организации государственного хозяйства формирование и исполнение государственного бюджета имеет первостепенное значение.

Как отмечал М. И. Пискотин, выявление реального строения подотрасли «чрезвычайно важно для установления научно обоснованной системы законодательных актов, для систематизации нормативного материала»⁴. При формировании Кодекса была успешно решена, по сути, научная задача определения структуры подотрасли.

Содержание Бюджетного кодекса РФ подтверждает слова С. С. Алексеева, что при кодификации «упорядочение нормативного материала достигается в рамках особого, наиболее высокого вида правотворчества»⁵.

Получившая итоговое оформление структура Кодекса, в настоящее время включающая 3 части, 10 разделов и 40 глав, позволила наиболее полно и упорядоченно изложить все нормативные требования к содержанию бюджетной деятельности государства.

Важное место в структуре БК РФ занимает глоссарий, создающий возможность единообразного применения положений Кодекса всеми публично-правовыми образованиями. Дефинитивные нормы права по своей природе направлены на формирование понятийного единства в правоприменении.

Раскрытые по содержанию понятия как первичные лексические единицы норм права и правовых институтов прочно связывают их друг с другом, создавая гармоничное бюджетно-правовое пространство.

Статья 6 БК РФ, раскрывающая понятия и термины бюджетного законодательства, имеет не только служебный, но и концептуальный характер и успешно выполняет базовую задачу по структурированию как содержания Кодекса, так и самих правовых институтов. Здесь раскрыто содержание таких ключевых понятий, как «бюджет», «бюджетная система», «бюджетный процесс», «расходные обязательства».

Именно в ст. 6 БК РФ впервые в российском законодательстве было использовано понятие «публично-правовое образование», под которым стали пониматься Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования. В дальнейшем это фундаментальное понятие стало использоваться и в других отраслях права.

² Плехан И. С. Бюджетные законы. СПб. : Типография Л. В. Гутмана, 1911. С. III.

³ Позволим себе отметить, что, хотя Бюджетный кодекс был принят Государственной Думой на один день позднее Налогового кодекса, все-таки зарегистрирован он был первым под номером 145-ФЗ (следующий номер — 146-ФЗ — у Налогового кодекса).

⁴ Пискотин М. И. Советское бюджетное право. М. : Юрид. лит., 1971. С. 56.

⁵ Алексеев С. С. Указ. соч. С. 493.



Как отмечено М. В. Ворониным, «принципы права являются специальным юридическим основанием системности права»⁶. Аксиологическое значение принципов бюджетного права подчеркивалось в научной литературе⁷.

Уникальность бюджетно-правовых принципов состоит, как представляется, в том, что в 1998 г., в год принятия Бюджетного кодекса РФ, были впервые провозглашены принципы бюджетной системы, которые получили последующее закрепление в таких основополагающих актах, как Федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸. Более того, принцип единства публичной власти, предусмотренный Конституцией России, был имплементирован в бюджетное законодательство с начала действия Бюджетного кодекса, и конституционная поправка, закрепившая этот принцип, не потребовала по этой причине аналогичного изменения Бюджетного кодекса.

В принципах единства бюджетной системы, разграничения доходов, расходов между бюджетами бюджетной системы, самостоятельности бюджетов отражается конституционный принцип федерализма. Так, принцип разграничения доходов и расходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации вводит упорядоченное правило определения расходных обязательств исходя из конституционного разграничения полномочий между публично-правовыми образованиями. Предусмотренное им требование о необходимости исполнения расходных обязательств публично-правовых образований создает надежные бюджетно-правовые гарантии соблюдения конституционных прав граждан при планировании и исполнении расходов бюджетов.

По меткому выражению С. С. Алексеева, «принципы права характеризуют содержание права»⁹. В относительно небольшом количестве принципов законодателью удалось отразить основы бюджетного права, несмотря на его многогранность и объемность.

Одним из критериев системности является длительность исторического существования и устойчивость к изменениям внешней среды. Бюджетное право представляет собой традиционную сферу правотворчества, которая охватывает не только советский, но и имперский период развития.

⁶ Воронин М. В. Системность права в контексте ее оснований и проявлений: теоретико-правовой анализ // Ученые записки Казанского университета. 2014. Т. 156. Кн. 4. С. 26—34.

⁷ Колесникова Н. В. Аксиологический аспект правовой природы бюджетного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 1. С. 96—100.

⁸ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утрачивает силу с 01.01.2027 в связи с принятием Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 ; Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу с 01.01.2023 в связи с принятием Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁹ Алексеев С. С. Указ. соч. С. 100.

Одним из свидетельств системности бюджетного права является длительность существования и устойчивость во времени крупных правовых образований бюджетного права — институтов доходов бюджета, расходов бюджета, стадий бюджетного процесса, государственного финансового контроля, связанных с ключевым правовым и финансово-экономическим документом государства — бюджетом.

Указанные институты, зародившись вместе с бюджетным правом, претерпевали на протяжении своего развития содержательные изменения, но в целом обеспечили признание бюджетного права как подотрасли финансового права.

Ряд институтов бюджетного права, таких как кассовое устройство, отчетность по доходам и расходам государства, имеют более длительную историю, чем даже история представительных органов государства и связанного с ними современного понятия «бюджет» как закона, принимаемого законодательными представительными органами.

Соответственно, многие институты бюджетного права прошли длительный путь эволюции, их современный вид имеет глубокие корни, и понимание правил их функционирования возможно на основе исторического (можно сказать «генетического») анализа.

К числу исторических традиционных институтов бюджетного права относятся вопросы кассового устройства на основе принципа единства кассы. В самом названии принципа слово «касса» выглядит как рудиментарный термин, однако совершенно справедливо его наличие именно в таком классическом виде, поскольку основное содержание принципа было сформулировано в имперский период развития бюджетного права¹⁰. Конечно, форма реализации принципа может уточняться, однако главная его суть остается неизменной.

К числу терминов, унаследованных от предыдущих этапов развития, относится и такой, как «распорядитель бюджетных средств». Интересно, что распорядитель кредитов как предшественник распорядителя бюджетных средств был участником бюджетных правоотношений как в имперский¹¹, так и в советский период¹².

¹⁰ «Коренным правилом финансового хозяйства должно быть то, что: 1) никто не может хранить казенные деньги, если он не назначен на то от Министерства финансов; 2) кто имеет на руках государственные деньги, тот не имеет права самостоятельно расходовать их, а может только выдавать по предписанию распорядительных учреждений; 3) кто имеет право распоряжения деньгами, тот не может быть отчетным хранителем их» (Лебедев В. А. Финансовое право. М. : Статут, 2000. Т. 2 / под ред. А. Н. Козырина. С. 150).

¹¹ См.: Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений. П. 3 отделения IV // Правила и формы сметного, кассового и ревизионного порядка : сборник действующих узаконений, правил и форм, с дополнениями и изменениями по 1 января 1908 г. и циркулярными разъяснениями Министерства финансов и государственного контроля / сост. В. А. Сокович, Н. Н. Широков. СПб. : Издание Юридического кн. магазина Н. К. Мартынова, 1908. С. 22.

¹² Правила составления и исполнения государственного бюджета СССР (утв. приказом министра финансов СССР от 30.07.1974 № 180). П. 163 раздела 9.



Определенную эволюцию проделал используемый в настоящее время термин «бюджетная роспись». В имперский период под государственной росписью доходов и расходов понимался собственно бюджет государства, в советский период этот термин сохранился¹³.

Интересна эволюция терминов «казначейское исполнение бюджета» и «кассовое исполнение бюджета». В настоящее время оба этих термина используются исключительно в науке бюджетного права, но они присутствовали в более ранних редакциях Бюджетного кодекса.

Соотношение терминологического аппарата в доктрине бюджетного права и в бюджетном праве как отрасли дает основания полагать, что в развивающихся и затухающих фазах эволюции правовых институтов законодательство имеет возможность как вводить новые термины, так и исключать их. Однако наука бюджетного права, как и другие отрасли науки, обладая имманентным свойством системности, не исключает из своего научного аппарата ранее использовавшиеся термины, оставляя их в активном научном использовании. Это дает возможность законодателю на новом витке осмысления регулируемых общественных отношений обратиться к научной мысли, сохранившей и развившей понятийный аппарат.

Для современного российского права ценность системного взгляда науки тем более очевидна, что в XX в. дважды произошло не эволюционное, а радикальное изменение общественных отношений, связанных с обрушением ранее существовавшего и созданием нового правопорядка. В этих условиях цивилизационное значение правовой науки и науки бюджетного права в частности заключается в преемственности научных доктрин и научного понимания подходов к регулированию общественных отношений.

Системность развития бюджетного права как отрасли права проявляется в постоянной увязке бюджетно-правовых методов регулирования с документами стратегического планирования.

Уникальность бюджетного права заключается в наличии программных документов, предшествующих правовому регулированию. Концепции развития законодательства присутствуют и в других отраслях права, однако именно в бюджетном праве особое место занимает государственная бюджетная политика, определяющая направления развития бюджетного законодательства¹⁴.

В бюджетном праве как отрасли права имеются свойственные только ему и налоговому праву документы программного характера, определяющие содержание и целеполагание для инструментов бюджетно-правового регулирования. К таким уникальным документам первоначально относились Бюджетные послания Президента России (послания Президента России о бюджетной политике), которые принимались с 1998 по 2013 г. В бюджетных посланиях рассматривались итоги бюджетной политики и определялись первоочередные задачи

¹³ Правила составления и исполнения государственного бюджета СССР. П. 137 раздела 7.

¹⁴ См.: Научные концепции развития российского законодательства : монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М. : Норма, 2024.

бюджетной системы Российской Федерации и бюджетно-правовые методы их решения¹⁵.

После принятия Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹⁶ и издания указов Президента России о национальных целях развития необходимость в ежегодных бюджетных посланиях Президента России, очевидно, снизилась и норма из Бюджетного кодекса была законодателем исключена.

Вторым уникальным документом, формулирующим бюджетную политику и сопровождающим исключительно процесс бюджетно-правового регулирования, являются предусмотренные Бюджетным кодексом Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики¹⁷, ежегодно сопровождающие процесс принятия федерального закона о федеральном бюджете.

Третьим видом документов стратегического управления бюджетной деятельностью государства стали акты Правительства РФ, определявшие направления развития публичных финансов и бюджетной системы Российской Федерации на среднесрочный период¹⁸. Положительное их влияние на развитие бюджетного законодательства заключалось в том, что в них формулировались предстоящие новации, что давало возможность законодателю совместно с исполнительными органами власти выработать наиболее взвешенные и продуманные решения по изменению бюджетного законодательства.

Учитывая особый характер бюджетного права, в том числе как политически напряженного процесса выработки и реализации государственной стратегии во всех основных направлениях государственной политики, можно утверждать, что наличие такого рода стратегических документов позволяет как определить долгосрочные цели бюджетной политики, так и своевременно корректировать на регулярной основе законодательно установленный бюджетный инструментарий государственной политики исходя из изменяющихся условий.

М. В. Лушникова обоснованно отмечала, что «бюджетное право как подотрасль финансового права является системообразующим явлением, что обусловлено центральным положением бюджета в финансовой системе России»¹⁹.

Бюджетный кодекс целым рядом правовых институтов обеспечил формирование своего рода правовой матрицы для применения в отраслевом законодательстве. Такого рода требования к иным отраслям права, сформулированные

¹⁵ См., например: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014—2016 годах» // URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 13.06.2013).

¹⁶ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

¹⁷ См., например: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов (утв. Минфином России).

¹⁸ См., например: Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р) // СЗ РФ. 2014. № 2 (ч. II). Ст. 219; Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019—2024 годах (утв. распоряжением Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р) // СЗ РФ. 2019. № 6. Ст. 542.

¹⁹ Лушникова М. В. Финансовое право. Ярославль : ЯрГУ, 2013. С. 9.



в бюджетном праве, выделяют его особое положение в качестве системообразующего образования в правовой системе России.

К таким требованиям бюджетного законодательства, имплементируемым в иные отрасли права, можно отнести, на наш взгляд, несколько групп бюджетно-правовых норм, формирующих бюджетно-правовые институты, приводящие в итоге к образованию межотраслевых комплексных правовых институтов.

Во-первых, это нормы про бюджетные ассигнования, среди которых можно выделить нормы, посвященные предоставлению средств из бюджетов в форме субсидий. В бюджетно-правовых нормах содержатся прямые предписания, которые должны учитываться в отраслевом законодательстве. Например, п. 3 ст. 78 БК РФ установил, что нормативные правовые акты субъектов РФ, муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам, должны соответствовать общим требованиям, установленным Правительством РФ, и определять целый набор существенных условий для предоставления средств из бюджетов в форме субсидий.

Во-вторых, это нормы, регулирующие институт расходных обязательств. В бюджетном праве сформулированы общие требования к возникновению расходных обязательств (ст. 84—86 Бюджетного кодекса) всех публично-правовых образований, подлежащих исполнению за счет средств соответствующего бюджета. Отраслевое законодательство, следуя предписаниям Бюджетного кодекса, формирует нормы, регулирующие полномочия органов публичной власти в строгом соответствии с установленными предметами ведения публично-правовых образований, что создает условия для включения сформированных отраслевых расходных обязательств в реестр расходных обязательств (согласно ст. 87 БК РФ) и последующего формирования бюджетных ассигнований. Например, расходные обязательства как межотраслевые правовые образования упомянуты в ст. 10 Федерального закона от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах»²⁰, в ст. 38 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»²¹.

В-третьих, собственно материальные нормы бюджетного права, регулирующие бюджетное устройство, нашедшие свое отражение в двух ключевых для государственного устройства в настоящее время законах — Федеральном законе от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»²² (ст. 65, 66, 68, 73) и Федеральном законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»²³ (ст. 58). Исходя из положений Бюджетного кодекса РФ о бюджетном устройстве, к числу признаков публично-правовых образований указанными законами отнесено наличие собственного бюджета, казначейское обслуживание исполнения бюджетов, обязательность наличия финансового органа, представление бюджетной отчетности и другие бюджетно-правовые аспекты деятельности.

²⁰ СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168.

²¹ СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

²² СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

²³ СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

Особенно показательным является наличие в бюджетном законодательстве норм, являющихся по своей природе конституционно-правовыми. К ним, в частности, можно отнести нормы главы, посвященной рассмотрению и принятию законодательным (представительным) органом Российской Федерации федерального закона о федеральном бюджете. В законодательной практике нет ни одного другого закона, который бы регулировал подробно парламентскую процедуру принятия закона. Включение в Бюджетный кодекс норм, посвященных работе парламента, представляется обоснованным именно с точки зрения системного регулирования всех стадий бюджетного процесса, которые неразрывно связаны друг с другом и имеют общий предмет — федеральный бюджет. Аналогичный правовой прием используется в законодательных актах субъектов РФ по вопросам бюджетного процесса.

Одним из показателей эффективности правового регулирования является правоприменение.

Правовое регулирование без анализа правоприменения может привести к переходу общественных отношений в неправовое положение, когда действия уполномоченных органов могут получить критическую оценку со стороны управомоченных контрольных государственных органов.

Бюджетные отношения как часть системы государственного управления и контроля в финансово-бюджетной сфере не предполагают областей, не урегулированных нормами бюджетного права.

В то же время динамично меняющиеся условия деятельности органов публичной власти требуют гибкого реагирования и принятия решений по аккумулярованию финансовых ресурсов на приоритетных направлениях, что, несомненно, влияет и на собственно бюджетно-правовое регулирование, предъявляя к нему требования оперативности и своевременности.

В этих условиях бюджетное законодательство предусматривает несколько правовых инструментов реагирования, исходя из особенностей предмета правового регулирования.

Во-первых, это ежегодно принимаемые законы о бюджете, которые предусматривают необходимые объемы бюджетных ассигнований на все направления проводимой государственной политики и принятые расходные обязательства.

Во-вторых, это правовое регулирование Бюджетным кодексом внесения изменений в закон о бюджете. Помимо ускоренной процедуры рассмотрения закона о внесении изменений в закон о бюджете, этот инструмент дает возможность парламенту своевременно давать оценку основаниям внесения изменений и понимать причины уточнения первоначально предусмотренных бюджетных ассигнований.

В-третьих, это наличие отчетной стадии бюджетного процесса и принимаемого ежегодно закона об исполнении бюджета. Частью отчетной стадии бюджетного процесса являются проведение Счетной палатой РФ (контрольно-счетными органами) внешней проверки отчета об исполнении бюджета и подготовка итогового заключения на отчет об исполнении бюджета. Наличие закона об исполнении бюджета и заключения на него органа внешнего публичного финансового контроля дает возможность законодателю рассмотреть не только результаты исполнения бюджета, но и имеющиеся предложения по совершенствованию правового регулирования бюджетного процесса.



В-четвертых, новым правовым механизмом оперативного правового регулирования бюджетных отношений для всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации стал ежегодно принимаемый в последние годы закон об особенностях исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации²⁴. Нормы указанного закона, формирующие своевременные и действенные особенности правового регулирования исполнения бюджетов на временной основе, позволяют наиболее эффективно достигать целей государственной бюджетной политики.

Для бюджетного права характерно наличие значительного числа норм, описывающих структуру тех или иных правовых институтов. Особенность таких норм — перечисление составных элементов, формирующих более крупные образования, при этом происходит последовательное логическое раскрытие правового института от более общих понятий к более детальным и конкретным нормам. Такой юридико-технический прием использован, например, при описании доходов бюджета, видов бюджетных ассигнований, регулировании бюджетной классификации Российской Федерации.

Структурированность и упорядоченность описания дает правоприменителю четкое понимание содержания и характеристик бюджетно-правовых институтов.

Отдельно стоит отметить возможность успешной цифровизации бюджетных правоотношений вследствие их структурированности и ясной процессуальной последовательности действий на отдельных стадиях бюджетного процесса. Особую роль здесь играет акт Правительства РФ²⁵, регулирующий порядок исполнения федерального бюджета, который устанавливает конкретные требования к администраторам бюджетных средств по совершению тех или иных бюджетных процедур (сроки доведения бюджетных данных, сроки проведения конкурсных процедур, сроки принятия бюджетных обязательств, ответственность за несоблюдение сроков).

Особенностью бюджетного права является то, что в него включаются как нормы федерального бюджетного законодательства, так и бюджетно-правовые нормы, содержащиеся в законодательных и нормативных правовых актах субъектов РФ и муниципальных образований.

В связи с этим важно обеспечить соподчиненность и согласованность норм федерального, регионального и муниципального уровней правового регулирования, которые достигаются несколькими правовыми средствами. Как отметила О. В. Болтинова, «правовая регламентация связей между элементами» является одним из юридических признаков системы²⁶.

²⁴ См., например: Федеральный закон от 29.10.2024 № 367-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2025 году» // СЗ РФ. 2024. № 45. Ст. 6698.

²⁵ Положение о мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета (утв. постановлением Правительства РФ от 09.12.2017 № 1496) // СЗ РФ. 2017. № 51. Ст. 7807.

²⁶ Болтинова А. В. Системность в налоговом и бюджетном праве Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7. С. 57—67.

Во-первых, федеральные нормы содержат отсылку на виды нормативных актов, подлежащих принятию на региональном и муниципальном уровне с учетом общих положений федерального бюджетного законодательства (например, правила санкционирования, правила учета бюджетных и денежных обязательств в соответствии с п. 5 ст. 219 БК РФ).

Во-вторых, бюджетное законодательство стало предоставлять право Правительству РФ (Минфину России, Казначейству России) устанавливать общие требования к нормативным правовым актам регионального и местного уровня²⁷.

В-третьих, правовым инструментом обеспечения согласованности норм права стали принимаемые федеральные стандарты, которые сразу подлежат применению всеми уровнями публичной власти (например, федеральные стандарты внутреннего финансового аудита в соответствии с п. 5 ст. 160.2-1 БК РФ, федеральные стандарты внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в соответствии с п. 3 ст. 269.2 БК РФ).

Отметим, что за современный период развития бюджетного права в нем появилось несколько крупных правовых институтов (например, казначейское сопровождение, система казначейских платежей, казначейский мониторинг). При этом бюджетное законодательство, благодаря своему кодифицированному характеру, стало своего рода центром притяжения для отдельных институтов, носящих по своей природе преимущественно финансово-правовой, а не бюджетно-правовой характер. Включение в Бюджетный кодекс финансово-правовых по своей сути норм права, которые при этом становятся комплексно связанными с институтами бюджетного права, создает комплексный характер правового регулирования, который позволяет избегать противоречий в случае правового регулирования этих институтов отдельными законодательными актами. В частности, институт казначейского сопровождения значительно расширил предмет бюджетно-правового регулирования вопросов финансовой деятельности юридических лиц, являющихся исполнителями по государственным контрактам или получателями бюджетных субсидий.

Итоговым критерием эффективности и результативности бюджетно-правовых подходов к регулированию бюджетной деятельности государства вследствие отмеченных характеристик системности являются результаты финансовой деятельности государства и публично-правовых образований, позволившие успешно решить сложные, в том числе антикризисные, задачи бюджетной политики по проведению международных мероприятий (зимней Олимпиады 2014 г., чемпионата мира по футболу в 2018 г.), по противодействию распространению

²⁷ Постановление Правительства РФ от 25.10.2023 № 1782 «Об утверждении общих требований к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление из бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг и проведение отборов получателей указанных субсидий, в том числе грантов в форме субсидий» // СЗ РФ. 2023. № 46. Ст. 8245 ; приказ Казначейства России от 01.04.2020 № 14н «Об Общих требованиях к порядку открытия и ведения лицевого счета» (зарегистрир. в Минюсте России 07.05.2020 № 58279).



коронавирусной инфекции, по противодействию санкционным ограничениям, реализации федеральных конституционных законов о принятии в Российскую Федерацию новых субъектов РФ.

Проведенный анализ позволяет наряду с ранее отмеченными в научной литературе выделить также следующие характеристики системности бюджетного права: кодификация бюджетного права:

- системообразующее влияние бюджетного права на другие отрасли права вследствие его конституционно-правовой основы;
- гибкость и оперативность правового регулирования бюджетных отношений, основным инструментом которого является ежегодный закон о бюджете;
- наличие принципов бюджетного права, характеризующих «содержание права»²⁸ и неразрывно связывающих все бюджетно-правовые институты;
- преемственность правовых институтов на разных этапах эволюционного развития российского бюджетного права;
- направленность бюджетно-правовых институтов на решение стратегических задач развития государства;
- системообразующая способность бюджетного права формировать комплексные межотраслевые правовые институты.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеев С. С.* Собрание сочинений : в 10 т. — М. : Статут, 2010. — Т. 3 : Проблемы теории права : курс лекций. — 780 с.
2. *Болтинова А. В.* Системность в налоговом и бюджетном праве Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 7. — С. 57—67.
3. *Воронин М. В.* Системность права в контексте ее оснований и проявлений: теоретико-правовой анализ // Ученые записки Казанского университета. — 2014. — Т. 156. — Кн. 4. — С. 26—34.
4. *Колесникова Н. В.* Аксиологический аспект правовой природы бюджетного законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2017. — № 1. — С. 96—100.
5. *Лебедев В. А.* Финансовое право. — М. : Статут, 2000. — Т. 2 / под ред. А. Н. Козырина. — 458 с.
6. *Лушникова М. В.* Финансовое право. — Ярославль : ЯрГУ, 2013. — 108 с.
7. Научные концепции развития российского законодательства : монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова ; ИЗИСП при Правительстве РФ. — М. : Норма, 2024. — 536 с.
8. *Пискотин М. И.* Советское бюджетное право. — М. : Юрид. лит., 1971. — 312 с.
9. *Плехан И. С.* Бюджетные законы. — СПб. : Типография Л. Гутмана, 1911. — 565 с.

²⁸ *Алексеев С. С.* Указ. соч. С. 100.

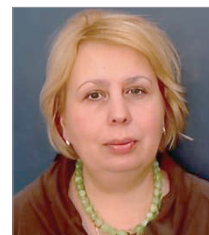
Актуальные вопросы бюджетного контроля в Российской Федерации в условиях цифровизации¹

Аннотация. В условиях санкционного давления и дефицита бюджета РФ особую значимость приобретает контроль за целевым использованием бюджетных средств. Финансовый контроль, особенно в его бюджетной составляющей, становится ключевым инструментом предупреждения и противодействия финансовым нарушениям. В статье рассмотрены вопросы правового регулирования новых форм финансового контроля, таких как казначейское сопровождение и казначейский мониторинг (включая последние изменения, внесенные в Бюджетный кодекс РФ), основания и условия применения мер реагирования Федерального казначейства.

В рамках исследования поднят вопрос о дальнейшем совершенствовании инструментов бюджетного контроля в условиях цифровой трансформации и внедрения цифрового рубля в бюджетные правоотношения.

Ключевые слова: финансовый контроль, бюджетный контроль, федеральный бюджет, казначейское сопровождение, казначейский мониторинг, бюджетные риски, Федеральное казначейство, нарушение бюджетного законодательства, меры реагирования, целевое использование бюджетных средств, цифровой рубль

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.075-082



**Ольга Викторовна
БОЛТИНОВА,**

профессор кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор,
почетный
работник высшего
профессионального
образования РФ
o.boltinova@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9



**Алексей
Александрович
СОРОКИН,**

старший преподаватель
кафедры финансового
права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
aasorokin@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

¹ Статья подготовлена в рамках программы «Приоритет-2030».

Ol'ga V. BOLTINOVA,

*Professor of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor,
Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation*

o.boltinova@mail.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Alexey A. SOROKIN,

*Senior Lecturer of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law)*

aasorokin@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Current Issues of Budget Control in the Russian Federation in the Context of Digitalization

Abstract. *In the conditions of sanctions pressure and budget deficit of the Russian Federation, control over the purposeful use of budgetary funds acquires special significance. Financial control, especially in its budgetary component, becomes a key tool for preventing and counteracting financial violations.*

The article considers the issues of legal regulation of new forms of financial control, such as treasury support and treasury monitoring. (including recent amendments to the Budget Code of the Russian Federation), grounds and conditions of application of the Federal Treasury's response measures.

Within the research the issue of further improvement of budgetary control tools in the conditions of digital transformation and introduction of the digital ruble in budgetary legal relations.

Keywords: *financial control, budget control, federal budget, treasury support, treasury monitoring, budget risks, Federal Treasury, violation of budget legislation, response measures, targeted use of budget funds, digital ruble*

Современные вызовы для Российской Федерации, в том числе в сфере финансов, продолжающееся санкционное давление, дефицит консолидированного бюджета в последние годы поднимают вопрос о надлежащем использовании бюджетных денежных средств и об отсутствии финансовых нарушений в бюджетной сфере как об одной из ключевых областей внимания государства.

Активное развитие информационных технологий позволяет государственным органом осуществлять контроль в режиме реального времени за различными операциями, в том числе в области финансовых правоотношений.

Все это подтверждает важность осуществления финансового контроля с учетом развития новых технологий, так как с его помощью возможно предотвратить и предупредить нарушения финансового законодательства.

Финансовый контроль является одним из ключевых механизмов государственного контроля любого государства. В доктрине финансовый контроль может рассматриваться в двух аспектах: с правовой точки зрения это регламентированная деятельность уполномоченных органов и иных лиц за соблюдением финансового законодательства, с экономической — способ управления финансами, направленный на эффективное использования последних².

С помощью финансового контроля государство осуществляет одно из направлений своей деятельности, связанной с государственным управлением, а также с экономической функцией, направленной на контроль за формированием, перераспределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств для целей функционирования государства и муниципальных образований.

В финансово-правовой науке существует множество классификаций финансового контроля. Так, в зависимости от содержания финансовый контроль принято делить на бюджетный, налоговый, валютный, контроль на рынке ценных бумаг, банковский и страховой надзор. В зависимости от времени проведения контроль принято делить на предварительный, текущий и последующий³.

Стоит отметить, что в науке существует дискуссия о возможности выделения такого вида контроля, как текущий, так как, по мнению ряда ученых, данный контроль по своей сути относится к предварительному⁴. Причем законодательно ранее в ст. 265 БК РФ также выделялся указанный вид контроля (текущий), однако впоследствии данная формулировка была исключена из этой статьи Кодекса.

Предлагаем вернуться к вопросу выделения такого вида контроля, как текущий, после рассмотрения таких достаточно новых для финансового права инструментов контроля, как казначейское сопровождение и казначейский мониторинг.

Как было указано ранее, финансовый контроль принято классифицировать по разным основаниям, в том числе по содержанию. Безусловно, одним из центральных институтов подотрасли финансового контроля является институт бюджетного контроля. Он имеет особое значение, поскольку охватывает вопросы эффективного целевого использования бюджетных средств, исполнения бюджета как основного централизованного фонда денежных средств соответствующего публично-правового образования⁵.

Более того, роль бюджетного контроля в условиях рыночных отношений усиливается, так как правовое регулирование охватывает финансовую деятельность не только государства и муниципальных образований, но и частных лиц.

² Грачева Е. Ю., Болтинова О. В. Правовое регулирование финансового контроля. Виды, формы и методы финансового контроля и надзора : учебник для магистратуры / отв. ред. Е. Ю. Грачева. 2-е изд., доп. М. : Норма ; Инфра-М, 2022. С. 15.

³ Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2023.

⁴ Лукьянчикова С. А. Государственный финансовый контроль: ретроспективный анализ, понятие, виды, проблемы развития // Вестник экономики, управления и права. 2019. № 3 (48).

⁵ Болтинова О. В. Бюджетное право : учебное пособие для магистратуры. 4-е изд., пересмотр. М. : Норма ; Инфра-М, 2023. С. 117.



Данный вывод подтверждается имплементацией в Бюджетный кодекс РФ главы 24.4 «Казначейское сопровождение»⁶.

Согласно п. 1 ст. 242.23 БК РФ, казначейскому сопровождению подлежат денежные средства, предоставляемые с целью исполнения обязательств, в том числе по заключенным государственным контрактам о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг; контрактам (договорам) о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг, источником финансового обеспечения по которым являются средства, предоставленные в рамках исполнения государственных контрактов.

Таким образом, в бюджетных правоотношениях, в том числе в отношениях, связанных с бюджетным контролем, появляются новые участники — участники бюджетного сопровождения, к которым, согласно ст. 6 БК РФ, относятся организации, индивидуальные предприниматели и физические лица без статуса индивидуального предпринимателя.

Целью введения нового инструмента бюджетного контроля является стремление государства обеспечить эффективное использование бюджетных денежных средств, предоставляемых на основании контрактов (договоров), в соответствии с целями их предоставления, что направлено на защиту от риска возможных недобросовестных действий со стороны поставщиков (подрядчиков, исполнителей)⁷.

Справедливо отмечают В. В. Кикавец и Ю. К. Цареградская, что использование казначейского сопровождения обеспечивает надлежащий и всесторонний контроль эффективности расхода бюджетных средств.

Помимо осуществления казначейского сопровождения, у Федерального казначейства в 2017 г. впервые появились новые полномочия, связанные с осуществлением бюджетного мониторинга. Правовой базой на момент введения пилотного проекта являлись распоряжение Правительства РФ от 14.07.2017 № 1502-р⁸ и приказ Минфина России от 30.06.2017 № 500⁹.

Как считает И. В. Петрова, правовая природа бюджетного мониторинга заключается в сборе и анализе информации об использовании бюджетных средств, выделенных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основании правовых механизмов¹⁰.

⁶ Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Российская газета. 12.08.1998. № 153—154 ; 05.07.2021. № 145.

⁷ Письмо Минфина России от 14.12.2023 № 02-17-09/121366 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 14.07.2017 № 1502-р «О казначейском сопровождении средств, получаемых на основании отдельных государственных контрактов, договоров (соглашений), а также контрактов (договоров), заключаемых в рамках их исполнения» // СЗ РФ. 2017. № 30. Ст. 4694.

⁹ Приказ Минфина России от 30.06.2017 № 500 «Об утверждении документов, предусмотренных распоряжением Правительства Российской Федерации о казначейском сопровождении средств, получаемых на основании отдельных государственных контрактов, договоров (соглашений), а также контрактов (договоров), заключаемых в рамках их исполнения» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ *Петрова И. В.* Финансовые инструменты и бюджетный мониторинг: гармонизация публичных и частных интересов в условиях цифровизации экономики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9.

Следовательно, основной целью казначейского мониторинга является снижение уровня бюджетных рисков, связанных в том числе с нецелевым, неэффективным расходованием средств федерального бюджета. Указанные риски классифицируют¹¹:

- 1) на риски, связанные с нарушением бюджетного законодательства;
- 2) риски, связанные с возникновением событий, негативно влияющих на разные аспекты бюджетных правоотношений (например, эффективное использование денежных средств, предоставление бухгалтерской или бюджетной отчетности);
- 3) риски, связанные с дополнительными расходами федерального бюджета.

Помимо решения задач, связанных с управлением вышеуказанными рисками, казначейский мониторинг позволяет в рамках межведомственного взаимодействия с Федеральной службой по финансовому мониторингу, Министерством внутренних дел РФ, Счетной палатой России и другими органами государственной власти решать более комплексную задачу, связанную с противодействием незаконным финансовым операциям.

Одним из дальнейших этапов развития нового инструмента бюджетного контроля стал 2021 г., когда соответствующие нормы были включены в БК РФ (ст. 242.13-1 «Бюджетный мониторинг в системе казначейских платежей»). Как следует из пояснительной записки к законопроекту № 1100181-7, новые нормы направлены на закрепление на законодательном уровне недопущения финансовых нарушений участниками казначейского сопровождения¹².

Стоит отметить, что юридическая техника новой нормы вызвала определенную дискуссию в науке, так как «бюджетный мониторинг» фактически сводился к деятельности Федерального казначейства по осуществлению казначейского сопровождения, а не всего казначейского обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. В связи с этим в 2025 г. наименование ст. 242.13-1 БК РФ было изменено. Новое ее название «Казначейский мониторинг»¹³, по нашему мнению, наиболее полно отражает сущность указанного инструмента.

¹¹ Регламент взаимодействия при осуществлении Федеральным казначейством бюджетного мониторинга и казначейского сопровождения средств, предоставляемых из федерального бюджета (утв. Казначейством России 14.11.2018 № 07-04-30/2) // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Проект федерального закона № 1100181-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 4 статьи 242.17 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=prj&n=190616#karytsu80pkpvnwo> (дата обращения: 07.04.2025).

¹³ Федеральный закон от 21.04.2025 № 84-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статьи 14 и 15 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2025 году» // СЗ РФ. 2025. № 17. Ст. 2113.



Предметом казначейского мониторинга являются различного рода операции, совершаемые участниками казначейского сопровождения в системе казначейских платежей.

Министерство финансов России для целей предупреждения нарушений финансового законодательства в рамках казначейского мониторинга разработало порядок формирования и ведения классификатора признаков финансовых нарушений участников казначейского сопровождения¹⁴. Данные признаки направлены на выявление рисков:

- неисполнения или ненадлежащего исполнения государственного (муниципального) контракта;
- образования неиспользованных остатков субсидии;
- принятия обязательств сверх лимитов бюджетных обязательств.

Особенностью проведения казначейского мониторинга является его осуществление в режиме реального времени на постоянной основе, что обеспечивается при помощи развитых государственных информационных систем и ресурсов, таких как Государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее — ГИС «Электронный бюджет»), Единый государственный реестр юридических лиц (далее — ЕГРЮЛ), Реестр дисквалифицированных лиц, Единая информационная система в сфере закупок, Реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и Реестр недобросовестных подрядных организаций.

Стоит согласиться с мнением Р. Е. Артюхина, что система бюджетного мониторинга является важным механизмом в системе государственного управления и способствует предотвращению финансовых нарушений при использовании целевых средств участниками казначейского сопровождения. При этом Федеральное казначейство наделено полномочиями по применению мер реагирования, которые классифицируются на следующие виды¹⁵:

- 1) блокирующие (отказ в открытии лицевого счета, запрет на осуществление операций на лицевом счете, отказ в осуществлении операций на лицевом счете);
- 2) приостанавливающие (приостановление открытия лицевого счета, приостановление проведения операций на лицевом счете);
- 3) информационные (предупреждение (информирование)).

Условия и основания применения мер реагирования Федеральным казначейством указаны в п. 3, 6, 7, 10, 11 ст. 242.13-1 БК РФ.

В вышеназванных нормах, выделяют разные основания для применения мер. Например, если юридическое лицо зарегистрировано на территории государства,

¹⁴ Приказ Минфина России от 01.12.2021 № 203н «Об утверждении Порядка формирования и ведения классификатора признаков финансовых нарушений участников казначейского сопровождения» (зарегистрир. в Минюсте России 29.12.2021 № 66667) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг : монография / Р. Е. Артюхин, А. Ю. Демидов, В. М. Карпенко [и др.] М. : Юриспруденция, 2024.

которое включено в приказ Минфина России от 05.06.2023 № 86н¹⁶, то ему будет отказано в открытии лицевого счета.

Приостановление операций по лицевому счету применяется, если в реестре дисквалифицированных лиц есть информация в отношении единоличного исполнительного органа организации (п. 7 ст. 242.13-1 БК РФ).

Основанием для применения запрета на осуществление операций является в том числе наличие решения Росфинмониторинга о блокировке денежных средств лица — участника казначейского сопровождения (п. 10 ст. 242.13-1 БК РФ).

В осуществлении операций по лицевому счету будет отказано, если в отношении участника казначейского сопровождения есть информация об участии в экстремистской или террористической деятельности (п. 11 ст. 242.13-1 БК РФ).

Кроме того, Федеральное казначейство осуществляет меры реагирования при выявлении признаков финансовых нарушений, указанных в приказе Минфина России от 01.12.2021 № 203н (п. 3 ст. 242.13-1 БК РФ). При наличии недостоверных сведений в ЕГРЮЛ в отношении сведений о единоличном исполнительном органе юридического лица выносится предупреждение организации. При наличии информации о признании юридического лица — участника казначейского сопровождения банкротом у данного лица приостанавливаются операции на лицевом счете.

В связи с изложенным можно сделать вывод, что казначейский мониторинг в системе бюджетного контроля является важным инструментом финансового контроля, который превентивно влияет на потенциальные нарушения и позволяет минимизировать потери федерального бюджета путем управления бюджетными рисками.

Безусловно, введение нового инструмента (казначейского мониторинга) в системе бюджетного контроля позволяет обоснованно утверждать о наличии такого вида финансового контроля, как текущий. К указанному выводу можно прийти на основании того, что казначейский мониторинг применяется в режиме реального времени, что подтверждает справедливость его отнесения к текущему финансовому контролю.

Безусловно, одним из драйверов развития новых форм финансового контроля, и в первую очередь казначейского мониторинга, является наличие развитой информационной инфраструктуры в Российской Федерации (наличие специализированных государственных информационных ресурсов и систем). Указанное свидетельствует о высоком уровне информатизации государства и финансового контроля, что, в свою очередь, говорит о высоком уровне развития государственных институтов в России.

Вместе с тем новым вызовом как для казначейского сопровождения, так и для казначейского мониторинга является постепенное внедрение цифрового рубля в систему казначейских платежей. Так, в частности, Правительство РФ начиная с

¹⁶ Приказ Минфина России от 05.06.2023 № 86н «Об утверждении Перечня государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны)» (зарегистрир. в Минюсте России 15.06.2023 № 73846) // СПС «КонсультантПлюс».



01.01.2026 предлагает осуществлять расходы федерального бюджета с использованием цифрового рубля без каких-либо ограничений¹⁷.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Болтинова О. В.* Бюджетное право : учебное пособие для магистратуры / О. В. Болтинова. — 4-е изд., пересмотр. — М. : Норма ; Инфра-М, 2023.
2. *Грачева Е. Ю., Болтинова О. В.* Правовое регулирование финансового контроля. Виды, формы и методы финансового контроля и надзора : учебник для магистратуры / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — 2-е изд., доп. — М. : Норма ; Инфра-М, 2022.
3. Казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг : монография / Р. Е. Артюхин, А. Ю. Демидов, В. М. Карпенко [и др.]. — М. : Юриспруденция, 2024. — 240 с.
4. *Лукьянчикова С. А.* Государственный финансовый контроль: ретроспективный анализ, понятие, виды, проблемы развития // Вестник экономики, управления и права. — 2019. — № 3 (48).
5. *Петрова И. В.* Финансовые инструменты и бюджетный мониторинг: гармонизация публичных и частных интересов в условиях цифровизации экономики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 9.
6. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2023. — 624 с.

¹⁷ Проект федерального закона № 924067-8 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=prj&n=258119#dksytsuy7vdizx8c> (дата обращения: 22.05.2025).

Налоговые расходы бюджета в структуре бюджетов бюджетной системы: особенности правового регулирования

Аннотация. Поставлена цель проанализировать развитие концепции налоговых расходов в зарубежных странах и в России, а также определить правовую природу данных расходов и их соотношение с налоговыми льготами. Несмотря на то, что не сложилось единого мнения относительно признаков налоговых расходов, зарубежная и отечественная наука рассматривает налоговые расходы и налоговые льготы как нетождественные понятия, указывая на критерии, их разделяющие. В этой связи уместно говорить о легальном закреплении налоговых расходов в бюджетном законодательстве с указанием характерных признаков. Автор приходит к выводу о том, что: а) налоговые расходы являются более широким понятием, чем налоговые льготы, при этом не каждая налоговая льгота является налоговым расходом; б) целесообразно в бюджетное законодательство включить дефиницию «выпадающие налоговые доходы» и определить более эквивалентное понятие для налоговых льгот.

Ключевые слова: налоговые расходы, налоговые льготы, преференции, бюджет, выпадающие доходы, финансовое право



**Юлия Константиновна
ЦАРЕГРАДСКАЯ,**
профессор кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
доцент
ukmsal@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.083-091

Iuliia K. TSAREGRADSKAYA,

Professor of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Associate Professor
ukmsal@mail.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Tax Expenditures of the Budget in the Structure of the Budget System Budgets: Features of Legal Regulation

Abstract. Taking into account the development of the concept of tax expenditures, it is proposed to analyze its development in foreign countries and Russia, as well as to determine the legal nature of these expenditures and their relationship to tax benefits. Despite the fact that there is no consensus on the signs of tax expenditures, foreign and domestic science consider tax expenditures and tax benefits as not identical concepts, pointing to the criteria separating them. In this regard, it is appropriate to talk about the legal consolidation of the term “tax expenditures” in budget legislation and the identification of characteristic features. The author comes to the conclusion

© Цареградская Ю. К., 2025

that: a) tax expenditures are a broader concept than tax benefits, and also not every tax benefit is a tax expense; b) it is advisable to include the definition of "shortfall in tax revenues" in budget legislation with a definition that would be more equivalent to the concept of tax benefits.

Keywords: *Tax expenses, tax benefits, preferences, budget, shortfall in income, financial law*

В настоящее время одной из актуальных проблем бюджетного и налогового права является реализация концепции налоговых расходов, оказывающей влияние на бюджетно-налоговую политику государства. Особая значимость данной концепции проявляется в условиях экономического кризиса, поскольку, с одной стороны, государство стимулирует налогоплательщиков, а с другой — бюджет не дополучает определенную сумму денежных средств из-за предоставления налоговых льгот.

Общепризнано, что концепцию налоговых расходов начали разрабатывать в Германии и США, обозначив наличие выпадающих доходов бюджета в результате предоставления налоговых льгот. В 1950-е гг. в Германии начинается обоснование эквивалентности налоговых преференций и государственных субсидий, формируются отчеты с данными о них, появляется термин «налоговые субсидии»¹.

В США концепция налоговых расходов также получила развитие, и в 1967 г. в теорию и практику экономических отношений был введен термин «налоговые расходы», предложенный американским ученым С. Сюрреем, занимавшим на то время должность помощника министра финансов по налоговой политике. В 1970-е гг. данная концепция была апробирована на практике, так как использовалась в рамках бюджетного процесса Конгрессом США. В Америке концепция налоговых расходов была закреплена законодательно, что предполагало одновременно при утверждении бюджета рассматривать и отчет о целесообразности применения налоговых расходов².

На уровне международных организаций достаточно давно сложилось понимание концепции налоговых расходов и ее трактовки. В частности, ОЭСР закрепляет условия отнесения положений налогового законодательства к налоговым расходам, которые заключаются в следующем: а) устанавливается определенное исключение из общих правил; б) представляется возможность формулировки расходной программы, направленной на достижение установления исключений из общих правил³.

Согласно Руководству ОЭСР, под налоговыми расходами следует понимать перемещение общественных ресурсов за счет уменьшения налоговых обязательств относительно их базовой структуры, заменяющее обычное расходование бюджетных средств.

¹ Tax Expenditures in OECD Countries. OECD Publishing, 2010. P. 17—20.

² Stanley S. Surrey & Paul R. McDaniel. The Tax expenditure concept: current developments and emerging issues. 20 B.C.L. 1979. P. 227.

