

№ 7 (143)
2026

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА

имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Право есть
искусство добра
и справедливости

*Jus est ars
boni et aequi*

В номере

Выпуск ПРАВОВОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ

ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

- 16** Грачева Е. Ю., Сорокин А. А.
Правовые инструменты борьбы
с дропперством среди молодежи
- 77** Ситник А. А.
Технологический сбор
в системе обязательных платежей
- 96** Арзуманова Л. Л.
Наличное денежное обращение в России:
нерешенные вопросы правового регулирования
в контексте интересов бизнеса и защиты прав
потребителей финансовых услуг
- 131** Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.
Правовое регулирование
банковской деятельности в Эфиопии
- 138** Мошкова Д. М., Тихонова В. Р.
Налоговая система Ирана: краткий обзор



№ 7 (143)
2026

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Выпуск

**ПРАВОВОЕ ИЗМЕРЕНИЕ
ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ**

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:

БУЛЫЧЕВ Евгений Геннадьевич — начальник 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

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 имени Л.Л. Попова 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 Российской Федерации, 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), 2026

7/2026

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 Российской Федерации, 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 Фи-

нансового 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. Частно-правовые (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: 15.09.2026. Объем 23,20 усл. печ. л. (14,55 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. Мункуева

Корректор С. И. Ершова

Компьютерная верстка Д. А. Беляков

**№ 7 (143)
2026**

COURIER

OF THE KUTAFIN MOSCOW STATE LAW UNIVERSITY (MSAL)

Edition
**LEGAL DIMENSION
OF THE FINANCIAL SYSTEM**

**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:

BULYCHEV Evgeniy Gennadievich — Head 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

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, 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 named after L.L. Popov 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), 2026

7/2026

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 in 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	Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, str. 2, 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) Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9, str. 2, Moscow, Russia, 125993
SIGNED FOR PRINTING	15.09.2026. Volume: 23,20 conventional printer's sheets (14,55 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 S. I. Ershova
Computer layout D. A. Belyakov	

СОДЕРЖАНИЕ

СЛОВО К ЧИТАТЕЛЮ	8
УНИВЕРСИТЕТСКАЯ ХРОНИКА	11
ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ	
Общие положения финансового права	
Грачева Е. Ю., Сорокин А. А. Правовые инструменты борьбы с дропперством среди молодежи	16
Боженко С. Я. Актуальные вопросы финансовой безопасности	23
Быля А. Б. Роль государственной пошлины в обеспечении финансовой безопасности Российской Федерации	31
Анисифоров Т. С. Технологии искусственного интеллекта в финансовой системе Российской Федерации: риски и перспективы использования	38
Иванов В. А. Виды мониторинга в системе межотраслевого правового института публичного финансового контроля: сравнительно-правовая характеристика	46
Бюджетное право и процесс	
Ткаченко Р. В., Пешкова (Белогорцева) Х. В. Модификация бюджетного права в условиях СВО: тенденции и перспективы	56
Цареградская Ю. К., Жмурко И. М. Долговые обязательства Российского государства: история и правовые последствия	68
Налоговое право	
Ситник А. А. Технологический сбор в системе обязательных платежей	77
Соболь О. С. Налог на игровой бизнес как источник доходов федерального бюджета: новое правовое измерение и факторы риска	87
Правовое регулирование банковского и страхового дела, денежного обращения, рынка ценных бумаг и валютных отношений	
Арзуманова Л. Л. Наличное денежное обращение в России: нерешенные вопросы правового регулирования в контексте интересов бизнеса и защиты прав потребителей финансовых услуг	96

Карташов А. В.

- Принципы надзора за деятельностью
некредитных финансовых организаций 106

Карпов К. А.

- Влияние решений совета директоров Банка России
на финансово-правовое регулирование рынка
ценных бумаг в Российской Федерации 114

Перепелица М. А., Бутько Л. В.

- О некоторых вопросах целесообразности принципов валютного
регулирования и валютного контроля в современных условиях 123

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.

- Правовое регулирование банковской деятельности в Эфиопии 131

Мошкова Д. М., Тихонова В. Р.

- Налоговая система Ирана: краткий обзор 138

Ялбулганов А. А.

- Налоговая система и источники налогового права Индонезии 151

Трибуна молодого ученого

Ханян Г. Э.

- Фонд «Круг добра» в системе
децентрализованных денежных фондов 161

Мкртумова Э. В.