³ Best Practice Guidelines — off Budget and Tax Expenditures. OECD. 2004. P. 10.

В рамках МВФ также было сформулировано понятие «налоговые расходы», где за основу теоретического осмысления был взят опыт Германии, США и других стран. С учетом этого МВФ предлагает под налоговыми расходами понимать льготы/освобождения, привязанные к стандартной структуре налоговых платежей и уменьшающие государственные доходы⁴.

В отечественной науке и практике бюджетных отношений концепция налоговых расходов получила развитие не так давно, в первую очередь в трудах экономистов, которые анализируют ее сущность и имплементацию в отечественный бюджетный процесс.

Изначально постановка данной проблемы в России в качестве научной была обозначена в 2004 г., когда экономистами было представлено сообщение в форме доклада об оценке объемов налоговых расходов по некоторым налогам: на прибыль, на доходы физических лиц, НДС и на имущество предприятий за прошедшие 10 лет. В нем отмечалось, что в отечественной практике налоговых и бюджетных отношений отсутствует учет налоговых расходов, в связи с чем предлагалось осмыслить необходимость консолидации подобной информации⁵.

Считается, что озвученные идеи послужили базой для дальнейшей научной проработки концепции налоговых расходов, позволив сформулировать различное понимание данной категории и ее природы.

В настоящее время, продолжая критическое осмысление налоговых расходов с экономической точки зрения, М. Р. Пинская и Е. Н. Максимова определяют их в качестве выпадающих налоговых доходов бюджетов в связи с применением льгот по налоговым платежам⁶. Сходной позиции придерживаются Е. Н. Орлова и С. С. Быков, указывая, что налоговые расходы являются упущенными налоговыми доходами⁷, а О. В. Богачева ее конкретизирует, понимая налоговые расходы в качестве упущенных бюджетных доходов, связанных с применением налоговых преференций, закрепленных налоговым законодательством и используемых для реализации социально-экономической политики государства⁸.

С точки зрения Т. А. Малининой, налоговые расходы обладают следующими характерными признаками:

- а) уменьшают доходы бюджета, так как являются упущенными налоговыми доходами;

⁴ МВФ. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. 2007 // URL: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf> (дата обращения: 03.03.2025).

⁵ Пономаренко С. Прямые потери бюджетной системы Российской Федерации в результате предоставления налоговых льгот и освобождений. Налоговые расходы : доклад на семинаре по проекту БЭА. 17.11.2004 / Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара // URL: <https://www.iep.ru/ru/publikacii/publication/1800.html> (дата обращения: 16.03.2025).

⁶ Пинская М. Р., Максимова Е. Н. Выпадающие налоговые доходы: последствия для регионов // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 43. С. 23—24.

⁷ Орлова Е. Н., Быков С. С. Роль налоговых расходов местных бюджетов в формировании налогового потенциала // Проблемы экономики. 2012. № 3. С. 38—39.

⁸ Богачева О. В. Создание в России системы учета налоговых расходов при бюджетном планировании и оценке эффективности бюджетных расходов // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 44. С. 28—29.



- б) основанием их возникновения являются легитимно установленные преференциальные налоговые режимы относительно базовой структуры налогов;
- в) являются инструментом реализации государственной социально-экономической политики), представляют собой альтернативу прямых государственных расходов бюджета⁹.

И. А. Майбуров считает, что необходимо выделять специфические признаки налоговых расходов, ключевым из которых является избирательность, связанная с предоставлением преимуществ определенным группам налогоплательщиков или видам деятельности¹⁰.

Таким образом, в современной экономической науке при характеристике налоговых расходов складываются две противоположные позиции:

- отождествление налоговых расходов и налоговых льгот¹¹;
- дифференциация данных понятий по различным критериям, среди которых базовым является заменяемость налогового расхода прямым бюджетным субсидированием¹².

К обсуждению определения сущности налоговых расходов с правовой точки зрения подключились и юристы. В научной юридической литературе сформировались также различные позиции относительно правовой природы данных расходов, поскольку на теоретическом уровне отсутствует однозначное понимание соотношения налоговых расходов и налоговых льгот.

Прежде чем перейти к анализу правовой сущности налоговых расходов, следует остановиться на позиции, связанной с тем, что термин «налоговые расходы» является заимствованным понятием из других наук, в частности экономической, поскольку правовым его можно считать достаточно условно¹³. Подтверждением является подход В. Туроны, указывающего на то, что при обращении к концепции налоговых расходов видно их место в структуре бюджета, поскольку они рассматриваются в рамках государственных расходов, поэтому не видна привязка к налоговому законодательству, их регулирующему. Получается, что речь идет о регулировании бюджетных отношений, изложенных «налоговым языком»¹⁴.

И. А. Хаванова придерживается точки зрения о том, что данные понятия являются равнозначными, так как налоговые расходы в рамках науки финансового

⁹ *Малинина Т. А.* Оценка налоговых льгот и освобождений: зарубежный опыт и российская практика. М., 2010. С. 40.

¹⁰ *Майбуров И. А.* Оценка налоговых расходов и эффективности налоговых льгот: методология решения задачи // *Общество и экономика*. 2013. № 4. С. 75.

¹¹ См.: *Мироненко А. Г., Тутарова Н. В.* К вопросу о налоговых льготах и налоговых расходах РФ // *Вестник современных исследований*. 2020. № 4–8 (34). С. 15 ; *Пансков В. Г., Пономарева Н. В.* Налоговые субсидии: содержание, цели внедрения и эффективность использования // *Дайджест-финансы*. 2012. № 6. С. 26.

¹² *Самойлова К. Н., Рукина С. Н., Герасимова К. А., Такмазян А. С.* Формирование системы управления налоговыми расходами в регионе // *Финансовые исследования*. 2020. № 2 (67). С. 26.

¹³ *Хаванова И. А.* Налоговые расходы как правовая категория // *Финансовое право*. 2024. № 1. С. 16.

¹⁴ *Thuronyi V.* Tax Expenditures: A Reassessment // *Duke Law Journal*. 1988. Is. 6. P. 1155.

права рассматриваются именно в качестве налоговых льгот или определенной их разновидности¹⁵.

Ю. П. Мичурина предлагает понимать под налоговыми расходами выпадающие доходы бюджета, возникающие в связи с предоставлением преференций по налоговым и таможенным платежам в целях государственной поддержки различных категорий хозяйствующих субъектов¹⁶. Исходя из логики данного определения, специалисты полагают, что налоговые расходы и льготы — не тождественные понятия, так как налоговые льготы могут лежать в основе формирования налоговых расходов¹⁷.

Сходной позиции придерживается А. Ю. Сафонов, считающий налоговые расходы преференциальными положениями в отношении к обязательному платежу. В связи с этим обстоятельством они близки с налоговыми льготами, но не имеют налоговой природы, скорее, им свойственна бюджетно-правовая природа, что, кроме того, подтверждается их привязкой к конкретным государственным программам¹⁸.

Обращаясь к легальному пониманию данного понятия, следует иметь в виду, что термин «налоговые расходы» в российском законодательстве появляется в 2019 г. в связи с тем, что МВФ рекомендовало России осуществить оценку влияния налоговых расходов на бюджетный процесс с целью анализа эффективности бюджетного процесса¹⁹.

В настоящее время бюджетное законодательство определяет налоговые расходы в качестве выпадающих доходов бюджетов, обусловленных налоговыми льготами, освобождениями и иными преференциями по обязательным платежам, предусмотренным в качестве мер поддержки со стороны государства в соответствии с целями государственных и муниципальных программ или социально-экономической политики публично-правового образования²⁰.

В соответствии с данным определением ряд авторов указывает, что основные меры поддержки со стороны публично-правовых образований представлены бюджетными мерами, предусмотренными законодательством, а именно: субсидиями, включая гранты; государственными и муниципальными гарантиями; бюджетными кредитами и налоговыми мерами, в частности налоговыми расходами²¹.

¹⁵ Хаванова И. А. Указ. соч. С. 16.

¹⁶ См.: Мичурина Ю. П. Особенности правового регулирования налоговых расходов в Российской Федерации // Финансовое право. 2022. № 12. С. 39.

¹⁷ Мичурина Ю. П. Классификация налоговых расходов, их виды // Финансовое право. 2022. № 10. С. 30—31.

¹⁸ Сафонов А. Ю. Сущность и история развития концепции налоговых расходов // Вестник СГЮА. 2022. № 1 (144). С. 250—251.

¹⁹ МВФ. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. 2007 // URL: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf> (дата обращения 03.03.2025).

²⁰ Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

²¹ Поветкина Н. А. Трансформация бюджетного законодательства: причины, формы, перспективы // Финансовое право. 2021. № 12. С. 20—23 ; Леднева Ю. В. Модернизация финансового законодательства в контексте конституционной реформы 2020 года // Журнал российского права. 2023. № 9. С. 76—89 ; Мичурина Ю. П. Особенности правового



Наличие легального закрепления понятия налоговых расходов не привело к однозначности понимания их правовой природы, а также к тождественности или противопоставлению налоговым льготам. В связи с этим было выпущено пояснение Минфина России о том, что налоговые расходы не следует отождествлять со следующими льготами:

- определяющими структуру обязательного платежа, являясь базовым элементом налогообложения;
- закрепленными как аналогичные меры в договорных отношениях с иностранными государствами или являющимися распространенными мерами в международной практике²². В последующем Минфин России отмечал, что распределение обычных налоговых льгот, не учитывающихся в качестве соответствующих расходов, осуществляется в рамках стандартного освобождения, а также при их наличии в качестве ключевого элемента, определяющего структуру налогового законодательства²³.

Анализируя бюджетное законодательство по рассматриваемому вопросу, М. Б. Разгильдиева приходит к выводу о том, что с точки зрения юридической техники формулировка налоговых расходов в бюджетном законодательстве не указывает на их отличие от льгот и преференций, связанных с уплатой обязательных платежей. Это позволяет говорить о широком толковании термина «налоговые расходы», фактически отождествляя их с льготами или преференциями, предусмотренными при уплате обязательных фискальных платежей как источников доходов бюджетов бюджетной системы²⁴.

В зарубежной литературе, связанной с проблемой налоговых расходов, также обсуждается соотношение налоговых расходов с налоговыми льготами. Преобладающей является точка зрения о их нетождественности, основанная на критерии связанности налоговых преференций со структурой налога или справедливой налоговой системой²⁵. Этот критерий указывает на то, что, если

регулирования налоговых расходов в Российской Федерации // Финансовое право. 2022. № 2. С. 38.

²² Разъяснения по применению положений Правил формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации «Об утверждении Правил формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценке налоговых расходов Российской Федерации», утв. постановлением Правительства РФ от 12.04.2019 № 439 // СПС «КонсультантПлюс».

²³ Приказ Минфина России от 30.12.2019 № 1667 «О порядке формирования и ведения информации о налоговых льготах, освобождениях и иных преференциях по налогам, сборам, таможенным платежам, страховым взносам на обязательное социальное страхование» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ Разгильдиева М. Б. Правовой механизм учета и оценки налоговых расходов публично-правовых образований: проблемы регламентации и реализации // Вестник СГЮА. 2022. № 3 (146). С. 225—228.

²⁵ См.: Burton M., Sadiq K. Tax expenditure management: A critical assessment. Cambridge University Press, 2013. P. 2; Белев С. Г., Векерле К. В. Анализ эффективности налоговых расходов в России на примере имущественного налогового вычета и льготной ставки НДС // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Т. 10. № 4. С. 612.

какая-либо преференция не обеспечивает справедливости налоговой системы, то она относится к налоговым расходам, а иные — не относятся к таковым²⁶. Данный критерий в силу своей размытости приводит к наличию различного перечня налоговых расходов, формирующихся разными государственными органами, что продолжает актуализировать в зарубежной науке дискуссии о параметрах разграничения налоговых льгот и расходов²⁷.

Тем не менее в ряде стран, несмотря на их экономическое и правовое различие, сформировались подходы к определению налоговых расходов через наличие определенных критериев у налоговых льгот:

- 1) уменьшение доходов от уплаты фискальных платежей;
- 2) прослеживается отклонение от базовой структуры налогообложения;
- 3) ориентация на узкий вид отношений, связанный с группой налогоплательщиков или видом экономической деятельности;
- 4) наличие целевого характера, а также нацеленность на развитие эффективной налоговой системы;
- 5) является альтернативой прямым расходам и может быть ими заменена²⁸.

В отечественной бюджетно-налоговой практике также существует различие между налоговыми льготами и расходами, что объясняется алгоритмом действий в отношении данных институтов. Сначала формируется перечень налоговых льгот с учетом критерия, связанного с отклонениями от структуры налоговой системы, а затем сопоставляются налоговые льготы с налоговыми расходами с учетом бюджетного законодательства, закрепляющего в качестве ключевого признака меры поддержки публично-правовых образований в рамках их государственных и муниципальных программ или социально-экономической политики.

В связи с этим делается вывод о том, что налоговые расходы и налоговые льготы — не равнозначные категории, так как не любая преференция может идентифицироваться в качестве налогового расхода, кроме того, понятие «налоговые расходы» включает в себя и иные меры поддержки публично-правовых образований. За период 2020—2022 гг. объем налоговых расходов составил менее 30 % от общего объема налоговых льгот²⁹. Учитывая тот факт, что объем налоговых

²⁶ См.: *Sugin L.* Tax Expenditure Analysis and Constitutional Decisions, 50 *Hastings L. J.* 407 (1998—1999). Р. 409; *Белев С. Г., Векерле К. В.* Указ. соч. С. 613.

²⁷ См.: *Douglas A., Kahn A.* Proposed Replacement of the Tax Expenditure Concept and a Different Perspective on Accelerated Depreciation, 41 *FLA. ST. U. L. REV.* 143 (2013). Р. 143—145; *Пинская М. Р., Милоголов Н. С., Иванов А.* Принципы и подходы к составлению реестра налоговых расходов // *Налоги и налогообложение*. 2018. № 6. С. 13.

²⁸ *Домбровский Е. А., Кочетков Н. Д.* Становление и развитие системы оценки налоговых расходов // *Финансы*. 2024. № 4. С. 44—53.

²⁹ Информация о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых льгот, освобождений и иных преференций, установленных федеральным законодательством на 2020—2022 годы с оценкой на прогнозный период до 2026 года // URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/raskhod/rf?id_65=304177-informatsiya_o_normativnykh_tselevykh_i_fiskalnykh_kharakteristikakh_nalogovykh_lgot_osvobozhdenii_i_inykh_preferentsii_ustanovlennykh_federalnym_zakonodatelstvom_na_2020-2022_gody_s_otsenkoi_na_prognoznyi_period_do_2026_goda (дата обращения: 16.03.2025).



расходов Российской Федерации увеличивается, это дополнительно подтверждает актуальность их оценки, учета при реализации мер бюджетно-налоговой политики.

Поскольку бюджетное законодательство определяет налоговые расходы через выпадающие доходы, возникающие вследствие преференций по фискальным платежам в качестве мер государственной поддержки хозяйствующих субъектов, представляется целесообразным в бюджетном законодательстве ввести термин «выпадающие (недополученные) доходы» и определять его через налоговые расходы или их элементы, поскольку первоосновой являются бюджетные отношения, регулируемые соответствующим законодательством. Научному сообществу можно будет обсудить правовую природу данного термина и его разновидности, поскольку в настоящее время он представлен подстатьей 174 классификации операций сектора государственного управления и представляет собой операции по уменьшению суммы начисленных доходов, включая денежные взыскания, при принятии решения об их уменьшении в соответствии с законодательством³⁰.

В научной литературе при осмыслении рассматриваемой проблемы используется термин «выпадающие налоговые доходы», который раскрывается через недополученные налоговые доходы из-за применения льгот и освобождений по налоговым платежам³¹. Если в данном случае проводить отождествление понятий, то налоговые льготы будут более сопоставимы с выпадающими налоговыми доходами, нежели с налоговыми расходами.

БИБЛИОГРАФИЯ

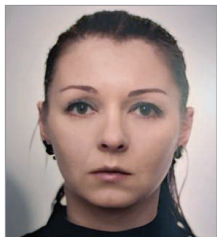
1. *Белев С. Г., Векерле К. В.* Анализ эффективности налоговых расходов в России на примере имущественного налогового вычета и льготной ставки НДС // *Ars Administrandi* (Искусство управления). — 2018. — Т. 10. — № 4. — С. 610—630.
2. *Богачева О. В.* Создание в России системы учета налоговых расходов при бюджетном планировании и оценке эффективности бюджетных расходов // *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. — 2014. — № 44. — С. 27—33.
3. *Домбровский Е. А., Кочетков Н. Д.* Становление и развитие системы оценки налоговых расходов // *Финансы*. — 2024. — № 4. — С. 44—53.
4. *Леднева Ю. В.* Модернизация финансового законодательства в контексте конституционной реформы 2020 года // *Журнал российского права*. — 2023. — № 9. — С. 76—89.
5. *Майбуров И. А.* Оценка налоговых расходов и эффективности налоговых льгот: методология решения задачи // *Общество и экономика*. — 2013. — № 4. — С. 71—91.

³⁰ Приказ Минфина России от 29.11.2017 № 209н «Об утверждении Порядка применения классификации операций сектора государственного управления» // СПС «Консультант-Плюс». Документ опубликован не был.

³¹ *Пинская М. Р., Максимова Е. Н.* Выпадающие налоговые доходы: последствия для регионов. С. 22—23.

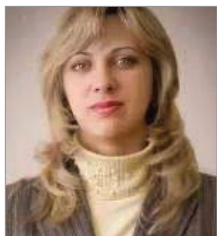
6. *Малинина Т. А.* Оценка налоговых льгот и освобождений: зарубежный опыт и российская практика. — М. : Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара, 2010. — 212 с.
7. *Мироненко А. Г., Тутарова Н. В.* К вопросу о налоговых льготах и налоговых расходах РФ // Вестник современных исследований. — 2020. — № 4—8 (34). — С. 14—16.
8. *Мичурина Ю. П.* Классификация налоговых расходов, их виды // Финансовое право. — 2022. — № 10. — С. 30—31.
9. *Мичурина Ю. П.* Особенности правового регулирования налоговых расходов в Российской Федерации // Финансовое право. — 2022. — № 2. — С. 38—40.
10. *Орлова Е. Н., Быков С. С.* Роль налоговых расходов местных бюджетов в формировании налогового потенциала // Проблемы экономики. — 2012. — № 3. — С. 36—46.
11. *Пансков В. Г., Пономарева Н. В.* Налоговые субсидии: содержание, цели внедрения и эффективность использования // Дайджест-Финансы. — 2012. — № 6. — С. 20—27.
12. *Пинская М. Р., Милоголов Н. С., Иванов А.* Принципы и подходы к составлению реестра налоговых расходов // Налоги и налогообложение. — 2018. — № 6. — С. 7—15.
13. *Поветкина Н. А.* Трансформация бюджетного законодательства: причины, формы, перспективы // Финансовое право. — 2021. — № 12. — С. 20—23.
14. *Разгильдиева М. Б.* Правовой механизм учета и оценки налоговых расходов публично-правовых образований: проблемы регламентации и реализации // Вестник СГЮА. — 2022. — № 3 (146). — С. 217—228.
15. Best Practice Guidelines — Off Budget and Tax Expenditures. — OECD. — 2004. — 10 p.
16. *Burton M., Sadiq K.* Tax expenditure management: A critical assessment. — Cambridge University Press, 2013.
17. *Douglas A., Kahn A.* Proposed Replacement of the Tax Expenditure Concept and a Different Perspective on Accelerated Depreciation, 41 FLA. — ST. U. L. Rev. — 143 (2013).
18. *Stanley S. Surrey & Paul R. McDaniel.* The Tax Expenditure Concept: Current Developments and Emerging Issues. — 20 B. C. L. — 1979. — P. 225—355.
19. *Sugin L.* Tax Expenditure Analysis and Constitutional Decisions, 50 Hastings L. J. — 407 (1998—1999).
20. Tax Expenditures in OECD Countries. — OECD Publishing, 2010. — 242 p.
21. *Thuronyi V.* Tax Expenditures: A Reassessment // Duke Law Journal. — 1988. — Is. 6. — P. 1155—1206.





**Мария Александровна
ПЕРЕПЕЛИЦА,**

профессор кафедры
конституционного
и административного
права Кубанского
государственного
университета,
доктор юридических наук,
профессор
perepelitsa.doc@gmail.com
350040, Россия,
г. Краснодар,
ул. Ставропольская, д. 149



**Виктория Викторовна
МИРОНЧУКОВСКАЯ,**

доцент кафедры
юриспруденции
Елецкого государственного
университета имени
И. А. Бунина (ЕГУ),
кандидат философских наук
bosfor4878@mail.ru
399770, Россия, г. Елец,
ул. Коммунаров, д. 28

Вопросы правового регулирования неналоговых доходов бюджета: содержание и формы закрепления

Аннотация. Одним из основных принципов финансовой деятельности государства является плановость. Это теоретическое положение в полном смысле соответствует принципу бюджетной системы Российской Федерации, закреплённому в ст. 28 БК РФ, о полноте отражения доходов и расходов в структуре бюджетов. Полнота отражения доходов и расходов основывается на их исчерпывающей систематизации и чёткости. Однако существующая по сей день правовая неопределённость понятия «неналоговые доходы бюджета» и их видов снижает степень доверия плательщиков к действующей налогово-бюджетной системе и не позволяет осуществить эффективный контроль за их уплатой со стороны государства. В статье анализируются актуальные вопросы объяснения сути неналоговых доходов бюджета и их правового закрепления. По результатам работы был сделан вывод, что наиболее логичным при определении содержания неналоговых доходов бюджета будет применение к ним расширительного толкования понятия «сбор». Такой подход, во-первых, не позволит выйти за рамки конституционного принципа о существовании на территории Российской Федерации всего двух видов платежей — налогов и сборов и, во-вторых, придаст прозрачность и определённость всей системе фискальных платежей, что, в свою очередь, закономерно повысит уровень доверия со стороны плательщиков.

Ключевые слова: неналоговые доходы, неналоговые платежи, фискальный сбор, компенсационный сбор, публичный платеж, фиск, налог, взнос, регалии

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.092-099

Maria A. PEREPELITSA,

*Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law
of the Kuban State University, Dr. Sci. (Law), Professor
perepelitsa.doc@gmail.com*

149, ul. Stavropolskaya, Krasnodar, Russia, 350040

Viktoria V. MIRONCHUKOVSKAYA,

*Associate Professor of the Department of Law
of the Yelets State University named after I. A. Bunin, Cand. Sci. (Philosophy)
bosfor4878@mail.ru*

28, ul. Kommunarov, Yelets, Russia, 399770

Issues of Legal Regulation of Non-tax Budget Revenues: Content and Forms of Consolidation

Abstract. *One of the basic principles of the financial activity of the state is planning. This theoretical position fully corresponds to the principle of the budget system of the Russian Federation (hereinafter, the Russian Federation), as set out in Article 28 of the Budget Code on the completeness of income and expenditure reflection in the budget structure. The completeness of income and expenses is based on their exhaustive systematization and clarity. However, the legal uncertainty of the concept of “non-tax budget revenues” and their types, which exists to this day, reduces the degree of trust of taxpayers in the current fiscal system and does not allow effective control over their payment by the state. The article analyzes topical issues of explaining the essence of non-tax budget revenues and their legal consolidation. Based on the results of the work, it was concluded that the most logical way to determine the content of non-tax budget revenues would be to apply an extended interpretation of the concept of “collection” to them. Such an approach, firstly, will not allow going beyond the constitutional principle that there are only two types of payments on the territory of the Russian Federation — taxes and fees, and, secondly, it will give transparency and certainty to the entire system of fiscal payments, which, in turn, will naturally increase the level of trust on the part of taxpayers.*

Keywords: *non-tax income, non-tax payments, fiscal fee, compensation fee, public payment, fiscal, tax, contribution, regalia*

Одним из основных принципов финансовой деятельности государства является плановость: «Государство не может развиваться, не рассчитав свои доходы и расходы на следующий год. Оно обязано проследить и за поступлением доходов, и за совершением расходов»¹. Статья 41 Бюджетного кодекса РФ относит к видам доходов бюджетов налоговые, неналоговые и

¹ Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2022. С. 34.



безвозмездные поступления². Перечень налоговых доходов является исчерпывающим, закрытым и закреплён в Налоговом кодексе РФ в ст. 13, 14, 15³. Порядок установления, взимания и уплаты налоговых платежей также детально урегулирован НК РФ. Это позволило адаптироваться к действующей налоговой системе всем участникам налоговых правоотношений (плательщикам, контролирующим органам, налоговым агентам, банкам и др.).

Частые изменения, вносимые в национальное налоговое законодательство, не оказывают существенного влияния на устойчивость системы налогообложения в целом. В отношении же регулирования неналоговых доходов ситуация сложилась по-иному.

Во-первых, исходя из логики толкования ст. 39 БК РФ, можно сделать вывод, что неналоговые доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным законодательством РФ и *законодательством об иных обязательных платежах* (налоговые доходы охватываются исключительно налоговым законодательством (ч. 2 ст. 41 БК РФ)). Данная формулировка в части «законодательства об иных обязательных платежах» уже может подлежать широкому и разностороннему толкованию, что вносит трудности в сферу практического правоприменения указанных норм.

Во-вторых, Федеральным законом от 22.10.2014 № 311-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» статья 41 БК РФ была дополнена пунктом 6, который фактически установил, что перечень видов неналоговых доходов бюджета является *открытым*. На публично-правовое образование была возложена обязанность при принятии нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, договоров, в соответствии с которыми уплачиваются платежи, являющиеся источниками неналоговых доходов бюджета, предусматривать *положения о порядке их исчисления, размерах, сроках и об условиях их уплаты*.

Суть данной нормы сводится к тому, что всем субъектам законодательной инициативы на различных уровнях управления было разрешено устанавливать новые виды неналоговых платежей, поэтому вполне естественно, что такие бюджетные полномочия значительно увеличили возможности для расширения их перечня. По прошествии определенного времени это действительно привело к увеличению неналоговых платежей, их многообразию, разнородности, и соответственно, усложнило возможности их учета и систематизации⁴.

Как верно отмечается в науке, «такой подход законодателя привел к легализации неограниченного произвола государственных органов в сфере установления

² Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. от 13.07.2024) // СЗ РФ. 2024. № 18. Ст. 3052.

³ Налоговый кодекс РФ от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

⁴ Правительство РФ по состоянию на 2020 г. сформировало внутренний закрытый ведомственный реестр из 131 неналогового платежа. А Счетная палата РФ в ходе инвентаризации выявила 167 таких платежей (телеграмм-канал «Майский указ» от 25.06.2020). Как видим, даже на вышестоящем государственном уровне, где есть доступ ко всем данным по вопросу действия неналоговых платежей на территории Российской Федерации, представляется сложным провести их точный единый учет.

фискальных обременений, количество которых увеличивается с каждым годом»⁵. Поэтому проблема понимания сути неналоговых доходов, их систематизации, всеобъемлющего правового закрепления является важной как для науки, так и для практики в российском законодательстве. А. Н. Козырин в связи с этим справедливо писал, что «в России нет ни одного нормативного правового акта, в котором были бы в систематизированном виде закреплены обязательные публично-правовые платежи неналогового характера. Этот факт выглядит по меньшей мере странным. Провести на законодательном уровне инвентаризацию неналоговых платежей, безусловно, необходимо»⁶.

Прежде всего следует исходить из того, что неналоговые доходы — это совокупность платежей, взимаемых с организаций и физических лиц в пользу публично-правовых образований или уполномоченных ими организаций, уплата которых не регулируется налоговым законодательством. Важным в данном определении является критерий, позволяющий отличать неналоговые платежи от налоговых — это источник отраслевого регулирования. То есть неналоговые доходы не регламентируются налоговым законодательством, а распределены по иным отраслевым нормативным актам различного уровня и предметов ведения. При этом даже в рамках одной отрасли права такие платежи дифференцируются на виды, например, гражданско-правовые делятся на арендные, залоговые, предпринимательские; уголовно-правовые платежи — на штрафы и конфискации; финансово-бюджетные — на пени и штрафы и т.д. Все это усложняет процесс их систематизации и правового регулирования.

Анализ обозначенного вопроса позволяет выделить три основные проблемы правового регулирования неналоговых доходов.

1. Рассеянность по нормативным межотраслевым актам. Огромное количество платежей, не закрепленных в каком-либо едином нормативном акте, образует отдельную от налоговой системы иную фискальную систему, которая повышает уровень финансового давления на плательщиков. Уплата многочисленных платежей на основании разнородных норм законодательства, по сути, прикрывает рост фискального бремени на плательщиков при уже закрепленном в НК РФ числе налогов и сборов. В этом смысле не будет ошибкой охарактеризовать систему неналоговых платежей как скрытую и даже запутанную.

2. Бесконтрольное установление и введение неналоговых платежей на всех уровнях власти. По мнению некоторых ученых, «ситуация с неналоговыми платежами уже выходит из-под контроля. Ежегодно вводятся все новые и новые платы, взносы, отчисления в фонды и др. Дальнейшее затягивание процесса установления общих правил и ограничений по неналоговым платежам может оказать существенное воздействие на экономику страны: отток инвестиций, уход предпринимателей и т.д.»⁷. Такая неопределенность в сфере правового регулирования данного вопроса на различных уровнях бюджетно-налоговой системы

⁵ Васянина Е. Л. Теоретические основы правового регулирования публичных доходов в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 23.

⁶ Неналоговые платежи в Российской Федерации: грядет систематизация? // Закон. 2018. № 3. С. 23.

⁷ Неналоговые платежи в Российской Федерации: грядет систематизация? С. 15.



«снижает степень доверия плательщиков к ней и не позволяет проконтролировать, в каких — публичных или частных — целях аккумулируются весьма значительные объемы финансовых ресурсов, в должной ли мере соблюдаются интересы государства и общества»⁸. Как следствие, отсутствие четкого разделения неналоговых доходов по цели их взимания, условиям или основаниям установления может привести к значительным потерям бюджетов и незаконному обогащению частных лиц.

3. *Запутанность и неясность юридического понятийного аппарата в сфере уплаты неналоговых платежей.* Значительно этому способствовала судебная практика. В результате работы судебной системы по данному направлению в оборот были введены такие термины, как «неналоговый сбор», «фискальный сбор», «компенсационный сбор», «публичный платеж», «парафискальный платеж». Параллельно и в теории финансового права исследовались такие понятия, как «налог», «плата», «сбор», «взнос», «пошлина», «платеж», «парафискалитет», «квазиналог», «принудительные доходы», «некодифицированные публичные доходы»⁹. Безусловно, такое многообразие терминов не способствует созданию понятной и четкой системы неналоговых доходов. При этом необходимо всегда помнить, что, когда речь идет о принудительном отчуждении части собственности плательщика (не важно, в какой термин оно облекается, — налог, сбор, пошлина, взнос), главное — убедить плательщика, что все эти платежи по своей сути разные, не придуманы искусственно с целью повышения доходной части бюджетов, а их уплата осуществляется именно потому, что один вид платежа не может быть заменен другим. Маскировка же платежей-клонов различными наукообразными определениями в любом случае не сможет на долгий срок усыпить бдительность плательщиков, крайне чувствительных к росту фискального давления. А введение в действие неналоговых платежей без должного экономического обоснования их уплаты несет в себе риски снижения управляемости всей системой обязательных платежей и со стороны государства.

Для поиска ответа на поставленный вопрос будет правильным проанализировать уже предложенные в науке финансового права выводы.

Так, следует поддержать научную позицию по вопросу объяснения содержания неналоговых платежей, оригинальность которой заключается в том, что она позволяет не выходить за рамки закрепленного конституционного принципа в публичных финансах. Согласно ст. 57 НК РФ каждый обязан платить законно установленные *налоги и сборы*. В этой норме четко указаны два вида платежа, возможных к уплате на территории РФ — налоги и сборы. Ни о каких обязательных прочих неналоговых платежах в Конституции РФ речи не идет¹⁰. Суть

⁸ Колкарева И. Н., Колкарева Э. Н. Парафискальные платежи в России: состояние и направления реформирования // Сфера услуг: инновации и качество. 2017. № 28. С. 47.

⁹ Бюджетное право : учебник / под ред. Г. Ф. Ручкиной. М. : Прометей, 2020.

¹⁰ Справедливости ради следует сказать, что Конституционный Суд РФ впоследствии экстраполировал действие ст. 57 Конституции РФ на все правоотношения, предметом которых выступали *фискальные сборы*. В постановлении от 28.02.2006 № 2-П Суд разъяснил следующее: «Вместе с тем иные обязательные в силу закона публичные платежи в бюджет, не являющиеся налогами, а также не подпадающие под данное Налоговым

рассматриваемой позиции заключается в том, что понятие сбора «может быть всеохватывающим в достаточной степени, т.е. настолько, чтобы объединить все многообразие обязательных платежей, в основу которых положен не только факт наличия у плательщика облагаемого объекта (как это предусмотрено для налогов), но и факт предоставления плательщику специального права, оказание ему публично значимых услуг (не гражданско-правового характера), включения его в специальную систему отраслевого регулирования (например, систему страхования вкладов населения) и т.п.»¹¹.

Такой вывод представляется логичным, ведь ученый правильно обращает внимание на то, что в данной сложившейся ситуации целесообразнее будет уточнить понятие «сбор» (п. 2. ст. 6 НК РФ), возможно, расширить его содержание, чем искусственно выискивать и множить новые платежи, как бы они ни назывались: неналоговые, публичные, фискальные, компенсационные. В поддержку данной позиции можно привести пример из НК РФ, где в систему налогов и сборов (ст. 13—15) уже включены такие виды разнородных, по сути, сборов, как государственная пошлина, сбор за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов, торговый сбор. Однако это не помешало законодателю объединить и включить в понятие «налоговые доходы бюджета». Что мешает и в нашем случае понимать под неналоговыми доходами все сборы, не подпадающие под регулирование НК РФ? При этом хочется обратить внимание, что понятие «сбор», которое закреплено в ст. 8 НК РФ, не охватывает по своему правовому смыслу все те виды неналоговых платежей, которые взимаются на территории Российской Федерации. Следовательно, понятие «сбор» в толковании ч. 2 ст. 8 НК РФ может применяться исключительно с целью и в рамках действия НК РФ. Нас же интересует определение сбора в более широком смысле этого слова, с точки зрения включения в его содержание всех видов платежей, не являющихся налоговыми доходами бюджетов.

Иной вывод при исследовании обозначенной проблемы делает А. В. Брызгалин, который считает, что оптимальным вариантом будет включение в НК РФ наряду с общей (первой) и особенной (второй) частями, часть третью специальную «Неналоговые платежи и сборы». Аргументирует свою точку зрения ученый тем, что такой вариант, «во-первых, сохранит целостность и универсальность правового регулирования отношений по бюджетным доходам, а во-вторых, распространит на эту сферу все прогрессивные положения части первой НК РФ

кодексом Российской Федерации определение сборов и не указанные в нем в качестве таковых, но по своей сути представляющие собой именно фискальные сборы, не должны выводиться из сферы действия статьи 57 Конституции Российской Федерации и развивающих ее доктринальных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации об условиях надлежащего установления налогов и сборов, конкретизированных законодателем применительно к сборам, в частности в пункте 3 статьи 17 Налогового кодекса Российской Федерации, которая приобретает тем самым универсальный характер». С одной стороны, позиция Конституционного Суда РФ в этой ситуации понятна и последовательна, а с другой — появление нового очередного термина «фискальный сбор» еще более запутывает и осложняет вопрос систематизации неналоговых платежей.

¹¹ Неналоговые платежи в Российской Федерации: грядет систематизация? С. 25.



(презумпция невиновности плательщика, единые принципы установления и взимания, единые подходы к контролю и ответственности и др.)»¹².

Сама идея о закреплении неналоговых платежей в НК РФ заслуживает поддержки, но разделение неналоговых доходов на два вида — сборы и платежи снова приведет нас к первоначально обозначенной проблематике: чем будут отличаться неналоговые сборы от неналоговых платежей? Ведь именно такая постановка вопроса и следование в данном направлении могут привести к появлению новых искусственных платежей и продолжить необоснованно увеличивать их количество. Поэтому будет правильно понимать понятия сбора и платежа как синонимы.

Особый интерес в науке представляет позиция Е. Л. Васяниной, заключающаяся в предложении ввести в финансовое право категорию «фиск», позволяющую «создать единую правовую базу для законодательного закрепления обязательных платежей и обеспечить внутреннее единство правоприменительной практики»¹³. В понятие «фиск» она предлагает включить налоги, сборы, другие обязательные платежи, трансформирующиеся в публичные (государственные) доходы при их совершении. При решении вопроса о правовом закреплении фискальных платежей предлагается три варианта: «а) создание единого кодекса государственных доходов, что позволит унифицировать правила установления и администрирования фискальных доходов государства; б) расширения сферы применения положений НК РФ об установлении фисков посредством инкорпорации существующих вне пределов налогово-правового регулирования фискальных взиманий в НК РФ; в) принятие закона, регламентирующего порядок установления и взимания фискальных доходов бюджета, не охватываемых НК РФ»¹⁴. При всей новизне и неординарности данного подхода все же неразрешенным опять остается вопрос, что такое «другие обязательные платежи» и чем они отличаются от сборов.

Ученый и философ К. Р. Поппер, справедливо обращал внимание на то, что «исследование проблемных ситуаций должно неизбежно вести к их историческому исследованию»¹⁵. И уже в прошлых столетиях ученые-финансисты точно так же пытались исследовать феномен такого рода платежей и не нашли точный ответ. Правда тогда «неналоговые платежи бюджета» назывались термином «регалии».

Например, в работе И. М. Кулишера «Очерки финансовой науки» отмечается, что, помимо налогов, к источникам государственных доходов добавляются «регалии, представлявшие доходные прерогативы казны. Их было очень много, они возникали по самым различным поводам. В XVI—XVII столетиях их пытались посчитать, но цифры были разные — от 125 до 208 и даже до 400 видов. Трудно дать определение того, что такое регалии. Они действительно являлись своего рода сборной категорией, в которую сваливали все, что не подходило ни под домены, ни под налоги; производили впечатление бессистемности и хаотичности»¹⁶.

¹² Неналоговые платежи в Российской Федерации: грядет систематизация? С. 18.

¹³ Васянина Е. Л. Указ. соч. С. 33.

¹⁴ Васянина Е. Л. Указ. соч. С. 35.

¹⁵ Поппер К. Р. Объективное знание. Эволюционный подход / пер. с англ. Д. Г. Лахути ; отв. ред. В. Н. Садовский. М. : Эдиториал УРСС, 2002. С. 174.

¹⁶ Кулишер И. М. Очерки финансовой науки. Пг. : Наука и школа, 1919. С. 42—49.

Обобщая данный вопрос, отметим, что регалии представляли собой сборы за пользование лесными, горными, соляными, рыбными ресурсами; за пользование ветряными мельницами; платы за право проезда по территории государства, его рекам, по прилегающим к нему частям моря (взимались речные, портовые, дорожные, мостовые сборы); платы с привозимых, вывозимых и провозимых товаров; платы за право занятия определенными промыслами (современные патенты); карательные платы и др. Если все это перевести на современный правовой язык, то станет понятно, что все эти регалии в той или иной степени дошли и до наших времен, а именно речь идет о патентных, лицензионных сборах, о природоресурсных платежах, о таможенных и внешнеэкономических платежах, о плате за пользование публичным имуществом, о разнообразных штрафах и др. Этот исторический факт только подтверждает древнее происхождение проблемы неналоговых доходов государства (регалий) и сложности ее разрешения в современном правовом порядке.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что при определении понятия «неналоговые доходы бюджета» наиболее логичным будет пойти по пути расширительного толкования понятия «сбор», так как, во-первых, это позволит не выйти за рамки конституционного принципа о существовании на территории Российской Федерации двух видов платежей — налогов и сборов, во-вторых, придаст прозрачность всей системе обязательных платежей и, что не менее важно, повысит уровень доверия со стороны плательщиков.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бюджетное право : учебник / под ред. Г. Ф. Ручкиной. — М. : Прометей, 2020. — 528 с.
2. Васянина Е. Л. Теоретические основы правового регулирования публичных доходов в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2016.
3. Колкарева И. Н., Колкарева Э. Н. Парафискальные платежи в России: состояние и направления реформирования // Сфера услуг: инновации и качество. — 2017. — № 28. — С. 46—52.
4. Кулишер И. М. Очерки финансовой науки. — Пг. : Наука и школа, 1919.
5. Неналоговые платежи в Российской Федерации: грядет систематизация? // Закон. — 2018. — № 3. — С. 14—26.
6. Поппер К. Р. Объективное знание. Эволюционный подход / пер. с англ. Д. Г. Лахути ; отв. ред. В. Н. Садовский. — М. : Эдиториал УРСС, 2002.
7. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2022. — 624 с.





**Анна Владимировна
САВИНА,**

доцент кафедры
конституционного
и международного права
Института права
и национальной
безопасности
Тамбовского
государственного
университета имени
Г. Р. Державина, кандидат
юридических наук, доцент
anna.savina56@mail.ru
392000, Россия, г. Тамбов,
ул. Интернациональная,
д. 33

Инструменты межбюджетного регулирования: правовые особенности и пределы

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению вопросов межбюджетного регулирования. В работе анализируется эволюция межбюджетных трансфертов в Российской Федерации, исследуются вопросы отдельных принципов бюджетной системы РФ, определяется их роль в регулировании межбюджетных отношений. Акцентируется внимание на изменениях в законодательстве, обусловленных современными экономическими и социальными вызовами. Исследуются особенности дотаций, субсидий, субвенций, анализируется их роль в финансовой деятельности субъектов РФ и муниципальных образований. Особое внимание уделяется правовым аспектам распределения бюджетных средств по бюджетам бюджетной системы РФ, выявляются пределы правового регулирования в данной сфере.

Ключевые слова: публичная финансовая деятельность, межбюджетные трансферты, дотации, субсидии, субвенции, пределы правового регулирования, принципы бюджетной системы

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.100-106

Anna V. SAVINA,

Associate Professor of the Department of Constitutional and International Law
of the Institute of Law and National Security
of the Tambov State University named after G. R. Derzhavin,
Cand. Sci. (Law)

anna.savina56@mail.ru

33, ul. Internatsionalnaya, Tambov, Russia, 392000

Instruments of Inter-Budgetary Regulation: Legal Features and Limits

Abstract. The article examines aspects of inter-budgetary regulation, analyzes the evolution of inter-budgetary transfers in the Russian Federation, identifies issues of individual principles of the budgetary system of the Russian Federation, and determines their role in regulating inter-budgetary relations. Attention is focused on changes in legislation caused by modern economic and social challenges. The article examines the features of grants, subsidies, and subventions, and analyzes their role in the financial activities of the subjects of the Russian Federation and municipalities. Special attention is paid to the legal aspects of allocating budgetary funds to the budgets of the budgetary system of the Russian Federation, and the limits of legal regulation in this area are defined.

Keywords: public financial activity, inter-budgetary transfers, grants, subsidies, subventions, limits of legal regulation, principles of the budgetary system

Вопросы социально-экономического развития России представляют важную тему для научных исследований долгое время и не теряют своей актуальности в современных реалиях. В финансово-правовой науке данная проблематика не обойдена вниманием. Среди вопросов, связанных с развитием государства, обстоятельно обсуждается межбюджетное регулирование. Совершенствование данного института способствует повышению финансовой стабильности субъектов РФ, муниципальных образований, что в настоящее время представляет собой значимый вектор на укрепление экономики Российской Федерации в целом.

Распоряжением Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р утверждена Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года¹ (далее — Стратегия). Обращает на себя внимание цель, определенная в документе: формирование сбалансированной системы расселения и территориальной организации экономики.

Достижение данной цели видится невозможным без проведения эффективной государственной, в частности финансовой, политики не только на федеральном уровне, но и в регионах, муниципальных образованиях. От надлежащей организации процессов распределения и перераспределения финансовых ресурсов между бюджетами бюджетной системы РФ зависит стабильность функционирования финансовой системы страны в целом.

Следует обратить внимание на следующий факт: в Стратегии отмечается, что санкции недружественных стран влияют на снижение доли импорта. Это, в свою очередь, стимулирует развитие экономики предложения, направленной на внутренний рынок. Подчеркивается и ускорение темпов роста региональных экономик, а также укрепление межрегиональных связей.

В Стратегии определены принципы пространственного развития страны. Среди них выделим принцип повышения уровня самостоятельности территорий в решении задач социально-экономического развития за счет роста собственных доходов и сбалансированной политики в сфере межбюджетных отношений. Так, постановка законодателем задачи увеличения доли собственных доходов субъектами РФ и муниципальными образованиями определяет в некотором роде изменение специфики и тенденцию к расширению пределов их полномочий.

Правовое регулирование межбюджетных отношений основывается на принципе бюджетного федерализма. По мнению Ю. А. Крохиной, он «является ориентиром для всех нормативных правовых актов, которые регулируют различные аспекты бюджетной деятельности государства»².

В этой связи подчеркнем, что особенности государственного устройства России, стремление субъектов РФ, муниципальных образований к расширению финансовой автономии и их взаимосвязь с федеральным центром в форме

¹ URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/3b8e3a39329ce7949978d271195fdb6d/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rf_na_period_do_2030_goda_s_prognozom_do_2036_goda.pdf (дата обращения: 15.04.2025).

² URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/3b8e3a39329ce7949978d271195fdb6d/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rf_na_period_do_2030_goda_s_prognozom_do_2036_goda.pdf. С. 204.



межбюджетных правоотношений определяют необходимость установления правовых пределов для каждого участника таких правоотношений при осуществлении ими своих полномочий или реализации иных субъективных прав.

Межбюджетное регулирование осуществляется с помощью различных правовых инструментов, однако в науке отсутствует единый подход к их пониманию. Например, Е. В. Горюцкая разделяет их на «разграничение налоговых полномочий и доходных источников; разграничение расходных обязательств и их финансирование; предоставление финансовой помощи»³. В. В. Татарникова выделяет такие инструменты, как «дотации, субсидии, закрепление налоговых и неналоговых доходов за бюджетами различного уровня, субвенции, иные межбюджетные трансферты, передача части налоговых и неналоговых доходов бюджетам другого уровня, бюджетные кредиты»⁴.

Небезызвестно, что инструменты межбюджетного регулирования призваны регулировать доходы бюджетов. По этому поводу Н. И. Химичевой и Е. В. Покачаловой отмечено, что регулирование доходов бюджетов может осуществляться двумя способами: передачей бюджетам субъектов РФ или муниципальных образований процентных отчислений от налогов или иных платежей, оказание прямой финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня в форме межбюджетных трансфертов⁵. Характеризуя доходную часть бюджета в контексте межбюджетных отношений, ученые выделяют также заемные средства — бюджетный кредит⁶.

Учитывая изложенные научные позиции, можно выделить и пределы межбюджетного регулирования, определяющие рамки полномочий:

- субъектов межбюджетных отношений в вопросах предоставления и получения финансовой поддержки из бюджета одного уровня бюджетной системы в бюджет другого уровня бюджетной системы;
- в вопросах использования полученных в форме финансовой поддержки средств (например, в зависимости от целевого/нецелевого характера);
- связанных с предоставлением или получением бюджетного кредита.

Остановимся подробнее на отдельных инструментах межбюджетного регулирования.

Финансовая поддержка бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, осуществляемая посредством передачи им прав на получение доходов для исполнения собственных полномочий в виде установления единых и дифференцированных нормативов отчислений от соответствующих налоговых и неналоговых доходов (например, установление дифференцированных нормативов отчислений от налога на прибыль организаций на 2023—2025 гг.; замена дотаций

³ . Горюцкая Е. В. Об инструментах межбюджетного регулирования в Российской Федерации // Научные итоги года: достижения, проекты, гипотезы. 2011. № 1—2. С. 146.

⁴ Татарникова В. В. Внутрорегиональные межбюджетные отношения как инструмент стимулирования развития муниципальных образований в условиях асимметрии : дис. ... канд. экон. наук. Томск, 2021. С. 35.

⁵ Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; Инфра-М, 2017. С. 212—213 (авторы главы — Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова).

⁶ См.: Финансовое право. С. 214.

на выравнивание бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ⁷ и др.), является наилучшим выбором с точки зрения стимулирования развития субъектов РФ и муниципальных образований.

В данном механизме усматривается расширение рамок правовой диспозитивности. Такой подход имеет свои преимущества. Они заключаются и в возможности самостоятельного планирования собственных доходов субъектами РФ и муниципальными образованиями, и в стимулировании к собираемости налогов, и в стремлении развивать инвестиционную привлекательность.

Т. Б. Тереховой было отмечено, что необходимо «установление такого механизма регулирования территориальных и местных бюджетов, при котором “собственные” доходы в каждом из бюджетов стали бы преобладающими»⁸.

Однако следует признать тот факт, что, несмотря на возрастающий экономический потенциал субъектов РФ и муниципальных образований, до сих пор невозможно обеспечить сбалансированность бюджетной системы РФ без финансовой поддержки посредством межбюджетных трансфертов.

Термин «межбюджетные трансферты» (англ. *intergovernmental transfers*) — достаточно широкое понятие, которое используется для обозначения передачи финансовых ресурсов из одного бюджета в другой. Статья 6 Бюджетного кодекса РФ содержит определение этого понятия⁹.

Достижение национальных целей, определенных в Указе Президента РФ от 07.05.2024 № 309¹⁰ является масштабным вызовом как для федерального бюджета, так и для региональных, местных бюджетов.

В государстве непрерывно происходит процесс определения и утверждения федеральных проектов, что создает предпосылки для их реализации на уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

Цели и отдельные мероприятия, включенные в федеральные проекты и относящиеся к полномочиям субъектов РФ, декомпозируются по регионам, где устанавливаются требования по их реализации к соответствующим им региональным проектам. Реализация регионами и муниципальными образованиями заданных целей и проведение мероприятий требует финансового обеспечения

⁷ Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях // URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=304981-metodicheskie_rekomendatsii_organam_gosudarstvennoi_vlasti_subektov_rossiiskoi_federatsii_i_organam_mestnogo_samoupravleniya_po_regulirovaniyu_mezhbyudzhetsykh_otnoshenii_na_regionalnom_i_munitsipalnom_urovnyakh (дата обращения: 15.04.2025).

⁸ Терехова Т. Б. Развитие межбюджетных отношений в современной России // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Т. 12. № 5—1. С. 568.

⁹ Межбюджетные трансферты — средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

¹⁰ Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.



из федерального бюджета. В этой связи существенное значение имеют форма предоставления межбюджетных трансфертов и объемы их распределения по субъектам РФ. В действующем законодательстве¹¹ определены размеры бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ и бюджету г. Байконура на 2025 г. и на плановый период 2026 и 2027 гг. В частности, на этот период дотации предусмотрены для реализации двух государственных программ¹².

В рамках реализации второй программы предусмотрены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, на премирование победителей Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика» и др. Субсидии и субвенции, предоставляемые из федерального бюджета в целях софинансирования выполнения полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления на 2025—2027 гг., основываются на более широком перечне государственных программ (более 30 для субсидий и более 15 для субвенций).

Важно отметить, что механизмы правового регулирования межбюджетных трансфертов меняются, появляются новые правовые рамки для их реализации (например, определение государственных программ по которым предусмотрены дотации).

Для сравнения следует обратиться к Федеральному закону от 02.12.2009 № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов», в котором распределение дотаций на 2010 г. для выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ не предполагало наличия государственных программ, а содержало лишь общую информацию об объемах дотаций и их распределении между субъектами РФ.

Согласно определению понятия «дотации» (ст. 6 БК РФ), их ключевыми признаками являются безвозмездность, безвозвратность, отсутствие направлений использования. Как следует из вышеприведенного примера, в более ранних законах о бюджете таких направлений, действительно, не предполагалось. Были лишь определены объемы предоставляемых денежных средств.

Но современное бюджетное законодательство все же задает направления, определяя государственные программы, в которых уточнены не только объемы дотаций, но и их виды (дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели; дотация в целях обеспечения сбалансированности бюджета Республики Крым и др.), как это закреплено в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов».

Справедливо замечание В. И. Матвиенко, отметившей, что как изменились: «ситуация в мире и те вызовы, с которыми столкнулись государства, экономики,

¹¹ Федеральный закон от 30.11.2024 № 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // СЗ РФ. 2024. № 49 (ч. I, II, III, IV). Ст. 7410.

¹² См.: Государственная программа Российской Федерации «Космическая деятельность России»; Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами».

люди, вызовы ранее невиданные. Все это потребовало новой определенности, новой системы координат»¹³.

Поддерживая данную позицию, следует сказать, что и межбюджетное регулирование постепенно преобразуется, обретает новые черты и новую определенность. Законодатель, расширяя пределы самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований в одних сферах управления публичными финансами, сужает их в других. Тем не менее, несмотря на политику расширения самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований в управлении финансами, в законодательстве наблюдается тенденция к некоторому закреплению координирующих институтов.

Вместе с тем, говоря о потенциале развития финансовой самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований, следует обозначить пока еще острую проблему недостатка у них собственных доходов бюджетов, возможно, связанную с недостатком инвестиционной активности и низким уровнем экономического стимулирования хозяйствующих субъектов. Решение проблемы осуществляется разными способами¹⁴, так или иначе направленными на рост экономического и налогового потенциалов субъектов РФ и муниципальных образований.

Изучение Министерством финансов РФ положительной практики пилотных регионов по принимаемым ими мерам, направленным на увеличение доходов, позволило сформировать общий перечень мер для органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по повышению доходов бюджетов. Тем не менее проблема увеличения доходных источников не является единственной.

Наряду с этим все еще актуальна проблема нерационального управления бюджетными средствами и поиска механизмов оптимизации расходов. Видится, что только комплексный подход к решению подобных вопросов совместно с эффективным межбюджетным регулированием способен содействовать достижению поставленных законодателем целей и укреплению финансовой системы государства.

Обобщая изложенное, можно сделать вывод, что межбюджетное регулирование не только трансформируется, но и обретает новые черты, которые соответствуют современным требованиям. Это создает возможности для более эффективного управления финансовыми ресурсами на местах и укрепляет финансовую устойчивость государства в условиях изменчивого мира.

¹³ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64076> (дата обращения: 15.04.2025).

¹⁴ Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, способствующие увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=124941-metodicheskie_rekomendatsii_organam_ispolnitelnoi_vlasti_subektov_rossiiskoi_federatsii_i_organam_mestnogo_samoupravleniya_sposobstvuyushchie_uvelicheniyu_dokhodnoi_bazy_byud (дата обращения: 15.04.2025).



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Горюцкая Е. В.* Об инструментах межбюджетного регулирования в Российской Федерации // Научные итоги года: достижения, проекты, гипотезы. — 2011. — № 1—2. — С. 145—149.
2. *Терехова Т. Б.* Развитие межбюджетных отношений в современной России // Экономика: вчера, сегодня, завтра. — 2022. — Т. 12. — № 5—1. — С. 566—573.
3. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма ; Инфра-М, 2017. — 800 с.

Налоговое право

Системные требования законности при установлении налогов и сборов: надлежащая юридическая процедура

Аннотация. В статье рассматривается одно из требований законности установления налогов и сборов — соблюдение надлежащей правовой процедуры принятия закона. По мнению автора, участвовавшего в подготовке экспертного мнения для Конституционного Суда РФ, порядок принятия закона о повышении размеров государственной пошлины не был соблюден, поскольку концепция законопроекта, принятого в первом чтении, подверглась существенным изменениям на последующих этапах законотворческого процесса. Ставится вопрос о допустимости расширения и изменения содержания законопроекта на стадии второго чтения. Делается вывод, что подобная практика порочна. Она не соответствует конституционным принципам законотворчества. Соблюдение регламентных требований — гарантия прозрачности и сбалансированности законодательного процесса.

Ключевые слова: законность установления сбора, государственная пошлина, концепция законопроекта, законотворческий процесс, надлежащая юридическая процедура, согласительная процедура, регулирующее воздействие



**Сергей Александрович
ЯДРИХИНСКИЙ,**

профессор кафедры
финансового права,
профессор кафедры
налогового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
доцент

syadr@yandex.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.107-114

Sergey A. YADRIKHINSKIY,

Professor of the Department of Financial Law,
Professor of Department in Tax Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Associate Professor

syadr@yandex.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Systemic Requirements of Legality in the Establishment of Taxes and Fees: Due Process

Abstract. The article examines one of the requirements for the legality of establishing taxes and fees — compliance with the due legal procedure for adopting a law. According to the author, who participated in the preparation of an expert opinion for the Constitutional Court of the Russian Federation, the procedure for adopting the law on increasing the amount of state duty was not followed, since the concept of the bill adopted in the first reading

© Ядрихинский С. А., 2025

was significantly changed at subsequent stages of the legislative process. The question is raised about the admissibility of expanding and changing the content of the bill at the stage of the second reading. It is concluded that such a vicious practice does not comply with the constitutional principles of lawmaking. Compliance with regulatory requirements is a guarantee of transparency and balance in the legislative process.

Keywords: *legality of establishing a fee, state duty, concept of a bill, legislative process, due legal procedure, conciliation procedure, regulatory impact*

Существенное увеличение размеров государственных пошлин с 08.09.2024¹ стало предметом острых дискуссий в правовом сообществе относительно их конституционности. Подтверждением тому является обращение группы депутатов Государственной Думы в Конституционный Суд РФ с требованием проверить соответствие изменений в Налоговый кодекс РФ Конституции РФ, поскольку новые нормы, по их мнению, создают необоснованные препятствия для доступа граждан к правосудию².

Одним из ключевых аргументов депутатов стало нарушение порядка принятия закона, что поставило под сомнение его конституционность как по содержанию, так и по форме. Для целей настоящей статьи мы опустим другие доводы заявителей, хотя, конечно, все они требуют отдельного глубокого правового анализа.

Конституционный Суд РФ ранее в своих актах подчеркивал, что понятие законно установленных налогов и сборов (ст. 57 Конституции РФ), помимо прочего, предполагает соблюдение законодателем правил принятия закона³. Нарушение надлежащей юридической процедуры при принятии законов, регулирующих налогообложение, исключает законность установления налогов и сборов и может привести к признанию таких законов неконституционными.

В самом общем виде такая процедура установлена ст. 104—108 Конституции РФ. Специального законодательного акта, регулирующего порядок принятия законов, нет. Но есть Регламент Государственной Думы⁴ (далее — Регламент), который достаточно подробно детализирует рассмотрение законопроектов, предусматривая их обсуждение в нескольких чтениях.

¹ Федеральный закон от 08.08.2024 № 259-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» // Российская газета. 14.08.2024. № 179.

² Конституционный Суд по коллективному депутатскому запросу проверит решение о повышении судебных пошлин в десятки раз на соответствие Конституции // URL: <https://kprf.ru/dep/gosduma/activities/230882.html>.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.02.1997 № 3-П «По делу о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года “О введении платы за выдачу лицензий на производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции”» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 1.

⁴ Постановление Государственной Думы от 22.01.1998 № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

Конституционный Суд РФ придает Регламенту конституционно-правовое значение, называя требование соблюдения установленной им процедуры «существенным процессуальным элементом надлежащего... порядка принятия актов»⁵, вытекающим из положений Конституции РФ.

На этапе первого чтения обсуждается концепция законопроекта (ч. 1 ст. 118 Регламента), представляющая собой систему основных идей, определяющих цель, предмет регулирования и ключевые направления будущего закона.

Концепция (от лат. *conceptio* — понимание, система) раскрывает главную идею, формулирует задачи законопроекта и описывает проблемы, которые он должен решить, включая их актуальность и масштаб. В ней могут содержаться статистические данные, результаты исследований и примеры из практики, что помогает депутатам и экспертам понять суть предлагаемых изменений и принять обоснованное решение. Фактически это обоснование необходимости принятия закона.

Законотворческий процесс выстраивается по правилу от общего к частному и отличается строгой последовательностью: сначала идет рассмотрение концепции законопроекта, затем — изучение и анализ содержащихся в нем норм. Каждый последующий этап должен быть логическим продолжением предыдущего (невозможно попасть сразу на второй этаж, не пройдя первый).

Бюджетный кодекс РФ, например, очень подробно описывает предмет каждого чтения закона о бюджете. Стоит лишний раз говорить о важности содержания самой концепции законопроекта и обсуждения ее в первом чтении? Достаточно сказать, что при отклонении в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственная Дума может поставить вопрос о доверии Правительству РФ (ст. 202 БК РФ).

Правительство РФ на уровне постановления установило требования к содержанию концепции законопроекта⁶.

По смыслу ч. 1 ст. 118 Регламента после первого чтения законопроект не должен подвергаться концептуальным изменениям. Однако в рассматриваемом случае эта норма была нарушена, поскольку положения о повышении госпошлин были внесены только ко второму чтению; в первом чтении они не обсуждались.

В данном случае первоначальная редакция законопроекта вообще не содержала норм о государственных пошлинах и касалась исключительно вопросов налогового администрирования и отдельных налогов. В пояснительной записке к проекту закона № 577665-8 указано, что он направлен на реализацию положений

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2001 № 11-П «По делу о проверке конституционности постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесении изменения в постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации ‘Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941—1945 годов’ в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 6.

⁶ Постановление Правительства РФ от 02.08.2001 № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» // СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3335.



основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики РФ, а также на исполнение поручений Правительства.

Соответственно, для оценки содержания концепции следует обратиться к данным документам. В Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов⁷ отсутствуют упоминания о повышении госпошлин. Аналогично в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов⁸ также не содержится информации о госпошлинах.

Таким образом, дополнения, касающиеся увеличения размеров государственных пошлин, никак не соотносятся с целями, указанными в пояснительной записке. Регулирование госпошлин по своему содержанию представляет собой совершенно другой нормативный материал, не связанный с изначальной концепцией законопроекта.

Проект федерального закона № 577665-8, который на первом чтении состоял из 61 страницы, был одобрен единогласно, без возражений. Однако ко второму чтению его объем увеличился более чем в два раза (до 153 страниц), законопроект получил новое название и значительно расширил предмет регулирования, включив новые группы субъектов и объекты (были введены нормы о повышении государственных пошлин). Такое расширение значительно изменяет концепцию законопроекта, поскольку меняются само существо и предмет правового регулирования.

Согласно ст. 118 Регламента концепция законопроекта обсуждается исключительно в первом чтении; во втором чтении возможно только обсуждение поправок (ст. 123 Регламента). В данном случае положения о госпошлинах не были включены в концепцию, поэтому концепция законопроекта в этой части и не обсуждалась. Неслучайно из-за такой порочной законотворческой практики часть депутатов Государственной Думы почувствовала себя обманутой, следствием чего и стало обращение в Конституционный Суд РФ.

Из стенограмм пленарных заседаний Государственной Думы, состоявшихся 25.06.2024 и 10.07.2024, когда рассмотрение проекта закона во втором чтении было отложено до 23.07.2024, видно, что вопрос о госпошлинах не поднимался и не обсуждался.

По мнению депутата В. К. Гартунг, масштабные поправки в законопроект были внесены вполне сознательно, «чтобы избежать общественного обсуждения вопроса, который касается миллионов граждан»⁹.

Текст ко второму чтению был опубликован за две недели до принятия закона. Столь быстрое принятие закона (за месяц от публикации текста ко второму

⁷ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов (утв. Минфином России) // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов (утв. Минфином России) // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Стенограмма заседания Государственной Думы 23.07.2024 // URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/6425/>.

чению до подписания Президентом) лишило возможности не только общественного, но и экспертного обсуждения.

Тем не менее Конституционный Суд РФ при проверке конституционности порядка принятия закона не нашел оснований считать концепцию законопроекта измененной в связи с принятием правительственной поправки во втором чтении. Суд применил отраслевой критерий. Логика Суда была следующей: поскольку законопроект в целом касается налоговых отношений (детали, виды платежей во внимание не принимаются), а государственная пошлина является налоговым сбором, то и концепция не изменяется. Ведь «поправка имела своим предназначением — как и принятый в первом чтении законопроект — комплексное урегулирование отношений в сфере налогов и сборов»¹⁰.

Однако такой подход представляется слишком упрощенным. Дополнения затрагивают фундаментальные характеристики законопроекта — его предмет. Существенно расширяется объем регулируемых отношений. Это отнюдь не редакционные или технические уточнения, смещается сам акцент в предмете.

В строгом смысле слова (*stricto sensu*) изменения концепции предполагают коррекцию уже существующих положений. Изменения — это всегда движение из текущего состояния (какое существует сейчас) в целевое состояние (как будет по-новому). В данном случае правильнее говорить о дополнении проекта закона новыми, имеющими юридическое значение, ранее отсутствовавшими нормами, потому как невозможно что-либо менять в отсутствие его фактического наличия. Такое «дополнение» законопроекта, особенно если оно принципиально и влияет на предмет закона, должно было обсуждаться и утверждаться на первом чтении, чего не произошло. Да и в самой пояснительной записке к законопроекту отсутствует необходимое обоснование целесообразности увеличения размеров госпошлин.

Вольная трактовка конструкции «концепция законопроекта» позволяет пренебречь первым чтением за ненадобностью (если можно все новое рассмотреть сразу во втором и третьем чтении одновременно). Более того, можно вообще отказаться от поэтапного рассмотрения законопроекта (в трех чтениях). Подобное нарушение, судя по риторике Конституционного Суда РФ, не относится к существенным и допускается, а по факту поощряется.

С другой стороны, сам Конституционный Суд РФ ранее достаточно скрупулезно подходил к требованию строгого соблюдения парламентской процедуры, обращал внимание на конституционное значение деления законотворческого процесса на этапы обсуждения (чтения) и следование установленным правилам¹¹. Это действительно обеспечивает открытость, полноту обсуждения и баланс интересов различных групп при принятии законов.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 10.04.2025 № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 333.19 и пункта 1 статьи 333.21 Налогового кодекса Российской Федерации, а также пунктов 45 и 47 статьи 2 Федерального закона “О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2025, № 16. Ст. 2101.

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2001 № 11-П.



Остается неясным, как эти подходы можно совместить. Как требование соблюдения поэтапного порядка принятия законов сочетается с допустимостью пропуска первого чтения? Это так же нелогично, как если бы законы сразу попадали на утверждение в Совет Федерации, минуя Государственную Думу.

Вековые традиции парламентаризма, выработанные мировой практикой, не позволяют усомниться в верности утверждения: «при верховенстве права сама демократия — прежде всего процедура»¹².

Нарушение процедурных гарантий подрывает легитимность закона и может служить основанием для признания его неконституционным.

Принятие закона с отклонением от предусмотренных парламентских процедур порождает эффект «плодов отравленного дерева» (fruit of the poisonous tree): налог, происходящий из порочного источника права, не может считаться законно установленным, а следовательно, не подлежит уплате.

Данный законопроект регулирует предмет отношения, относящийся к *совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов*. В соответствии с положениями ст. 39 Федерального закона № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» любые федеральные законопроекты по предметам совместного ведения должны быть согласованы с законодательными органами субъектов РФ и главами регионов.

Процедура согласования предполагает обязательное направление проекта закона в законодательные органы субъектов РФ и высшим должностным лицам субъекта РФ для подготовки мотивированных отзывов в срок не менее 30 календарных дней.

В нарушение данных принципов законотворчества мнения субъектов РФ по вопросу повышения госпошлин не запрашивались, что подрывает основы федеративного устройства. Законопроект № 577665-8 был принят в первом чтении 26.06.2024, тогда как второе чтение состоялось 23.07.2024, что составляет менее 30 дней. А если учесть, что текст, подготовленный ко второму чтению, был опубликован только 08.07.2024, то срок для подготовки регионального отзыва составил и того меньше.

Как следует из решения ответственного комитета (Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам) (п. 3 протокола № 204 от 18.06.2024), материалы законопроекта направлялись в региональные органы власти в редакции, принятой только в первом чтении.

От законодательных органов субъектов РФ на законопроект поступило 6 отзывов, но все они датированы апрелем 2024 г., что свидетельствует об отсутствии у региональных властей реальной возможности подготовки обоснованных замечаний и предложений на этапе второго чтения. Мнение субъектов РФ по вопросу повышения государственных пошлин просто не могло быть учтено ввиду его отсутствия по не зависящим от регионов обстоятельствам.

¹² Арановский К. В., Князев С. Д. Правление права и правовое государство в соотношении знаков и значений : монография / под ред. Н. А. Сергеевой. М. : Проспект, 2016. С. 83 ; Особое мнение судьи Ю. М. Данилова к постановлению Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П. Пункт 6 // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 4.

Согласительная процедура является инструментом реализации федеративных отношений. Она приобретает особое значение в тех случаях, когда закон затрагивает широкий круг лиц. Федерализм в принципе невозможен без активного вовлечения субъектов РФ в законотворчество, затрагивающее предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). Именно поэтому законотворческий процесс имеет конституционную основу.

С. Г. Пепеляев справедливо замечает, что пошлины, независимо от размера, служат фискальным барьером доступности к правосудию, поэтому любые изменения в этой области требуют тщательного и всестороннего обсуждения¹³. Всестороннее обсуждение — это не только мнение Верховного Суда РФ¹⁴, но и правовая оценка других заинтересованных сторон, включая правозащитные организации и представителей гражданского общества. Это способствует более взвешенному и обоснованному принятию решений.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, «требование согласования федеральных законов с субъектами РФ имеет целью достижение взаимоприемлемого решения путем координации интересов всех его участников, тем более что природа федеративных отношений... не допускает реализации федеральными органами власти принадлежащих им по предметам совместного ведения полномочий без соотнесения с интересами субъектов Российской Федерации и местом их органов в системе публичной власти»¹⁵.

Согласование будущего федерального закона с субъектами РФ не является усмотрением федерального законодателя. Это его прямая обязанность, неисполнение которой приводит к отступлению от имеющих конституционное значение правил принятия федеральных законов по предметам совместного ведения и подрывает основы конституционно-правового общения¹⁶.

Кроме того, для выявления потенциально возможного негативного влияния проекта закона на общественные отношения требуется *оценка его регулирующего воздействия*¹⁷. Необходимо оценить, не приведет ли нормативный правовой акт к возникновению избыточных обязанностей, запретов и необоснованных

¹³ Пепеляев С. Г. Протест против судебных пошлин — И. Бентам, 1793 г. // URL: <https://www.nalogoved.ru/news/14881.html>.

¹⁴ Официальный представитель ВС РФ разъяснил, как изменятся судебные пошлины // URL: https://www.vsr.ru/press_center/mass_media/33791/?ysclid=m2ohsyewak364315915.

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона “О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 4.

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 4.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической



ограничений для физических и юридических лиц. Производилась ли такая оценка и каково ее качество в настоящий момент — сложно сказать. Скоротечность принятия закона и отсутствие данных о проведении оценки регулирующего воздействия ставят под сомнение сбалансированность данного акта.

Государственная Дума как высший законодательный орган России должна служить образцом строгого соблюдения норм, регламентирующих законотворческий процесс. Соблюдение правил законодательной деятельности является одним из условий обеспечения законности. Это необходимо не только для обеспечения легитимности принимаемых законов, но и для поддержания доверия граждан к институтам власти. Любые отклонения от установленных правил, даже если они мотивированы скоростью принятия решения, политической необходимостью или иными обстоятельствами, ставят под сомнение конституционность принятого законодательного акта. К нарушениям парламентских процедур у Конституционного Суда РФ должна быть нулевая терпимость, чего, к сожалению, не произошло.

Изменение законодательства, ухудшающее положение плательщиков сборов, должно осуществляться таким образом, чтобы доверие к закону и действиям государства у них не уменьшалось. Это подразумевает в том числе заблаговременное предупреждение (изменения не должны быть внезапными), разумные основания изменений (не должны быть произвольными), постепенный переход с возможностью адаптироваться к новой реальности (разумный срок), компенсации и т.п. Именно доверие граждан к действиям властных субъектов характеризует легитимность власти.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Арановский К. В., Князев С. Д. Правление права и правовое государство в соотношении знаков и значений : монография / под ред. Н. А. Сергеевой. — М. : Проспект, 2016. — 205 с.
2. Пепеляев С. Г. Протест против судебных пошлин — И. Бентам, 1793 г. // URL: <https://www.nalogoved.ru/news/14881.html>.

комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7491.

Трансформация института налогового контроля в системе налогового права Российской Федерации

Аннотация. Настоящая статья посвящена рассмотрению вопросов, связанных с трансформацией подходов понимания сущности налогового контроля и его места в системе налогового права РФ.

В результате анализа правоприменительной практики авторами установлено, что интеграция автоматизированных информационных систем в деятельность налоговых органов, реализация концепции риск-ориентированного подхода при планировании выездных налоговых проверок привела к видоизменению механизма реализации налогового контроля и, соответственно, целей и задач, возлагаемых на фискальный орган. Авторами установлено, что одной из основных задач, реализуемых в рамках контрольных мероприятий, является создание синергии между государством и налогоплательщиками в результате партнерского взаимодействия.

Авторы полагают, что существующая модель налогового контроля, помимо функций контроля за исполнением налоговой обязанности, в первую очередь возлагает на себя задачи превенции добросовестных налогоплательщиков от совершения правонарушений, служит системой гарантий, обеспечивая баланс частных и публичных интересов в налоговых правоотношениях. При этом сохраняется необходимость в дальнейшем исследовании и совершенствовании модели в части нормативного закрепления внепроверочного налогового контроля, механизма урегулирования налоговых разногласий.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль; налоговый контроль; налоги; внепроверочный налоговый контроль; правовая определенность; налоговое администрирование; система налогового права

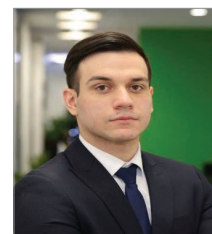
DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.115-123



**Дарья Михайловна
МОШКОВА,**

заведующий кафедрой
налогового права,
профессор кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
доцент

d.m.moshkova@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9



**Рустам Махмад оглы
СУЛЕЙМАНОВ,**

аспирант кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
s2021998@edu.msa.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Daria M. MOSHKOVA,

Head of the Department of Tax Law,
Professor of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Associate Professor
d.m.moshkova@mail.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Rustam M. SULEIMANOV,

Postgraduate student of Department in Financial Law
of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
s2021998@edu.msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Transformation of Tax Control in the Tax Law of the Russian Federation System

Abstract. *This article is devoted to the consideration of issues related to the transformation of approaches to understanding the essence of tax control and its place in the system of tax law of the Russian Federation.*

As a result of the analysis of law enforcement practice, the authors found that the integration of automated information systems in the activities of tax authorities, the implementation of the concept of risk-oriented approach in planning field tax audits has led to a change in the mechanism of implementation of tax control and, accordingly, the goals and objectives assigned to the fiscal authority. The authors found that one of the main tasks realised in the framework of control measures is to create synergy between the state and taxpayers as a result of partnership interaction on the basis of the tax control mechanism.

The authors believe that the existing model of tax control, in addition to the functions of control over the execution of the tax obligation, first of all, assigns the tasks of prevention of bona fide taxpayers from committing offences, serves as a system of guarantees ensuring the balance of private and public interests in tax legal relations. At the same time, there is a need for further research and improvement of the model in terms of normative fixation of non-controversial tax control, the mechanism of settlement of tax disputes.

Keywords: *state financial control; tax control; taxes; non-audit tax control; legal certainty; tax administration; system of tax law*

Государственный финансовый контроль представляет собой важнейший институт управления экономикой, направленный на обеспечение законности, целесообразности и эффективности использования публичных ресурсов. Его ключевая роль заключается в минимизации финансовых рисков, поддержании баланса бюджетной системы и создании условий для устойчивого социально-экономического развития. Уровень проработки механизмов контроля

напрямую коррелирует с целями и задачами, которые формулирует государство в конкретный исторический период. Например, в условиях экономической нестабильности акцент смещается на предотвращение дефицита бюджета, тогда как в фазу роста приоритетом может стать оптимизация распределения средств для реализации стратегических проектов.

При этом существенное развитие финансового права, правоприменительной практики и множественных законодательных изменений привели к тому, что государственный финансовый контроль вырос в самостоятельную подотрасль финансового права, включающую в себя нормы налогового, бюджетного, валютного и иного законодательства. При этом его содержание является комплексным и неоднородным. Следует признать, что в финансовом праве отсутствует общее нормативное регулирование государственного контроля, несмотря на наличие общих целей, принципов и задач финансового права.

Если, например, развитие бюджетного контроля осуществляется более формализованно, то в валютном и налоговом праве порядок, процедуры проведения контрольных мероприятий формируются ненапрямую — в основном за счет развития судебной практики и (или) разъяснений контролирующих органов.

Бюджетный контроль отличается повышенной формализацией по сравнению с налоговым контролем в силу своей строгой законодательной регламентации, цикличности и ориентации на плановые показатели. Его процессы детально прописаны в нормативных актах (например, в Бюджетном кодексе РФ), которые четко определяют этапы формирования, исполнения и отчетности по бюджету, включая распределение средств, сроки их использования, обязательную публичную прозрачность и ответственность за целевое расходование. Формализация бюджетного контроля также усиливается его привязкой к фискальным циклам (годовым или многолетним), обязательной сверке с плановыми цифрами, тогда как налоговые проверки часто носят точечный характер и зависят от динамики экономической деятельности, что требует большей оперативности и менее жестких рамок.

Это связано с необходимостью обеспечения дисциплины при управлении государственными финансами, где отклонения от утвержденных параметров могут привести к значимым социально-экономическим последствиям. Налоговый же контроль, хотя и регулируется Налоговым кодексом РФ, носит более гибкий характер: он адаптируется к изменчивой налоговой базе, индивидуальным обстоятельствам налогоплательщиков и чаще использует риск-ориентированный подход, что допускает вариативность в методах проверок и реагирования на нарушения.

Указанная дифференциация в механизмах контроля преимущественно обусловлена различием целевых установок, функциональных задач, а также воздействием внешних объективных детерминант, включая динамику геополитической конъюнктуры. Нормативно-институциональное оформление контрольных процедур реализуется асимметрично, что коррелирует с приоритетами государственной политики в контексте регулирования отдельных отраслей экономики и социальной сферы.

В данном контексте особую актуальность приобретает исследование трансформационных процессов, затрагивающих институт налогового контроля и его функционально-правовой статус в системе налогового права. Эволюция данного института требует комплексного анализа с позиций адаптации к меняющимся



фискальным вызовам, цифровизации экономических процессов и оптимизации баланса между фискальной эффективностью и правами субъектов налоговых правоотношений.

Раскрывая сущность и место налогового контроля в системе налогового права, современные ученые традиционно исходят из анализа его функций и задач, подчеркивая, что ключевым элементом этого института является деятельность компетентных государственных органов, направленная на проверку соблюдения налогового законодательства.

Так, согласно позиции Е. Ю. Грачевой и Э. Д. Соколовой, налоговый контроль определяется как «регламентированная нормами налогового права деятельность компетентных органов, обеспечивающих соблюдение налогового законодательства и правильность исчисления, полноту и своевременность внесения налогов и сборов в бюджет»¹.

Е. В. Поролло отмечает, что сущность налогового контроля можно рассматривать с двух позиций: «во-первых, как функцию или элемент государственного управления экономикой, во-вторых, как особую деятельность по исполнению налогового законодательства. Эти стороны налогового контроля находятся в неразрывном единстве, что позволяет представить налоговый контроль в виде классической кибернетической системы, сочетающей в себе разнообразие статических элементов и их динамическое взаимодействие, непрерывное развитие и совершенствование»².

Иными словами, в понимании современных теоретиков финансового права налоговый контроль определяется как системная работа компетентных органов, обеспечивающая не только фискальные интересы государства, но и баланс публичных и частных интересов в налоговой сфере. Его сущность проявляется через комплекс мер, включающих мониторинг правильности исчисления, полноты уплаты налогов и сборов, а также пресечение нарушений. При этом, на наш взгляд, такое определение налогового контроля допустимо только в случае буквального анализа и трактования положений НК РФ.

Как уже было отмечено, налоговое право как подотрасль довольно гибкая, нормативное регулирование ее во многом определяется за счет судебной практики, разъяснений контролирующих органов. При этом последние тенденции правоприменительной практики свидетельствуют о трансформации налогового контроля, который с учетом современных вызовов эволюционировал от традиционной модели одностороннего надзора за соблюдением налоговых обязательств к системе синергетического взаимодействия государства и бизнеса. В основе данных изменений лежит переосмысление роли налоговых органов, которые все чаще выступают как партнеры, заинтересованные в создании прозрачной и предсказуемой налоговой среды. Эволюция налогового контроля в России отражает трансформацию государственных приоритетов и технологических возможностей. В дореволюционный период фискальные функции выполняли казенные палаты, основным методом контроля были ревизии, направленные на борьбу с

¹ Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Налоговое право: вопросы и ответы. М. : Юриспруденция, 2001. С. 101.

² Поролло Е. В. Налоговый контроль: принципы и методы проведения. М., 1998. С. 6—7.

недоимками. Однако отсутствие системного подхода и централизации ограничивало их эффективность.

Отправной точкой является разработка новой концепции планирования выездных налоговых проверок, а именно риск-ориентированного подхода к выбору объектов проверки. Внедрение риск-ориентированного подхода в деятельность налоговых органов стало возможным благодаря глубокой интеграции автоматизированных информационных систем и цифровых технологий, которые трансформировали традиционные методы контроля. Этот подход, основанный на анализе и прогнозировании рисков, позволил оптимизировать трудовые ресурсы, сосредоточив внимание на налогоплательщиках с высокой вероятностью нарушений. Ключевым условием его реализации стало создание единых цифровых платформ, способных обрабатывать огромные массивы данных: от налоговой отчетности и банковских транзакций до сведений из государственных реестров и открытых источников.

В развитие риск-ориентированного подхода в правоприменительной практике начала формироваться новая форма налогового контроля — внепроверочный налоговый контроль. Так, вне рамок проверки налоговые органы, проанализировав деятельность налогоплательщика, направляют уведомления о наличии потенциальных рисков налоговых правонарушений по операциям с отдельными контрагентами.

Более того, в правоприменительной практике известны случаи, когда в рамках выездной налоговой проверки за конкретный период налоговым органом были выставлены претензии в отношении учета операций с определенным контрагентом, с которым у налогоплательщика установлены длящиеся отношения. Для исключения рисков доначислений в случае проверки будущих периодов налогоплательщик заявлял о возможности прийти к соглашению с налоговым органом в части учета отражения отдельных операций и (или) взаимодействия с контрагентом.

Угроза проверок и санкций формирует «эффект сдерживания», побуждая субъектов экономики соблюдать налоговое законодательство. При этом налоговый контроль выполняет и социально-экономическую функцию: перераспределяя ресурсы через бюджет, он способствует реализации государственных программ, поддержанию инфраструктуры и социальной сферы.

Современная практика налогового контроля демонстрирует, что добросовестные налогоплательщики заинтересованы в конструктивном взаимодействии с налоговыми органами в рамках контрольных мероприятий, а не в конфронтации. Их цель — оперативное разрешение разногласий, что позволяет минимизировать издержки и правовые риски. Со своей стороны, налоговые органы, при наличии обоснованных аргументов в позиции налогоплательщика, также проявляют готовность к диалогу и поиску компромиссных решений. Такой подход подчеркивает взаимную заинтересованность сторон в снижении конфликтности: бизнес стремится к прозрачности и стабильности, а государство — к эффективному администрированию без избыточного давления. Это сотрудничество формирует новую парадигму налогового контроля в системе налоговых правоотношений, где диалог и превентивные механизмы становятся основой для укрепления доверия и соблюдения баланса интересов.



Сейчас ФНС России ставит в качестве приоритетной задачи в деятельности налоговых органов аналитическую и превентивную работу. И если мы обратимся к статистике, то можем увидеть, что при сокращении числа выездных налоговых проверок увеличилось количество добровольных уточнений.

Так, на этапе камеральных проверок система АИС «Налог-3» автоматически ранжирует компании по уровню риска, что позволяет избежать избыточного давления на добросовестных плательщиков и сокращению числа выездных налоговых проверок.

26.11.2024 на расширенном заседании коллегии ФНС России в Казани Даниил Егоров подвел итоги работы налоговых органов за 10 месяцев 2024 г. Так, снизилось количество жалоб на выездные налоговые проверки юридических лиц на 28 %. Это связано с сокращением не только количества выездных налоговых проверок, но и доли решений, с которыми налогоплательщики не согласны. Так, согласно данным ФНС России за период с 2015 по 2024 г. их количество сократилось в 6,2 раза с 29 393 до 4 736³.

Кроме того, на трансформацию налогового контроля существенное влияние оказало развитие цифровых технологий. Информационные технологии стерли границы между контролирующими органами и бизнесом, превратив налоговое администрирование в диалог. Например, цифровая платформа «Прозрачный бизнес», разработанная ФНС России, позволяет налогоплательщику самостоятельно осуществить оценку собственного контрагента, стать активным участником процесса налогового контроля, проанализировать потенциальные налоговые риски.

Налоговые органы делегируют часть контрольных функций, позволяя им минимизировать риски возникновения претензий. Такие нововведения ФНС России демонстрируют, что сотрудничество с бизнесом, открытость и цифровизация — это не только необходимость соблюдения налогового законодательства, но и инструменты развития экономики и роста компаний.

Таким образом, цифровизация создает систему взаимной ответственности: налогоплательщики получают возможность управлять рисками, укрепляя свою устойчивость, а ФНС фокусируется на поддержке добросовестных компаний, формируя прозрачную и конкурентную среду через технологии и открытость.

С точки зрения синергетики такой подход отражает рекомендованную Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) модель «развитых налоговых правоотношений» (*enhanced tax relationship model*), основанную на смещении акцента с контроля на партнерское взаимодействие между налоговым органом и налогоплательщиком, где контрольные механизмы применяются лишь в отношении не желающих сотрудничать.

То есть акцент в деятельности налоговых органов с функции по проверке уже допущенных нарушений сместился на превентивное пресечение потенциальных правонарушений и формирование системы партнерского взаимодействия с налогоплательщиками. Это означает, что в настоящий момент функция налогового контроля не сводится к буквальной проверке правильности исполнения налоговой обязанности. Налоговый контроль теперь выполняет не только фискальную,

³ URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/ (дата обращения: 14.05.2025).

но и стимулирующую функцию, косвенно влияя на инвестиционный климат и поведение экономических агентов через систему льгот и санкций. Первостепенным аспектом налогового контроля становится сотрудничество с налогоплательщиками. Налоговые органы все чаще выступают в роли партнеров, предлагая механизмы добровольного исправления ошибок, консультационную поддержку и превентивные уведомления о выявленных рисках.

Современные тенденции правоприменительной практики и нормативного регулирования способствовали эволюции механизма налогового контроля, расширив его функционал и усилив значимость в системе налогового права за счет внедрения новых инструментов. Сегодня налоговый контроль рассматривается не только как инструмент надзора, но и как система гарантий, обеспечивающая баланс частных и публичных интересов в налоговых правоотношениях. Однако действующая модель сохраняет ряд существенных пробелов, требующих глубокого анализа и методичной доработки для достижения заявленных целей.

Ключевой проблемой действующей модели налогового контроля является отсутствие в налоговом законодательстве положений, регулирующих процедуру внепроверочного налогового контроля, механизма урегулирования налоговых разногласий, гарантий реализации прав участников таких отношений, что с учетом публично-правовой природы налоговых правоотношений прямо противоречит принципам законности и правовой определенности.

Принцип правовой определенности, хотя и не имеет прямого закрепления в НК РФ, является базовым принципом регулирования налоговых правоотношений, соблюдение которого обеспечивается за счет реализации двух аспектов:

- правового (определенность и недвусмысленность положений НК РФ);
- экономического (понятность и простота алгоритма расчетов налогооблагаемой базы и суммы налога).

По вопросу применения и реализации принципа правовой определенности в налоговых отношениях Конституционным Судом РФ сформированы следующие подходы:

- конституционные принципы равенства перед законом и судом, равной защиты государственной и частной собственности (ч. 2 ст. 8, ч. 3 ст. 17, ч. 1 ст. 19, ст. 55 Конституции РФ) в сочетании с требованиями справедливости и соразмерности при регулировании прав и их ограничений предполагают, в частности, что участники правоотношений должны в разумных пределах предвидеть последствия своих действий; быть уверенными в стабильности своего правового статуса и приобретенных прав; рассчитывать на эффективную государственную защиту. Этот подход основан на принципе поддержания доверия к закону и действиям государства, который вытекает из конституционных начал равенства и справедливости в правовом демократическом государстве. Данные принципы требуют не только четкости правовых норм, но и предсказуемости правового регулирования;⁴
- формальная определенность налоговых норм требует их достаточной точности, что обеспечивает их правильное толкование и применение. Нечеткость

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 02.07.2020 № 32-П // СЗ РФ. 2020. № 28. Ст. 4498.



налоговой нормы может привести к произвольному и дискриминационному применению со стороны государственных органов и должностных лиц, что противоречит принципу правового государства (ч. 1 ст. 1 Конституции РФ). Такое нарушение подрывает принцип юридического равенства (ст. 19 Конституции РФ) и вытекающее из него требование равного налогообложения (п. 1 ст. 3 НК РФ⁵).

С учетом позиции Конституционного Суда РФ принцип правовой определенности имеет своей целью обеспечить участников соответствующих налоговых правоотношений возможностью точно спрогнозировать правовые последствия осуществляемых действий, оценить возможность применения соответствующих положений НК РФ и гарантировать соблюдение правомерных ожиданий налогоплательщиков на то, что права данных лиц будут защищены и что при осуществлении налоговым органом мероприятий налогового контроля действия правоприменителя также будут прогнозируемы и предсказуемы.