- Взаимосогласительная процедура в рамках
налогового мониторинга как альтернативный
способ разрешения налоговых споров 172

Книжная полка 180

Научное наследие

Струмилин С. Г.

- Проблемы планирования в СССР (извлечение) 183

Постскриптум

Шпаковский Ю. Г.

- Познавательное о разном 208

CONTENTS

NOTE TO THE READERS	8
UNIVERSITY CHRONICLE	11
VECTOR OF LEGAL SCIENCE	
General Provisions of Financial Law	
Gracheva E. Yu., Sorokin A. A. Legal Tools To Combat Drug Droppers among Young People	16
Bozhenok S. Ya. Current Issues of Financial Security	23
Byla A. B. The Role of State Duty in Ensuring the Financial Security of the Russian Federation	31
Anisiforov T. S. Artificial Intelligence Technologies in the Financial System of the Russian Federation: Risks and Prospects	38
Ivanov V. A. Types of Monitoring in the Intersectoral Legal Institution of Public Financial Control: A Comparative Legal Analysis	46
Budget Law and Process	
Tkachenko R. V., Peshkova (Belogortseva) K. V. Modification of Budget Law in the Context of the Special Military Operation: Trends and Prospects	56
Tsaregradskaya Iu. K., Zhmurko I. M. Debt Obligations of the Russian State: History and Legal Consequences	68
Tax Law	
Sitnik A. A. The Technological Levy within the System of Mandatory Payments	77
Sobol O. S. Gambling Tax as a Source of Federal Budget Revenue: New Legal Dimensions and Risk Factors	87
Legal Regulation of Banking, Insurance, Monetary Circulation, Securities Markets, and Foreign Exchange Relations	
Arzumanova L. L. On the Legal Regulation of Cash Circulation in Russia: Unresolved Issues in the Context of Business Interests and Consumer Protection in Financial Services	96
Kartashov A. V. Principles of Supervision of Non-Credit Financial Institutions	106

Karpov K. A.

- The Impact of Decisions by the Board of Directors
of the Bank of Russia on the Financial and Legal Regulation
of the Securities Market in the Russian Federation 114

Perepelitsa M. A., Butko L. V.

- On some Issues of the Expediency of the Principles
of Currency Regulation and Currency Control
in the Current Conditions 123

FOREIGN EXPERIENCE

Rozhdestvenskaya T. E., Guznov A. G.

- Legal Regulation of Banking Activities in Ethiopia 131

Moshkova D. M., Tikhonova V. R.

- Iran's Tax System: a Brief Overview 138

Yalbulganov A. A.

- The Tax System and Sources of Tax Law in Indonesia 151

YOUNG RESEARCHERS' PERSPECTIVE

Khanyan G. E.

- The "Circle of Kindness" Foundation
within the System of Decentralized Monetary Funds 161

Mkrtumova E. V.

- Mutual Agreement Procedure of Tax Monitoring
as Alternative Tax Dispute Resolution 172

BOOKSHELF OF THE DEPARTMENTS 180

LEGAL HERITAGE

Strumilin S. G.

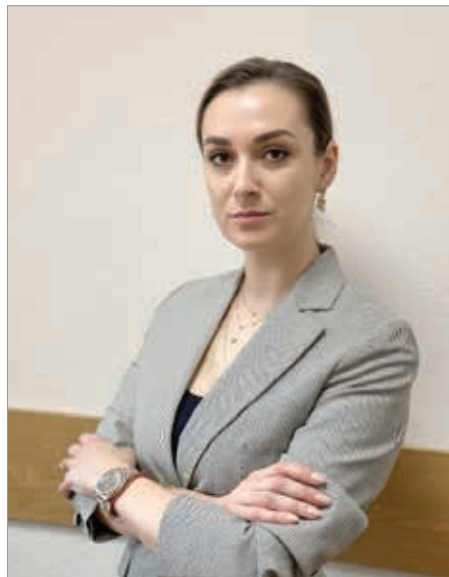
- Problems of Planning in the USSR (fragment) 183

POSTSCRIPT

Shpakovsky Yu. G.

- Curious Facts & More 208

СЛОВО К ЧИТАТЕЛЮ



Уважаемые читатели!