Это означает, что поведение участников налоговых правоотношений, реализация налоговых норм должны быть очевидными, не создавать ситуации неоднозначного толкования норм, которая не будет зависеть от иных, не предусмотренных НК РФ фактических обстоятельств, предположений и (или) от экономического статуса налогоплательщика.

Иными словами, принцип правовой определенности предполагает стабильность правового регулирования и существующих правоотношений. Реализация указанного принципа необходима для того, чтобы участники налоговых правоотношений могли в разумных пределах ожидать правомерных формально определенных в НК РФ последствий совершаемых ими операций и быть уверенными в неизменности собственного статуса как добросовестного участника хозяйственного оборота, справедливого определения налоговой обязанности и возможности реализации прав, в частности, применения преференциальных льгот, установленных НК РФ.

Изложенное означает существенную значимость реализации и соблюдения принципа правовой определенности. Исходя из публично-правовой природы и принудительного характера налоговых отношений, регулирование и реализация налоговых норм предполагает повышенный стандарт строгости и полноты формулировки нормативно установленных законоположений, что позволит обеспечить стабильность в контексте социально-правовых взаимодействий.

Совокупный анализ подходов, сформированных Конституционным Судом РФ показывает, что реализация положений НК РФ требует их неукоснительного соблюдения с учетом буквального толкования нормы. Применение налоговых норм в целом предполагается правомерным при соблюдении предусмотренных условий. Данный подход фактически является гарантией защиты прав и законных интересов налогоплательщиков.

Таким образом, именно соблюдение конституционных предписаний относительно формальной определенности и полноты элементов налогового обязательства обеспечивает эффективность налогообложения и реальность его целей и

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.03.2017 № 9-П // СЗ РФ. 2017. № 15 (ч. VII). Ст. 2283.

позволяет налогоплательщикам своевременно уплатить налог, реализовывать права и выполнять возложенные обязанности.

Реализация механизма налогового контроля в отсутствие нормативного регулирования противоречит существу налоговых правоотношений, их принципам и ставит налогоплательщиков изначально в неравноправное положение, поскольку реализация тех или иных контрольных полномочий зависит от иных условий, не предусмотренных соответствующим положением НК РФ.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д.* Налоговое право. — М. : Юриспруденция, 2001.
2. *Поролло Е. В.* Налоговый контроль: принципы и методы проведения. — М., 1998.



**Лана Львовна
АРЗУМАНОВА,**

профессор кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
доцент
llarzumanova@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, 9

Система налогообложения профессиональной деятельности медиатора

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы налогообложения медиаторской деятельности в контексте системы налогов и сборов. Следует отметить, что поднимаемая тема звучала неоднократно в рамках судебных актов, выносимых на уровне Конституционного Суда РФ, однако не получила должного освещения. Сегодня в практике возникает ситуация, когда фактически медиаторская деятельность не приносит доходов, однако законодательством предусмотрена обязанность уплачивать страховые взносы. Автором предпринята попытка дать свое видение ситуации и предложить варианты ее решения.
Ключевые слова: медиация, медиатор, налог, сбор, налогообложение медиации, система налогового права

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.124-129

Lana L. ARZUMANOVA,

Professor of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Associate Professor
llarzumanova@yandex.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

The System of Taxation of the Mediator's Professional Activity

Abstract. The article discusses the issues of taxation of mediation activities in the context of the system of taxes and fees. It should be noted that the topic raised has been repeatedly raised in judicial acts at the level of the Constitutional Court of the Russian Federation, but has not received adequate coverage. Today, in practice, there is a situation where mediation does not actually generate income, but legislation provides for the obligation to pay insurance premiums. The author has attempted to give his own vision of the situation and propose solutions to it.

Keywords: mediation, mediator, tax, fee, taxation of mediation, tax law system

Предисловие

Сегодня много говорят об альтернативных судебному разбирательству способах разрешения конфликтов¹. При этом в России давно создана правовая основа,

¹ См., например: Федоренко Н. В., Моргунова А. В. Актуальные вопросы развития альтернативных судебному способов разрешения конфликтов в России и мире // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2021. № 2 (129). С. 86—89 ; Арзуманова Л. Л. Альтернативный способ урегулирования нало-

которая позволяет дать ход такому процессу, как примирительные процедуры. В частности, в процессуальном законодательстве прямо закреплена возможность инициирования различных вариантов мирного выхода из спорной ситуации, среди которых переговоры, посредничество, медиация, судебное примирение и иные способы (гл. 15 АПК РФ², гл. 14.1 ГПК РФ³, ст. 137 КАС РФ⁴).

Одновременно действует профессиональный акт в сфере медиации⁵ (далее — Закон № 193-ФЗ), который определяет процедуру как механизм разрешения споров при участии медиатора исходя из принципов добровольности сторон для достижения общего решения. Медиация — один из способов ведения переговоров⁶.

Переговорщики-медиаторы, наделенные правом проведения официальной процедуры, являются нейтральными лицами, которых стороны привлекают для оказания посреднических услуг при разрешении конфликта и выработке участниками процедуры решения по существу⁷.

В свою очередь, посредничество в медиации имеет разный статус. На правовом уровне действуют ст. 15 и 16 Закона № 193-ФЗ, которые делят медиаторское сообщество на профессиональное и непрофессиональное. Так, ст. 15 Закона закрепляет общие требования к непрофессиональному посредничеству: возрастной порог — 18 лет, дееспособность лица и отсутствие судимости.

Законодательно установлено, что деятельность медиатора профессионально осуществляют лица, соответствующие требованиям ст. 16 Закона. К ним относятся лица 25-летнего возраста, имеющие высшее образование и получившие ДПО по медиации. Полномочиями профессионально осуществлять медиацию наделены судьи в отставке⁸.

гового спора // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017 № 8. С. 66—75 ; *Иванова А. В.* О возможности применения альтернативных способов разрешения конфликтов в уголовном судопроизводстве России // Вестник Оренбургского государственного университета. 2012. № 3 (139). С. 58—59 ; *Конова Ф. Р.* Медиабельность гражданско-правовых споров: соотношение с подведомственностью // Устойчивое развитие России: правовое измерение : сборник докладов X Московского юридического форума : в 3 ч. М., 2023. С. 59—62.

² СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

³ СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

⁴ СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

⁵ Федеральный закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)». П. 2 ст. 2 // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4162.

⁶ Медиация в публичных финансах: мягкие навыки юриста : учебное пособие / под ред. Е. Ю. Грачевой, Л. Л. Арзумановой. М. : Норма ; Инфра-М, 2024. С. 8—14 ; *Чумиков А. Н.* Переговоры — фасилитация — медиация : учебное пособие для студентов вузов. М. : Аспект Пресс, 2014.

⁷ Медиация : учебник / под ред. А. Д. Карпенко. М. : Статут, 2016. С. 41, 136 ; *Николюкин С. В.* Правовые технологии посредничества (медиации) в Российской Федерации : научно-практическое пособие. М. : Юстицинформ, 2013. С. 28, 36.

⁸ Медиация: история, современное состояние, проблемы и перспективы развития : монография / М. А. Панфилов, И. Н. Минеева, Н. В. Никишова [и др.]. М. : Инфра-М, 2022. С. 8.



В практической плоскости были реализованы некоторые изменения на ниве популяризации рассматриваемой процедуры на уровне судебного сообщества, компаний и сферы кредитования. Например, в рамках процедур медиации по конфликтам, в отношении которых возбуждено исковое производство, к проведению процедуры привлекаются профессиональные медиаторы. Аналогичное требование предъявляется в случае нотариального удостоверения медиативного соглашения для придания ему силы исполнительного листа⁹.

Таким образом, созданные правовые условия и практические подходы сместили фокус внимания на профессионализацию медиаторской деятельности.

В свою очередь, в силу ч. 3 ст. 16 Закона № 193-ФЗ деятельность медиатора не является предпринимательской деятельностью. Здесь применена аналогия с адвокатской, нотариальной, медицинской и образовательной сферами деятельности. Как представляется, законодатель в этой части подчеркивал особую значимость осуществляемой деятельности, имеющей социальный эффект для всего общества, ориентированной на развитие партнерств в деловом сообществе и выработку делового этикета (ч. 1 ст. 1 Закона № 193-ФЗ).

При этом медиаторам разрешается осуществлять любую иную не запрещенную законом деятельность. С учетом популяризации профессионального посредничества в нашей стране, гуманизации системы судопроизводства, а также ориентира на снижение судебной нагрузки все большее количество переговорщиков приобретают статус профессионального медиатора. Не секрет, что переходный период, ознаменованный пилотированием медиации в разных направлениях разрешения конфликтов¹⁰, по сути, становлением медиации при разрешении судебных споров, вызывает и потребность медиаторов заниматься не только данным видом деятельности, но и продолжать развиваться в своей базовой профессии. Это порождает большое количество вопросов к налогообложению профессиональной деятельности медиаторов, в частности связанных с невозможностью зачастую совмещать выбранные ранее режимы налогообложения.

Именно тема налогообложения в настоящее время является краеугольным камнем на пути легализации профессионального статуса медиатора, она включает в себя постановку на налоговый учет в качестве медиатора и последующее исполнение налоговой обязанности, подачу налоговой декларации, уплату страховых взносов и налогов.

⁹ Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11.02.1993. № 4462-1. Абз. 2 ст. 59.1 // Российская газета. 13.03.1993.

¹⁰ См., например: Медиация в правовой культуре: диалог государства и общества : монография / В. Ю. Сморгунова, М. О. Мухадаев, Е. Ю. Калинина, Д. А. Садакова. СПб. : РГПУ имени Герцена, 2021. С. 44—60 ; *Сморгунова В. Ю.* Медиация в образовательной сфере : монография. СПб. : Изд-во РГПУ имени А. И. Герцена, 2018.

Реалии налоговой политики медиаторской деятельности

Основной закон страны обязывает каждого платить налоги и сборы¹¹. Плательщиками считаются юридические и физические лица, которые по закону обязаны платить налоги и страховые взносы (абз. 1 ст. 19 НК РФ¹²).

Плательщиками налога на доходы физических лиц являются физические лица — резиденты РФ или физические лица — нерезиденты РФ, получившие доходы от источников из России (п. 1 ст. 207 НК РФ)¹³.

Для определения налоговой базы важным элементом налогообложения признается объект налогообложения, которым считается полученный доход.

С полученных медиатором денежных средств в рамках процедуры медиации рассчитывается и перечисляется сумма налога на доходы физических лиц согласно требованиям ст. 224 НК РФ в процентном отношении.

Преимуществом применения общего режима налогообложения в виде НДФЛ стали перспективы использования налоговых вычетов, предусмотренных гл. 23 Кодекса.

Однако сложности возникают в связи с тем, что в силу ч. 2 п. 1 ст. 419 НК РФ медиаторы признаются плательщиками страховых взносов наравне с другими лицами, профессионально осуществляющими отдельные виды деятельности¹⁴.

Как отмечалось выше, зачастую профессиональные медиаторы — это лица, которые совмещают несколько видов деятельности, например, состоят в трудовых отношениях, являются индивидуальными предпринимателями, адвокатами и т.п. Следовательно, появляется налоговая обязанность по уплате страховых взносов с момента постановки медиатора на налоговый учет.

Данный вопрос становился предметом неоднократного обсуждения, в частности на уровне Конституционного Суда РФ, который в своем определении от 27.12.2023 № 3570-О¹⁵ отказал в принятии к рассмотрению жалобы профессионального медиатора, признав законным факт уплаты страховых взносов даже при условии отсутствия как такого дохода от осуществляемой деятельности.

По мнению заявителя, пп. 2 п. 1 ст. 419 НК РФ противоречит положениям Основного закона страны, поскольку дает право взыскивать страховые взносы с лица на налоговом учете в двух статусах — самозанятого и медиатора.

¹¹ Конституции Российской Федерации. Ст. 57 // Российская газета. 1993. № 237.

¹² СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

¹³ СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

¹⁴ Таким образом, медиатор обязан оплатить фиксированные платежи на обязательное пенсионное и медицинское страхование с момента своей регистрации в качестве медиатора и до момента исключения, независимо от получаемого им дохода (URL: https://ats.msk.ru/details/novosti_syda/Takim-obrazom-mediator-obyazan-oplatit-fiksirovannye/#:~:text=В%20соответствии%20с%20подпунктом%202,01.01.2023%20-%20в%20совокупном%20фиксированном (дата обращения: 01.03.2025)).

¹⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 27.12.2023 № 3570-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Булычевой Марии Алексеевны на нарушение ее конституционных прав подпунктом 2 пункта 1 статьи 419 Налогового кодекса Российской Федерации».



Мотивировка отказного определения следовала следующей логике: ст. 57 Конституции РФ устанавливает обязанность каждого платить законным образом закрепленные в НК РФ налоги и сборы. Это означает, что закрепленный на законодательном уровне алгоритм регулирования системы налогов и сборов направлен на обеспечение их полноты и своевременности уплаты.

В определении отмечалось, что законодатель относит к числу плательщиков страховых взносов медиаторов (пп. 2 п. 1 ст. 419 НК РФ). В рассматриваемом случае медиатор одновременно относился к двум категориям плательщиков. При этом по каждому из статусов за ним установлена обязанность уплаты налогов и страховых взносов.

Суд, отказывая в принятии жалобы, отметил, что объектом обложения страховыми взносами для некоторых плательщиков признается реализация отдельного вида деятельности независимо от получаемого дохода.

Безусловно, уплата страховых взносов не может быть поставлена в зависимость от полученных средств в виде дохода. Необходимо признать тот факт, что профессиональное посредничество в виде медиации не дает лицам, ее осуществляющим, достаточного уровня дохода, в некоторых случаях медиация проводится в формате *pro bono* (например, в судах), что ограничивает возможности медиаторов производить отчисления страховых взносов и ложится на них дополнительным бременем.

Упрощение системы налогообложения как залог осуществления легальной медиаторской деятельности

С учетом изложенного видится возможность пересмотра существующего порядка налогообложения. В частности, предлагается следующий алгоритм для выбора надлежащей системы налогообложения медиаторов:

- 1) постановка медиаторов в обязательном порядке на налоговый учет, что позволит выявить количество вставших на учет посредников;
- 2) установление в отношении медиаторов пилотного режима налогообложения по аналогии с системой самозанятых, что позволит им перейти на НПД.

Результатом такого подхода могут стать: легализация медиаторской деятельности; увеличение числа лиц, осуществляющих медиацию на профессиональной основе; пополнение бюджета за счет уплаты налога; уплата страховых взносов по желанию плательщика.

Как представляется, такие меры будут способствовать упрощению постановки на налоговый учет и последующему исполнению налоговой обязанности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Арзуманова Л. Л. Альтернативный способ урегулирования налогового спора // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2017. — № 8. — С. 66—75.
2. Иванова А. В. О возможности применения альтернативных способов разрешения конфликтов в уголовном судопроизводстве России // Вестник Оренбургского государственного университета. — 2012. — № 3 (139). — С. 58—59.
3. Конова Ф. Р. Медиабельность гражданско-правовых споров: соотношение с подведомственностью // Устойчивое развитие России: правовое измерение : сборник докладов X Московского юридического форума : в 3 ч. — М., 2023. — С. 59—62.
4. Медиация в правовой культуре: диалог государства и общества : монография / В. Ю. Сморгунова, М. О. Мухадаев, Е. Ю. Калинина, Д. А. Садакова. — СПб. : РГПУ имени Герцена, 2021. — 208 с.
5. Медиация в публичных финансах: мягкие навыки юриста : учебное пособие / под ред. Е. Ю. Грачевой, Л. Л. Арзумановой. — М. : Норма ; Инфра-М, 2024. — 72 с.
6. Медиация: история, современное состояние, проблемы и перспективы развития : монография / М. А. Панфилов, И. Н. Минеева, Н. В. Никишова [и др.]. — М. : Инфра-М, 2022. — 131 с.
7. Медиация : учебник / под ред. А. Д. Карпенко — М. : Статут, 2016. — 470 с.
8. Николюкин С. В. Правовые технологии посредничества (медиации) в Российской Федерации : научно-практическое пособие. — М. : Юстицинформ, 2013. — 240 с.
9. Сморгунова В. Ю. Медиация в образовательной сфере : монография. — СПб. : Изд-во РГПУ имени А. И. Герцена, 2018. — 184 с.
10. Федоренко Н. В., Моргунова А. В. Актуальные вопросы развития альтернативных судебным способам разрешения конфликтов в России и мире // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. — 2021. — № 2 (129). — С. 86—89.
11. Чумиков А. Н. Переговоры — фасилитация — медиация : учебное пособие для студентов вузов. — М. : Аспект Пресс, 2014. — 160 с.



**Наталья Юрьевна
ОРЛОВА,**

доцент кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат экономических
наук
orlovany_diplom@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Системный подход к формированию учетной политики организации с учетом изменений законодательства

Аннотация. Статья посвящена теме своевременной актуализации учетной политики хозяйствующего субъекта, которая обеспечивает системный подход к ведению бухгалтерского учета и составлению бухгалтерской и налоговой отчетности. Учетная политика является основным внутренним документом организации, ее наличие обязательно. В связи с изменениями налогового и бухгалтерского законодательства возникает необходимость корректировать и дополнять применяемую учетную политику, отражая новые способы и методы учета. С 2025 г. изменения коснулись способов оценки активов, критерия существенности информации, правил проведения и отражения результатов инвентаризации, введения федерального инвестиционного налогового вычета (ФИНВ), введения в действие повышающего коэффициента для расходов, связанных с приобретением российских программ для вычислительной техники и баз данных, высокотехнологичного оборудования, радиоэлектронной продукции и расходов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы.

Ключевые слова: Федеральная налоговая служба РФ, учетная политика, бухгалтерский учет, налоговый учет, инвентаризация, налог на прибыль, активы, существенная информация, справедливая стоимость

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.130-137

Natalya Yu. ORLOVA,

Associate Professor of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Economics)
orlovany_diplom@mail.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

A Systematic Approach to Creating an Organization's Accounting Policy, Taking into Account Changes in Legislation

Abstract. The article is devoted to the topic of timely updating of the accounting policy of an economic entity, since it ensures a systematic approach to accounting and preparation of financial and tax reporting. Accounting policy is the main internal document of the organization and its presence is mandatory. Due to changes in tax and accounting legislation, there is a need to

adjust and supplement the applied accounting policy, reflecting new methods and accounting methods. Since 2025, changes have affected the methods of asset valuation, the criterion of materiality of information, the rules for conducting and reflecting the results of inventory, the introduction of a federal investment tax deduction (FINV), the introduction of an increasing coefficient for expenses related to the acquisition of Russian programs for computing equipment and databases, high-tech equipment, electronic products and expenses for research and development work.

Keywords: *Federal Tax Service of the Russian Federation, accounting policy, accounting, tax accounting, inventory, income tax, assets, material information, fair value*

Ведение бухгалтерского учета во всех экономических субъектах обеспечивает системный подход к организации и формированию достоверной бухгалтерской информации и составлению финансовой отчетности, отражающей объективную оценку их работы. Для понимания порядка ведения бухгалтерского учета разрабатывается учетная политика организации, которая является прежде всего обязательным документом для каждого хозяйствующего субъекта. В соответствии с Федеральным законом от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», ПБУ 1/2008 «Учетная политика организации», утвержденным приказом Министерства финансов РФ от 06.10.2008 № 106н, Налоговым кодексом РФ и другими нормативными правовыми актами учетная политика организации — это документ, который раскрывает все способы и методы ведения бухгалтерского учета конкретной организации.

В учетной политике представлены счета и регистры, используемые при ведении учета, прописаны способы начисления амортизации, порядок осуществления основных видов деятельности организации, организация документооборота и ведение инвентаризации, а также порядок формирования отчетности. Хозяйствующий субъект самостоятельно разрабатывает и утверждает учетную политику в произвольной форме, при этом главное — соответствие установленным государством требованиям. Учетная политика может состоять из двух частей, раскрывающих ее отдельно для целей бухгалтерского учета и для целей налогового учета, или может быть оформлена одним общим актом¹.

В последнее время Федеральная налоговая служба РФ реже стала проверять наличие учетной политики в организациях. Когда налоговая и бухгалтерская отчетность сдавалась на бумажных носителях, сначала необходимо было представить утвержденную приказом руководителя учетную политику в ФНС, и только после этого принималась отчетность. В связи с передачей отчетности по телекоммуникационным средствам связи многие организации перестали ее составлять, однако актуальность учетной политики не пропала, скорее, наоборот — требования к правильности и полноте отражения информации в ней возрастают с каждым годом. Учетная политика организации — это единственный документ,

¹ URL: <https://buh.ru/articles/uchetnaya-politika-organizatsii-v-2025-godu-kakie-izmeneniya-nuzhno-vnesti-v-1s.html>.



который позволяет проследить системный подход к отражению информации в регистрах бухгалтерского и налогового учета, проследить последовательность и непрерывность взаимосвязанных процессов, происходящих из года в год, и отразить изменения законодательства, повлиявшие на порядок учета этих процессов.

Каждый год с учетом изменений бухгалтерского и налогового законодательства необходимо корректировать и дополнять применяемую учетную политику. Внесение изменений и дополнений в данный документ осуществляется на основании п. 5, 6 ст. 8 Федерального закона «О бухгалтерском учете» в определенных случаях: при изменении требований законодательства РФ о бухгалтерском учете, федеральных и (или) отраслевых стандартов; при изменении нового способа ведения бухгалтерского учета, который повысит качество предоставляемой информации; при существенных изменениях, связанных с деятельностью организации. Вносить изменения необходимо с начала года, например, если хотят внести изменения с 2025 г., то дата приказа об их внесении должна быть не позднее 31.12.2024².

В течение года изменять учетную политику можно только в экстренных случаях, если существенно изменились условия деятельности организации или в нормативном правовом акте установлены другие сроки начала его действия³. Также необходимо учитывать изменения налогового законодательства или введение новых видов деятельности предприятия, подлежащих особому порядку налогообложения. В этих случаях изменения вносятся в соответствии с датой вступления в силу соответствующих нормативных правовых актов, в том числе в течение отчетного года.

В 2025 г. появились определенные нововведения, которые необходимо отразить в учетной политике организации⁴. Так, с принятием нового стандарта ФСБУ 4/2023 «Бухгалтерская (финансовая) отчетность», который вступил в силу 01.01.2025 и полностью заменил ранее действовавшие требования, прописанные в ПБУ 4/99 «Бухгалтерская отчетность организации» и приказе Минфина России от 02.07.2010 № 66н, необходимо подробно отражать порядок формирования показателей бухгалтерской и налоговой отчетности организации, с учетом специфики ее деятельности⁵.

По новым требованиям интерес представляет критерий существенности информации, т.е. та информация, которая имеет высокую стоимостную оценку к общему итогу, а также влияет на принятие управленческих решений должна быть выделена отдельной строкой, чтобы пользователи этой отчетности смогли получить исчерпывающую информацию. Организация самостоятельно должна определить, какая информация является важной для мнения пользователей и какими будут критерии существенности⁶. В новом стандарте не прописаны обязательные формы бухгалтерской отчетности, а приведены только их образцы и требования к оформлению заголовочной части с минимальным наличием показателей.

² ПБУ 1/2008 «Учетная политика организации». П. 10, 12.

³ Закон о бухгалтерском учете. Ч. 7 ст. 8 ; ПБУ 1/2008. П. 12.

⁴ НК РФ. П. 12 ст. 167 ; ст. 313 ; письмо Минфина России от 03.07.2018 № 03-03-06/1/45756.

⁵ ФСБУ 4/2023 «Бухгалтерская (финансовая) отчетность».

⁶ ФСБУ 4/2023. П. 10 ; информационное сообщение Минфина России от 26.03.2024 № ИС-учет-50.

На основе этого хозяйствующий субъект разрабатывает и утверждает применяемые формы бухгалтерской отчетности, в том числе промежуточной отчетности, и особенности формирования показателей, которые нашли в ней свое отражение, с учетом индивидуальной специфики деятельности и закрепляет их в своей учетной политике⁷. Далее необходимо подробно расписать, в расшифровке какой строки будет раскрываться существенная информация. Основываясь на требовании рациональности, несущественную информацию можно не обособлять в бухгалтерском учете отдельной строкой и не выделять ее в бухгалтерской отчетности, даже если по федеральным или отраслевым стандартам это положено.

Информацию об объектах бухгалтерского учета, обладающих однородными признаками, можно объединять и отражать в бухгалтерской отчетности общей суммой, если она является несущественной, а более подробно описать в пояснениях, при условии существенности их общей суммы для раскрытия ее в бухгалтерском балансе и другой бухгалтерской отчетности. Также в учетной политике стоит определить, в каком формате предоставляется бухгалтерская отчетность — только годовая или еще и промежуточная.

Еще одним нововведением, которое влияет на содержащуюся в учетной политике организации информацию, является разработка нового Федерального стандарта по бухгалтерскому учету (ФСБУ) 28/2023 «Инвентаризация» (утв. приказом Минфина от 13.01.2023 № 4н), который обязателен к применению с 01.04.2025. Поскольку стандарт был разработан в 2023 г., его добровольное применение было возможно с 16.04.2023 при условии отражения в бухгалтерской учетной политике приказа о его досрочном использовании. Напомню, что внесение поправок в течение года возможно, поскольку законодатель позволяет это сделать (п. 7 ст. 8 Закона «О бухгалтерском учете», п. 12 ПБУ 1/2008), так как произошло изменение бухгалтерского законодательства (принятие ФСБУ 28/2023 «Инвентаризация»), которое повышает качество предоставляемой информации. Более безопасным способом досрочного перехода на новый стандарт было внесение изменений в конце 2024 г. и применение с 01.01.2025 с утверждением приказом руководителя об изменении учетной политики для целей бухгалтерского учета.

Основные изменения по новому стандарту ФСБУ 28/2023 коснулись по большей части порядка и сроков отражения в учетных регистрах результатов инвентаризации, так как в процессе проверки товарно-материальных ценностей, основных средств и малоценных и быстроизнашивающихся активов могут быть излишки и недостачи. Датой признания результатов инвентаризации является дата окончания ее проведения. Так, недостача и пересортица, на основании пп. «а» п. 11 ФСБУ 28/2023 оценивается по балансовой стоимости. Стоимость поврежденных или утраченных активов, если виновные установлены, покрывается за их счет, а если виновных установить не удалось или суд отказал во взыскании убытков с этих лиц, то сумма ущерба списывается в дебет счета 91 «Прочие расходы организации»⁸.

Излишки, выявленные в ходе инвентаризации, по старым правилам можно было оценивать только по рыночной стоимости, а по новому стандарту можно

⁷ ФСБУ 4/2023 «Бухгалтерская (финансовая) отчетность». П. 62.

⁸ ФСБУ 28/2023 «Инвентаризация». П. 12.



оценить одним из трех способов: по справедливой стоимости; по балансовой стоимости; по балансовой стоимости аналогичных активов. Справедливую стоимость определяют на основе международного стандарта СМФО (IFRS) 13 «Оценка справедливой стоимости» (к применению в Российской Федерации утв. приказом Минфина от 28.12.2015 № 217н).

На практике целью оценки актива по справедливой стоимости является определение цены, по которой могут быть осуществлены сделка по его купле-продаже или передача конкретного обязательства на дату оценки в текущих рыночных условиях, с учетом спроса и предложений. Балансовую стоимость определяют по правилам ФСБУ, регулирующим учет соответствующего актива. Эти способы подходят для всех активов, имеющих в организации. Суммы излишков относятся к доходам и отражают по кредиту счета 91 «Прочие доходы и расходы».

Однако есть определенные тонкости, которые стоит учитывать, прописывая способы учета излишков, выявленных при инвентаризации, в учетной политике. Так, если актив обнаружили в ходе инвентаризации из-за ошибки бухгалтера, который своевременно не отразил в учете информацию по данному объекту, и первичные документы на него имеются, то возможно применить оценку по балансовой стоимости.

Когда обнаружен актив, но документация безнадежно утеряна, а в организации имеются аналогичные объекты с документацией, имеет смысл применить способ оценки по балансовой стоимости аналогичных объектов. Во всех остальных случаях применяют оценку по справедливой стоимости.

Особо стоит отметить, что по новым правилам появилась возможность использовать фото- и видеосъемку для проведения инвентаризации, в тех случаях, когда проверка активов невозможна или излишне затратна, ее можно провести удаленно⁹. Также и по новым правилам допускается отсутствие 1/5 членов инвентаризационной комиссии, а при особых условиях, ее можно вообще не создавать. В предыдущих нормативных правовых актах такие условия были неприемлемы и проведение проверки было невозможно в отсутствие хотя бы одного члена инвентаризационной комиссии, поэтому необходима корректировка учетной политики, с учетом новых изменений.

В новом стандарте нет установленных форм документов, применяемых при проведении инвентаризации, соответственно, организации потребуется самостоятельно переутвердить акты, описи, ведомости и т.д. в своей учетной политике, а также в графике документооборота.

Системный подход также обеспечивается учетной политикой и в части новых видов деятельности, операций или сделок, ранее не проводимых организацией, которые в обязательном порядке должны найти свое отражение во внутреннем стандарте организации. Внести изменения можно с начала отчетного года, но в исключительном случае. Если кардинально меняется система учета и налогообложения организации, то допускаются внесения изменений в учетную политику и в течение года.

⁹ ФСБУ 28/2023 «Инвентаризация», п. 4 ; информационное сообщение Минфина от 12.04.2023 № ИС-учет-44.

Особое значение стоит уделить изменениям учетной политики для целей налогового учета на 2025 г. Так, с этого года к существующему региональному инвестиционному налоговому вычету введен федеральный инвестиционный налоговый вычет (ФИНВ), который дает налогоплательщику право на уменьшение суммы налога на прибыль, подлежащую зачислению в федеральный бюджет, на расходы по созданию, приобретению, модернизации основных средств и нематериальных активов¹⁰. Согласно ст. 286.2 НК РФ полученный налог на прибыль можно будет уменьшить на сумму расходов, связанных с покупкой некоторых видов основных средств и нематериальных активов. Применяется вычет только к федеральной части налога.

Право на применение налогового вычета имеют организации, исчисляющие налог в федеральной части, равной ставке 8 % с 2025 по 2030 г.¹¹ Однако уменьшить сумму налога до нулевого значения не получится, поскольку после применения вычета налог к уплате в федеральный бюджет не должен быть ниже суммы налога, исчисленного по ставке 3 %, при этом сумма вычета не может быть больше 50 % от расходов на приобретение или изготовление основных средств и нематериальных активов¹². Порядок, условия применения данного вычета, организации, которые смогут им воспользоваться и виды внеоборотных активов устанавливаются Правительством.

Применяя налоговый вычет, надо помнить, что порядок его использования должен найти отражение в учетной политике организации, а также, что существуют жесткие правила его применения. Первое правило состоит в том, что в одном налоговом периоде можно провести только 3 % от общей суммы расходов на приобретение или изготовление активов, а второе правило — в том, что сумма вычета не может превышать налог на прибыль, исчисленный с налоговой базы по ставке 5 %. После применения вычета организация должна будет заплатить в федеральный бюджет налог на прибыль не ниже суммы, исчисленной по ставке 3 %. На этот год отчисления в федеральный бюджет составляют 8 % от налоговой базы налога на прибыль (п. 6 ст. 286.2 НК). Получается, что, если из 8 % федеральной части налога на прибыль вычесть 3 % налогового вычета, останется 5 % допустимого инвестиционного вычета. Если за один раз не удалось полностью списать сумму вычета, то допускается в части превышения использовать ее для уменьшения налога на прибыль в следующих десяти налоговых периодах (п. 3 постановления Правительства РФ от 28.11.2024 № 1638, п. 5 ст. 286.2 НК РФ).

С этого года введен в действие повышающий коэффициент для расходов, связанных с приобретением российских программ для вычислительной техники и баз данных, высокотехнологичного оборудования, радиоэлектронной продукции и расходов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, а также программно-аппаратных комплексов, включенных в единый реестр российских программ для ЭВМ, и баз данных, учитываемых в составе прочих

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 28.11.2024 № 1638.

¹¹ НК РФ. П. 1 ст. 286.2.

¹² Российский налоговый курьер. 2024. № 22. С. 64.



расходов¹³. По старым правилам повышающий коэффициент составлял 1,5 %, а с 01.01.2025 составил 2 %.

Список российского высокотехнологичного оборудования, на которое распространяется право применения повышающего коэффициента, приведен в перечнях из распоряжения Правительством РФ от 20.07.2023 № 1937-р и постановления Правительства от 24.12.2008 № 988. Возможность применения нового коэффициента позволит учитывать расходы на определенные активы в двойном размере, а также с учетом начисления амортизации.

Таким образом, если в хозяйствующем субъекте применялся коэффициент 1,5 % до 2025 г., то необходимо внести в учетную политику соответствующие корректирующие изменения по применению нового коэффициента 2 %. В случае неприменения организацией повышающего коэффициента ранее, его можно включить с 2025 г. по ставке 2 % в учетную политику организации, с формулировкой, соответствующей новым нормам.

Не следует забывать и про методы списания материалов (сырья) и товаров. Для этого необходимо проверить, чтобы в учетной политике были определены группы и подгруппы материалов и товаров, к которым применяются определенные методы списания. В соответствии с ФСБУ 5/2019 «Запасы» можно применять три метода списания затрат, правильное применение которых может уменьшить налог на прибыль организации. Так, при стабильном росте цен на закупаемое сырье и материалы использовать метод ФИФО невыгодно, так как в расходы будут списываться дешевые партии и расходы будут меньше. Наиболее распространен метод средней стоимости единицы товара. Но в отношении разных групп сырья и товаров можно одновременно использовать разные методы оценки их себестоимости.

Главное — правильно сформировать перечень групп и подгрупп сырья, материалов и товаров, чтобы они не были однородными, затем зафиксировать, для каких групп или подгрупп закреплён конкретный метод (письмо Минфина от 26.10.2015 № 03-03-06/1/61288). В случае использования сырья, материалов и товаров, обладающих едиными характеристиками, применяется один метод оценки, который должен быть закреплён в учетной политике (письмо Минфина от 09.08.2024 № 03-03-06/1/74867).

Еще один пункт учетной политики, на который надо обратить внимание, это резерв по сомнительным долгам. С 01.01.2025 пункт 1 ст. 266 НК дополнен новой нормой, в которой говорится, что не считаются сомнительными долги операции, по которым доход признается на дату поступления денежных средств. В соответствии с пп. 2 п. 4 ст. 271 НК РФ ими признаются внереализационные доходы, в частности безвозмездные поступления, дивиденды от долевого участия в деятельности других организаций, которые не участвуют в создании резерва. Исходя из этого, данная поправка носит чисто формальный характер, но учесть ее следует. А в направлениях создания резерва по сомнительным долгам можно учесть: резерв по просроченной дебиторской задолженности, резерв на оплату отпусков, резерв на модернизацию производства и т.д.

¹³ НК РФ. П. 1.3 и 4 ст. 257 ; п. 7 и 9 ст. 262 ; пп. 26 п. 1 ст. 264.

Пересмотр учетной политики требуется, если организация решила перейти на новый налоговый режим, поскольку меняются определение базы по уплачиваемым налогам и порядок формирования данных для бухгалтерской и налоговой отчетности.

Таким образом, необходимость корректировки учетной политики возникает практически каждый год в связи с изменениями бухгалтерского и налогового законодательства, а также кардинальными внутренними изменениями, которые происходят в организации. Такой системный подход к ведению учета и составлению отчетности обеспечивает прозрачность деятельности хозяйствующего объекта.



**Ольга Станиславовна
СОБОЛЬ,**

доцент кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
ossobol@msal.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Автоматизированная упрощенная система налогообложения в системе специальных налоговых режимов: промежуточные итоги эксперимента

Аннотация. В предлагаемой статье определены особенности автоматизированной системы налогообложения, ее базовые отличия от сходных режимов. Выявлены требования, предъявляемые при переходе на налоговый режим АвтоУСН и его применении плательщиком, что позволило отметить преимущества этого экспериментального режима, промежуточные итоги введения и предложить некоторые варианты дальнейшего развития. Среди участников отношений, складывающихся при применении АвтоУСН, особо выделены кредитные организации и операторы электронных площадок, благодаря которым осуществляется информационный обмен с налоговыми органами и обеспечивается «автоматизированный» характер спецрежима. Кроме того, рассмотрены и общие нормы применения АвтоУСН, в частности правовой статус налогоплательщиков, элементы налогообложения, вопросы уплаты обязательных платежей за работников налогоплательщика.

Ключевые слова: автоматизированная упрощенная система налогообложения, эксперимент

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.138-146

Olga S. SOBOL,

Associate Professor of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), Associate Professor

ossobol@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Automated Simplified Taxation System in the System of Special Tax Regimes: Interim Results of the Experiment

Abstract. The proposed article defines the features of the automated taxation system, its basic differences from similar regimes. The requirements for the transition to automatic self-assessment and its use by the payer have been identified, which made it possible to note the advantages of this experimental regime, the interim results of the introduction and suggest some options for further development. Among the participants in the relations that develop when using automated control systems, credit organizations and operators of electronic platforms are highlighted, thanks to which information exchange

with tax authorities is carried out and the “automated” nature of the special regime is ensured. In addition, the general rules for the application of Taxation were considered, in particular, the legal status of taxpayers, elements of taxation, and issues of paying mandatory payments for taxpayer employees.

Keywords: *automated simplified taxation system, experiment*

Хозяйствующим субъектам, в числе которых организации и индивидуальные предприниматели, зарегистрированные на территории четырех пилотных регионов (Москва, Московская область, Калужская область и Республика Татарстан), начиная с 01.07.2022 по 31.12.2027 предоставлена возможность применять автоматизированную упрощенную систему налогообложения (АвтоУСН), установленную в порядке эксперимента. Заметим, что установление и введение экспериментальных специальных налоговых режимов устойчиво включается в практику правового регулирования налогообложения. В частности, с 01.01.2019 в порядке эксперимента началось поэтапное введение другого спецрежима — налога на профессиональный доход¹.

По итогам фактически трехлетнего периода применения налогоплательщиками автоматизированной упрощенной системы налогообложения подведем промежуточные итоги проведения эксперимента и обратим внимание на существенные особенности этой системы налогообложения, позволяющие определить ее оптимальный характер по отношению к иным спецрежимам, главным образом — спецрежиму, также предполагающему упрощенный характер налогообложения — упрощенной системе.

Отметим, что востребованность АвтоУСН по итогам 2024 г. очевидна. Так, по данным отчета об итогах деятельности ФНС России за 2024 г. зарегистрировано 22,7 тыс. налогоплательщиков АвтоУСН в четырех субъектах Российской Федерации, из них только 2 100 налогоплательщиков выплачивают доход работникам, исчисленный налог по АвтоУСН составил 3,9 млрд рублей, налог на доходы физических лиц — 670,2 млн рублей. В 2024 г. к проекту было подключено 11 банков².

Показатели по числу налогоплательщиков и уплаченным суммам налогов по таким спецрежимам, как, например, упрощенная система налогообложения, налог на профессиональный доход, несоизмеримы с АвтоУСН — многократно их превышают. Безусловно, этот факт объясним объективными причинами, связанными с известностью и удобством этих спецрежимов для налогоплательщиков, достаточно давними сроками начала их применения, что особенно характерно для упрощенной системы. В частности, по итогам 2024 г. зарегистрировано 4 483 тыс. плательщиков в связи с применением упрощенной системы налогообложения

¹ Федеральные законы от 25.02.2022 № 17-ФЗ (ред. от 29.11.2024) «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима “Автоматизированная упрощенная система налогообложения”» ; от 27.11.2018 № 422-ФЗ (ред. от 29.11.2024) «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход”».

² Итоги деятельности ФНС России за 2024 г. // URL: https://data.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/files/related_activities/statistics_and_analytics/effectiveness/10m2024.pdf.



и 12 172 тыс. плательщиков налога на профессиональный доход, которые уплатили в бюджетную систему 1 316 млрд рублей и 60 млрд рублей налогов, соответственно³.

Немаловажный фактор, влияющий на значительные показатели числа плательщиков и уплаченных налогов, связан с возможностью применения этих спецрежимов практически на всей территории Российской Федерации, независимо от места государственной регистрации налогоплательщика. Заметим также, что для установления и введения упрощенной системы налогообложения и налога на профессиональный доход в первом случае достаточно положений главы 26.2 Налогового кодекса РФ, во втором — федерального закона, которым установлена возможность проведения эксперимента в виде налога на профессиональный доход.

Справедливости ради следует заметить, что введение этого экспериментального налога, например, во Владимирской, Курганской, Курской, Оренбургской, Орловской, Псковской, Рязанской, Саратовской областях⁴, осуществляется на основании законов, принимаемых указанными субъектами РФ, поскольку эти субъекты напрямую не поименованы в федеральном законе о проведении эксперимента.

В этой связи объективным и продуманным является решение о возможности применения с 01.01.2025 плательщиками автоматизированной системы практически на территории любого субъекта РФ, федеральной территории «Сириус», территории г. Байконура. Причем при таком существенном расширении возможной территории применения этого спецрежима установлен такой же законодательный подход по вопросу введения АвтоУСН, как и в отношении налога на профдоход: если субъект РФ не поименован в федеральном законе, он должен принять закон о введении спецрежима⁵.

Первоначально Правительство РФ и Минфин России планировали расширить возможности применения АвтоУСН годом позже, подтверждением чему являются положения Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов (утв. Минфином России), которые содержат предложение о «расширении географии АвтоУСН на все субъекты Российской Федерации с 1 января 2026 года». Такие программные позиции в налоговой политике, по совершенно справедливому мнению разработчиков, призваны благотворно повлиять на формирование комфортной среды и

³ Итоги деятельности ФНС России за 2024 г.

⁴ См.: В июле стать самозанятым можно будет еще в 53 регионах России. 01.07.2020 // URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities_fts/9896336/?ysclid=me0d58diel311254503.

⁵ По состоянию на 05.05.2025 в 55 субъектах РФ приняты соответствующие законы. См., например: Закон Санкт-Петербурга от 29.11.2024 № 742-160 «О введении на территории Санкт-Петербурга специального налогового режима “Автоматизированная упрощенная система налогообложения” и о внесении изменений в отдельные законы Санкт-Петербурга о налогах и сборах»; Закон Саратовской области от 28.11.2024 № 146-ЗСО «О введении в действие на территории Саратовской области специального налогового режима “Автоматизированная упрощенная система налогообложения”».

благоприятного бизнес-климата для субъектов экономической деятельности, и прежде всего субъектов малого предпринимательства, которым требуются всесторонние меры поддержки. Но с учетом положительной оценки ФНС России промежуточных результатов введения АвтоУСН в четырех пилотных субъектах РФ, предложения общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России» было принято решение о возможности применения спецрежима ранее намеченного срока — с 01.01.2025⁶.

В чем же заключаются особенности применения АвтоУСН? И какие преимущества установлены для плательщиков в сравнении с привычной упрощенной системой, применение которой не связано с так называемым автоматизированным режимом?

Автоматизированная упрощенная система налогообложения — это тот спецрежим, который по замыслу разработчиков должен быть востребован со стороны небольших организаций (микропредприятий), а также индивидуальных предпринимателей как режим налогообложения, позволяющий в значительно меньшей степени отвлекаться на ведение учета и формирование отчетности, исчисление налогов и их уплату. Конечно, такие преимущества могут получить не все налогоплательщики, а только те, годовой доход которых ограничен показателем 60 млн рублей. С суммарным показателем годового дохода плательщика объективно связано и число работников: их может быть не более 5 человек как у предпринимателя, так и у организации.

В общем виде преимущества АвтоУСН видятся в снижении так называемой административной нагрузки:

- полное или частичное освобождение от представления отчетности (это требуется в некоторых случаях по некоторым налогам, например, НДС, по форме ЕФС-1 при наличии работников);
- автоматизированное исчисление налоговых платежей налоговым органом на основании контрольных показателей кассовой техники, сведений от кредитной организации, что отличает АвтоУСН от упрощенной системы налогообложения;
- конкурентоспособные размеры налоговых ставок, правда, учитывающих освобождение плательщика от уплаты определенных налогов и страховых взносов⁷.

Вместе с тем вероятно присутствие определенной доли недоверия у налогоплательщиков, что связано с автоматизированным расчетом налога без непосредственного участия самого налогоплательщика.

⁶ URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=39357-fns_otsenila_promezhutochnye_itogi_eksperimenta_po_vvedeniyu_ausn_v_chetyrekh_regionakh.

⁷ При применении упрощенной системы налогообложения освобождение от уплаты налога на добавленную стоимость с 01.01.2025 не применяется, если годовой доход превышает 60 млн рублей. Фактически АвтоУСН и упрощенная система налогообложения в этой связи уравниваются. Обратим внимание, что, по мнению Минфина России, освобождение от уплаты налога на добавленную стоимость — это обязанность налогоплательщика, а не его право. Заметим также, что эта обязанность не всегда оказывает положительное влияние на взаимодействие с партнерами по бизнесу.



Рассмотрим подробнее правовые аспекты применения автоматизированной упрощенной системы налогообложения.

Переход на применение АвтоУСН, как и упрощенной системы налогообложения, налогоплательщиком осуществляется добровольно, но при условии его соответствия установленным требованиям. В этой связи ученые неоднократно отмечали, что диспозитивное регулирование в налоговом праве и в целом в финансовом праве императивно ограничено: свобода выбора налогоплательщиком системы налогообложения связана с выполнением требований, определенных законодательством, которые предъявляются к лицу как в связи с переходом на АвтоУСН, так и в связи с применением этого спецрежима⁸.

Таким образом, *налогоплательщиками* признаются организации и индивидуальные предприниматели, перешедшие на АвтоУСН, за исключением тех, которые не вправе применять этот спецрежим. Помимо ограничений в объеме годового дохода и численности работников налогоплательщика, которые должны быть резидентами РФ и получать выплаты на платежные карты и банковские счета, традиционно предъявляются и иные требования (в частности, к стоимости основных средств плательщика-организации, отсутствию у нее обособленных подразделений), в том числе требование, которое свойственно именно для АвтоУСН, — банковское обслуживание налогоплательщика в уполномоченной кредитной организации⁹.

Заметим также, не все хозяйствующие субъекты в силу особенностей своего правового статуса, который предопределен осуществляемыми видами экономической деятельности, могут применять АвтоУСН, например, ограничения установлены для банков, профучастников, субъектов, осуществляющих майнинг и реализацию цифровой валюты, и др.

Успешность эксперимента по внедрению АвтоУСН находит подтверждение в расширении с 01.01.2025 перечня налогоплательщиков за счет тех, кто осуществляет деятельность в качестве доверителя, комитента, принципала (например, продавцы на маркетплейсе). Но по-прежнему режим недоступен для агрегаторов такси, а также для лиц, ведущих деятельность в интересах другого (поверенные, комиссионеры, агенты), поскольку при применении АвтоУСН в текущий период запрещено ведение деятельности через посредников.

В отношениях, которые складываются при применении АвтоУСН, участвуют не только налогоплательщики и налоговые органы, но и лица, которые обеспечивают автоматизированный характер упрощенной системы и осуществляют информационный обмен с налоговым органом, — это *уполномоченные кредитные организации и операторы электронных площадок*¹⁰. Указанные субъекты обеспечивают взаимосвязь между плательщиками АвтоУСН и налоговым органом, передавая последнему сведения, необходимые для исчисления налога,

⁸ См., например: Налоговое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, О. В. Болтиновой. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2025.

⁹ По данным на конец 2024 г. 11 кредитных организаций работают в системе АвтоУСН, в частности ПАО «Сбербанк», АО «Россельхозбанк», ПАО Банк ВТБ, ПАО «Промсвязьбанк».

¹⁰ По вопросу правового статуса уполномоченной кредитной организации во взаимосвязи с трансформацией налогового обязательства см.: Красюков А. В. Трансформация налогового обязательства в рамках автоматизированной упрощенной системы налогообложения // Налоги. 2022. № 4. С. 10—13.

например, сведения об операциях по счетам налогоплательщика, о переводах денежных средств и др. Установлена обязанность ФНС России вести *реестры* уполномоченных кредитных организаций и операторов электронных площадок.

АвтоУСН и упрощенную систему налогообложения, безусловно, объединяет возможность выбора объекта налогообложения, от которого зависит размер налоговой ставки; по этой причине данный этап является важнейшим элементом налогового планирования экономической деятельности хозяйствующего субъекта.

Определение *объекта налогообложения* в контексте АвтоУСН сходно с упрощенной системой налогообложения и предлагается в двух вариантах: доходы либо доходы, уменьшенные на величину расходов, что напрямую влияет на формирование налоговой базы, являющейся конкретным основанием для исчисления налога по спецрежиму.

Для АвтоУСН установлен самый короткий *налоговый период* — календарный месяц, что объясняется особенностями исчисления и уплаты налога, при этом объект налогообложения налогоплательщик выбирает на год. Налоговый период отличает АвтоУСН от упрощенной системы, но сближает с налогом на профдоход¹¹. Календарный месяц как налоговый период для АвтоУСН — формальный показатель, технически необходимый для ежемесячной периодической уплаты налога, с учетом же календарного года определяются годовой доход, число работников, проведение камеральных налоговых проверок. Да и применение АвтоУСН по общему правилу осуществляется последовательно в течение календарного года.

Размер *налоговой ставки* увязан с выбранным объектом налогообложения и составляет 8 или 20 % с обязанностью уплаты минимального налога в размере 3 %, что технически сходно с упрощенной системой. Вместе с тем ставки по АвтоУСН выше и не могут быть снижены законом субъекта РФ, как при упрощенной системе. Заметим, что такое снижение могло бы быть предусмотрено в установленном порядке после всестороннего обсуждения в рамках последующих изменений законодательства.

Главная особенность АвтоУСН, как указывалось, заключается в автоматизированном характере, который, по существу, определяет суть этого спецрежима, позволяющего налогоплательщику не отвлекаться на самостоятельное *исчисление налога* и связанную с этим документацию — за него это сделает налоговый орган, как правило, на основе сведений, полученных от уполномоченной кредитной организации. Это преимущество или недостаток? Конечно, преимущество, но при условии достоверности сведений и правильности исчисления налога, а также транспарентности работы налоговых органов по отношению к налогоплательщику. Заметим также, что исчисленная сумма налога налоговым органом должна быть уменьшена на сумму торгового сбора¹², что с позиции плательщика является безусловным преимуществом.

¹¹ См.: Соболь О. С. Налог на профессиональный доход в системе специальных налоговых режимов: эксперимент правового обеспечения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 7. С. 104—111.

¹² При условии, если налогоплательщик выбрал в качестве объекта налогообложения доходы, при выборе объекта «доходы — расходы» сумма торгового сбора подлежит учету в расходах.



Как представляется, удобен для налогоплательщика и сам *механизм уплаты налога*, заложенный в законе. В частности, допустимы два варианта: платит либо сам налогоплательщик, либо уполномоченная кредитная организация — если плательщик АвтоУСН примет такое решение, соответственно, уведомление направляет налоговый орган, а оплата производится фактически через месяц — не позднее 25-го числа следующего месяца.

Как следствие вышесказанного, отсутствует потребность со стороны публично-правового образования в лице налогового органа в представлении налогоплательщиком *налоговой отчетности* в форме налоговой декларации по АвтоУСН.

Закон определяет практический нюанс, связанный с особенностями взаимодействия налогоплательщика и кредитной организации в случае, если у налогоплательщика есть работники¹³: он в этой связи должен исполнить функции *налогового агента*, но поручает их исполнение уполномоченной кредитной организации, что максимально удобно и лишней раз не отвлекает плательщика АвтоУСН от осуществления экономической деятельности.

В связи с налогообложением, независимо от выбранной системы, всегда встает вопрос о проведении налогового контроля, в частности *налоговых проверок*. Вопрос весьма важен для налогоплательщиков АвтоУСН ввиду снижения в отношении них как субъектов малого предпринимательства административной нагрузки. Законодательство с учетом практики его реализации устанавливает ежегодные камеральные налоговые проверки в течение общего срока их проведения. Проведение камеральных проверок накладывает ограничение на гражданскую правоспособность организации-налогоплательщика АвтоУСН — ликвидация такой организации не может быть завершена ранее окончания проверки, предприниматели же не ограничены в своем праве на инициирование утраты специального правового статуса в любой период времени.

Особенность налогового режима АвтоУСН, который, безусловно, привлекает потенциальных плательщиков, — это фактическое освобождение от уплаты *страховых взносов*, точнее, установление единого пониженного (нулевого) тарифа, что существенно, с сохранением за работниками и плательщиком-предпринимателем права на пенсионное и медицинское обеспечение. Нулевой тариф страховых взносов в определенной степени экономически объясняет более высокие налоговые ставки, хотя при упрощенной системе налогообложения страховые взносы в зависимости от выбранного объекта налогообложения уменьшают налоговую базу либо снижают исчисленную сумму налога. Заметим, что плательщикам, применяющим АвтоУСН, все-таки надо платить страховые взносы за работников в части взносов на травматизм¹⁴.

Освобождение плательщиков АвтоУСН от уплаты страховых взносов на пенсионное и медицинское страхование требуют рассмотрения и уяснения двух обстоятельств:

¹³ Таких налогоплательщиков по отчетным данным ФНС России за 2024 год порядка 10 % от общего числа зарегистрированных налогоплательщиков АвтоУСН.

¹⁴ См.: Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ (ред. от 29.05.2024) «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний». Ст. 22.

- 1) встает вопрос о компенсации выпадающих доходов государственных внебюджетных социальных фондов. Соответственно, так называемые выпадающие доходы должны компенсироваться за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, что влечет ежегодное установление в законе о бюджете объема бюджетных ассигнований на указанные выплаты;
- 2) вопрос об уплате индивидуальным предпринимателем — плательщиком АвтоУСН страховых взносов решен отрицательно: предприниматель освобожден от их уплаты. Если же индивидуальный предприниматель, перешедший на АвтоУСН, осуществляет одновременно еще и профессиональную деятельность, то он уплачивает страховые взносы при осуществлении такой деятельности в установленном порядке¹⁵.

Существенной особенностью АвтоУСН, как уже отмечалось, является *освобождение* плательщика от уплаты страховых взносов, что компенсируется более высокими налоговыми ставками, чем по сходным спецрежимам. Соответственно, не установлена обязанность представлять расчет по взносам и связанные с этим персонифицированные сведения о физических лицах. Вместе с тем работники хозяйствующего субъекта, применяющего АвтоУСН, не должны остаться без социальной защиты, что предусмотрено статьей 7 Конституции РФ, в которой установлен социальный характер Российского государства, следовательно, социальная направленность финансового и налогового регулирования как его характерная черта. Поэтому плательщики АвтоУСН взаимодействуют с *уполномоченной кредитной организацией* на предмет направления информации о суммах выплат, являющихся объектом обложения страховыми взносами, в отношении каждого работающего физического лица, а кредитные организации, в свою очередь, обязаны представить принятую информацию в *налоговый орган*¹⁶.

Далее в цепочке предложенного законом механизма взаимодействия между налогоплательщиком, кредитной организацией и налоговым органом определен *Социальный фонд России*, в который налоговый орган представляет полученную информацию в целях последующего социального обеспечения работников плательщика АвтоУСН, а также самого налогоплательщика — индивидуального предпринимателя в связи с его пенсионным страхованием и пенсионным обеспечением. Кроме того, поскольку плательщик может утратить право на применение АвтоУСН, а само начало применения связано с волеизъявлением

¹⁵ См.: письмо ФНС России от 17.01.2024 № БС-4-11/352@ «О порядке уплаты за себя страховых взносов на обязательное пенсионное и медицинское страхование индивидуальными предпринимателями, применяющими специальный налоговый режим «Автоматизированная упрощенная система налогообложения».

¹⁶ См.: приказ ФНС России от 07.06.2022 № ЕД-7-11/473@ (ред. от 12.12.2022) «Об утверждении кодов видов доходов и вычетов, а также кодов выплат, не признаваемых объектом обложения страховыми взносами, и выплат, не подлежащих обложению страховыми взносами, для применения специального налогового режима «Автоматизированная упрощенная система налогообложения»» (зарегистрир. в Минюсте России 07.07.2022 № 69188) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 07.07.2022.



налогоплательщика, в целях учета налоговый орган информирует фонд о начале и окончании применения спецрежима.

Установленная система взаимодействия между налогоплательщиками Авто-УСН, уполномоченными кредитными организациями, налоговыми органами и государственным внебюджетным социальным фондом в дальнейшем позволяет осуществить адекватный расчет размера межбюджетных трансфертов, призванных компенсировать выпадающие доходы бюджетов внебюджетных фондов и обеспечить должное функционирование бюджетной системы в целом, а также реализовать социальную функцию Российского государства, которая не должна ставиться под сомнение.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Быля А. Б., Устинов Д. В.* Новеллы правового регулирования специальных налоговых режимов: проблемы теории и практики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2022. — № 8 (96). — С. 83—89.
2. *Красюков А. В.* Трансформация налогового обязательства в рамках автоматизированной упрощенной системы налогообложения // *Налоги*. — 2022. — № 4. — С. 10—13.
3. *Налоговое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, О. В. Болтиновой.* — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2025.

Правовое регулирование банковского и страхового дела, денежного обращения, рынка ценных бумаг и валютных отношений

Правовые механизмы противодействия мошенничеству на финансовом рынке¹

Аннотация. Одним из направлений защиты прав потребителей финансовых услуг, актуальным не только для нашей страны, но и для других стран, стало противодействие мошенничеству на финансовом рынке.

Мошенничество на финансовом рынке существовало всегда, однако за последнее время существенно увеличилось как количество преступных посягательств, так и количество и разнообразие преступных схем.

В статье анализируются основные проблемы, связанные с увеличением случаев мошенничества на финансовом рынке, а также новые законодательные меры, принятые в Российской Федерации для противодействия преступному посягательству на права потребителей финансовых услуг.

Ключевые слова: финансовый рынок, мошенничество, меры по противодействию мошенничества, Банк России, потребители финансовых услуг, защита прав потребителей финансовых услуг, финансовые пирамиды, дропперы

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.147-154



**Татьяна Эдуардовна
РОЖДЕСТВЕНСКАЯ,**
профессор кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук
tatiana_rojd@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9



**Алексей Геннадьевич
ГУЗНОВ,**
профессор кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
заслуженный юрист РФ
aguznov@gmail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

¹ Статья подготовлена в рамках программы «Приоритет-2030».

Tatyana E. ROZHDESTVENSKAYA,

Professor of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Dr. Sci. (Law), Professor

tatiana_rojd@mail.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Alexey G. GUZNOV,

Professor of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Dr. Sci. (Law), Honoured lawyer of Russia

aguznov@gmail.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Legal Mechanisms for Countering Fraud in the Financial Market

Abstract. *One of the directions of protecting the rights of consumers of financial services, relevant not only for the Russian Federation, but also for other countries, has become the counteraction to fraud in the financial market. Fraud in the financial market has always existed, but in recent years both the number of criminal attacks and the number and variety of criminal schemes have increased significantly.*

The article analyzes the main problems associated with the increase in the number of cases of fraud in the financial market, as well as new legislative measures adopted in the Russian Federation to counteract criminal attacks on the rights of consumers of financial services.

Keywords: *financial market, fraud, measures to counteract fraud, Bank of Russia, consumers of financial services, protection of the rights of consumers of financial services, financial pyramids, droppers*

Одним из направлений защиты прав потребителей финансовых услуг, актуальным не только для нашей страны², но и других стран³, стало противодействие мошенничеству на финансовом рынке.

² Назарова Н. Л., Семенченко О. Д. «Строительство» пирамид как разновидность мошенничества на финансовом рынке // Юридическая наука: история и современность. 2016. № 2. С. 141—146 ; Литвиненко А. Н., Синегуб Т. Н. Противодействие недобросовестным практикам на финансовом рынке как этап формирования ноономической финансовой модели // Экономическое возрождение России. 2024. № 3 (81). С. 71—81 ; Пятов М. Л., Ковалев В. В., Татаренко Т. Г. Правовое содержание мошенничества в сфере потребительского кредитования. Часть первая // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Право. 2024. № 2. С. 335—353.

³ См., например: Денисова А. В. Уголовная ответственность за преступления в сфере финансовых рынков по законодательству Сингапура // Lex russica. 2021. Т. 74. № 1 (170). С. 148—156.

Не исключено, что в России потребители страдают от таких преступных посягательств намного больше из-за обоснованных предположений, что такого рода действия осуществляются с территории Украины.

Мошенничество на финансовом рынке существовало всегда, однако за последнее время значительно увеличилось как количество преступных посягательств, так и количество и разнообразие преступных схем.

Длительное время мошенничество затрагивало сферу привлечения средств граждан лицами, которые не имели на это право (лицензии), при этом мошенники обещали быструю прибыль, как правило, превышающую среднерыночную, а потом исчезали (так называемые финансовые пирамиды)⁴.

Следующий этап мошенничества на финансовом рынке был связан с развитием онлайн-банкинга и достаточно быстрого перевода денежных средств со счета одного гражданина на счет другого гражданина.

Третий этап стал побочным результатом совершенствования технологии выдачи потребительских кредитов, который позволял банкам проводить оценку кредитоспособности заемщика в весьма жесткие сроки.

Следует отметить, что во всех перечисленных случаях граждане так или иначе находились под психологическим воздействием со стороны мошенников. При этом агрессивная реклама с обещанием высоких и значимых доходов, обращенная ко всем возможным потребителям, сменилась на точечное психологическое воздействие в отношении конкретных лиц, все чаще доходя до прямых угроз в адрес жертвы или ее близких.

Все это потребовало создания системы противодействия указанным видам мошенничества, включая как внесение изменений в действующее законодательство, так и изменения подходов в работе регулятора финансового рынка и правоохранительных органов.

Меры по борьбе с финансовыми пирамидами

Расцвет финансовых пирамид пришелся на 90-е гг. XX в. Дальнейший рост наблюдался в конце 10-х — начале 20-х гг. XXI в. Исследованию феномена финансовых пирамид и мер борьбы с ними посвящены многочисленные научные труды⁵.

Первоначально мошенники для реализации финансовой пирамиды создавали юридическое лицо, которое не имело соответствующей лицензии для осуществления деятельности на финансовом рынке. Однако в последующем вместо отдельных компаний стали использоваться так называемые интернет-проекты, для которых характерно отсутствие офиса (как на территории России, так и за ее

⁴ Финансовая пирамида—это мошенническая схема, в которой прибыль ранним участникам выплачивается за счет средств новых участников, при этом не осуществляется производство товаров или инвестирование собранных средств.

⁵ См., например: *Авагян А. А., Мирзоян М. А., Кабанова Н. А.* Проблема финансовых пирамид и современных способов мошенничества на финансовых и криптовалютных рынках // *Вестник евразийской науки.* 2024. Т. 16. № S4 ; *Назарова Н. Л., Семенченко О. Д.* Указ. соч.



пределами), т.е. деятельность стала осуществляться только в Интернете. Такая организация была направлена прежде всего на исключение возможности идентифицировать организаторов мошеннической схемы.

Действующее до 2024 г. российское законодательство не содержало нормы, согласно которой отсутствие статуса финансовой организации является ограничением для осуществления деятельности по привлечению денежных средств и иного имущества граждан, что затрудняло борьбу с финансовыми пирамидами.

08.08.2024 был принят Федеральный закон № 278-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Закона Российской Федерации “О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации” и Федеральный закон “О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг”»⁶, который устанавливал ограничения, связанные с возможностью привлечения средств граждан на основании определенной оферты.

Так, Федеральный закон от 05.03.1999 № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»⁷ был дополнен новой статьей 5.1, согласно которой, во-первых, привлечение инвестиций физических лиц путем заключения договоров с физическими лицами на условиях публичной оферты либо в результате направления предложения делать оферту, адресованного неопределенному кругу лиц, допускается *только посредством встречного предложения физическим лицам ценных бумаг*⁸, а во-вторых, оказание таких услуг либо оферты *допускается только*: а) кредитными организациями; б) некредитными финансовыми организациями; в) лицами, уполномоченными действовать от имени или в интересах лиц, которые вправе привлекать инвестиции.

Отмечая положительный характер принятия указанных изменений в действующее законодательство, отметим, что целесообразно данный запрет дополнить нормами, устанавливающими уголовную ответственность за создание финансовых пирамид.

Введение периода охлаждения

В последние годы быстрое развитие современных финансовых технологий в сфере расчетов, а также существенно возросшее количество операций с использованием платежных карт привело в том числе к резкому увеличению случаев мошенничества с их применением.

Отмечается, что мошенники в своих схемах все чаще задействуют несовершеннолетних.

Необходимость существенной модернизации не только существующего механизма противодействия хищению денежных средств (антифрода), но и действующего механизма возврата уже списанных со счетов клиентов денежных средств

⁶ СЗ РФ. 2024. № 33 (ч. I). Ст. 4974.

⁷ СЗ РФ. 1999. № 10. Ст. 1163.

⁸ Подробнее об указанных ценных бумагах см.: Федеральные законы от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» ; от 29.11.2001 № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах», от 11.11.2003 № 152-ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах».

явилась причиной принятия изменений в законодательство о национальной платежной системе. С 25.07.2024 вступил в силу Федеральный закон от 24.07.2023 № 369-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О национальной платежной системе”»⁹, которым введен двухдневный период охлаждения, в течение которого:

- клиент банка может отказаться от перевода денежных средств;
- банк не должен осуществлять перевод денежных средств на подозрительный счет, в случае если последний помещен в базу данных регулятора. В противном случае кредитная организация должна компенсировать клиенту потери от мошеннической операции.

Кроме того, кредитные организации должны отключить доступ к дистанционному обслуживанию лицам, которые связаны с выводом и обналичиванием похищенных денег, если информация о совершенных ими противоправных действиях поступила от МВД России. Результаты мониторинга, проводимого Банком России, в отношении соблюдения указанного Федерального закона свидетельствуют о том, что банки ответственно относятся к реализации установленных норм.

Если в отношении указанных сведений поступила информация из МВД России, ЭСП таких клиентов блокируются. Остальные ЭСП, информация о которых поступила в базу данных Банка России от кредитных организаций и иных участников информационного обмена с Банком России, фактически перестают использоваться. Транзакционная активность с использованием таких ЭСП снижается в 40 раз после включения сведений о них в базу данных Банка России. Таким образом, платежные карты и другие ЭСП становятся одноразовым инструментом деятельности дропов¹⁰.

Кроме того, был принят Федеральный закон от 13.02.2025 № 9-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹¹, которым с 01.09.2025 вводятся ограничения по времени получения денежных средств. Так, после заключения кредитного договора (договора займа) заемщик сможет получить деньги:

- сразу после заключения договора, если сумма составляет до 50 000 рублей;
- не ранее чем через 4 часа после заключения договора, если сумма составляет от 50 000 тыс. до 200 000 рублей;
- не ранее 48 часов, если сумма более 200 000 рублей. Банк России сможет изменять параметры периода охлаждения с учетом результатов анализа эффективности мер, которые принимает кредитная организация для противодействия мошенничеству.

Исключениями из этих правил являются:

- ипотечных кредиты;

⁹ СЗ РФ. 2023. № 31 (ч. III). Ст. 5795.

¹⁰ Дроп (также дроппер) — человек, которого мошенники используют для вывода и обналичивания незаконно полученных средств. Он предоставляет свои банковские счета или карты для перевода похищенных денег и последующего их снятия. Дропы представляют собой нижний уровень в преступной схеме, они часто и не знают о том, что участвуют в мошенничестве, а лишь выполняют простые операции.

¹¹ URL: <https://www.pravo.gov.ru>.



- образовательные кредиты;
- автокреды (только если деньги зачисляются сразу на счет автодилера);
- кредиты на рефинансирование ранее взятых обязательств (только если это не приведет к увеличению их размера);
- наличие нескольких созаемщиков;
- наличие поручителя (поручителей) у заемщика;
- личное присутствие потребителя в магазине или организации.

Для финансовых организаций, нарушивших установленные требования, предусмотрены меры принуждения. Для борьбы с соучастниками мошенников — дроппами в закон включена норма о том, что банки не смогут выдавать банковские карты лицам из базы ФинЦЕРТ. По действующим картам таких лиц вводится лимит на переводы в адрес других людей и выдачу наличных — не более 100 тыс. рублей в месяц.

Микрофинансовые организации будут обязаны удостовериться, что банковский счет, на который переводятся заемные средства, принадлежит заемщику, а не третьему лицу. С 01.03.2026 к базе ФинЦЕРТ будут подключены микрофинансовые организации, а с конца 2026 г. обмен информацией между кредиторами и бюро кредитных историй будет осуществляться в онлайн-режиме, чтобы у мошенников не было времени вынудить потребителя оформить сразу несколько кредитов в разных финансовых учреждениях.

Установление самозапретов

Аналитики отмечают, что в последнее время (с 2022 г.) резко возросло количество операций по переводу денежных средств клиентов без их согласия. Во многих случаях отмечается, что это происходит, когда на физическое лицо оказывают психологическое воздействие, результатом которого человек или добровольно переводит денежные средства, или раскрывает банковские сведения, позволяющие злоумышленникам совершить хищение.

Для противодействия таким практикам был разработан и принят Федеральный закон от 26.02.2024 № 31-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О кредитных историях” и Федеральный закон “О потребительском кредите (займе)”»¹², который содержит нормы, предусматривающие право гражданина установить в своей кредитной истории запрет на заключение кредитными организациями и (или) микрофинансовыми организациями с ним договоров потребительского кредита (займа), в том числе на все или отдельные способы заключения договора потребительского кредита (займа), а также право гражданина снять такой запрет. Сервис по самозапрету на кредиты и займы заработал на портале «Госуслуги» 01.03.2025.

У тех, кто подал заявление на самозапрет, в кредитной истории появляется специальная отметка. Если она есть, банки и микрофинансовые организации должны отказать по заявке на кредит или заем. Каждый гражданин может проверить, установлен ли самозапрет, на сайте «Госуслуги». Там же можно снять

¹² СЗ РФ. 2024 № 10. Ст. 1306.

запрет в любой момент. Заявление подписывается электронной подписью (можно сделать бесплатно в приложении «Госключ»).

Создание государственной информационной системы противодействия правонарушениям, совершаемым с использованием информационных и коммуникационных технологий

Еще одной мерой по борьбе с мошенничеством на финансовом рынке стало создание государственной информационной системы противодействия правонарушениям, совершаемым с использованием информационных и коммуникационных технологий.

01.04.2025 был принят Федеральный закон № 41-ФЗ «О создании государственной информационной системы противодействия правонарушениям, совершаемым с использованием информационных и коммуникационных технологий, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹³, в соответствии с которым Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ создает масштабную государственную информационную систему для борьбы с мошенниками с участием Банка России, который обеспечит связь этой платформы со всей банковской системой.

Сотрудникам Банка России и кредитных организаций запрещается использовать иностранные мессенджеры для коммуникации с гражданами.

В случаях, если кредитная организация понимает, что человек снимает наличные под влиянием мошенников, она обязана будет ввести ограничение на выдачу наличных. Такое ограничение будет заключаться в том, что в период до 48 часов потребитель не сможет снимать более 50 тыс. рублей в сутки.

Указанным Законом предусмотрено также правило «второй руки», в соответствии с которым банк должен обеспечить потребителю возможность уполномочить иное физическое лицо подтверждать его операции по переводу денежных средств и выдаче наличных. Такой «второй рукой» могут быть, например, родственники или друзья потребителя, которые не дадут ему перевести или снять деньги, если будут подозревать, что на него воздействуют мошенники.

Также для микрофинансовых организаций при выдаче онлайн-займов вводится обязанность проводить проверку заемщика с использованием биометрии, чтобы полностью исключить ситуации, когда заем оформляется на другого человека без его ведома.

Подводя итог рассмотрению принятых мер по борьбе с мошенничеством на финансовом рынке, необходимо отметить, что эта борьба должна носить комплексный характер. Принятие поправок в действующее законодательство является только первым шагом в выстраивании такой системы. Эффективность этой борьбы будет во многом зависеть от эффективности правоприменительной практики, а также от реализации принципа неотвратимости наказания. Кроме того, финансовые технологии не стоят на месте. Побочным эффектом их развития будет использование мошенниками новых схем обмана потребителей финансовых

¹³ URL: <https://www.pravo.gov.ru>.



услуг. Поэтому и регулятору, и финансовым организациям, и правоохранителям нужно стараться быть на шаг впереди мошенников.

Защита прав потребителей финансовых услуг — чрезвычайно важное направление, позволяющее сформировать и поддерживать доверие к финансовым институтам, а следовательно, влиять на развитие финансовой системы¹⁴.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авагян А. А., Мирзоян М. А., Кабанова Н. А.* Проблема финансовых пирамид и современных способов мошенничества на финансовых и криптовалютных рынках // Вестник евразийской науки. — 2024. — Т. 16. — № S4.
2. *Гузнов А. Г., Рождественская Т. Э.* Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : монография. — М., 2017.
3. *Денисова А. В.* Уголовная ответственность за преступления в сфере финансовых рынков по законодательству Сингапура // Lex russica. — 2021. — Т. 74. — № 1 (170). — С. 148—156.
4. *Литвиненко А. Н., Синегуб Т. Н.* Противодействие недобросовестным практикам на финансовом рынке как этап формирования ноономической финансовой модели // Экономическое возрождение России. — 2024. — № 3 (81). — С. 71—81.
5. *Назарова Н. Л., Семенченко О. Д.* «Строительство» пирамид как разновидность мошенничества на финансовом рынке // Юридическая наука: история и современность. — 2016. — № 2. — С. 141—146.
6. *Пятов М. Л., Ковалев В. В., Татаренко Т. Г.* Правовое содержание мошенничества в сфере потребительского кредитования. Часть первая // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. — Право. — 2024. — № 2. — С. 335—353.
7. *Скрипченко Н. Ю.* Действия нелегальных участников финансового рынка по сбору данных о потребителях услуг требуют правовой оценки // Банковское право. — 2024. — № 4. — С. 22—27.
8. *Фомин И. А., Матвеева С. А.* Проблема страхового мошенничества на современном финансовом рынке // Вестник Санкт-Петербургского университета. — Экономика. — 2007. — № 2. — С. 140—149.

¹⁴ *Гузнов А. Г., Рождественская Т. Э.* Указ. соч. С. 267—276.

Влияние денежно-кредитной политики Банка России на деятельность кредитных организаций

Аннотация. Настоящая статья посвящена рассмотрению вопросов, связанных с возрастающим значением денежно-кредитной политики Российской Федерации для надлежащего функционирования ее финансовой системы. Последовательность, проактивность денежно-кредитной политики, реализуемой Банком России, ее взаимообусловленность и единство с бюджетной политикой государства становятся особо актуальными в условиях текущего системного экономического кризиса, который вызван последствиями применения недружественными странами антироссийских экономических санкций и международных ограничений в условиях проведения специальной военной операции. В ходе проведенного исследования определены объективные причины и индикаторы проводимой жесткой денежно-кредитной политики. Рассмотрены основополагающие источники финансирования дефицита федерального бюджета, проанализированы отдельные методы денежно-кредитной политики, которые направлены на привлечение дополнительных финансовых ресурсов в публичные фонды денежных средств, исследована экономическая и правовая природа ключевой ставки Банка России. Сделан вывод о том, что одной из ключевых целей текущей денежно-кредитной политики Российской Федерации является сокращение потребностей банков в привлечении денежных средств публичных фондов и создание условий для наращивания размещения банками временно свободных денежных средств (в том числе консолидированных от населения) в публичные финансовые инструменты. Следовательно, актуальная денежно-кредитная политика Российской Федерации является для кредитного сектора финансового рынка экономическим стимулом финансировать дефицит федерального бюджета.

Ключевые слова: бюджетная политика, дефицит бюджета, источники финансирования дефицита бюджета, денежно-кредитная политика, методы денежно-кредитной политики, финансовый рынок, ключевая ставка, кредитные организации, банки, банковская деятельность, банковские операции



**Роман Владимирович
ТКАЧЕНКО,**

профессор кафедры
финансового права,
профессор кафедры
налогового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук
rvtkachenko@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.155-164

Roman V. TKACHENKO,

Professor of the Department of Financial Law,

Professor of Department in Tax Law

of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law)

rvtkachenko@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

The Impact of the Bank of Russia's Monetary Policy on the Activities of Credit Institutions

Abstract. *This article focuses on the growing importance of the Russian Federation's monetary policy for the proper functioning of its financial system. The consistency, proactivity, and interdependence of the monetary policy implemented by the Bank of Russia, as well as its alignment with the government's fiscal policy, have become particularly relevant in the current systemic economic crisis caused by the consequences of unfriendly countries' anti-Russian economic sanctions and international restrictions during the special military operation. The study identified the objective reasons and indicators of the "tight" monetary policy. It examined the fundamental sources of financing the federal budget deficit, analyzed certain methods of monetary policy aimed at attracting additional financial resources to public funds, and studied the economic and legal nature of the Bank of Russia's key rate. It is concluded that one of the key goals of the current monetary policy of the Russian Federation is to reduce the needs of banks to attract funds from public funds and create conditions for banks to increase the allocation of temporarily available funds (including consolidated funds from the public) into public financial instruments. Consequently, the current monetary policy of the Russian Federation is an economic incentive for the financial market's credit sector to finance the federal budget deficit.*

Keywords: *budget policy, budget deficit, sources of financing the budget deficit, monetary policy, methods of monetary policy, financial market, key rate, credit institutions, banks, banking activities, banking operations*

Денежно-кредитная политика, реализуемая Центральным банком РФ в последние годы, получает неизменно критический отклик со стороны научного¹ и экспертного² сообщества. При общей неоднозначной оценке

¹ См., например: Кондукторов А. С. Замещение доллара США рублем РФ при оплате российского экспорта: финансово-правовой механизм реализации и последствия для денежно-кредитной политики // *Lex russica*. 2022. № 2. С. 24—33 ; Кириякова Н. И. Дифференциация процентных ставок банковской системы России как отражение трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики // *Вестник Алтайской академии экономики и права*. 2024. № 11. С. 57—63.

² См., например: Смирнов Е. Е. Денежно-кредитная политика России в 2025—2027 годах // *Аудитор*. 2024. № 12. С. 3—10.

подходов мегарегулятора к использованию денежно-кредитной методологии в условиях системного экономического кризиса, в литературе и средствах массовой информации особо отмечаются наличие дисбаланса, разновекторность денежно-кредитной и национальной бюджетной политики, претворяемой в жизнь Минфином России, а также фактическое отсутствие позитивного влияния применяемых методов на деятельность банковского сектора в современных условиях³. Попробуем разобраться в данных аспектах более подробно.

Современная экономика является финансовой экономикой, в которой финансовая система предстает главным объектом регулирования со стороны государства⁴, а следовательно — основополагающим предметом осуществляемой в государстве экономической политики. Известно, что денежно-кредитная политика является одним из ключевых элементов экономической (финансовой) политики государства.

С правовых позиций денежно-кредитная политика Российской Федерации представляет собой относительно самостоятельный комплекс решений полномочных органов публичной власти (иных органов, осуществляющих государственно-властные полномочия) в сфере кредитования и денежного обращения, принимаемых ими в регламентированной юридической форме. Целями реализации денежно-кредитной политики являются поддержание национального законного средства платежа (рубля), сдерживание инфляционных процессов, стимулирование макроэкономического роста, а в конечном итоге — повышение благосостояния общества и обеспечение финансового суверенитета Российской Федерации.

В нормативных правовых актах императивно установлен набор специальных экономических методов, направленных на достижение обозначенных целей, которые составляют конкретное содержание решений органов публичной власти (компетентных субъектов), принимаемых в рамках их полномочий для осуществления денежно-кредитной политики Российской Федерации.

Примечательно, что правовые основы реализации денежно-кредитной политики Российской Федерации в развитие фундаментальных положений Конституции РФ (ч. 2 ст. 75 и п. «б» ч. 1 ст. 114) закреплены в БК РФ. Так, согласно ст. 192 БК РФ, проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на очередной финансовый год и плановый период предоставляется Банком России в Государственную Думу не позднее предельного срока внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на аналогичный период. Как следует из п. 1 ст. 155 БК РФ, деятельность Банка России (совместно с Правительством РФ) по разработке и представлению на рассмотрение Государственной Думы основных направлений денежно-кредитной политики признается законодателем одним из основных бюджетных полномочий мегарегулятора.

Неудивительно, что в юридической литературе особо подчеркивается наличие неразрывной, системной взаимосвязи и постоянного взаимодействия, взаимопроникновения денежно-кредитной политики и других компонентов экономической

³ Подругина А., Табах А. ДКП 2025: в «яблочко» или «в молоко»? // URL: <https://raexpert.ru/docbank/7b6/89b/11d/db222649ac01c2cdd2d856d.pdf> (дата обращения 30.03.2025).

⁴ Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. М., 2020. С. 214.



политики Российской Федерации, в частности бюджетной и налоговой политики⁵. Присутствие обозначенной взаимосвязи предопределяет в том числе совпадение периода действия основополагающих направлений денежно-кредитной политики с бюджетным циклом.

Итак, существующая взаимообусловленность бюджетной и денежно-кредитной политики позволяет заключить, что первоисточниками и объективными предпосылками, детерминирующими общие направления и конкретные методы реализации данных сфер публичной деятельности, являются складывающиеся в обществе экономические отношения. Данные процессы получают свое отражение в реальных показателях развития национальной экономики, базируясь на которых, полномочные органы выбирают арсенал конкретных методов воздействия, навигацию и интенсивность их применения. При помощи такого алгоритма существующие неосвязаемо экономические отношения преломляются в финансово-правовой материи.

Так каковы же истоки, причины столь жесткой денежно-кредитной политики Российской Федерации? Объективное положение, в котором находится российская экономика на данном этапе своего развития, зеркально отражено в характеристиках федерального бюджета на очередной финансовый год. Как абсолютно обоснованно разъяснял один из метров науки финансового права М. И. Пискотин, государственный (федеральный) бюджет является центральным институтом финансовой системы страны, с которым соприкасаются и в котором проявляются все другие институты (звенья) финансовых отношений⁶.

Для целей настоящей статьи достаточно использовать два важных взаимоувязанных показателя бюджетной деятельности на федеральном уровне публичной власти, которые в значительной степени демонстрируют состояние публичных финансов в Российской Федерации.

Во-первых, к таким индикаторам относятся динамика и объем доходов федерального бюджета. Исходя из характеристик федерального бюджета на 2024⁷ и 2025⁸ финансовые годы и соответствующие плановые периоды, начиная с 2024 по 2027 г., законодатель прогнозирует постепенное снижение объемов и доли нефтегазовых доходов в общих доходах федерального бюджета. Следует отметить, что в разные годы доля указанных поступлений в структуре доходной части федерального бюджета составляла до 40 % от общего объема доходов. При этом финансовыми законами презюмируется существенный рост ненефтегазовых доходов федерального бюджета на колоссальную величину, превышающую 8 500 млрд рублей, за тот же период. В значительной степени, это прогнозируемое увеличение доли ненефтегазовых доходов в составе доходных частей федеральных бюджетов к 2027 г. осуществляется за счет виртуального экспоненциального роста

⁵ Гузнов А. Г. Правовые основы денежно-кредитной политики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 3. С. 138.

⁶ Пискотин М. И. Советское бюджетное право. М., 1971. С. 51—52.

⁷ Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // СЗ РФ. 2023. № 49 (ч. I, II, III). Ст. 8657.

⁸ Федеральный закон от 30.11.2024 № 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // СЗ РФ. 2024. № 49 (ч. I, II, III, IV). Ст. 7410.

федеральных налоговых доходов. То есть законодатель экономически опирается на радикальное возрастание показателей национальной экономики (фактически расширение налоговой базы) либо планирует существенное приращение налогового бремени на частные финансовые фонды.

Но для логики настоящей статьи гораздо важнее взаимосвязь вышеуказанных показателей динамики поступления доходов с другой ключевой характеристикой федерального бюджета — размером его дефицита. Вышеуказанные федеральные законы о федеральном бюджете, система «Электронный бюджет» и Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов⁹ предусматривают нижеследующие параметры дефицита федерального бюджета (см. таблицу).

Финансовый год	Размер дефицита федерального бюджета, млрд руб.	В соотношении к ВВП в очередном году, %
2024 (оценка)	3 296,0	1,7
2025 (прогноз)	1 173,6	0,5
2026 (прогноз)	2 181,2	1,1

Исходя из вышеописанного, необходимо сделать ряд выводов. Учитывая тектонические сдвиги в составе прогнозируемых доходов федерального бюджета в сторону превалирования ненефтегазовых источников, можно констатировать, что национальная экономика находится в процессе структурной трансформации с целью смещения добывающего сектора с его доминирующего, системообразующего положения и прорывного инновационного развития реального сегмента.

Не вдаваясь подробно в причины такой модификации, укажем, что текущая ситуация обусловлена рядом внешних (международные экономические санкции, глобальный экономический спад и проч.) и внутренних (проведение специальной военной операции) факторов. Следует особо отметить, что недоступность источников финансирования и кредитования расширенного воспроизводства, а также внешнего рынка заимствований, привычных для хозяйствующих субъектов в несколько последних десятилетий, является одной из ключевых предпосылок, влияющих на развитие экономических отношений в условиях системного кризиса.

Последний фактор предопределяет постановку другой проблемы: каковы же реальные источники финансирования указанного выше критического дефицита федерального бюджета? А проще говоря — откуда государство получит денежные средства для финансирования национальных проектов, направленных на модернизацию экономики? Указанная проблема может стать еще более актуальной в случае, если планы законодателя по расширению налоговых источников доходов федерального бюджета не увенчаются успехом. Так где государству взять деньги на прорывное экономическое развитие?

⁹ URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/osnov?id_65=308751-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_rossiiskoi_federatsii_na_2025_god_i_na_planovyi_period_2026_i_2027_godov (дата обращения: 30.03.2025).



Напомним, что, исходя из положений ст. 94 и 97 БК РФ, основным источником финансирования дефицита федерального бюджета является увеличение государственных заимствований, которые формируют государственный долг Российской Федерации. Финансово-правовая наука рассматривает публичный долг как совокупность обязательств перед публично-правовыми образованиями, физическими и юридическими лицами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, возникших в результате заимствований Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований¹⁰. Согласно ст. 103 БК РФ, государственные заимствования, т.е. привлечение от имени Российской Федерации заемных средств в федеральный бюджет, осуществляются в двух формах: 1) путем размещения государственных ценных бумаг; 2) путем привлечения кредитов, по которым возникают долговые обязательства Российской Федерации как заемщика.

Основной правовой формой федеральных заимствований является эмиссия от имени Российской Федерации выпуска государственных ценных бумаг в виде облигаций. Условия эмиссии и обращения публичных ценных бумаг устанавливаются Минфином России¹¹ на основании генеральных условий, регламентированных Правительством РФ.

Следует отметить, что публичные облигации имеют высокий уровень доходности, сопоставимый и конкурирующий в текущих экономических условиях со среднегодовой агрегированной маржинальностью малого и среднего бизнеса. Так, по трехмесячным облигациям купонный доход может достигать 21,13 % годовых, в то время как по полугодовым — годовым позициям доходность варьируется в коридоре от 19,9 до 18,4 % годовых¹². Учитывая, что под воздействием рыночных механизмов обращение облигаций, гарантированных государством, сопровождается устойчивым ростом или как минимум стабильностью их стоимости, в современных условиях они представляют собой очень гибкий и практически безрисковый финансовый инструмент. Потенциальными покупателями публичных облигаций могут выступать профессиональные институты, участники финансового рынка: инвестиционные компании, биржи, банки и другие кредитные организации, страховые компании, пенсионные фонды и проч.

Важной особенностью обращения публичных облигаций является тот факт, что в соответствии с п. 3 ст. 94 БК РФ Банк России не может приобретать данные ценные бумаги при их размещении. Тем не менее функции и полномочия Банка России в процессе эмиссии и обращения публичных долговых ценных бумаг являются основополагающими.

Начнем с того, что Банк России выступает агентом размещения федеральных облигаций, а также организует их обращение через находящуюся в его распоряжении инфраструктуру. Поскольку публичные финансовые инструменты,

¹⁰ Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. М., 2024. С. 524.

¹¹ См., например: приказ Минфина России от 16.11.2021 № 177н «Об утверждении Условий эмиссии и обращения облигаций федерального займа с переменным купонным доходом».

¹² URL: https://cbr.ru/hd_base/zcyc_params/zcyc/ (дата обращения: 30.03.2025).

выпущенные в обращение, мгновенно интегрируются в существующий оборот финансовых услуг на финансовом рынке, мегарегулятор также выполняет надзорные и регулятивные функции в рамках данного сектора, которые он осуществляет во взаимосвязи с регулированием других секторов системы финансового рынка. В частности, именно на Банк России возложена задача обеспечить позитивную мотивацию кредитных организаций размещать максимальный объем временно свободных денежных средств в публичных облигациях. В этих целях Банк России, реализуя свои публичные полномочия, в полной мере использует широкий спектр методологии денежно-кредитной политики.