Настоящий выпуск журнала «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» имеет для нас особое значение — он выходит в год, когда кафедра налогового права Университета отмечает свое 10-летие, а сам Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) — 95-летний юбилей. Эти даты побуждают не только обратиться к истории становления и развития ведущего юридического вуза страны, но и осмыслить современное состояние финансово-правовой и налогово-правовой науки, определить те исследовательские направления, которые будут формировать ее повестку в ближайшие годы.

История Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) — это история служения праву, государству и юридическому образованию. За 95 лет наш Университет стал одним из ключевых центров юридической мысли, площадкой, на которой сформировались фундаментальные научные школы по различным отраслям российского права, воспитывались поколения ученых, преподавателей и практикующих юристов. Финансово-правовая школа Университета занимает в этой истории особое место, поскольку именно она позволяет проследить специфику финансовой деятельности государства — через бюджет, налоги, публичные расходы, денежное обращение, финансовый контроль и финансовые рынки.

Десятилетие кафедры налогового права — важный этап институционального развития Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и одновременно подтверждение того, что налоговое право как самостоятельное научное и учебное направление требует постоянного углубленного исследования.

В декабре 2016 г. Ученым советом Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) было принято решение о создании кафедры налогового права. Потенциал научной школы кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) позволил создать кафедру налогового права. Соответствующая инициатива была поддержана Федеральной налоговой службой России с учетом имеющейся объективной потребности в высококвалифицированных налоговых юристах, обладающих глубокими знаниями в области налогообложения.

Кафедра налогового права стала не только первой самостоятельной кафедрой, но и остается на данный момент единственной в юридических вузах и на юридических факультетах университетов. Ее формирование позволило сконцентрировать внимание юристов, специализирующихся в области налогового законодательства, на наиболее значимых, ключевых правовых проблемах в области налогообложения, на организации подготовки научных кадров в указанной области, способных активно участвовать в совершенствовании налогово-правовой базы. Юбилей кафедры — не только повод подвести промежуточные итоги, но и возможность обозначить новые горизонты научного поиска.

Материалы выпуска убедительно показывают, что финансовое и налоговое право сегодня находятся в состоянии интенсивной трансформации. На первый план выходят вопросы правового обеспечения финансового суверенитета, устойчивости финансовой системы, адаптации публичных финансов к новым экономическим, технологическим и геополитическим условиям. В статьях выпуска рассматриваются проблемы финансовой безопасности, противодействия кибермошенничеству и дропперству, правового регулирования цифровых технологий и искусственного интеллекта в финансовой сфере.

Значительное внимание в выпуске уделено бюджетно-правовой тематике. Авторы обращаются к вопросам модификации бюджетного права в условиях современных вызовов, исследуют правовую природу государственных долговых обязательств, особенности формирования доходной базы бюджетов, значение отдельных платежей для обеспечения публичных функций государства.

Налогово-правовой блок выпуска отражает как российскую, так и сравнительно-правовую повестку. Так, в журнале публикуются научные исследования, посвященные правовому регулированию налоговых отношений в Иране, Эфиопии и Индонезии. Данные работы особенно значимы в условиях расширения научного интереса к государствам Глобального Юга и странам — членам БРИКС.

Также в выпуске уделяется внимание проблематике финансово-правового регулирования финансового рынка. Авторы обращаются к роли Банка России как мегарегулятора, принципам надзора за некредитными финансовыми организациями, а также зарубежному опыту регулирования финансового сектора.

Представленный выпуск объединяет разные исследовательские подходы, но имеет общий научный вектор: поиск правовых решений, способных обеспечить устойчивость публичных финансов, эффективность налоговой системы, защиту финансовой безопасности и развитие национальной экономики. Именно в этом мы видим миссию современной финансово-правовой и налогово-правовой науки — не только фиксировать изменения законодательства, но и выявлять их системные последствия, оценивать качество правового регулирования, предлагать доктринально обоснованные и практически применимые модели его совершенствования.

Поздравляя кафедру налогового права с 10-летним юбилеем, а Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) — с 95-летием, выражаем признательность авторам выпуска и всем коллегам, чей труд способствовал развитию отечественной юридической науки. Уверены, что настоящий выпуск внесет вклад в осмысление проблем финансового и налогового права и будет полезен как исследователям, так и практикам.

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

Д. М. Мошкова,
*заведующий кафедрой налогового права,
профессор кафедры финансового права
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук*

Июль 2026¹

Университет в общественной и научной жизни страны

Памятное мероприятие, посвященное 210-летию со дня смерти первого министра юстиции Российской империи



8 июля 2026 г. состоялось памятное мероприятие, посвященное 210-летию со дня смерти первого министра юстиции Российской империи, русского поэта эпохи Просвещения Гавриила Романовича Державина, организованное Главным управлением Минюста России по Москве при поддержке Российского военно-исторического общества.