Финансовое законодательство предусматривает широкий набор экономических методов денежно-кредитной политики. Открытый перечень основных методов денежно-кредитной политики Банка России установлен в ст. 35 Закона о Банке России. К ним относятся: обязательные резервные требования (обязательные резервы кредитных организаций); операции на открытом рынке (купля-продажа различных финансовых инструментов); рефинансирование кредитных организаций; прямые количественные ограничения для кредитных организаций; валютные интервенции (купля-продажа иностранной валюты); установление ориентиров роста денежной массы (общего объема денег в обращении); эмиссия облигаций от своего имени; процентные ставки по операциям *Банка России (включая ключевую ставку)*, а также другие инструменты, определенные *Банком России*. Очевидно, что использование мегарегулятором отдельных методов по своим экономическим последствиям обуславливает либо рост, либо сокращение агрегатов денежной массы.

Направления и интенсивность применения конкретных методов денежно-кредитной политики регулируются Банком России в основных направлениях государственной денежно-кредитной политики. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2025 год и период 2026 и 2027 годов были одобрены Советом директоров Банка России 30.10.2024¹³. В разделе 1 указанного документа в качестве основополагающей цели единой государственной денежно-кредитной политики, осуществляемой мегарегулятором, обозначена стабильно низкая инфляция, необходимая для устойчивого экономического развития, защиты доходов и сбережений населения и предприятий. В рамках данной стратегии Банк России опирается на следующие цементирующие принципы денежно-кредитной политики:

- постоянная публичная количественная цель по инфляции;
- плавающий валютный курс;
- решения на основе макроэкономического прогноза;
- информационная открытость;
- а главное — ключевая ставка¹⁴ и коммуникация — основные инструменты денежно-кредитной политики.

¹³ URL: [http://www.cbr.ru/content/document/file/164702/on_2025\(2026-2027\).pdf](http://www.cbr.ru/content/document/file/164702/on_2025(2026-2027).pdf) (дата обращения: 30.03.2025).

¹⁴ Банк России принял решение повысить ключевую ставку на 200 б.п., до 21,00% годовых : информационное сообщение Банка России от 25 октября 2024 года // Вестник Банка России. 2024. № 43.



Установление регулирования (а в текущих условиях — увеличения) ключевой ставки Банком России в качестве основного элемента денежно-кредитной политики в целях таргетирования инфляции осуществляется Банком России уже не первый год. В актуальных Основных направлениях, в частности, указывается, что ключевая ставка — это процентная ставка, с помощью которой Банк России «формирует в экономике денежно-кредитные условия, позволяющие поддерживать инфляцию на цели»¹⁵. Для решения этих задач Банк России на регулярной основе проводит с кредитными организациями так называемые операции по управлению ликвидностью, предоставляя им или привлекая у них денежные средства. При этом процентные ставки по основным операциям по управлению ликвидностью устанавливаются на уровне ключевой ставки. Процентные ставки по остальным ключевым банковским операциям автоматически привязываются к ключевой ставке.

Таким образом, для обеспечения контрциклической роли денежно-кредитной политики (противодействия росту денежной массы и сбалансирования развития экономики) Банк России формирует условия предложения кредитных ресурсов на финансовом рынке, тем самым главным образом регулируя деятельность банков и других кредитных организаций. Какие же реальные эффекты для функционирования кредитного сектора финансового рынка вызывает многомесячная жесткая денежно-кредитной политика Банка России, последовательно увеличивающего ключевую ставку? Здесь следует обозначить несколько основных факторов и тенденций развития фактической ситуации в сфере банковской деятельности в обозначенных экономических и правовых условиях.

Во-первых, в банковской сфере наблюдается существенное уменьшение объема кредитования по обычным банковским кредитным продуктам. Эта тенденция предопределена высокими ставками по ипотечным, потребительским кредитам, в то время как федеральный бюджет отказался от субсидирования большей часть востребованных рынком финансовых услуг (льготной ипотеки и проч.). В связи с беспрецедентно высокой процентной ставкой по кредитам бизнесу объективно недоступно проектное финансирование. Кредитный портфель частных банков в основном составляют сделки с крупными клиентами, а также транзакции с короткими позициями (до одного года). Согласно данным Национального бюро кредитных историй, доля отказов по заявкам клиентов на все виды розничных кредитов, включая ипотечные, потребительские кредиты, автокредиты, POS-кредиты и заявки на оформление кредитных карт, в марте 2025 г. составила 80,6 %¹⁶.

Во-вторых, ликвидность клиентов банка продолжает стремительно наращиваться на банковских депозитах. Высокие проценты по срочным депозитным программам обеспечили на начало ноября 2024 г. рекордный объем денежных средств населения на банковских вкладах, который составил 52,9 трлн рублей. Только за 2024 г. прирост денег граждан на депозитах составил более 16 %¹⁷.

¹⁵ URL: [http://www.cbr.ru/content/document/file/164702/on_2025\(2026-2027\).pdf](http://www.cbr.ru/content/document/file/164702/on_2025(2026-2027).pdf). С. 9 (дата обращения: 30.03.2025).

¹⁶ URL: <https://www.banki.ru/news/lenta/?id=11013114&ysclid=m9lhk3zht756206578> (дата обращения: 30.03.2025).

¹⁷ URL: <https://cbr.ru/press/regevent/?id=53767> (дата обращения: 30.03.2025).

В-третьих, банки размещают «излишки» ликвидности, привлеченной от своих клиентов, по краткосрочным сделкам ДЕПО и РЕПО на межбанковском рынке. В марте 2025 г. средний дневной оборот рынка межбанковских кредитов (депозитов) в рублях (то есть, не считая операций в иностранной валюте) составил 1 243,7 млрд рублей, в то время как аналогичный объем операций РЕПО достиг 2 435,6 млрд рублей¹⁸. Следует учитывать, что емкость межбанковского сегмента в значительной степени лимитирована текущими потребностями банков в ликвидности. А кратковременные кассовые разрывы банки традиционно, в нормальных условиях, привыкли наполнять с привлечением публичных средств Банка России в порядке рефинансирования.

И здесь следует отметить четвертую тенденцию — это существенное снижение потребности банков в кредитных средствах Банка России. Подобная статистика прослеживается с середины 2024 г. по внутредневым кредитам Банка России и кредитам овернайт. По так называемым кредитам Банка России под нерыночные активы (основной и дополнительный механизм) также происходит постоянное снижение объема выданных средств. В то же время стабильно, хотя и не существенно, растет объем недельных депозитов и депозитов овернайт, размещенных кредитными организациями в Банке России (около 3 трлн рублей)¹⁹.

Исходя из описанных выше тенденций, следует сделать один важный вывод: основные ликвидные средства, привлеченные от своих клиентов (а это колоссальные денежные средства, соизмеримые с показателями доходной части федерального бюджета), кредитные организации размещают в наименее рискованных, секьюритизированных финансовых инструментах, обладающих максимальной ликвидностью и пользующихся традиционно высоким спросом на финансовом рынке. Это публичные облигации и иные финансовые инструменты, производные от них. Таким образом, при помощи методологии денежно-кредитной политики, в частности повышенной ключевой ставки, государство достигает следующих публичных целей:

- 1) снижается отток денежных средств из публичных фондов — сокращаются потребности банков в получении рефинансирования от Банка России по высокой процентной ставке;
- 2) банки консолидируют временно свободные денежные средства населения и бизнес-сообщества, предлагая конкурентные условия размещения — внушительные ставки по депозитам;
- 3) банки размещают накопленные денежные средства в инструменты с максимальной ликвидностью и минимальным риском — приобретают публичные облигации и наполняют краткосрочные депозиты Банка России;
- 4) денежно-кредитные условия, создаваемые Банком России, являются для российских банков экономическим стимулом финансировать дефицит федерального бюджета.

На основании вышеописанного сделаем еще один логический вывод. Использование Банком России методов текущей денежно-кредитной политики

¹⁸ URL: https://cbr.ru/vfs/statistics/credit_statistics/turnover-d/turnover_depo_2025.xlsx (дата обращения: 30.03.2025).

¹⁹ URL: https://cbr.ru/statistics/idkp_br/ (дата обращения: 30.03.2025).



обусловливает переток существенных объемов денежных средств частных финансов и личных денег населения в публичные финансовые фонды в распоряжение публично-правовыми образованиями. Иными словами, финансово-правовой механизм, применяемый законодателем в условиях системного финансового кризиса, нацелен на активизацию использования денежных средств из «кубышек», «загашников» и «подушек» граждан для финансирования публичных задач и потребностей общества, т.е. передачу таких средств во временное распоряжение публично-правовых образований.

Таковы закономерности функционирования финансовой системы в современных беспрецедентных условиях, условиях, при которых регулирующее воздействие государства на экономические отношения, проактивное публичное управление финансами как никогда актуальны и востребованы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М., 2020.
2. *Гузов А. Г.* Правовые основы денежно-кредитной политики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2015. — № 3.
3. *Кириякова Н. И.* Дифференциация процентных ставок банковской системы России как отражение трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики // Вестник Алтайской академии экономики и права. — 2024. — № 11.
4. *Кондукторов А. С.* Замещение доллара США рублем РФ при оплате российского экспорта: финансово-правовой механизм реализации и последствия для денежно-кредитной политики // Lex russica. — 2022. — № 2.
5. *Пискотин М. И.* Советское бюджетное право. — М., 1971.
6. *Подругина А., Табах А.* ДКП 2025: в «яблочко» или «в молоко»? // URL: <https://gaexpert.ru/docbank/7b6/89b/11d/db222649ac01c2cdd2d856d.pdf>.
7. *Смирнов Е. Е.* Денежно-кредитная политика России в 2025—2027 годах // Аудитор. — 2024. — № 12.
8. Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. — М., 2024.

Финансово-правовое регулирование углеродного рынка: проблемы и перспективы

Аннотация. Настоящая статья посвящена изучению перспектив финансово-правового регулирования углеродного рынка. В статье отмечается, что в случае расширения практики введения обязательных квот на выброс парниковых газов и, соответственно, увеличения количества вовлеченных в торговлю углеродными единицами субъектов, потребуются изменение подходов к регулированию соответствующих отношений. Указывается, что в перспективе углеродные единицы можно будет рассматривать в качестве финансовых инструментов.

Ключевые слова: углеродный рынок, финансовый рынок, квоты, финансовые инструменты, парниковые газы

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.165-172

Alexander A. SITNIK,

Professor of the Department of Financial Law of the Kutafin Moscow State Law
University (MSAL),

Dr. Sci. (Law), Associate Professor

aasitnik@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Financial Law Regulation of the Carbon Market: Problems and Prospects

Abstract. This article is devoted to the study of the prospects for financial law regulation of the carbon market. The article notes that in the event of an expansion of the practice of introducing mandatory quotas for greenhouse gas emissions and, accordingly, an increase in the number of entities involved in the trade in carbon units, a change in approaches to regulating the relevant relations will be required. It is indicated that in the future, carbon units can be considered as financial instruments.

Keywords: carbon market, financial market, quotas, financial instruments, greenhouse gases



**Александр
Александрович
СИТНИК,**

профессор кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
доцент
aasitnik@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Среди ключевых инструментов регулирования выбросов парниковых газов можно выделить обязательные платежи (в частности, углеродный налог) и систему торговли углеродными квотами. Первые обеспечиваются силой государственного принуждения, вторая, как правило, основывается на рыночных принципах, в рамках которых хозяйствующие субъекты покупают и продают права на выбросы в установленных пределах.

© Ситник А. А., 2025

Система торговли выбросами концептуально была предложена еще в Рамочной конвенции ООН об изменении климата¹ и оформлена в Киотском протоколе (ст. 17). Смысл данной системы заключается в том, что лицо, выбравшее свой объем квоты, вправе приобрести дополнительные углеродные единицы (выражают массу парниковых газов) на рынке у другого лица. В свою очередь, продажа углеродных единиц может происходить за счет или невыбранной квоты или же дополнительно сгенерированных лицом единиц, образовавшихся в результате реализации им «зеленых» проектов. Таким образом, данная система:

- способствует достижению углеродной нейтральности и является способом реализации принципа «загрязнитель платит» — выбросы одних субъектов компенсируются за счет нереализованного права другого субъекта, а количество парниковых газов в атмосфере не увеличивается;
- стимулирует к климатически ответственному поведению — реализация «зеленых» проектов теперь не только основывается на альтруизме, но и дает возможность заработать их инициаторам;
- помогает выйти за пределы парадигмы традиционного подхода к регулированию общественных отношений, складывающихся в сфере охраны окружающей среды, основанной в первую очередь на установлении обязательных требований и запретов: с одной стороны, загрязнитель получает возможность самостоятельно предпринять меры, направленные на то, чтобы избежать уплаты штрафа, а с другой — стимулирует хозяйствующих субъектов к снижению количества выбросов, реализации «зеленых» проектов и, возможно, получению за счет этого дополнительного дохода.

Следует отметить, что в сфере правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере торговли выбросами, отсутствует единый подход к терминологии. Так, например, образуемый в ходе указанной деятельности рынок в различных публикациях именуют углеродным рынком, рынком углеродных единиц, рынком CO₂, рынком торговли квотами на выброс и т.д. Авторы также предлагают разные подходы к определению данного рынка. Например, он определяется как торговые системы, где можно покупать и продавать углеродные единицы². Зачастую определение рассматриваемого понятия дается через определяемое слово: углеродный рынок — это рынок углеродных единиц³, рынок торговли такими единицами⁴. Очевидно, что такой подход не отражает сути определяемого явления.

¹ Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (принята 09.05.1992) // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/climate_framework_conv.shtml (дата обращения: 01.09.2024).

² Углеродные рынки: зачем продают и покупают CO₂ // URL: <https://trends.rbc.ru/trends/green/6389e4b59a79476986c8d5e9?from=copy> (дата обращения: 01.09.2024).

³ Фицай Д. А. «Углеродный рынок»: эколого-правовые аспекты // Экологическое право. 2023. № 4. С. 32—35.

⁴ Грязнова В. А., Пискулова Н. А. Глобализация углеродного рынка: возможности и ограничения // URL: https://mirec.mgimo.ru/2023/2023-02/carbon-market-globalization?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com (дата обращения: 01.09.2024).

На наш взгляд, при формулировании дефиниции углеродного рынка (рынка углеродных единиц) следует исходить из принятого в рамках финансово-правовой науки подхода, согласно которому рынок, в том числе, например, финансовый рынок, — это общественные отношения⁵. Таким образом, углеродный рынок — это совокупность общественных отношений, складывающихся между частными субъектами и (или) государством в процессе оборота углеродных единиц.

Углеродные рынки принято делить⁶:

- на регулируемые рынки — регулируются и контролируются со стороны государства;
- добровольные или нерегулируемые — характеризуются отсутствием унифицированных правил, организуются частными субъектами, а участие в таких рынках носит добровольный характер.

На наш взгляд, подобный подход к классификации имеет существенные недостатки с точки зрения как права, так и формальной логики. Во-первых, очевидно, что добровольные или нерегулируемые рынки все же регулируются — они не могут функционировать без четко установленных правил. В то же время указанные правила устанавливаются не государством, а частными субъектами. Во-вторых, при классификации рынков на регулируемые и добровольные используются разные основания деления, что нарушает одно из основных правил логики.

Не совсем корректным является и деление рынка углеродных единиц на обязательные и добровольные⁷, поскольку загрязнитель не всегда обязан становиться участником рассматриваемого рынка. Так, осуществляемые им выбросы могут не выходить за пределы квот. Также он может выбрать вариант с уплатой штрафа за эмиссию парниковых газов сверх установленного лимита.

На наш взгляд, *углеродные рынки (рынки углеродных единиц)* можно разделить:

- на рынки, функционирующие в условиях *обязательного* соблюдения хозяйствующими субъектами нормативов ограничения выбросов парниковых газов;
- рынки, функционирующие в условиях *добровольного* соблюдения хозяйствующими субъектами нормативов ограничения выбросов парниковых газов.

Также в зависимости от того, *кто осуществляет регулирование*, можно выделить углеродные рынки:

- регулируемые государством;
- саморегулируемые.

В настоящее время правовые основы функционирования углеродного рынка в России закрепляются Федеральным законом от 02.07.2021 № 296-ФЗ «Об

⁵ Чистюхин В. В. Правовое регулирование финансового контроля за деятельностью некредитных финансовых организаций в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2022. С. 25.

⁶ Углеродные рынки: зачем продают и покупают CO₂ // URL: <https://trends.rbc.ru/trends/green/6389e4b59a79476986c8d5e9?from=sopu> (дата обращения: 01.09.2024) ; Грязнова В. А., Пискулова Н. А. Указ. соч.

⁷ Рынок углеродных единиц: текущее состояние и перспективы // URL: <https://journal.ecostandard.ru/esg/ustoychivoe-razvitiye/rynok-uglerodnykh-edinit-tekushchee-sostoyaniye-i-perspektivy/> (дата обращения: 01.09.2024).



ограничении выбросов парниковых газов»⁸ (далее — Закон № 296-ФЗ). Данный нормативный правовой акт предусматривает принятие ряда мер, направленных на ограничение выброса парниковых газов. В частности, была введена обязательная ежегодная отчетность для хозяйствующих субъектов, осуществляющих значительную эмиссию парниковых газов⁹. При этом иные субъекты также вправе предоставлять в уполномоченный орган исполнительной власти такие отчеты в добровольном порядке. Здесь же следует упомянуть о проведении на территории Сахалинской области эксперимента по введению обязательных квот на выброс парниковых газов¹⁰. В эксперименте участвуют 50 организаций, осуществляющих эмиссию 20 и более тыс. тонн парниковых газов ежегодно¹¹.

В целях реализации положений Закона № 296-ФЗ в России начали функционировать: с 01.09.2022 — реестр углеродных единиц¹²; с 01.01.2023 года — реестр выбросов парниковых газов¹³.

Благодаря запуску реестра углеродных единиц в нашей стране возникла возможность осуществлять операции с указанными объектами.

Следует отметить, что в условиях отсутствия (по общему правилу) обязательных квот на выбросы парниковых газов, согласно п. 9 ст. 2 Закона № 296-ФЗ к углеродным единицам относится верифицированный результат реализации климатического проекта, выраженный в массе парниковых газов, эквивалентной 1 тонне углекислого газа. Исходя из этого можно говорить о том, что в реестре учитываются только *вновь созданные* в результате реализации климатического проекта углеродные единицы. По сути, по итогам такого проекта происходит эмиссия углеродных единиц. Исполнителем климатического проекта могут выступать

⁸ СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5124.

⁹ На основании ч. 1 ст. 7 Закона № 296-ФЗ отнесение юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к регулируемым организациям осуществляется на основании критериев, устанавливаемых Правительством РФ в отношении хозяйственной и иной деятельности, сопровождаемой выбросами парниковых газов, масса которых эквивалентна 150 и более тысячам тонн углекислого газа в год за период до 01.01.2024 или 50 и более тысячам тонн углекислого газа в год за период с 01.01.2024. Указанные критерии включают перечни видов хозяйственной и иной деятельности, сопровождаемой выбросами парниковых газов, и показатели такой деятельности.

¹⁰ Федеральный закон от 06.03.2022 № 34-ФЗ «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 10. Ст. 1391.

¹¹ Сахалинская область первой разработала и утвердила программу проведения эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов // URL: https://sakhalin.gov.ru/index.php?id=105&tx_ttnews%5Btt_news%5D=19673&cHash=e426d86d031dea50fe3a4e7af19bee49 (дата обращения: 01.09.2024).

¹² Согласно п. 12 ст. 2 Закона № 296-ФЗ реестр углеродных единиц — информационная система, в которой регистрируются климатические проекты и ведется учет углеродных единиц и операций с ними.

¹³ На основании п. 6 ст. 2 Закона № 296-ФЗ реестр выбросов парниковых газов — государственная информационная система, содержащая отчеты о выбросах парниковых газов.

не только хозяйствующие субъекты, но и физические лица, не обладающие правовым статусом индивидуального предпринимателя.

В рамках реестра может осуществляться обращение углеродных единиц посредством:

- зачисления эмитированных углеродных единиц — зачисляются оператором реестра на счет лица, реализовавшего проект климатической направленности, после верификации, т.е. проверки и удостоверения полученного результата в виде образования новых углеродных единиц;
- перевода (передачи) углеродных единиц другому лицу — осуществляется оператором реестра путем одновременного уменьшения количества углеродных единиц на счете одного лица и увеличения на счете другого лица;
- зачета углеродных единиц — аннулирования углеродных единиц, которое осуществляется посредством их списания со счета владельца и зачисления на счет изъятия;
- аннулирования углеродных единиц в иных случаях — информация о рассматриваемых единицах может быть исключена из реестра при расторжении договора между владельцем счета и оператором.

На основе сказанного можно заключить, что в Российской Федерации в целом создана институциональная основа обращения углеродных единиц.

На сегодняшний день приобретение указанных единиц происходит в добровольном порядке, как правило, для улучшения имиджа компаний — таким образом они позиционируют себя в качестве климатически ответственных участников рынка. Не следует пренебрегать важностью подобной репутации — это может быть важно не только для клиентов, но и для зарубежных контрагентов, активно вовлеченных в реализацию мероприятий по борьбе с климатическими изменениями.

Наиболее важным аспектом рассматриваемого вопроса является то, что сделки по купле-продаже углеродных единиц могут заключаться на бирже, а углеродные единицы выступать, соответственно, в качестве товара. Так, в сентябре 2022 г. на Национальной товарной бирже, входящей в группу Московской биржи, были заключены первые сделки с углеродными единицами. Биржевые торги, в результате которых реализовано 20 углеродных единиц (1 000 рублей за единицу), прошли в режиме товарных аукционов¹⁴. В ноябре 2023 г. в аналогичном формате был проведен более крупный биржевой аукцион, по итогам которого реализовано 2 735 углеродных единиц (700 рублей за единицу)¹⁵. Несмотря на незначительность практики (как по количеству сделок, так и по объему реализованных углеродных единиц в количественном и стоимостном выражении), в данном случае важен сам факт ее наличия.

В литературе можно встретить разные оценки углеродного рынка — от положительных, указывающих на то, что он является инновационным и эффективным

¹⁴ Торги углеродными единицами стартовали на Московской бирже // URL: <https://www.moex.com/n51701> (дата обращения: 01.09.2024).

¹⁵ Первый крупный аукцион по продаже углеродных единиц состоялся на Национальной товарной бирже // URL: <https://www.moex.com/n65746#:~:text=Углеродная единица—верифицированный результат реализации,НТБ в сентябре 2022 года> (дата обращения: 01.09.2024).



инструментом борьбы с климатическими изменениями, так и отрицательных — некоторые авторы называют его «торговлей воздухом», считают рассматриваемый рынок искусственным образованием и полагают, что он служит средством монетизации природы¹⁶.

В любом случае в России система торговли углеродными единицами находится лишь в зачаточном состоянии. Между тем Российская Федерация взяла обязательств в рамках Парижского соглашения, Президентом РФ даны поручения Правительству РФ¹⁷ в рамках реализации Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года¹⁸, что связано с необходимостью достижения Россией углеродной нейтральности к 2060 г. Кроме того, проводится эксперимент по ограничению выбросов парниковых газов в Сахалинской области. Исходя из перечисленного, можно ожидать, что в перспективе в нашей стране будут введены обязательные квоты на выброс парниковых газов для значительного количества хозяйствующих субъектов. Следовательно, их участие на углеродном рынке в сделках по купле-продаже углеродных единиц станет необходимостью. Это, в свою очередь, приведет к значительному увеличению количества вовлеченных в такую торговлю субъектов, что, по нашему мнению, потребует изменения подходов к правовому регулированию общественных отношений, складывающихся в процессе оборота углеродных единиц.

Регулирование указанных отношений носит комплексный характер и осуществляется нормами различных отраслей права, в том числе: экологического права (в части установления требований по объемам выбросов парниковых газов, методологии их расчета и т.д.), административного (правовое регулирование государственного учета выбросов парниковых газов, осуществления контроля за выполнением требований по соблюдению целевых показателей сокращения выбросов парниковых газов и т.д.), гражданского права (правовое регулирование заключения сделок, в результате которых происходит обращение углеродных единиц) и т.д. Введение обязательных квот, по нашему мнению, должно повлечь изменение подходов к квалификации правовой природы углеродных единиц — они должны рассматриваться не просто как товар, а как новый *финансовый инструмент*.

Обоснованность подобной оценки углеродных единиц находит подтверждение в зарубежной практике. Общеизвестно, что в настоящее время наиболее развитой и эффективной системой торговли выбросами является соответствующая система Европейского союза (European Union Emissions Trading System (EU ETS)). В рамках названной системы осуществляется обмен международными кредитами,

¹⁶ См. подробнее: Соколенко В., Дьяченко Ю., Тюрина Е. Углеродные рынки в мире: механизмы и трансформация концепций // Известия ДВФУ. Экономика и управление. 2018. 4. С. 119—137.

¹⁷ Перечень поручений по итогам совещания с членами Правительства РФ о мерах по реализации климатической политики, утв. Президентом РФ 23.11.2021 № Пр-2244 // URL: <http://kremlin.ru> (дата обращения: 30.11.2021).

¹⁸ Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 29.10.2021 № 3052-р // СЗ РФ. 2021. № 45. Ст. 7556.

которые определяются как *финансовые инструменты*, представляющие собой тонну CO₂, удаленную или сокращенную из атмосферы в результате проекта по сокращению выбросов¹⁹. Таким образом, международный кредит — это аналог российских углеродных единиц, которые также выражают сокращение (предотвращение) выбросов парниковых газов и (или) увеличение их поглощения²⁰.

У углеродных единиц сложная природа. С одной стороны, они подтверждают факт сокращения или увеличения поглощения парниковых газов, с другой — дают право произвести выброс таких газов в атмосферу на объем, аналогичный сокращенному. Таким образом, базовым активом углеродной единицы является отрицательное значение выброса парниковых газов в атмосферу. Они выражают *объем прав на природопользование в виде осуществления выбросов указанных газов*. Объем выбросов напрямую влияет на количество выпускаемых товаров, оказываемых услуг и выполняемых работ, а следовательно, и на объем поступающих доходов хозяйствующего субъекта. Одновременно углеродные единицы также выражают объем не вложенных предприятием денежных средств во внедрение экологически чистых технологий. Таким образом, углеродные единицы напрямую влияют на объем прибыли организации.

По нашему мнению, введение обязательных квот на выброс парниковых газов приведет к возникновению необходимости рассматривать рынок углеродных единиц в том числе как часть финансового рынка и, соответственно, потребует наделить Банк России полномочиями в указанной сфере, в частности связанными с правом по установлению дополнительных требований по допуску профессиональных участников финансового рынка и иных субъектов к торговле углеродными единицами, регулированию деятельности по оказанию профессиональных услуг на углеродном рынке, осуществлению контроля и надзора за его участниками, обеспечению устойчивости и развития рынка углеродных единиц и т.д.

Отметим, что развитие национальной системы углеродного регулирования и биржевой торговли углеродными единицами выделено в качестве одного из приоритетных направлений повестки Банка России в области устойчивого развития климата²¹. В то же время наделение мегарегулятора финансового рынка указанными полномочиями будет обоснованным лишь в отдаленной перспективе при условии *формирования значительного по объему рынка углеродных единиц*, а также активного вовлечения субъектов, заинтересованных в обращении указанных объектов.

¹⁹ Use of international credits // URL: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/use-international-credits_en (дата обращения: 01.09.2024).

²⁰ См.: Критерии отнесения проектов, реализуемых юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или физическими лицами, к климатическим проектам, содержатся в п. «б» Приложения № 1 к приказу Минэкономразвития России от 11.05.2022 № 248 «Об утверждении критериев и порядка отнесения проектов, реализуемых юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или физическими лицами, к климатическим проектам, формы и порядка представления отчета о реализации климатического проекта».

²¹ Повестка Банка России в области устойчивого развития и климата // URL: https://www.cbr.ru/content/document/file/123919/press_ur.pdf (дата обращения: 01.09.2024).



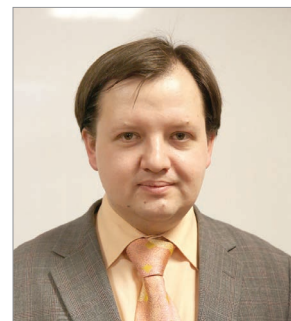
БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Соколенко В., Дьяченко Ю., Тюрина Е.* Углеродные рынки в мире: механизмы и трансформация концепций // Известия ДВФУ. — Экономика и управление. — 2018. — № 4. — С. 119—137.
2. *Фицай Д. А.* «Углеродный рынок»: эколого-правовые аспекты // Экологическое право. — 2023. — № 4. — С. 32—35.
3. *Чистюхин В. В.* Правовое регулирование финансового контроля за деятельностью некредитных финансовых организаций в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2022. — 251 с.

Финансовая стабильность как цель надзора на финансовом рынке

Аннотация. В представленной статье автор анализирует цели надзора на финансовом рынке. Отмечается, что базовой целью надзора выступает обеспечение финансовой стабильности. Автор исследует основные подходы, сложившиеся в правовой доктрине и нормативных актах России и ряда зарубежных стран по данному вопросу. В статье обосновывается тезис о том, что различия в правовопонимании финансовой стабильности обуславливаются такими факторами, как специфика организации системы надзора на финансовом рынке и различие в инструментах, применяемых регуляторами финансового рынка. Сделан обоснованный вывод о том, что для поддержания финансовой стабильности следует: 1) создать условия безопасного функционирования отдельных видов финансовых посредников; 2) обеспечить стабильную работу платежных систем; 3) сформировать механизмы защиты прав потребителей финансовых услуг.

Ключевые слова: финансовый рынок, финансовые посредники, надзор на финансовом рынке, финансовая стабильность, цели надзора на финансовом рынке, платежная система



**Александр Викторович
КАРТАШОВ,**

доцент кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
avkartashov@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.173-180

Aleksandr V. KARTASHOV,

Associate Professor of the Department of Financial Law of the Kutafin Moscow
State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law)

avkartashov@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Financial Stability as a Goal of Supervision in the Financial Market

Abstract. In this article, the author analyzes the goals of financial market supervision. It is noted that the primary goal of supervision is to ensure financial stability. The author examines the main approaches that have been developed in legal doctrine and regulatory acts in Russia and several foreign countries on this issue. The article argues that the differences in the legal understanding of financial stability are influenced by factors such as the specific organization of the financial market supervision system and the differences in the tools used by financial market regulators. The author concludes that in order to maintain financial stability, it is necessary to: 1) create conditions for the safe functioning of certain types of financial intermediaries; 2) ensure the stable operation of payment systems; 3) establish mechanisms for protecting the rights of financial service consumers.

© Карташов А. В., 2025

Keywords: *financial market, financial intermediaries, financial market supervision, financial stability, objectives of financial market supervision, payment system*

Надзор на финансовом рынке, являясь видом финансового контроля, может рассматриваться как функция социального управления и вид финансовых отношений. Выделение надзора на финансовом рынке в качестве самостоятельного вида финансового контроля обусловливается:

- наличием у него соответствующих признаков, отличающих его от иных видов управления — целей, принципов, объектов надзора, системы субъектов, наделенных полномочиями, обеспечивающих осуществление надзора и применение определенных форм;
- возможностью применения определенных мер воздействия на поведение, обеспечивающих предотвращение и пресечение нарушений¹.

Роль и значение надзора на финансовом рынке существенно возрастает в современных условиях с учетом перехода общества (государства) к цифровой (платформенной) экономике², сопровождающегося активным внедрением финансовых технологий³.

Поскольку одним из признаков, используемых для разграничения публичного управления и контрольной деятельности, выступает цель, целесообразно прежде всего проанализировать категорию «цель», что далее позволит выявить и охарактеризовать цели надзора на финансовом рынке.

По мнению Р. Иеринга, цель представляет собой «творческую силу», «нет... положения, которое не было бы обязано своим происхождением какой-либо цели»⁴. Г. В. Ф. Гегель пишет, что цель определяет содержание деятельности, она «не слепа, а зряча... ибо то, что получается в качестве результата, соответствует тому, что было известно и волимо раньше»⁵. К. Маркс проводит аналогию между целью и законом, который «определяет способ и характер... действий»⁶.

Выбор и нормативное закрепление целей надзора на финансовом рынке обусловливаются историческими особенностями формирования финансового рынка, видами оказываемых финансовых услуг и действующих финансовых

¹ О роли и значении надзора на финансовом рынке см. также: *Карташов А. В.* Правовое регулирование надзора на финансовом рынке // *Евразийский юридический журнал*. 2020. № 11 (150). С. 199—202.

² О роли и значении платформ на финансовом рынке см. подробнее: *Карташов А. В.* Роль платформ на финансовом рынке // *Вопросы российского и международного права*. 2023. Т. 13. № 4—1. С. 111—119.

³ О финансовых технологиях см. подробнее: *Карташов А. В.* Fintech: подходы к определению // *Евразийская адвокатура*. 2023. № 2 (61). С. 113—118.

⁴ См.: *Цель в праве* / [Соч.] Рудольфа фон Иеринга, орд. проф. прав Геттинг. ун-та, чл.-кор. академий: Вен., Рим. и Амстердам., почет. чл. ун-тов: Петерб., Моск. и Казан. СПб.: Н. В. Муравьев, 1881. Т. 1.

⁵ См.: *Гегель Г. В. Ф.* Энциклопедия философских наук. М., 1974. Т. 1: Наука логики. С. 323.

⁶ См.: *Маркс К.* Капитал // К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. 2-е изд. М., 1960. Т. 23. С. 189.

посредников. Целеполагание надзора находится в прямой зависимости от текущих и перспективных (прогнозируемых) целей публичного управления в финансовом секторе, достижение которых определяется различными факторами, включая степень независимости и характер взаимосвязей между органами государственной власти и регуляторами финансового рынка, влияние финансового рынка на экономическую систему. К целям политики Российской Федерации на финансовом рынке в настоящее время относятся:

- укрепление доверия розничного потребителя и инвестора к финансовому рынку через усиление его защищенности, повышение финансовой грамотности и расширение доступности финансовых услуг;
- развитие современного финансового рынка для удовлетворения потребностей российской экономики в инвестициях и эффективных платежных сервисах;
- обеспечение финансовой стабильности — бесперебойного функционирования финансового рынка⁷.

Существенное влияние на выбор целей надзора оказывает то, каким образом организованы традиционные сектора финансового рынка — банковский, страховой, ценных бумаг. Цели надзора напрямую зависят от структуры финансового рынка, видов и способов оказания услуг, видов финансовых активов, интенсивности их использования и прочих факторов. На механизм регулирования и надзор на финансовом рынке оказывает влияние наличие объединений финансовых посредников, развитость механизмов саморегулирования.

В качестве общей цели надзора на финансовом рынке можно назвать стабильность финансового рынка. Обеспечение финансовой стабильности и развитие финансового рынка — одна из целей деятельности Банка России⁸. По нашему мнению, обеспечение финансовой стабильности имеет значение не только для предотвращения рисков (внутренних и внешних) на финансовом рынке (или в отдельных его секторах), но для обеспечения устойчивости финансовой системы в целом. Достижение указанной цели обеспечивается в ходе проверки соблюдения требований участниками финансового рынка и оценки влияния рисков на их финансовую устойчивость.

В настоящее время в правовой доктрине сложилось несколько подходов по вопросу о том, что представляет собой финансовая стабильность.

Сторонники первого подхода (например, А. Г. Гузнов, Т. Э. Рождественская, В. В. Чистюхин) указывают на взаимосвязь между финансовой стабильностью и устойчивостью финансовой системы⁹.

⁷ Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2023 год и период 2024 и 2025 годов. М., 2022.

⁸ См.: Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

⁹ См. например: *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.* Профессиональное суждение как основополагающий элемент принятия решений в рамках риск-ориентированного банковского надзора // *Финансовое право*. 2015. № 12. С. 5—8; *Рождественская Т. Э.* Создание мегарегулятора в России: цели, задачи, проблемы и перспективы развития // *Банковское право*. 2013. № 5. С. 10—17; *Чистюхин В. В.* Современная модель надзора за некредит-



Сторонники второго подхода (например, Е. Л. Васянина, Г. Ф. Ручкина, А. В. Сарнакова, К. В. Маслов) отмечают, что финансовая стабильность выступает характеристикой состояния отдельных элементов финансовой системы (например, денежного обращения, бюджетной и налоговой систем)¹⁰. Обозначенные выше подходы являются следствием возможности определить финансовую стабильность в широком или узком смысле.

Проанализировав различные акты, научную литературу и аналитические доклады органов надзора на финансовом рынке зарубежных стран, отметим сходные с ранее обозначенными подходы к определению финансовой стабильности¹¹. В них «стабильность финансовой системы» и «финансовая стабильность» (финансового рынка) являются наиболее часто используемыми терминами и отождествляются. Финансовая стабильность финансового рынка — это характеристика не только финансового рынка, но и его отдельных сегментов. Она влияет на стабильность всей финансовой системы в целом, и ее обеспечение обуславливается установлением определенных подходов при регулировании отношений на финансовом рынке и контроле (надзоре) за деятельностью такой значимой группы финансовых посредников, как некредитные финансовые организации.

В Стратегии национальной безопасности РФ отмечается, что развитие национального финансового рынка направлено на укрепление финансовой системы Российской Федерации и ее суверенитета¹². Примером служит законодательство Республики Казахстан, в соответствии с которым под финансовой стабильностью понимается «состояние финансовой системы, которое обеспечивает ее бесперебойное и устойчивое функционирование, поддерживает деловую активность реального сектора экономики и при котором отсутствуют системные риски и кризисные явления»¹³. Однако встречаются и другие формулировки, затрагивающие только стабильность банковской системы (таким образом, казалось бы, исключая другие, не банковские сектора), со ссылками, например, на «стабильную рыночную финансовую систему». Следует отметить, что источники регулирования различных стран содержат и иные характеристики финансовой стабильности,

ными финансовыми организациями // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 1 (134). С. 60—72.

¹⁰ Васянина Е. Л. О правовой природе денежной эмиссии // Финансовое право. 2021. № 6. С. 3—6 ; Сарнакова А. В. Проблемы правового обеспечения выпуска кредитными организациями платежных карт и их использования // Банковское право. 2021. № 2. С. 34—42 ; Маслов К. В. Налоговая безопасность государства: аксиологический подход // Налоги. 2021. № 3. С. 20—23 ; Ручкина Г. Ф. Кредитные рейтинги банков как показатель надежности (объективность или запрос финансового рынка) // Банковское право. 2020. № 6. С. 7—19.

¹¹ См.: Основы макропруденциальной политики Национального банка. Минск, 2021. С. 3.

¹² Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351).

¹³ См.: Закон Республики Казахстан от 04.07.2003 № 474 «О государственном регулировании, контроле и надзоре финансового рынка и финансовых организаций» // Казахстанская правда. 11.07.2003. № 201—202.

которые в ряде случаев можно рассматривать как синонимы, например «функциональность системы» (финансового рынка), «надежная финансовая структура», «целостность денежно-кредитной и банковской системы», «надежность банковской системы», «стабильность системы финансового посредничества» и др. (см. таблицу)¹⁴.

Категория «финансовая стабильность». Терминология финансовой стабильности, используемая в актах, закрепляющих правовой статус органов, осуществляющих надзор на финансовом рынке в различных странах мира¹⁵

Термин	Страна
Стабильность финансовой системы	Австрия, Великобритания, Европейский Союз, Индия, Мексика, Сингапур, Словения, Украина, Чили
Финансовая стабильность	Аргентина, Бразилия, Европейский Союз, Ирландия, Македония
Доверие к финансовому сектору	Бахрейн
Стабильность (функционирование банковско-финансовой системы)	Катар

По нашему мнению, различная нормативно-правовая характеристика финансовой стабильности обусловлена следующим:

- 1) необходимо учитывать различие в методологии обеспечения финансовой стабильности, соотношение экономических и организационных аспектов финансового рынка и его отдельных сегментов, целей регулирования и надзора;
- 2) финансовая стабильность является динамической характеристикой состояния финансового рынка (финансовой системы), возникает вопрос о целесообразности ее нормативно-правового закрепления.

Следовательно, отсутствие точного определения финансовой стабильности в нормативных и иных актах (например, центральных банков и прочих регуляторов финансового рынка) не является пробелом в регулировании, напротив, это обеспечивает возможность вариативно предотвращать риски, применяя различные правовые и экономические методы воздействия для обеспечения правомерного поведения профессиональных участников финансового рынка¹⁶. В данном случае следует согласиться с утверждением о том, что «финансовая стабильность — слишком большая задача только для пруденциальных рамок», т.е.

¹⁴ См. подробнее: *Khan Ashraf*. Central Bank Legal Frameworks in the Aftermath of the Global Financial Crisis. IMF Working Papers. 2017. 17. 1. 10.5089/9781475595802.001.

¹⁵ Составлено автором статьи.

¹⁶ См.: *Schinasi G. J.* Defining Financial Stability // 2004. IMF Working Paper № 04/187. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04187.pdf> (дата обращения: 18.09.2024); *Bayoumi T., Dell'Ariccia G., Habermeier K.* [et al.] Monetary Policy in the new normal. IMF Staff Discussion note no. 14/3, 2014 (дата обращения: 18.09.2024).



исключительно для нормативных актов, устанавливающих требования к деятельности финансовых организаций¹⁷.

Поддержание финансовой стабильности неразрывно связано с обеспечением в процессе осуществления надзора на финансовом рынке прав потребителей. Целями надзора за финансовыми посредниками в рамках защиты потребителей являются обеспечение права на выбор и безопасность услуги, права на информацию, а также возможность получить защиту в случае нарушений со стороны финансового посредника. Понимание важности защиты прав потребителей финансовых услуг находит отражение не только в национальном законодательстве, но и в актах международных организаций, закрепляющих базовые принципы защиты прав потребителей¹⁸. Важное значение для обеспечения прав потребителей финансовых услуг имеет выработка единой системы стандартов оказания услуг финансовыми посредниками¹⁹.

Для защиты прав потребителей финансовых услуг важно обеспечение доступности финансовых услуг человека и различных социальных групп, поскольку направлено на повышение уровня социализации и равномерное (пропорциональное) распределение активов и обязательств на финансовом рынке между потребителями финансовых услуг, а также на борьбу с недобросовестными практиками²⁰. Для обеспечения финансовой доступности финансовых услуг органами регулирования и надзора на финансовом рынке выработаны различные критерии оценки защищенности прав потребителей финансовых услуг. Например, в Великобритании к ним относятся оценка степени рисков, возникающих при осуществлении инвестиций и оказании финансовых услуг, уровень опыта и знаний потребителей и степень их ответственности, потребность потребителей в информации и получение рекомендаций регулятора и др.²¹

Таким образом, завершая рассмотрение целей надзора на финансовом рынке следует отметить, что к ним относятся:

1. Обеспечение безопасности и надежности отдельных финансовых посредников и целостности финансового рынка, что достигается в результате установления

¹⁷ См.: *Caruana J.* Central Banking Between Past and Future: Which Way Forward After the Crisis? Speech given at the South African Reserve Bank 90th Anniversary Seminar, July 2011 // URL: <https://www.bis.org/speeches/sp110707.htm>. (дата обращения: 11.02.2025).

¹⁸ См., например: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 39/248 от 09.04.1985 // URL: <https://docs.cntd.ru/document/902300274?section=text> (дата обращения: 14.04.2025); Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 70/186 от 22.12.2015 // URL: <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/n15/449/13/PDF/№1544913.pdf?openelement>. (дата обращения: 17.04.2025).

¹⁹ О роли и значении стандартов оказания финансовых услуг см. подробнее: *Карташов А. В.* Роль и значение базовых стандартов финансовых организаций (финансово-правовые аспекты) // Пробелы в российском законодательстве. 2021. Т. 14, № 2. С. 84—89.

²⁰ См. подробнее, например: *Рождественская Т. Э., Карташов А. В.* Публично-правовые аспекты противодействия гринвошингу на финансовом рынке // Евразийский юридический журнал. 2024. № 12 (199). С. 262—264.

²¹ См.: Financial Services and Markets Act 2000. Chapter 1. Subsection 1C // URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/8/contents> (дата обращения: 20.04.2025).

требований к ведению бизнеса с учетом потребностей общества и государства. Обеспечение безопасности и надежности отдельных финансовых посредников направлено на создание экономических и правовых механизмов, позволяющих финансовым посредникам выполнять свои функции, к которым можно отнести: осуществление финансовых операций за счет собственных средств или средств клиентов (потребителей финансовых услуг); создание условий для предоставления кредитов (займов); финансирование иных финансовых посредников в результате предоставления кредитов (займов); участие в управлении инструментами коллективного инвестирования.

2. Создание условий для стабильности функционирования платежных систем путем обеспечения их ликвидности.

3. Формирование механизмов защиты потребителей, потери которых в результате неправомерных действий финансовых посредников или кризисов на финансовом рынке должны быть предотвращены или минимизированы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Васянина Е. Л.* О правовой природе денежной эмиссии // Финансовое право. — 2021. — № 6. — С. 3—6.
2. *Гегель Г. В. Ф.* Энциклопедия философских наук. — М.: Мысль, 1974. — Т. 1: Наука логики. — 452 с.
3. *Карташов А. В.* Правовое регулирование надзора на финансовом рынке // Евразийский юридический журнал. — 2020. — № 11 (150). — С. 199—202.
4. *Карташов А. В.* Роль и значение базовых стандартов финансовых организаций (финансово-правовые аспекты) // Пробелы в российском законодательстве. — 2021. — Т. 14. — № 2. — С. 84—89.
5. *Карташов А. В.* Роль платформ на финансовом рынке // Вопросы российского и международного права. — 2023. — Т. 13. — № 4—1. — С. 111—119.
6. *Карташов А. В.* Fintech: подходы к определению // Евразийская адвокатура. — 2023. — № 2 (61). — С. 113—118.
7. *Маркс К.* Капитал // К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. — 2-е изд. — М., 1960. — Т. 23.
8. *Маслов К. В.* Налоговая безопасность государства: аксиологический подход // Налоги. — 2021. — № 3. — С. 20—23.
9. *Рожdestвенская Т. Э.* Создание мегарегулятора в России: цели, задачи, проблемы и перспективы развития // Банковское право. — 2013. — № 5. — С. 10—17.
10. *Рожdestвенская Т. Э., Гузнов А. Г.* Профессиональное суждение как основополагающий элемент принятия решений в рамках риск-ориентированного банковского надзора // Финансовое право. — 2015. — № 12. — С. 5—8.
11. *Рожdestвенская Т. Э., Карташов А. В.* Публично-правовые аспекты противодействия гринвошингу на финансовом рынке // Евразийский юридический журнал. — 2024. — № 12 (199). — С. 262—264.
12. *Ручкина Г. Ф.* Кредитные рейтинги банков как показатель надежности (объективность или запрос финансового рынка) // Банковское право. — 2020. — № 6. — С. 7—19.



13. *Сарнакова А. В.* Проблемы правового обеспечения выпуска кредитными организациями платежных карт и их использования // Банковское право. — 2021. — № 2. — С. 34—42.
14. *Цель в праве* / [Соч.] Рудольфа фон Иеринга, орд. проф. прав Геттинг. ун-та, чл.-корр. академий: Вен., Рим. и Амстердам., почет. чл. ун-тов: Петерб., Моск. и Казан. — Т. 1. — СПб. : Н. В. Муравьев, 1881. — 23 с.
15. *Чистюхин В. В.* Современная модель надзора за некредитными финансовыми организациями // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 1 (134). — С. 60—72.
16. *Monetary Policy in the new normal* / T. Bayoumi, G. Dell'Ariccia, K. Habermeier [et al] // IMF Staff Discussion note no. 14/3. — 2014.

Финансово-правовое регулирование рынка ценных бумаг в Индии

Аннотация. В работе исследуются вопросы, касающиеся финансово-правового регулирования рынка ценных бумаг Индии. Фондовый рынок страны возник в колониальный период, что было связано с деятельностью Британской Ост-Индской компании. В дальнейшем после обретения Индией независимости был принят комплекс нормативных правовых актов, который позволил осуществить необходимое регулирование данного рынка. В государстве создан отдельный орган — Совет по ценным бумагам и биржам Индии, который осуществляет регулирование и контроль всех сделок на фондовом рынке. Также учрежден Апелляционный трибунал по ценным бумагам, который рассматривает споры, связанные с деятельностью участников данного рынка. В условиях дальнейшего развития общественных отношений в Индии разработаны предложения, способствующие легализации деятельности на рынке криптовалют, что позволит привлечь значительные инвестиции в экономику страны.

Ключевые слова: Британская Ост-Индской компания, Индия, рынок ценных бумаг, колония, криптовалюта, фондовая биржа, Совет по ценным бумагам и биржам Индии, Резервный банк Индии, Апелляционный трибунал по ценным бумагам

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.181-187

Kirill A. KARPOV,

Senior Lecturer of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Associate Professor of the Department of Law Institute of Social and Humanitarian
Education of Moscow State Pedagogical University,
Leading Legal Advisor of the Litigation and Claims Department
of the Legal Department of the Department of Legal Issues,
Personnel and Housing Management
of the Moscow State Pedagogical University,
Cand. Sci. (Law)

karpov.moscow@gmail.com

3, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

The Financial Legal Regulation of the Securities Market of India

Abstract. The paper examines issues related to the financial and legal regulation of the securities market in India. The country's stock market emerged during the colonial period, which was associated with the activities of the British East India Company. Later, after India gained independence, a set of



**Кирилл Александрович
КАРПОВ,**

старший преподаватель
кафедры финансового
права

Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доцент кафедры права
Института социально-
гуманитарного
образования
Московского

педагогического
государственного
университета,
ведущий юрисконсульт
судебно-претензионного
отдела
Юридического управления
Департамента по
правовым вопросам, кадрам
и управлению жилищным
фондом
Московского
педагогического
государственного
университета, кандидат
юридических наук
karpov.moscow@gmail.com
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

© Карпов К. А., 2025

regulatory legal acts was adopted that allowed for the necessary regulation of this market. A separate body was created in the state — the Securities and Exchange Board of India, which regulates and controls all transactions in the stock market. A Securities Appellate Tribunal was also established to consider disputes related to the activities of participants in this market. In the context of further development of public relations in India, proposals have been developed to facilitate the legalization of activities in the cryptocurrency market, which will attract significant investments in the country's economy.

Keywords: British East India Company, India, securities market, colony, cryptocurrencies, stock exchange, Securities and Exchange Board of India, Reserve Bank of India, Securities Appellate Tribunal

Введение

Проводимая по всему миру колониальная политика Великобритании, позволила получить контроль над полуостровом Индостан, который богат природными ресурсами. Для осуществления централизованной торговли в колонии этими товарами понадобилось создание фондовой площадки. Активная торговая деятельность Британской Ост-Индской компании (East India Company) способствовала появлению первой фондовой биржи на полуострове Индостан. Данная площадка для организованных торгов финансовыми инструментами была создана в 1850 г.

Позднее, 21.05.1860 вступил в силу Закон № 21 «О регистрации обществ»¹. В соответствии с данным нормативным правовым актом была учреждена первая в Британской Индии саморегулируемая организация на фондовом рынке — национальная ассоциация акционеров и фондовых брокеров. В дальнейшем, в 1875 г., была учреждена Бомбейская фондовая биржа². В 1956 г. в связи с тем, что Индия получила независимость от бывшей метрополии, был принят Закон № 42 «О регулировании договоров с ценными бумагами»³. В этой связи в 1957 г. властями государства было принято решение о преобразовании функционировавшей ассоциации на рынке финансовых услуг в первую фондовую биржу независимой Индии. Отметим также, что лишь в 1986 г. в стране был создан первый биржевой индекс — SENSEX, который в 1989 г. был преобразован в суверенный фондовый индекс BSE SENSEX. Также в Индии с 03.11.1995 существует индекс Nifty 50, который является репрезентацией ключевых секторов экономики Индии.

¹ The Societies Registration Act, 1860. Act No. 21 of 1860 // URL: https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/2262/1/aaa1860____21.pdf (дата обращения: 12.07.2024).

² Dr. G. S. Lodhi. Introduction of BSE and NSE. Horizon books. 2021. P. 1—10.

³ The Securities Contracts (Regulation) Act, 1956 // URL: [https://www.indiacode.nic.in/handle/123456789/1644?view_type=browse#:~:text=India%20code%3a%20securities%20contracts%20\(regulation\)%20act%2c%201956&text=long%20title%3a,certain%20other%20matters%20connected%20therewith](https://www.indiacode.nic.in/handle/123456789/1644?view_type=browse#:~:text=India%20code%3a%20securities%20contracts%20(regulation)%20act%2c%201956&text=long%20title%3a,certain%20other%20matters%20connected%20therewith) (дата обращения: 29.05.2024).

Современный этап развития рынка ценных бумаг Индии

Во второй четверти XXI в. Республика Индия занимает ведущую роль в мировой экономике по паритету покупательной способности, а также принимает активное участие в таких крупнейших международных объединениях государств, как БРИКС, ШОС и др. Необходимо заметить, что в последние годы продолжается уверенный рост стоимости активов на фондовом рынке государства. Так, в 2021 г. практически достигнут паритет между капитализациями рынка ценных бумаг бывшей метрополии и колонии⁴. По прогнозам аналитиков, через 20 лет капитализация индийского фондового рынка может вырасти до 40 трлн долл. США⁵.

Впервые в истории фондового рынка Индии в конце июня 2024 г. одно из ведущих мировых агентств — JPMorgan Chase & CO приняло решение внести государственные ценные бумаги страны в индекс развивающихся стран⁶. Отметим также, что происходит планомерное развитие регулирования финансовой сферы государства, это может быть подтверждено тем фактом, что в 2015 г. в Республике вступил в силу новый нормативный правовой акт, регулирующий ключевые вопросы, касающиеся финансово-правового регулирования рынка ценных бумаг и иных секторов финансового рынка Индии⁷.

В настоящее время в стране функционируют две значимые биржи:

- Бомбейская фондовая биржа (Bombay Stock Exchange, BSE), расположенная в Мумбаи;
- Национальная фондовая биржа Индии (National Stock Exchange of India, NSE), основанная в 1992 г., находящаяся в Дели.

Из-за санкционной политики некоторых стран «золотого миллиарда» в отношении Российской Федерации и некоторых других государств (Ирана, КНДР и др.) инвесторы из этих стран стали инвестировать свои свободные денежные средства в рынки иных стран, одной из которых является Индия. В этой связи возрастает общий объем компаний, которые заинтересованы в получении публичного статуса и для этого проводят процедуру IPO — первичное публичное размещение. Эта процедура позволяет привлекать дополнительное финансирование для компаний путем размещения их ценных бумаг на публичной площадке, значительное количество таких компаний способствует увеличению капитализации всего индийского фондового рынка. По прогнозам Citigroup Inc., ежегодно в Индии будет

⁴ India's Stock Market on Track to Overtake U.K.'s in Value // URL: <https://www.bqprime.com/business/roaring-india-stock-market-on-track-to-overtake-u-k-s-in-value> (дата обращения: 12.10.2024).

⁵ India's market cap can 'easily' jump ten-fold in the next two decades, economist says // URL: <https://www.cnbc.com/2024/04/09/indias-market-cap-can-easily-jump-ten-fold-in-the-next-two-decades-economist-says.html> (дата обращения: 21.08.2024).

⁶ India Set for More Global Attention as Bond Inclusion Begins // URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-06-27/india-set-for-greater-global-attention-as-bond-inclusion-begins> (дата обращения: 28.09.2024).

⁷ The Finance Act. 2015. The Gazette of India. Registered No. DL-(N)04/0007/2003-1.



проводиться от четырех до пяти IPO, что будет способствовать привлечению ежегодно дополнительной ликвидности на рынок⁸.

Стоит также отметить, что из-за сложной внешнеполитической ситуации и переориентации экспорта на другие рынки, включая Индию, российские экспортеры сырья: нефти, газа, удобрений и т.д. столкнулись со сложностями вывода полученных денежных средств в индийских рупиях за внешнеторговые контракты. Денежные средства общим объемом приблизительно в 40 млрд долл. США были аккумулированы на специальных счетах Vostro в рупиях (SRVA), что было связано с отключением большинства российских банков от SWIFT, а также с достаточным протекционистским валютным регулированием и контролем в данной стране⁹.

Индия также не имела возможности поставить товары из перечня, который направил индийской стороне МИД России¹⁰. В этой связи сторонами было принято решение: инвестировать данные денежные средства в индийский рынок ценных бумаг. Так, за последние 12 месяцев индийские индексы Sensex и Nifty 50 выросли на 19 % и 22 %, соответственно¹¹. Отметим, что к концу мая 2024 г. одна из индийских нефтеперерабатывающих компаний — Reliance Industries Limited приняла решение осуществлять ежемесячно закупки 3 млн баррелей нефти у российской нефтяной компании ПАО «Роснефть» в российских рублях¹².

Регулятор рынка ценных бумаг Республики Индии

Что касается регулирования и контроля за сделками на фондовом рынке страны, то в 1988 г. руководством Индии было принято решение об учреждении отдельной структуры — Совета по ценным бумагам и биржам Индии (далее — Совет). Отметим, что данная организация не являлась по своей сути органом государственной власти. Позднее, в 1992 г., был принят Закон «О Совете по ценным бумагам и биржам Индии»¹³ (далее — Закон о Совете). Совет был преобразован в автономный государственный орган страны. Он подчиняется департаменту

⁸ Big IPOs Seen Making a Comeback in India as Stock Boom Continues // URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-05-21/big-ipos-seen-making-a-comeback-in-india-as-stock-boom-continues> (дата обращения: 22.05.2024).

⁹ Ситник А. А. Валютное регулирование и валютный контроль в Индии // Российское право онлайн. 2019. № 2. С. 5—11.

¹⁰ Куда Россия дела 40 миллиардов долларов, которые ей задолжала Индия за нефть // URL: <https://www.profinance.ru/news/2024/05/08/cc8j-kuda-rossiya-dela-40-milliardov-dollarov-kotorye-ej-zadolzhala-indiya-za-neft.html> (дата обращения: 09.05.2024).

¹¹ Russia tackles accumulation of rupees through investments in India // URL: <https://www.hindustantimes.com/india-news/russia-tackles-accumulation-of-rupees-through-investments-101714911069752.html> (дата обращения: 07.09.2024).

¹² Exclusive: India's Reliance to buy Russian oil in roubles, sources say // URL: <https://www.reuters.com/markets/commodities/indias-reliance-buy-russian-oil-roubles-sources-say-2024-05-28/> (дата обращения: 29.05.2024).

¹³ Securities and Exchange Board of India Act, 1992 // Securities and Exchange Board of India Act, 1992 (дата обращения: 12.07.2024).

экономических отношений (Department of Economic Affairs (DEA) Министерства финансов Индии. В соответствии со ст. 4 Закона о Совете этот орган возглавляет председатель. В него также входят два представителя Министерства финансов, один — от Резервного банка государства и пять представителей от исполнительной власти государства.

Статьей 11 Закона о Совете регламентируются ключевые полномочия данного органа в рамках регулирования и контроля на фондовом рынке государства:

- 1) утверждать подзаконные акты бирж ценных бумаг;
- 2) требовать от бирж ценных бумаг внесения изменений в их подзаконные акты;
- 3) осуществлять проверку бухгалтерских книг и требовать от бирж ценных бумаг периодических отчетов;
- 4) проверять бухгалтерские книги финансовых посредников;
- 5) обязывать определенные компании размещать свои акции на одной или нескольких биржах ценных бумаг;
- 6) регистрировать брокеров и субброкеров;
- 7) устранять злоупотребления на организованном рынке финансовых инструментов.

Более того, заметим, что в соответствии с разделом 15 Закона о Совете в государстве осуществляет свою деятельность специализированный судебный орган — апелляционный трибунал в сфере фондового рынка, расположенный в Мумбаи. Трибунал состоит из председательствующего должностного лица (председателя) и такого количества судей и технических работников, которое центральное правительство определит путем уведомления для осуществления полномочий и выполнения функций, возложенных на данный трибунал в соответствии с Законом о Совете или любым другим действующим законом.

Законом о Совете предъявляются специальные требования к членам трибунала. В соответствии с законодательством Индии членами трибунала могут стать лица, которые занимают или занимали должности судей соответствующих судов государства (Верховного суда или Высокого суда), при этом их стаж в должности судьи должен составлять не менее семи лет, а для бывших председателей судов Индии — пяти лет. Техническими работниками могут стать лица, которые являются или были секретарями в Министерстве или Департаменте центрального правительства; или занимают (занимали) равнозначную должность в центральном правительстве или штате; или проработали не менее 15 лет в финансовом секторе, включая рынок ценных бумаг, пенсионные фонды, товарные деривативы или страхование, имеют безупречную репутацию, обладают специальными знаниями и профессиональным опытом.

Заметим, что все члены трибунала назначаются исполнительной властью страны при наличии согласия органов судебского сообщества Индии. Иные работники трибунала утверждаются центральным правительством, при этом учитывается мнение специализированного комитета. В его состав входят председатель трибунала и секретари профильных департаментов правительства Индии.

Трибунал имеет право рассматривать поданные в его адрес апелляционные жалобы на акты (постановления):

- 1) принятые профильным Советом;



- 2) рассмотренные Управлением по регулированию и развитию страхования Индии (IRDAI);
- 3) в рамках дел, которые были переданы на рассмотрение Управлением по регулированию и развитию пенсионного фонда (PFRDA).

Финансово-правовое регулирование криптовалютного рынка

Что касается регулирования криптовалют в Республике Индия, то следует заметить, что в государстве функционирует рынок виртуальных валют. Тем не менее он официально не урегулирован. В первом квартале 2022 г. исполнительная власть государства объявила о разработке проекта нормативного правового акта, который бы ввел налог на доходы от сделок с криптовалютами и NFT внутри страны в размере 30 %¹⁴. Документы прорабатываются до настоящего времени из-за различных точек зрения по вопросу легализации транзакций с цифровыми валютами.

К примеру, Резервный банк государства выступает против легитимации операций с виртуальными валютами. По мнению экспертов национального банка страны, данное решение может способствовать долларизации экономики Индии. В конечном итоге легализация операций с виртуальными валютами приведет к потере финансового суверенитета Индией и невозможности независимого осуществления денежно-кредитной политики Резервным банком государства. Более того, активное использование в повседневной жизни сделок с криптовалютами приведет к переходу от осуществления операций в рупиях, что входит в прямое противоречие с государственной финансовой политикой страны.

В целом на данный момент в Индии примерно 20 млн жителей-инвесторов осуществляют инвестиции на криптовалютном рынке. Им принадлежат токены на общую сумму более чем 5,34 млрд долл. США¹⁵. В бюллетене Резервного банка Индии в мае 2024 г. отмечается, что за прошедшее время возрастает интерес к децентрализованным финансам (DeFi). Однако на основании проведенных исследований был сделан вывод, что 38 % розничных инвесторов воспринимают криптовалюты как «рискованную игру с целью заработать или потерять деньги»¹⁶. Также отмечено, что, поскольку развитие децентрализованных финансов DeFi и их взаимодействие с традиционной финансовой системой растет, при дальнейшем регулировании данного рынка необходимо учитывать все возможные риски. Поэтому операции с криптовалютами в Индии не легализованы, так как необходима проработка различных механизмов их дальнейшего регулирования и контроля.

¹⁴ В Индии предупредили об «угрозе долларизации» экономики из-за криптовалют // URL: <https://www.rbc.ru/crypto/news/628229389a7947003e532c27> (дата обращения: 10.01.2025).

¹⁵ Cryptos can lead to dollarisation of economy: RBI officials to parliamentary panel // URL: <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/policy/cryptos-can-lead-to-dollarisation-of-economy-rbi-officials-to-par-panel/articleshow/91577208.cms> (дата обращения: 11.01.2025).

¹⁶ Reserve Bank of India. Bullentin. Volume LXXVIII Number 5. May 2024. P. 67.

Заключение

Исходя из проведенного исследования, можно сделать вывод, что Индия является быстро растущей экономикой с развивающимся рынком ценных бумаг, финансово-правовое регулирование которого обладает своими особенностями, в том числе имеет черты, связанные с колониальным прошлым. В современных реалиях развития международных отношений прослеживается необходимость в дальнейшем укреплении и совершенствовании отношений между Российской Федерацией и Индией.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Ситник А. А.* Валютное регулирование и валютный контроль в Индии // Российское право онлайн. — 2019. — № 2. — С. 5—11.
2. Reserve Bank of India. Bullentin. — Vol. 78. — No. 5. — May 2024. — 166 p.
3. *Dr. G. S. Lodhi.* Introduction of BSE and NSE. — Horizon books, 2021. — 114 p.





**Галина Александровна
ПАКЕРМАН,**

доцент кафедры
международного частного
и гражданского права
имени С. Н. Лебедева
Московского
государственного
института
международных отношений
(Университета) МИД
России;
доцент кафедры
международного частного
права
Всероссийской академии
внешней торговли
Минэкономразвития
России,
кандидат юридических
наук, доцент
**galina.pakerman@gmail.
com**
119454, Россия, г. Москва,
просп. Вернадского, д. 76

Финансовые споры в арбитраже: динамическая юрисдикция на стыке частного и публичного права

Аннотация. Статья посвящена исследованию юрисдикционных проблем, возникающих при рассмотрении финансовых споров в международном коммерческом арбитраже с акцентом на массовые иски инвесторов против государств. Автор анализирует знаковое дело «Abaclat v. Argentina», в котором 60 000 держателей облигаций оспаривали дефолт Аргентины, выявляя недостатки традиционного подхода к определению компетенции трибуналов. Предлагается оригинальная концепция динамической юрисдикции — адаптивного механизма, позволяющего поэтапно корректировать юрисдикцию с учетом числа истцов, фактических обстоятельств и публично-правовых интересов государства. Новизна подхода заключается в преодолении жесткости текущей практики и обеспечении баланса между правами инвесторов и суверенитетом государств. Исследование опирается на Вашингтонскую конвенцию 1965 г., двусторонние инвестиционные соглашения, судебную практику ICSID и теоретические работы, подчеркивается актуальность темы в условиях глобализации финансовых рынков. Концепция проверяется на гипотетическом сценарии и может быть применима к спорам о цифровых активах.

Ключевые слова: международный арбитраж, финансовые споры, частное право, публичное право, ICSID, Abaclat v. Argentina, массовая юрисдикция, динамическая юрисдикция

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.130.6.188-197

Galina A. PAKERMAN,

Associate professor of the S. N. Lebedev Department
of Private International and Civil Law
of the Moscow State Institute of International Relations (University)
of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation;
Associate professor of the Private International Law Department
of the Russian Foreign Trade Academy of the Ministry for Economic Development of
the Russian Federation,
Cand. Sci. (Law), Associate Professor
galina.pakerman@gmail.com
76, prosp. Vernadsky, Moscow, Russia, 119454

Financial Disputes in Arbitration: Dynamic Jurisdiction at the Intersection of Private and Public Law

Abstract. *This article explores jurisdictional challenges in resolving financial disputes within international commercial arbitration, focusing on mass claims by investors against states. It examines the landmark case *Abaclat v. Argentina*, where 60,000 bondholders challenged Argentina's default, highlighting flaws in traditional jurisdictional approaches. The author proposes «dynamic jurisdiction» — an original, adaptive framework that allows tribunals to adjust their competence incrementally based on the number of claimants, evolving facts, and states' public law interests. This approach departs from rigid current practices, aiming to balance investor rights with state sovereignty. The study draws on the 1965 Washington Convention, bilateral investment treaties, ICSID case law, and theoretical scholarship, underscoring its relevance amid financial market globalization. The concept's viability is tested through a hypothetical scenario and extends to emerging disputes over digital assets. This novel framework offers a flexible solution to enhance arbitration's legitimacy and predictability in complex financial contexts.*

Keywords: *international arbitration, financial disputes, private law, public law, ICSID, *Abaclat v. Argentina*, mass jurisdiction, dynamic jurisdiction*

Введение. Современная глобализация финансовых рынков и развитие трансграничных инвестиций привели к значительному увеличению числа споров между частными инвесторами и суверенными государствами, особенно в делах, связанных с государственными долговыми обязательствами, такими как облигации, казначейские векселя или производные финансовые инструменты. Международный коммерческий арбитраж, изначально созданный для разрешения частноправовых конфликтов между коммерческими сторонами, все чаще выступает площадкой для рассмотрения дел, где нормы международного частного права (МЧП) пересекаются с публично-правовыми принципами, включая государственный суверенитет, иммунитет и ответственность за проведение экономической политики в условиях кризиса.



Дело *Abaclat and Others v. Argentine Republic*¹, инициированное после масштабного дефолта Аргентины в 2001 г., стало поворотным моментом в этой области. Этот кейс, в котором более 60 000 инвесторов подали коллективный иск, обнажил фрагментацию подходов к определению юрисдикции арбитражных трибуналов и их неспособность эффективно адаптироваться к массовым претензиям такого масштаба. Традиционные юрисдикционные рамки, основанные на двустороннем согласии сторон и строгих критериях «инвестиции», оказались неготовы к вызовам, связанным с коллективными исками, что подчеркивает необходимость поиска новых решений.

Цель настоящего исследования — не только проанализировать существующие проблемы, но и разработать концепцию динамической юрисдикции как оригинального механизма, способного преодолеть указанные недостатки и предложить сбалансированный подход к разрешению финансовых споров.

Методология работы включает детальное изучение нормативных актов: в первую очередь Конвенции об урегулировании инвестиционных споров между государствами и гражданами других государств 1965 г. (Вашингтонской конвенции)², двусторонних инвестиционных соглашений (БИТ), а также обширной судебной практики Международного центра по урегулированию инвестиционных споров (ICSID).

Кроме того, исследование опирается на теоретические разработки ведущих ученых в области международного права и арбитража, таких как К. Шройер³ и К. Яннака-Смолл⁴, что обеспечивает научную новизну и практическую значимость. Предложенная концепция проверяется как на реальных кейсах, включая *Abaclat*, так и на гипотетических сценариях, демонстрируя ее потенциал для применения в условиях глобализированной экономики и роста числа споров, связанных с новыми финансовыми инструментами.

Теоретические основы финансовых споров: частное vs публичное. Финансовые споры в международном арбитраже занимают уникальное положение

¹ *Abaclat and Others v. Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/07/5 // URL: <https://www.italaw.com/cases/35> (дата обращения: 07.03.2025).

² Конвенция об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими или юридическими лицами других государств (г. Вашингтон, 18.03.1965) // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: *Schreuer C.* The ICSID Convention: A Commentary. 2nd ed. Cambridge University Press, 2009. P. 128—135 ; *Idem.* Jurisdiction and Applicable Law in Investment Treaty Arbitration // *McGill Journal of Dispute Resolution*. 2014. Vol. 1. No. 1. P. 10—15 ; *Idem.* Mass Claims in Investment Arbitration: The Need for a Balanced Approach. *Liber Amicorum Bernardo Cremades*, 2013 P. 1040—1045 ; *Idem.* Consent to Arbitration. *The Oxford Handbook of International Investment Law*, 2007. P. 845—850.

⁴ См.: *Yannaca-Small K.* Arbitration of Financial Disputes // *International Arbitration Review*. 2015. Vol. 6. P. 123—145 ; *Idem.* Interpretation of the Umbrella Clause in Investment Agreements // *OECD Working Papers on International Investment*. 2006/03. P. 15—20 ; *Idem.* (ed.) *Arbitration Under International Investment Agreements : A Guide to the Key Issues*. 2nd ed. Oxford University Press, 2018. P. 250 *Idem.* 260 ; *Idem.* *Parallel Proceedings in Investment Arbitration*. *Liber Amicorum Bernardo Cremades*, 2010. P. 1009—1036.

на стыке двух правовых систем, что делает их анализ особенно сложным. С одной стороны, они регулируются нормами МЧП, которые определяют договорные обязательства сторон, выбор применимого права и коллизионные правила. Эта традиция восходит к классической теории Фридриха Карла фон Савиньи, согласно которой применимое право определяется через привязку к месту исполнения обязательства или выраженной воле сторон, зафиксированной в контракте⁵. С другой стороны, участие государства как стороны спора вносит элементы публичного права, такие как вопросы государственного суверенитета, иммунитета от юрисдикции иностранных судов и ответственности за действия, мотивированные общественными интересами, включая защиту национальной экономики в кризисные периоды.

В делах, связанных с государственными облигациями или другими финансовыми инструментами, традиционная модель МЧП сталкивается с серьезными ограничениями. Обязательства сторон в таких спорах формируются на пересечении нескольких источников права: национального законодательства (например, законов о ценных бумагах или финансовом регулировании), международных договоров (BIT или многосторонних соглашений о защите инвестиций) и принципов обычного международного права, таких как добросовестность и уважение суверенитета. Публично-правовая природа этих конфликтов проявляется в том, что действия государства (например, объявление дефолта, мораторий на выплаты или реструктуризация долга) часто обосновываются необходимостью стабилизации экономики, что вступает в противоречие с частными интересами инвесторов, ожидающих полного исполнения обязательств в соответствии с условиями эмиссии облигаций или инвестиционных контрактов.

Эта двойственная природа финансовых споров требует нового теоретического подхода, который бы не просто констатировал конфликт между частным и публичным правом, а предлагал механизм их интеграции в рамках арбитражного процесса. Такой подход должен учитывать как права инвесторов на защиту своих законных ожиданий, так и легитимные интересы государств в проведении экономической политики, особенно в условиях глобальных финансовых кризисов, подобных тому, который произошел в Аргентине в начале 2000-х гг. Разработка подобной модели становится основой для концепции динамической юрисдикции, которая будет рассмотрена далее.

Дело *Abaclat v. Argentina* — вызов традиционной юрисдикции. Это дело возникло в результате крупнейшего суверенного дефолта Аргентины в декабре 2001 г., когда страна объявила о невозможности обслуживания внешнего долга, превышавшего 100 млрд долларов США. Более 60 000 итальянских инвесторов, преимущественно физических лиц, объединились в ассоциацию для подачи коллективного иска против Аргентины, утверждая, что ее отказ от выплат по облигациям нарушил положения двустороннего инвестиционного соглашения между Италией и Аргентиной, подписанного 22 мая 1990 г. (BIT Италия — Аргентина)⁶. Ключевые

⁵ Савиньи Ф. К. Система современного римского права. М., 1865. Т. 8. С. 62.

⁶ Agreement between the Argentine Republic and the Republic of Italy on the Promotion and Protection of Investments, 22 May 1990 // URL: <https://edit.wti.org/document/show/5b96aa7a-a6d0-4fa5-be70-660428ddcb86> (дата обращения: 07.03.2025).



вопросы, поставленные перед арбитражным трибуналом, включали: подпадают ли государственные облигации под определение «инвестиции» в смысле ст. 25 Вашингтонской конвенции и ВІТ Италия — Аргентина и обладает ли ICSID юрисдикцией для рассмотрения массового иска такого беспрецедентного масштаба.

Арбитражный трибунал в своем решении от 04.08.2011 большинством голосов подтвердил свою юрисдикцию, постановив, что приобретение облигаций квалифицируется как «инвестиция», поскольку связано с внесением капитала в экономику Аргентины и соответствует целям ВІТ Италия — Аргентина по содействию экономическому развитию принимающего государства⁷. Трибунал также счел допустимым рассмотрение массового иска, несмотря на отсутствие в Вашингтонской конвенции явных положений о коллективных претензиях, аргументируя это процессуальной эффективностью и единообразием фактической основы спора. Однако это решение вызвало резкую критику в особом мнении профессора Жоржа Аби-Сааба, который заявил, что массовая природа иска выходит за рамки согласия Аргентины на арбитраж, зафиксированного в ВІТ Италия — Аргентина, и что подобное расширение юрисдикции ICSID нарушает принципы суверенитета и добровольности арбитражного процесса⁸.

Исторически международный арбитраж, включая практику ICSID, был ориентирован на двусторонние споры между конкретным инвестором и государством, а массовые иски оставались исключением. Abaclat стал первым крупным прецедентом, который продемонстрировал неспособность традиционной юрисдикционной модели эффективно справляться с коллективными претензиями, требующими гибкости в определении компетенции трибунала. Этот кейс выявил необходимость поиска новых подходов, способных адаптировать арбитражные процедуры к реальности глобализированных финансовых рынков, где споры все чаще приобретают массовый характер.

Сравнительный анализ практики: от Ambiente Ufficio до Poštová banka.

Сравнительный анализ дела Abaclat с другими кейсами ICSID подчеркивает неоднородность подходов к юрисдикции в финансовых спорах и необходимость системного решения. В деле Ambiente Ufficio S.p.A. and Others v. Argentine Republic⁹, также связанном с дефолтом Аргентины 2001 г., 90 итальянских инвесторов подали массовый иск, оспаривая те же действия государства на основании того же ВІТ Италия — Аргентина. Трибунал в решении от 08.02.2013 подтвердил свою юрисдикцию, уточнив, что массовая природа иска допустима только при наличии общей правовой и фактической основы между всеми истцами, что позволяет рассматривать их претензии как единое целое¹⁰. Это решение стало развитием

⁷ Abaclat v. Argentina, Decision on Jurisdiction, para. 364 // URL: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0236.pdf> (дата обращения: 07.03.2025).

⁸ Abaclat v. Argentina, Decision on Jurisdiction, para. 364. Dissenting Opinion of Georges Abi-Saab, para. 12 // URL: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw4085.pdf> (дата обращения: 07.03.2025).

⁹ Ambiente Ufficio S.p.A. and others v. Argentine Republic, ICSID Case No. ARB/08/9 // URL: <https://www.italaw.com/cases/1750> (дата обращения: 07.03.2025).

¹⁰ Ambiente Ufficio v. Argentina, Decision on Jurisdiction, para. 147 // URL: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw1276.pdf> (дата обращения: 07.03.2025).

подхода, связанного с Abaclat, однако оставило открытым вопрос о том, как определять границы такой «общей основы» в более сложных случаях.

В противоположность этому дело *Poštová banka, a.s. and Istrokapital SE v. Hellenic Republic* (Греческой Республики) продемонстрировало более консервативный подход¹¹. Здесь два инвестора — словацкий банк и кипрская компания — оспаривали реструктуризацию греческого долга в 2012 г., утверждая, что приобретенные ими государственные облигации на вторичном рынке защищены ВТ между Словакией и Грецией. Трибунал в решении от 09.04.2015 отказал в юрисдикции, постановив, что облигации, купленные на вторичном рынке, не подпадают под определение «инвестиции», так как не связаны с прямым вкладом в экономику Греции и не предполагают активного участия в хозяйственной деятельности государства¹².

Этот контраст с Abaclat и *Ambiente Ufficio* иллюстрирует фрагментацию практики ICSID. Исторически понятие «инвестиции» в Вашингтонской конвенции трактовалось в том числе и через критерий экономического вклада — один из четырех критериев в известном тесте Салини, установленном в деле *Salini Costruttori S.p.A. and Italstrade S.p.A. v. Morocco* в 2001 г.¹³ Однако в делах о финансовых инструментах трибуналы все чаще расходятся в интерпретации этого критерия: в Abaclat он был применен широко, включая пассивные вложения в облигации, тогда как в *Poštová banka* — узко, с акцентом на прямой вклад. Такая непоследовательность создает правовую неопределенность для инвесторов и государств, подчеркивая потребность в новом подходе к юрисдикции, который бы унифицировал практику и обеспечил предсказуемость решений.

Проблемы текущей практики и предпосылки нового подхода. Детальный анализ судебной практики ICSID в делах Abaclat, *Ambiente Ufficio* и *Poštová banka* выявляет три ключевые проблемы в рассмотрении финансовых споров:

- жесткость юрисдикционных рамок. Традиционная модель, основанная на статичном определении компетенции на момент подачи иска, не учитывает специфику массовых претензий. В Abaclat участие 60 000 истцов потребовало от трибунала фактически переписать процедурные правила, что вызвало споры о легитимности такого подхода;
- дисбаланс интересов. Защита прав инвесторов, например, через признание облигаций «инвестицией» в Abaclat, часто игнорирует публично-правовые аргументы государств о чрезвычайных обстоятельствах, таких как экономический кризис, что подрывает баланс между частными и общественными интересами. В *Poštová banka* трибунал, напротив, полностью исключил права инвесторов, что также не способствует справедливости;
- непредсказуемость решений. Различия в подходах трибуналов — от либерального в Abaclat до строгого в *Poštová banka* — создают неопределенность для

¹¹ *Poštová banka, a.s. and Istrokapital SE v. Hellenic Republic*, ICSID Case No. ARB/13/8 // URL: <https://www.italaw.com/cases/2073> (дата обращения: 07.03.2025).

¹² *Poštová banka v. Greece*, Award, para. 351 // URL: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw4238.pdf> (дата обращения: 07.03.2025).

¹³ *Salini Costruttori S.p.A. and Italstrade S.p.A. v. Kingdom of Morocco [I]*, ICSID Case No. ARB/00/4 // URL: <https://www.italaw.com/cases/958> (дата обращения: 07.03.2025).



сторон, снижая доверие к арбитражу как надежному механизму разрешения споров.

Эти недостатки указывают на то, что текущая практика требует не просто косметических изменений, а концептуального переосмысления юрисдикции. Примечательно, что трибуналы уже демонстрируют элементы гибкости: в *Abaclat* и *Ambiente Ufficio* они допустили массовые иски, несмотря на отсутствие явных нормативных оснований, а в *Poštová banka* попытались уточнить критерии «инвестиции». Однако эти шаги носят ситуативный характер и не подкреплены единой теоретической базой. Предложенная в настоящем исследовании концепция динамической юрисдикции призвана систематизировать такие подходы, устраняя указанные пробелы и предлагая сбалансированный механизм, который будет рассмотрен ниже.

Динамическая юрисдикция: нормативная и теоретическая база. Динамическая юрисдикция — это термин, предложенный автором как новый подход к определению компетенции арбитражных трибуналов в финансовых спорах, особенно в делах с массовыми исками. В отличие от традиционной модели, где юрисдикция фиксируется статично на момент подачи иска на основании согласия сторон и ст. 25 Вашингтонской конвенции, динамическая юрисдикция вводит элемент адаптивности. Она предполагает, что компетенция трибунала может эволюционировать в зависимости от развития обстоятельств дела, включая изменение числа истцов (например, присоединение новых инвесторов в процессе рассмотрения), трансформацию фактической базы (появление новых доказательств о природе «инвестиции») или необходимость учета публично-правовых интересов государства (например, ссылки на форс-мажор или экономический кризис).

Динамическая природа концепции подчеркивает ее способность к поэтапному развитию, в отличие от бинарного подхода «да/нет», который доминирует в текущей практике и часто приводит к конфликтным решениям.

Нормативная база концепции опирается на ст. 25 Вашингтонской конвенции, которая определяет юрисдикцию ICSID над спорами, связанными с инвестициями, но не устанавливает жестких ограничений на количество истцов или процедурные аспекты их рассмотрения. Дополнительную поддержку предоставляют принципы обычного международного права, включая добросовестность и защиту законных ожиданий инвесторов, закрепленные в ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров¹⁴.

Теоретически идея перекликается с концепцией «гибкого арбитража», предложенной К. Яннака-Смолл, которая акцентирует внимание на необходимости адаптации процедур к специфике финансовых инструментов, таких как облигации или деривативы¹⁵. Однако динамическая юрисдикция идет дальше, фокусируясь на многоступенчатости и балансе интересов: она предлагает трибуналу начинать с рассмотрения пилотной группы истцов, затем расширять компетенцию при подтверждении общей правовой основы, сохраняя возможность приостановки процесса для учета публично-правовых аргументов государства.

¹⁴ Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 May 1969 // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml (дата обращения: 07.03.2025).

¹⁵ См.: *Yannaca-Small K.* Arbitration of Financial Disputes.

Применительно к делу *Abaclat*, динамическая юрисдикция могла бы работать следующим образом: трибунал сначала оценивает юрисдикцию по иску небольшой группы из 100—200 инвесторов, проверяя, подпадают ли облигации под определение «инвестиции» и соответствует ли спор условиям ВІТ Италия — Аргентина. При положительном решении компетенция постепенно распространяется на остальных 60 000 истцов, но с учетом процедурных ограничений, например, разделения на подгруппы по типу облигаций или по дате их приобретения. Если Аргентина приводит убедительные доводы о чрезвычайных обстоятельствах (экономический кризис 2001 г.), трибунал может временно приостановить расширение юрисдикции, предложив сторонам переговоры о реструктуризации долга. Такой подход снижает нагрузку на арбитражный процесс, позволяет избежать чрезмерного давления на государство-ответчика и повышает легитимность решения в глазах всех участников.

Концепция представляет собой не революцию, а эволюцию практики, элементы которой уже прослеживаются в решениях ICSID (*Abaclat*, *Ambiente Ufficio*). Однако ее систематизация и оформление в виде целостной модели требуют как теоретической доработки, так и изменений в арбитражных регламентах, например, в ICSID Arbitration Rules, чтобы закрепить возможность поэтапного определения юрисдикции. Это позволит повысить предсказуемость арбитражных решений, минимизировать конфликт между частными претензиями инвесторов и публичными функциями государств, а также укрепить доверие к арбитражу как инструменту разрешения финансовых споров в условиях глобализации.

Применение концепции: гипотетический сценарий. Для иллюстрации практической применимости концепции динамической юрисдикции рассмотрим гипотетический спор, в котором 50 000 инвесторов из разных стран подают иск против государства X за дефолт по государственным облигациям, выпущенным в рамках международной эмиссии на сумму 10 млрд долл. США. Истцы ссылаются на нарушение положений ВІТ между государством X и их странами происхождения, утверждая, что дефолт нарушил их законные ожидания как держателей облигаций. Традиционный подход либо признал бы юрисдикцию над всеми 50 000 истцами, как это было в деле *Abaclat*, создав громоздкий процесс, либо отклонил иск, как в деле *Poštová banka*, если бы облигации были приобретены на вторичном рынке, лишив инвесторов защиты. Динамическая юрисдикция предлагает альтернативный путь:

- на первом этапе трибунал оценивает юрисдикцию по пилотной группе из 100 истцов, проверяя, подпадают ли облигации под определение «инвестиции» в рамках ВІТ и Вашингтонской конвенции, а также наличие согласия государства X на арбитраж;
- при подтверждении общей правовой и фактической основы (например, идентичные условия эмиссии облигаций) юрисдикция расширяется на остальных истцов, но с возможным разделением на подгруппы, например, по типу облигаций (краткосрочные или долгосрочные) или по дате их приобретения (первичный рынок или вторичный);
- если государство X приводит убедительные публично-правовые аргументы, такие как форс-мажор из-за глобального финансового кризиса или необходимость защиты национальной валюты, трибунал может приостановить



расширение юрисдикции, предложив сторонам переговоры о частичном урегулировании спора или реструктуризации долга.

Этот поэтапный подход обеспечивает гибкость и эффективность арбитражного процесса, снижая нагрузку на трибунал и позволяя сторонам достичь компромисса там, где это возможно. Актуальность концепции возрастает в свете появления новых типов финансовых споров, например, связанных с инвестициями в криптовалюты или токенизированные активы. Такие споры часто имеют массовый характер из-за широкого круга участников (инвесторов в ICO или держателей стейблкоинов), а сложность цифровых инструментов требует адаптивных процедур, которые традиционная юрисдикция не может обеспечить. «Динамическая юрисдикция» становится инструментом, способным не только разрешать существующие конфликты, но и предвосхищать будущие вызовы, сохраняя основные принципы международного арбитража — справедливость, предсказуемость и добровольность.

Заключение. Современная практика рассмотрения финансовых споров в международном коммерческом арбитраже, проиллюстрированная делами *Abaclat v. Argentina*, *Ambiente Ufficio v. Argentina* и *Poštová banka v. Greece*, обнажает серьезные пределы традиционных юрисдикционных подходов. Жесткость рамок, дисбаланс между частными и публичными интересами и непредсказуемость решений трибуналов подрывают эффективность арбитража как механизма разрешения трансграничных конфликтов в условиях глобализированных финансовых рынков. Эти проблемы особенно остро проявляются в делах с массовыми исками, где стандартные процедуры оказываются либо чрезмерно громоздкими, либо не способными обеспечить справедливость для всех сторон.

Предложенная в настоящем исследовании концепция динамической юрисдикции устраняет эти недостатки, предлагая гибкий, многоступенчатый механизм, который адаптируется к специфике каждого спора и обеспечивает баланс между правами частных инвесторов и публичными функциями государств. Новизна подхода заключается в систематизации уже существующих тенденций к гибкости, наблюдаемых в практике ICSID (например, допуск массовых исков в *Abaclat*), и в их оформлении в целостную модель, подкрепленную нормативной базой Вашингтонской конвенции и теоретическими разработками¹⁶. Реализация динамической юрисдикции потребует дальнейшей проработки как на теоретическом уровне, так и на уровне практических изменений в арбитражных регламентах, таких как ICSID Arbitration Rules, чтобы закрепить возможность поэтапного определения компетенции трибуналов.

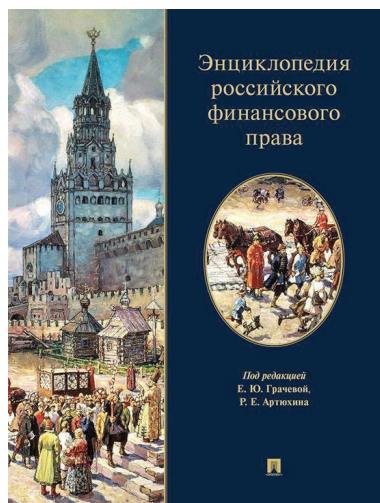
Перспективы применения концепции выходят за рамки традиционных финансовых инструментов, таких как облигации, и охватывают новые области, включая споры о цифровых активах, которые становятся все более актуальными в условиях цифровизации экономики. Динамическая юрисдикция способна укрепить роль международного арбитража как универсального инструмента разрешения споров, обеспечивая его адаптацию к вызовам XXI в. Будущие исследования могут сосредоточиться на тестировании концепции в реальных кейсах и ее адаптации к специфическим типам финансовых инструментов, что откроет новые горизонты для развития как теории, так и практики арбитража.

¹⁶ См.: *Yannaca-Small K.* (ed.) *Arbitration Under International Investment Agreements*.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Савиньи Ф. К.* Система современного римского права. — М., 1865. — Т. 8.
2. *Schreuer C.* Consent to Arbitration. — The Oxford Handbook of International Investment Law, 2007. — P. 845—850.
3. *Schreuer C.* The ICSID Convention : A Commentary. — 2nd ed. — Cambridge University Press, 2009. — P. 128—135.
4. *Schreuer C.* Jurisdiction and Applicable Law in Investment Treaty Arbitration // McGill Journal of Dispute Resolution. — 2014. — Vol. 1. — No. 1. — P. 10—15.
5. *Schreuer C.* Mass Claims in Investment Arbitration: The Need for a Balanced Approach. — Liber Amicorum Bernardo Cremades, 2013. — P. 1040—1045.
6. *Yannaca-Small K.* Arbitration of Financial Disputes // International Arbitration Review. — 2015. — Vol. 6. — P. 123—145.
7. *Yannaca-Small K.* (ed.) Arbitration Under International Investment Agreements : A Guide to the Key Issues. — 2nd ed. — Oxford University Press, 2018. — P. 250—260.
8. *Yannaca-Small K.* Interpretation of the Umbrella Clause in Investment Agreements // OECD Working Papers on International Investment. — 2006/03. — P. 15—20.
9. *Yannaca-Small K.* Parallel Proceedings in Investment Arbitration. — Liber Amicorum Bernardo Cremades, 2010. — P. 1009—1036.

ГРАН-ПРИ КОНКУРСА «УЧЕБНИК ГОДА»



Российским профессорским собранием с целью активизации профессорско-преподавательского состава вузов Российской Федерации по созданию учебных изданий, основывающихся на использовании инновационных методов в образовательном процессе с учетом компетентностной модели образования, стимулирования внедрения новых информационных форм, методов и компьютерных технологий подготовки и представления учебной и научной информации, а также внедрения результатов научных исследований в учебный процесс в 2025 г. был проведен конкурс «Учебник года», который стал важным инструментом для формирования качественных учебных материалов, отвечающих современным требованиям образовательной системы.

Участники конкурса демонстрировали свои работы, которые отличались не только высокими научными стандартами, но и практической применимостью в учебном процессе. Конкурсная комиссия состояла из экспертов, которые оценивали издания по нескольким критериям, включая оригинальность подхода, использование современных технологий и соответствие компетентностной модели.

В торжественной церемонии награждения принимали участие:

Гриб Владислав Валерьевич, председатель Российского профессорского собрания, заместитель секретаря Общественной палаты Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, академик РАО;

Васильева Ольга Юрьевна, президент Российской академии образования, академик РАО;

Степашин Сергей Вадимович, президент Российского книжного союза, президент Ассоциации вузов «Содействие отечественной профессуре»;

Кабышев Сергей Владимирович, председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по науке и высшему образованию.

Гран-при конкурса получила «**Энциклопедия российского финансового права**»¹, изданная под редакцией Е. Ю. Грачевой и Р. Е. Артюхина.

В книге представлены все основные дефиниции и темы, являющиеся фундаментальными для российской финансово-правовой науки. Это первое издание, в котором изложены базовые категории, составляющие предмет изучения науки, отрасли и учебной дисциплины финансового права. Уникальность энциклопедии заключается в том, что она подготовлена профессорско-преподавательским составом разных научных школ, а также практиками и представителями органов государственной власти. В работе раскрыта каждая тема, выделены многополярные позиции по ее изучению, дана соответствующая дополнительная литература.

В подготовке издания участвовали 90 авторов, представляющих ведущие финансово-правовые школы России. Значительный вклад в подготовку энциклопедии внесли представители кафедр финансового и налогового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА):

¹ Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. М. : Проспект, 2024. 1138 с. ISBN: 9785392415335

Грачева Е. Ю., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права, заслуженный юрист Российской Федерации;

Артюхин Р. Е., кандидат юридических наук, руководитель Казначейства России, доцент кафедры финансового права;

Арзуманова Л. Л., доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового права;

Артемов Н. М., доктор юридических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой финансового права, заслуженный юрист Российской Федерации;

Болтинова О. В., доктор юридических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой финансового права;

Бубунова О. Ю., кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права, доцент кафедры налогового права;

Быля А. Б., кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права, доцент кафедры налогового права;

Голубев С. А., доктор юридических наук, кандидат исторических наук, профессор кафедры финансового права, заслуженный юрист Российской Федерации;

Горлова Е. Н., кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права, доцент кафедры налогового права;

Гузов А. Г., доктор юридических наук, профессор кафедры финансового права, заслуженный юрист Российской Федерации;

Карташов А. В., кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права, доцент кафедры налогового права;

Лагуева И. В., кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права;

Мачехин В. А., кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права, доцент кафедры налогового права;

Мошкова Д. М., доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой налогового права, профессор кафедры финансового права;

Орлова Н. Ю., кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансового права;

Петрова И. В., кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права;

Рождественская Т. Э., доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового права;

Ситник А. А., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового права;

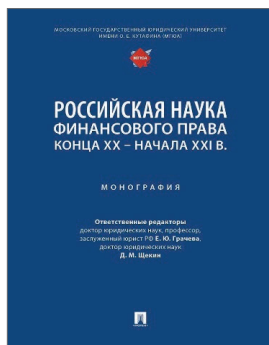
Ткаченко Р. В., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового права, профессор кафедры налогового права;

Цареградская Ю. К., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового права;

Ядрихинский С. А., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового права, профессор кафедры налогового права;

Ялбулганов А. А., доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового права, профессор кафедры налогового права.

КНИЖНАЯ ПОЛКА



Российская наука финансового права конца XX — начала XXI в. : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Д. М. Щекин. — М. : Проспект, 2025. — 704 с.

Монография посвящена развитию науки финансового права за 30-летний период — с середины 1990-х гг. до середины 2020-х. Наибольший вклад в развитие науки финансового права вносят диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. В работе собраны 100 докторских диссертаций по финансовому праву, отражающих в своих главных выводах научную новизну каждого исследования. Обобщены тенденции развития науки финансового права в целом и по каждому разделу данной отрасли. В монографию входит материал о том, как развивалось финансовое право в советскую эпоху, а также список основных источников по финансовому праву.

Данное издание адресовано научным работникам, докторантам и аспирантам, магистрантам и студентам, изучающим финансовое право. Может быть полезно сотрудникам финансовых, налоговых и юридических служб организаций, специалистам юридических и консалтинговых фирм, а также работникам налоговых органов, судьям, адвокатам и другим читателям, интересующимся вопросами финансового права.



Финансовый суверенитет государства: теория и правовая реальность : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Норма ; Инфра-М, 2024. — 344 с.

Монография посвящена проблематике финансового суверенитета, которая приобрела особое значение в современных условиях. В ней отражены подходы к понятию и содержанию государственного суверенитета, в соответствии с которыми его образуют и обеспечивают суверенитеты во всех сферах общественных отношений. В первую очередь это экономический суверенитет, важнейшим из проявлений которого является суверенитет финансовый. Рассматриваются общетеоретические и исторические вопросы возникновения и существования финансового суверенитета на современном этапе; исследуются отдельные проявления финансового суверенитета в различных сферах финансовой деятельности — бюджетной, налоговой, банковской, а также в области денежного обращения и финансовых рынков.

Для научных и практических работников, специалистов в области финансового права, студентов и аспирантов юридических и экономических вузов, а также для всех интересующихся современными проблемами суверенитета.



Финансово-правовое регулирование внешнеэкономической деятельности : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, А. А. Ситника. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2025. — 384 с.

Учебник является комплексным финансово-правовым исследованием теоретических и практических вопросов и проблем, связанных с внешнеэкономической деятельностью в Российской Федерации.

В книге рассматриваются такие финансово-правовые понятия и категории, применяемые в этой сфере, как таможенно-тарифное регулирование, таможенный тариф, таможенные пошлины, парафискальное (квазитарифное) налогообложение, валютное регулирование и валютный контроль. Исследование основано на анализе действующего законодательства в сфере внешнеэкономической деятельности с целью сбалансирования публичного интереса государства и частных интересов предпринимателей в этой области.

Учебник ориентирован как на бакалавров, магистрантов, аспирантов, преподавателей юридических и экономических вузов, так и на широкий круг читателей, включая научных и практических работников, работников таможенных и правоохранительных органов, депутатов законодательных и руководителей исполнительных органов власти.

Кикавец В. В., Цареградская Ю. К. Финансовый контроль публичных закупок в Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2024. — 208 с.

В монографии предложен авторский подход к системе финансового контроля публичных закупок. В доступной и наглядной форме представлены наиболее значимые вопросы и проблемы осуществления финансового контроля закупок с использованием различных форм и методов. Акцентировано внимание на реализации государственного и общественного финансового контроля в сфере закупок, на практических примерах проведен анализ правонарушений, связанных с финансовым обеспечением публичных закупок.

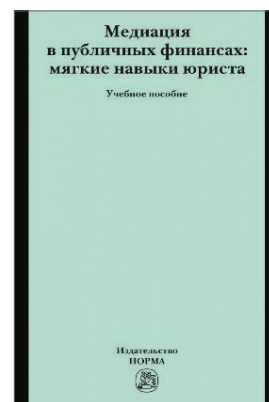
Законодательство приведено по состоянию на 22 февраля 2022 г.

Монография рекомендована специалистам в сфере закупок, работникам контрактных служб (контрактным управляющим), специалистам по корпоративным продажам и сотрудникам контролирующих, надзорных органов, а также преподавателям, реализующим программы дополнительного профессионального образования и повышения квалификации в сфере публичных закупок.



Медиация в публичных финансах: мягкие навыки юриста : учебное пособие / под ред. Е. Ю. Грачевой, Л. Л. Арзумановой. — М. : Норма ; Инфра-М, 2024. — 72 с.

В учебном пособии рассматриваются вопросы, связанные с применением медиации как альтернативного инструмента разрешения конфликтов не только в сфере гражданско-правового регулирования, но и в налоговой и банковской сферах, что расширяет возможности государства, муниципальных образований и частных субъектов в области разрешения финансово-правовых споров. Подробно анализируются процедура проведения медиации и используемые при этом техники медиатора при проведении переговорного процесса, специфика применения этой процедуры в рамках судебного процесса и особенности проведения налоговой медиации. Для изучающих дисциплины по разрешению споров



альтернативными способами, в том числе по магистерским программам «Публичное право» и «Финансовый и налоговый консалтинг».

Издание будет полезно профессиональным медиаторам и всем интересующимся альтернативными способами разрешения конфликтов.



Валютный контроль : учебное пособие для магистратуры / под ред. Т. Э. Рождественской, А. А. Ситника. — М. : Норма ; Инфра-М, 2025. — 216 с.

Учебное пособие подготовлено в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом высшего образования по направлению «Юриспруденция» (квалификация (степень) «магистр»). В теоретической части на основе анализа валютного законодательства, актов органов валютного регулирования, практики их применения и доктрины финансового права раскрываются понятия валютного регулирования и валютного контроля, система валютного контроля, виды валютных ограничений, правовой статус участников валютных операций, органов и агентов валютного контроля, виды ответственности за нарушение валютного законодательства. Особое внимание уделено анализу валютного законодательства государств — членов Евразийского экономического союза. В практической части содержатся задачи и тесты. Кроме того, учебное пособие снабжено схемами, наглядно иллюстрирующими основные вопросы, рассматриваемые в теоретической части.

Для магистрантов, аспирантов, преподавателей юридических и экономических вузов, практикующих юристов и предпринимателей.



Гузов А. Г., Рождественская Т. Э., Ситник А. А. Финансовый надзор в национальной платежной системе Российской Федерации : учебное пособие для магистратуры. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма ; Инфра-М, 2025. — 248 с.

Учебное пособие подготовлено в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом высшего образования по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация (степень) «магистр»). На основании анализа законодательства о национальной платежной системе раскрываются понятие и структура национальной платежной системы, рассматриваются виды платежных систем, цели и принципы регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе организации и функционирования национальной платежной системы, исследуются особенности правового положения субъектов национальной платежной системы, освещается специфика правового статуса Банка России как органа, осуществляющего регулирование, надзор и наблюдение в национальной платежной системе. Для магистрантов, аспирантов, преподавателей юридических и экономических вузов, практикующих юристов и предпринимателей.

ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ

Юридическое наследие

Денежная реформа в СССР¹

Любая денежная реформа — это комплекс мероприятий, проводимых государством с целью изменения денежной системы страны. Цели реформ могут быть различными: стабилизация экономики, борьба с гиперинфляцией, упрощение денежного обращения, переход к новой валюте.

Деньги и кредит очень точно отражают особенности разных общественно-экономических формаций. На разных этапах истории народного хозяйства эти экономические категории имеют свои признаки и специфику. А реформы в денежно-финансовой сфере выражают стремление общества к преодолению возникших кризисных ситуаций.

Сложно представить более неблагоприятное время для изменений в финансовой системе, чем период гражданской войны. К 20-м гг. XX в. истерзанная страна находилась в крайне тяжелом финансовом положении, а денежное хозяйство было попросту развалено.



Такого многообразия монет, банкнот, марок и билетов наша страна еще не видела. Денежное обращение времен Гражданской войны отличалось тем, что в ходу было одновременно более двух тысяч различных видов денежных знаков, подручных средств, таких как шелковые тряпицы и этикетки от винных бутылок, деньги царской России, Временного правительства, а также иностранных государств.

Незатейливые народные названия новым деньгам давались сходу — по изображению на купюре или по фамилии инициатора их появления. Так появились архангельские «моржовки» с изображением арктических животных, читинские «кузнецы» с серпом и молотом, заполонившие денежное обращение «керенки», выпущенные Временным правительством, возглавляемым Керенским, «пятакки» и т.д.



**Юрий Григорьевич
ШПАКОВСКИЙ,**
главный редактор
журнала «Вестник
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
доктор юридических наук,
профессор

¹ Материал подготовлен с использованием интернет-ресурсов.





По окончании Гражданской войны все усилия молодого Советского государства были направлены на восстановление товарно-денежных отношений в стране. Весной 1921 г. правительство Советской республики наметило долговременную программу действий по выходу из жесткого социально-экономического кризиса. Основным элементом этой программы была денежная реформа.

Зарплаты у населения были низкими, цены — высокими, товары — в дефиците. Получив зарплату, люди стремились тут же потратить ее на продукты и другие необходимые вещи, пока очередные денежные знаки не обесценились и не исчезли. Подделать и без того

некачественные купюры оказалось совсем несложной задачей, и очень скоро фальшивые деньги заполнили денежный оборот.

В том же году была окончательно принята Новая экономическая политика. 15 марта 1921 г. X съезд РКП (б) принял резолюцию «Съезд поручает ЦК пересмотреть в основе всю нашу финансовую политику и систему тарифов и провести в советском порядке нужные реформы».

10 октября 1921 г. ВЦИК принял Декрет «О мерах по упорядочению финансового хозяйства». Основную роль в оздоровлении финансов должен был сыграть Государственный банк РСФСР, образованный постановлениями ВЦИК от 3 октября 1921 г. и СНК от 10 октября 1921 г. в связи с переходом к Новой экономической политике.

Реформа была проведена в 1922—1924 гг. под руководством наркома финансов Г. Я. Сокольникова. Первым шагом этой реформы были проведение двух деноминаций и унификация денежного обращения.

Первая деноминация была осуществлена на основании Декрета Совнаркома от 3 ноября 1921 г. С 1 января 1922 г. были выпущены государственные денежные знаки РСФСР образца 1922 г. Эмиссия выпускавшихся ранее расчетных знаков РСФСР образца 1921 г. была прекращена. Все находившиеся в обращении денежные знаки, в том числе расчетные знаки РСФСР образца 1919 и 1921 гг. (совзнаки), государственные кредитные билеты образца 1905—1912 гг., казначейские знаки образца 1917 г., государственные кредитные билеты образца 1918 г., обращавшиеся в качестве денег различные ценные бумаги и купоны к ним обменивались на новые денежные знаки в соотношении 10 000 к 1.

Деноминация позволила унифицировать денежное обращение, но не укрепила «совзнак». В марте — апреле 1922 г. на XI съезде РКП (б) было принято решение о том, что экономическая и финансовая политика должна ориентироваться на восстановление золотого обеспечения денег. Декретами Совнаркома от 25 июля и 11 октября 1922 г. Госбанку было предоставлено право эмиссии банкнот в червонцах.

22 ноября 1922 г. был начат выпуск банковых билетов Государственного банка РСФСР в червонцах. Устанавливалось, что «в целях увеличения оборотных средств без дальнейшего расширения эмиссии денежных знаков, в интересах урегулирования денежного обращения и исходя из наличия накопленных

реальных ценностей...» Госбанк имел право выпустить в обращение банкноты достоинством в 1, 2, 3, 5, 10, 25 и 50 червонцев.

Принятию этого решения предшествовало обсуждение будущего названия новых советских денег. Работники Наркомфина предложили именовать единицу твердой советской валюты федералом. Обсуждались и более традиционные названия — целковый, гривна. После обсуждения приняли решение именовать новую валюту червонцем. Это слово ассоциировалось у населения с понятием о твердом золотом обеспечении денег и должно было вызывать доверие.

Первыми в обращение в конце ноября 1922 г. поступили банкноты достоинством в 5 и 10 червонцев. Купюры в 1, 3 и 25 червонцев были пущены в оборот позднее — к лету 1923 г.

Таким образом, в СССР была введена в обращение твердая валюта — червонец, приравненная к 10-рублевой золотой монете царской чеканки и обеспеченная на 25 % своей стоимости золотом, другими драгоценными металлами и иностранной валютой и на 75% — легко реализуемыми товарами и краткосрочными обязательствами. Однако параллельно с ней продолжал обращаться и совзнак.

24 октября 1922 г. был принят Декрет Совнаркома о проведении второй деноминации, в соответствии с которым в обращение выпускались государственные денежные знаки РСФСР образца 1923 г. В итоге всех деноминаций в стране возник советский рубль.



Советский червонец 1923 г.



Памятники права

**Декрет СНК РСФСР
«О чеканке золотых червонцев»**

В соответствии с Декретом «О выпуске банковых билетов в червонцах» (Собр. узак., 1922, № 64, ст. 827) Совет народных комиссаров постановляет:

1. Поручить Народному комиссариату финансов приступить к чеканке золотой монеты, именуемой червонцем и содержащей один золотник семьдесят восемь целых и двадцать четыре сотых долей (1 зол. 78,24 долей) чистого золота.

2. Червонцы чеканятся в количестве, устанавливаемом Народным комиссариатом финансов пополугодно и выпускаются в обращение в порядке согласно особым постановлениям Народного комиссариата финансов.

3. Червонец содержит в себе девятьсот частей чистого золота и сто частей меди. В лигатурном фунте золота вышеозначенной пробы должно заключаться сорок семь червонцев и семьдесят три сто двадцать первых червонца.

4. Лигатурный вес червонца равен 2 золотникам 1,6 доли.

5. Диаметр червонца определяется в восемьдесят девять точек.

6. При выделке червонцев допускается следующая терпимость:

1) в пробе – одна тысячная выше и ниже пробы и 2) в весе – две тысячные выше и ниже веса, указанного в ст. 4.

7. Предельный вес, при котором червонец признается полновесным, – не менее двух золотников и 6 десятых доли.

8. Прием золота от частных лиц на монетном дворе для перечеканки в червонцы впредь до особого правительственного акта не производится.

9. За подделку червонцев виновные привлекаются к ответственности по ст. 85 Уголовного кодекса.

Заместитель председателя Совета народных комиссаров

Л. Каменев

Управляющий делами Совета народных комиссаров

Н. Горбунов.

Секретарь Совета народных комиссаров

Л. Фотиева

26 октября 1922 г.

Распубликован в № 250 «Известий Всероссийского центрального исполнительного комитета советов» от 4 ноября 1922 г.

Постановление СНК РСФСР

«О выпуске в обращение денежных знаков образца 1923 г.»

В целях дальнейшего упрощения и облегчения счета и счетоводства Совет Народных Комиссаров постановляет:

1. Выпустить в обращение денежные знаки образца 1923 г. с приравнением одного рубля образца 1923 г. одному миллиону рублей изъятых из обращения образцов или ста рублям образца 1922 г.

2. Начиная с 1 января 1923 г. все счетоводство государственных учреждений и предприятий, а также учреждений и предприятий, обязанных публичной отчетностью, вести в знаках 1923 г.

3. Денежные знаки 1923 г. выпустить в достоинствах: копейки – 1, 2, 3, 5, 10, 20, 25, 50; рубли – 1, 2, 5, 10, 25, 50, 100.

4. За знаками образца 1922 г. сохранить свободное хождение и полную платежную силу.

Председатель Совета Народных Комиссаров

В. Ульянов (Ленин)

Управделами Н. Горбунов

Секретарь Л. Фотиева

Москва, Кремль, 24 октября 1922 г.

Распубликовано в № 242 «Известий ВЦИК» от 26 октября 1922 г.

Из периодики прошлого

**Доклад Л. Б. Каменева¹
«О денежной реформе» на собрании партактива²**

Товарищи! Я имею в виду сделать чисто деловое сообщение о тех мероприятиях, которые мы принимаем в связи с денежной реформой. О значении самой денежной реформы я говорить не буду, мы много раз о ней говорили пару месяцев назад и на партийной конференции выработали совершенно точные директивы. Все вы великолепно понимаете, что пришли мы к необходимости проведения денежной реформы в данный момент не потому, что мы свободно выбрали этот момент. Мы давно знаем, что денежная реформа — вещь очень хорошая, и поэтому недурно было бы ее провести 3 или 4 месяца назад, и, однако, мы с денежной реформой ждали до того момента, когда окончательно будет использован тот знак, на котором мы ездили все эти годы, т.е. советский знак. Теперь совершенно ясно, что советский знак подошел к самому концу и что нас уже денежная реформа начинает подгонять, и мы теперь не могли бы отказаться от проведения в эти месяцы денежной реформы. Если бы были какие-нибудь сомнения или если бы теоретически можно было доказать, что лучше подождать, что осенью, при оживлении товарного оборота, при реализации урожая, при большей потребности страны в деньгах денежная реформа могла бы быть легче проведена... Этакие рассуждения остаются чисто теоретическими рассуждениями, потому что они подразумевали бы, что мы еще несколько месяцев можем держаться на совзнаке.

Но повторяю, что держаться на совзнаке мы не можем не только несколько месяцев, но и несколько недель. Свидетельство об этом очень простое: оно заключается в том, что крестьянство на совзнаки продавать хлеб государству отказывается. Второе доказательство — то катастрофическое падение совзнака, которое мы с вами ежедневно наблюдаем. При этих условиях, повторяю,

¹ Л. Б. Каменев на момент выступления с докладом занимал пост заместителя Председателя Совета народных комиссаров.

² О денежной реформе : доклад Л. Б. Каменева на собрании партактива. 29 февраля 1924 г. // Л. Б. Каменев. О денежной реформе. Денежная реформа : сборник материалов. М., 1924. С. 27—40.

срок проведения денежной реформы мы не можем дальше оттягивать, мы должны немедленно ее осуществлять.

Тот, кто думает, что проведение денежной реформы есть чисто механическая операция, и что т. Сокольников со своими сотрудниками в Наркомфине может ее провести без того, чтобы мы чувствовали эту реформу, тот глубочайшим образом ошибается. Денежная реформа представляет собою экономическое мероприятие перворазрядного значения. Это та операция, которая может быть очень болезненна в данный момент, но которая для спасения нашей экономики настоятельно необходима. Это в известном смысле революционный переворот в нашей экономике. Последствия ее благодетельны будут и для всего народного хозяйства в целом, и для отдельных хозяйственных предприятий, и для улучшения положения рабочего класса и крестьянства.

Но проведение ее само собою есть, несомненно, операция, во-первых, не техническая, а политическая и, во-вторых, не безболезненная, а, несомненно, болезненная. Я в конце опять вернусь к этой мысли после того, как проанализирую те мероприятия, которые вытекают из необходимости осуществить эту реформу.

Какие враги есть у денежной реформы, с чем мы принуждены бороться для того, чтобы ее осуществить? У денежной реформы два главных врага. Мы должны бороться, во-первых, с государственными дефицитами и, во-вторых, с высокими ценами на товары. Вот два основных врага, которых, если мы не поборем, то никакой денежной реформы не получим, и если мы окажемся неспособными этих врагов побороть, тогда мы, значит, легкомысленно взялись за дело, которое осуждено на крах. Мы тем серьезнее должны отнестись к этому делу, что подобный крах был бы не техническим, не финансовым, а, несомненно, политическим. Так сложились обстоятельства.

Дефицит — враг денежной реформы, потому что денежная реформа имеет в виду заменить советский падающий знак твердой валютой. Если бы мы решились выпускать эту твердую валюту в покрытие государственного дефицита, то, конечно, эту твердую валюту постигнет такая же судьба, которая постигла совзнак. Если мы дыры нашего государственного хозяйства будем покрывать новым выпуском казначейских билетов и знаков, то, сколько бы мы с вами ни твердили, что этот казначейский знак тверд, и сколько бы мы раз ни писали на нем «рубль золотом», — он будет падать, как падал совзнак. Таким образом, без отказа от выпуска казначейских новых билетов на покрытие дефицита мы твердой валюты создать не можем. Самое резкое сокращение дефицита, самое резкое сокращение выпуска банкнот, червонной эмиссии



есть первое условие проведения реформы. На март месяц мы это сокращение произвели самым жестоким образом. В области эмиссии червонца Госбанк вместо 30 млн рублей червонных, которые мы выпускали в январе мес[яце], и 25 млн, которые были выпущены в феврале мес[яце], Госбанк по нашему разрешению выпустил только 6 млн червонных рублей. Это, как вы видите, громаднейшее и крупнейшее сокращение, и не мудрено, что в СНК, Госплане, СТО и комиссии раздавались голоса о том, что такое чрезмерное сжатие эмиссии Госбанка может потрясти нар[одное] хозяйство, что такое резкое сжатие может обойтись очень болезненно для народного хозяйства. Болезненность этого процесса мы, конечно, от себя не скрываем и также великолепно понимаем, что ежели вчера мы выпустили 20 млн, а сегодня сокращаем их до 6 млн, то кому-то приходится от этого не особенно сладко.

Но вопрос заключается в том: можем ли мы при всей сладости 20 млн рублей провести денежную реформу. Мы пришли к заключению, что в марте и апреле месяце сжимать банкнотную эмиссию [придется] неизбежно; иначе мы не сможем прекратить те явления, которые мы наблюдаем с червонцами в настоящее время. Благодаря росту цен мы ежедневно видим падение покупательской способности червонца. Если в такую эпоху, когда покупательская способность червонца падает, мы выпустим червонцы еще в большем количестве и захотим тут же проводить денежную реформу, это обозначало бы, что мы идем на явную неудачу. До сих пор мы удерживали червонец на уровне с иностранной валютой, т.е. с долларами и фунтами стерлингов. Этот паритет между нашим червонцем и мировой валютой есть величайшее завоевание, которое мы до сих пор удерживали, удерживаем и должны удерживать. Но на внутреннем рынке покупательская способность червонца все-таки падает, и выпуск в марте еще нескольких миллионов червонцев означал бы дальнейшее падение покупательской силы червонца. Второе соображение, которое заставляет нас урезать, заключается вот в чем: сколько мы можем добавить червонцев к той сумме, которая сейчас имеется в стране? Мы сейчас имеем в стране 300 млн червонных рублей. Мы предполагаем, что к октябрю месяцу, т.е. к моменту реализации нового урожая, страна может поглотить, вернее, принять в себя, вместо 300 млн червонных рублей — 450 млн черв[онных] рублей, т.е. за промежуток времени меньше чем в полгода мы собираемся влить в страну 50 % той общей суммы червонцев, или червонных рублей, которые уже имеются. Это доза порядочная, она предполагает развитие товарооборота и товарности хозяйства. Итак, всего в нашем распоряжении на ближайшее будущее имеется 150 млн черв[онных]

рублей. Но главная масса должна быть выпущена к моменту реализации урожая, а не в марте — апреле, когда товарооборот сжимается, как он сжимается в эти месяцы всегда.

Все эти соображения привели нас к резким мерам, к жесткому сокращению банкнотной эмиссии. Это сокращение эмиссии касается сравнительно в незначительной мере промышленности. Те кредиты, которые имела промышленность в Госбанке прошлые месяцы на основании определенных договоров, сохраняются и почти не сокращаются. Но мы не включили в план кредитных операций Госбанка никаких новых кредитов. Затем мы произвели сокращение кредитов, главным образом за счет хлебозаготовок и за счет оплаты заграничной валюты, получаемой нашими экспортирующими организациями. Эти операции, конечно, очень болезненны, но операции, на наш взгляд, неизбежные.

Вторая область, по которой нам пришлось провести ножом, это бюджет, который мы свели до 147 млн рублей, в то время как в феврале расходное расписание было сведено в 157—160 млн рублей. Для того чтобы ограничить наши расходы 147 млн рублей в марте, нам пришлось урезать резко все наши ведомства. <...>.

Первый враг, которого мы должны победить, — дефицит и стремление увеличить эмиссию банкнотную и эмиссию новой валюты — этот наш враг находит свое выражение внутри наших советских организаций, ибо каждое ведомство, которое мы режем, не только кричит, но и говорит: «Я всячески за денежную реформу, но сделайте ее, пожалуйста, на спине моего соседа». Таким образом, для того чтобы произвести это сокращение и провести денежную реформу, нам приходится преодолевать сопротивление целого ряда ведомств.

Второй враг заключается в высоких ценах. Борьба с этими высокими ценами представляет после сокращения дефицита главнейшую задачу и, по сути дела, определяет судьбу нашей реформы. Если у нас останутся те высокие цены, которые существуют сейчас, если они будут продолжать расти, а не будут снижаться, если на этой почве высоких товарных цен будет расти так называемый товарный рубль, это обозначает несомненное крушение денежной реформы.

Пленум ЦК после партийной конференции избрал комиссию, которой поручил вести политику дальнейшего снижения цен, причем пленум ЦК имел в виду главным образом продолжение снижения цен на промышленные изделия. Теперь оказалось, что в круг тех цен, которые должны были быть снижаемы, входят не только промышленные изделия, но и чрезвычайно выросшие за последнее время хлебные цены. Эта комиссия под моим



председательством неизбежно, ввиду связи дороговизны и денежной реформы, превратилась фактически в комиссию по проведению денежной реформы. Она приняла целый ряд мер, которые должны обеспечить решительное снижение цен. <...>.

Для того чтобы это снижение имело реальный характер, с одной стороны, и для того, чтобы вся игра с совзнаками прекратилась, мы завтра опубликовываем постановление, обязывающее все учреждения выставлять цены в золотых рублях и серебряных копейках, чтобы на каждом предмете покупатель имел точно обозначенную цену в новой валюте, не в червонных копейках, а в этих реальных серебряных копейках, которые теперь должны войти в оборот.

Надо принять во внимание, что заработная плата будет выплачиваться в твердой валюте. Рабочие, таким образом, будут избавлены от потери, которую они несли, получая заработную плату в совзнаках. Если рядом с этим пойдет понижение розничных цен, то рабочие, несомненно, выиграют уже от первых шагов осуществления денежной реформы. После этого остается один из самых трудных вопросов, это — вопрос, решающий для денежной реформы. Это вопрос о товарном рубле и о заработной плате, вопрос, который заставил немало нас повозиться, но который теперь нашел единодушное решение, в котором мы можем объединить и хозяйственников, и профсоюзников. Это решение заключается вот в чем. 1 марта — это завтра будет напечатано — объявляется, что никакие договоры не могут заключаться в будущем в товарном исчислении. Все договоры должны заключаться в твердой валюте, которую мы теперь вводим. Те договоры, которые заключены, поскольку они заключены между хозяйствующими органами, должны быть до 31 марта переведены в твердую валюту по твердому паритету. Это не касается коллективных договоров. Коллективные договоры равным образом с 1 марта не могут заключаться в товарных рублях; такие коллективные договоры, которые заключены в товарных рублях, должны быть переведены на твердую валюту. С этого же момента прекращается публикация еженедельных и декадных индексов. <...>.

Таким образом, мы хороним не только совзнак, но заодно и «товарный рубль», так как при его существовании, конечно, сама денежная реформа теряет всякий смысл. Мы должны перейти от системы товарных рублей к системе твердой валюты в золоте с прибавками на дороговизну, если придется считаться с новым ростом новых цен.

Мы проводим все эти меры совокупно. С одной стороны, идет борьба против дороговизны. Мы прекращаем экспорт хлеба за

границу, торговлю и кооперацию заставляем продавать по низкой цене, и вместе с тем заставляем торговцев скинуть цены, повышенные для совзнаков процентов на 10—15, и вместе с тем прекращаем игру в индексы. Как метод исчисления зарплаты — мы переходим на твердую валюту. Таким образом, здесь целая система мер, отправляющихся от сокращения дефицита и идущих до полной выплаты зарплаты.

Проведение этих мер направлено против определенных наших врагов и врагов нашего хозяйства — против дефицита и дороговизны. Должен сказать, что эти враги имеют вполне реальное выражение. Денежная реформа встречена в штыки всем нэпом. Совершенно ясно, что никакого интереса нэпу в нашей денежной реформе нет. Денежная реформа есть твердая валюта, сокращение спекулятивных прибылей, а со времени войны и бумажной валюты рынок построен на спекуляции, и для него переход на эту реформу отвратителен, не только потому, что нэпман видит в ней укрепление соввласти, но и потому, что она дает твердые мерилы ценности и суживает размах спекуляции.

Вот почему денежная реформа, которая, по сути дела, оздоравливает весь хозяйственный организм, сейчас поворачивается так, что нэпманы будут против нее.

Частный капитал борется за то, чтобы сохранить свои права на спекуляцию, на вздутые прибыли. Твердая валюта помешает этому. Поэтому частный капитал употребляет все усилия на то, чтобы нашу новую твердую валюту превратить в старый совзнак. Это делается таким образом, что он взвинчивает цены и заговаривает свои капиталы, надеясь на то, что у большевиков дело не выгорит, и тогда я, мол, свои капиталы, которые я перевел в товары, увеличу. Частный капитал строит свою политику на надежде, что наша денежная реформа провалится. Он создает атмосферу недоверия, скептицизма и колебания в области денежной реформы. Но мы не можем и не должны здесь колебаться.

Денежная реформа должна быть проведена с той твердостью, которая помогла нам провести победоносно все наши революционные мероприятия. Нам приходится эту денежную реформу проводить как серьезнейшую политическую, а не техническую меру и проводить, преодолевая большое сопротивление.

Поэтому — мобилизация партии и профсоюзов и выработка ясной определенной линии, сознание того, что это очередная кампания, которая будет продолжаться долго. Мобилизация партии является тем более необходимой, что в деле этой мобилизации партийных сил мы уже отстали в смысле проведения этой реформы. Я считаю очень печальным, что мы сейчас будем беседовать



об этой реформе, — надо было это сделать гораздо раньше. Как бы то ни было, эта мобилизация началась, началась в виде целого ряда заявлений в газетах, а послезавтра будет специальное обращение ЦК и ВЦСПС, которое должно привлечь внимание всех членов партии, где бы они ни были и кто бы они ни были, хозяйственников и профессионалистов, к проведению реформы, потому что необходимо смотреть на эту денежную реформу как на важнейшую задачу, от которой мы отступить не можем. <...>

Обстановка международная и обстановка хозяйственная внутри страны требуют, чтобы мы победили и в этом крупнейшем деле. Денежная реформа — теперь наш очередной фронт, не менее важный, а быть может, и более важный, чем многие фронты, на которых мы сражались за социалистическое хозяйство. Мы должны продолжать операцию, которая, несомненно, явится спасительной для всего нашего хозяйственного организма, которая принесет громадную выгоду и рабочим, и крестьянам, но которая на первых порах может показаться болезненной.

Мы должны предвидеть, что месяца два — март и апрель — будет продолжаться эта болезненная операция и что только после того можно будет пожать ее плоды. Мы должны употребить все усилия, чтобы самые широкие массы рабочих и крестьян поняли громадное значение проводимой реформы и отнеслись к ней с тем революционным энтузиазмом, который обеспечивал нам до сих пор все наши победы. Нет никакого сомнения, что и на этом фронте мы победим, а победа в деле проведения денежной реформы будет величайшим нашим завоеванием. Она создаст основы для поднятия всего нашего хозяйства, для укрепления его социалистических основ. <...>.

Почему мы так говорим?¹

В данном выпуске «Вестника» мы продолжаем разговор об устойчивых выражениях и идиомах, которые когда-то имели определенное значение, а теперь стали неотъемлемой частью нашего повседневного общения, хотя их смысл несколько изменился.

История многих таких выражений может показаться неожиданной. Она демонстрирует, как язык и культура развиваются с течением времени. В этом номере журнала мы стремились не только собрать уже известные сведения, но и найти новые любопытные аспекты использования этих выражений в современном мире.

Инкогнито

Слово «инкогнито» пришло к нам из латинского языка. Incognito означает неизвестный или скрытый, это слово, в свою очередь, происходит от incognitus — неизвестный.

Инкогнито — лицо, обычно официальное, скрывающее (не с преступными целями) свое настоящее имя, живущее, выступающее под вымышленным именем. Используется в тех случаях, когда какая-либо известная персона не хочет быть узнаваемой окружающими и скрывается под маской, солнцезащитными очками, а порой и вовсе накладывает грим, чтобы ее никто не опознал.

В истории известны случаи, когда особы королевской крови использовали инкогнито для того, чтобы решать свои частные дела, не предавая их огласке. Например, королева Нидерландов Вильгельмина в случае инкогнито использовала имя графиня Бурен. Частными случаями такого использования являются псевдонимы.

В современном мире известны случаи, когда дети публичных людей используют другие фамилии, чтобы известность родителей не оказывала влияния на их судьбу.

Часто короли приезжали в другие страны под вымышленными именами, чтобы посмотреть на быт и технологии. Случалось, что подделывали документы, чтобы покинуть страну (как Людовик XVI во время Французской революции), или, наоборот, попробовать заполучить престол.

Последний вариант как раз случился с претендентом на польский трон — Станиславом Лещинским. В 1733 г. переодетый крестьянином Станислав добрался до Сейма, где большинство шляхтичей проголосовали за него. Так Станислав Лещинский стал польским королем.

**Юрий Григорьевич
ШПАКОВСКИЙ,**
главный редактор
журнала «Вестник
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
доктор юридических наук,
профессор



Станислав Лещинский

¹ Продолжение, начало см.: Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2025. № 4.

Материал подготовлен с использованием интернет-ресурсов.

В современном мире также можно встретить случаи выезда королей инкогнито. Самый известный пример — король Нидерландов Виллем-Александр. С 2013 г. он вступил на трон, но до этого он исполнил свою мечту стал летчиком. Теперь, чтобы не потерять лицензию, он вынужден периодически совершать вылеты, часто в качестве второго пилота, но без огласки.

Выражение «инкогнито» нередко встречается и в литературе.

Так, гоголевская пьеса «Ревизор» начинается с того, что городничий сообщает о пренеприятном известии — приезде ревизора инкогнито: «Ревизор из Петербурга, инкогнито. И ещё с секретным предписанием».

В рассказе А. П. Чехов «Соседи» герои обсуждают местное предание: «Может быть, даже это был вовсе не бурсак, а инкогнито какой-нибудь».

Забывтое продолжение выражения «утро вечера мудренее»



Все знают: мы говорим, что утро вечера мудренее, когда советуем не принимать решений в порыве эмоций, а успокоиться и прояснить ситуацию после сна. Так говорят, предлагая отложить решение какой-то проблемы до завтрашнего утра. Вечером, после долгого дня, уставший и перегруженный эмоциями человек может преувеличивать значение пустяков. Считается, что хороший сон способствует свежему взгляду и ясному уму, благодаря чему ситуацию можно оценить по-другому. После отдыха человеку может прийти решение, до которого накануне он не додумался.

Эта выражение напоминает о том, что иногда стоит дать себе время на раздумья. То есть, говоря, что утро вечера мудренее, приглашают подождать, не торопиться с решением сложного вопроса.

Но у фразеологизма есть продолжение, причем весьма неожиданное: «...а жена — мужа удалее».

Если первая часть — о том, что с утра думается яснее, то вторая — о силе и влиянии женщины: она может быть смелее, решительнее и мудрее мужа, особенно в бытовых или жизненных ситуациях. Это выражение подчеркивает, что жена — не просто вторая половина, а равноправный партнер, способный влиять на важные решения и события в жизни семьи.

Подобная мысль выражена в английской поговорке: «За каждым великим мужчиной стоит великая женщина» (Behind every great man there's a great woman). Это выражение также подчеркивает важность роли женщины в жизни мужчины. Здесь речь идет не только о поддержке, но и о том, что женщина часто является той самой невидимой силой, помогающей мужчине принимать более взвешенные и мудрые решения.

Интересно, что похожие идеи можно найти и в истории. Например, древнегреческая мифология дает нам множество примеров, где женщины (как богини, так и простые смертные) влияли на судьбы героев. Пенелопа, жена Одиссея, известна своей преданностью и терпением, дожидаясь возвращения мужа из

долгого путешествия и мудро защищая дом от претендентов. Ее роль можно интерпретировать как символ стойкости и интуиции, способных защитить и поддержать даже на расстоянии.

Книга за семью печатями

Этот выразительный оборот мы используем, когда говорим о чем-то непонятном, таинственном или труднодоступном для понимания.

Фразеологизм имеет библейские корни. В «Откровении» Иоанна Богослова описывается книга, запечатанная семью печатями, которую никто не может открыть, кроме Христа. Эта книга символизирует тайны будущего, скрытые от людей.

«Откровение» Иоанна Богослова — про Апокалипсис (конец света, конец времен), которого люди ждут уже тысячи лет. Особые ожидания были в 666, 1666, 1999 и в 2012 гг. В каждой эпохе, в каждом веке и даже десятилетии люди считают, что живут именно в то время, когда он наступит.

Символизм Апокалипсиса таков: наконец-то добро победит зло и извергнет из этого мира всю несправедливость. Люди находят разные знаки, отыскивают параллели и сходство в своем времени и уверены, что именно на их век придется второе пришествие Христа (судный день). В частности, в «Откровении» описаны некие события, показанные Иоанну при снятии печатей.

При снятии первой печати выходит белый всадник, о котором сказано «как победоносный».

При снятии второй печати выходит второй всадник, которого все трактуют как некую войну. «И когда он снял вторую печать, я слышал второе животное, говорящее: иди и смотри. И вышел другой конь, рыжий; и сидящему на нем дано взять мир с земли, и чтобы убивали друг друга; и дан ему большой меч» (Откр. 6:3,4). Исследователи это трактуют как период двух мировых войн, когда погибли десятки миллионов людей.

«И когда Он снял третью печать, я слышал третье животное, говорящее: иди и смотри. Я взглянул, и вот, конь вороной, и на нем всадник, имеющий меру в руке своей. И слышал я голос посреди четырех животных, говорящий: хиникс пшеницы за динарий, и три хиникса ячменя за динарий; елея же и вина не повреждай» (Откр. 6:5,6). Некоторые исследователи трактуют этот образ как голод, когда цена хлеба будет равна дневной плате работника. Хиникс — мера, примерно равная литру, а динарий — дневная плата работника.

После снятия четвертой печати явился конь бледный со всадником, имя которому смерть.

После снятия Агнцем первых четырех печатей Иоанн увидел четырех всадников на белом, рыжем, вороном и бледном конях, которые символизировали войну, междоусобие, голод и смерть. После снятия пятой печати он увидел души



мучеников под жертвенником, которые зывали к Богу о суде над гонителями, но им было сказано подождать, пока не исполнится число святых.

При снятии шестой печати начались великие космические катаклизмы, испугавшие всех живущих на земле.

После снятия седьмой, последней, печати (Откр. 8:1) Иоанн видел семь ангелов с трубами. Звучание каждой трубы вызывало новые катастрофы.

Это произведение было написано в духе своего времени и отражало представления людей о мире того периода. Но это сложнейшее произведение, слишком трудное для толкования, всегда воспринималось как пророчество о будущем конце света.



ISSN 2311-5998



9 772311 599771 >