Участником события стал ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев.

В начале мероприятия исполняющий обязанности начальника Главного управления Минюста России по Москве Маргарита Мезенцева огласила памятный адрес министра юстиции Российской Федерации Константина Чуйченко.

¹ URL: <https://msal.ru/news/>.



Далее выступили представители Префектуры Северо-Восточного административного округа г. Москвы. Ключевым этапом памятного события стало возложение цветов и чтение стихотворений Гавриила Державина.

Мероприятие прошло у памятника Гавриилу Державину в парке Останкино, открытого в 2024 г. министром юстиции РФ Константином Чуйченко и помощником Президента Российской Федерации Владимиром Мединским в рамках цикла событий, посвященных 280-летию со дня рождения Г. Р. Державина.

Международное сотрудничество

Развитие сотрудничества между Россией и Китаем



Проректор по стратегическому и международному развитию Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Мария Мажорина приняла участие в мероприятиях, посвященных развитию сотрудничества между Россией и Китаем.

В рамках взаимодействия Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и Хэйлунцзянского университета (КНР) были подписаны соглашения о создании совместного института по противодействию коррупции и Российско-китайского юридического института.

Также представители Университета приняли участие в Молодежном форуме России и Китая, посвященном 25-летию подписания Договора о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой. Мероприятие прошло на базе Хэйлунцзянского университета

и объединило представителей вузов, экспертов, молодых ученых и студентов двух стран.

В рамках форума участники обсудили перспективы образовательного сотрудничества, развитие молодежных инициатив и укрепление академических связей между Россией и Китаем.

Развитие Университета

В Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) прошла череда выпускных мероприятий

С 6 по 20 июля 2026 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) прошли торжественные церемонии вручения дипломов выпускникам.

Позади — годы учебы, экзамены, первые профессиональные решения и опыт, который стал основой для дальнейшего развития. Теперь выпускникам предстоит применить полученные знания на практике и сделать первые шаги в профессии в условиях серьезной конкуренции на юридическом рынке.

С напутственными словами к выпускникам обратились руководители Университета.

Открыла серию торжеств церемония выпускного в Колледже права имени Н. С. Киселевой. Ректор Университета Виктор Блажеев, обращаясь к выпускникам колледжа, отметил: *«Сегодня для вас начинается новый этап профессионального пути. Уже сейчас вы находитесь на шаг впереди многих своих сверстников, потому что сделали осознанный выбор профессии и получили первые серьезные знания и практические навыки в области юриспруденции. Это прочная основа для дальнейшего развития и профессионального роста. Окончание колледжа — только начало большого пути. Впереди вас ждут новые возможности, и мы будем рады видеть многих из вас уже в качестве студентов по программам высшего образования. Уверен, что полученные здесь знания, целеустремленность и желание развиваться помогут вам добиться успеха в профессии!»*

Первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права Инна Ершова на торжественной церемонии вручения дипломов выпускникам Института бизнес-права сказала: *«Сегодня вы становитесь частью истории Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Уверена, что годы обучения в одном из ведущих*





юридических вузов страны дали вам не только глубокие профессиональные знания, но и понимание высокой ответственности юриста перед обществом и государством. Вы учились у выдающихся преподавателей, представителей ведущих научных школ, осваивали не только нормы законодательства, но и саму философию права. Особенно важно, что в Институте бизнес-права вас учили видеть в предпринимательской деятельности не только экономический результат, но и ее социальную значимость, ориентированность на человека и развитие нашей страны. Профессия юриста требует постоянного движения вперед, готовности учиться и совершенствоваться на протяжении всей жизни. В МГЮА созданы все возможности для дальнейшего профессионального роста, и я уверена, что вы сумеете ими воспользоваться. Искренне поздравляю вас с получением дипломов и желаю уверенно идти к своим целям. В добрый путь!»

К выпускникам Высшей школы права на церемонии вручения дипломов обратилась проректор по стратегическому и международному развитию Мария Мажорина: «Сегодня — счастливый и судьбоносный день в вашей жизни. Вы завершаете обучение и вступаете в новый профессиональный этап, в котором вас ждут большие возможности и серьезная конкуренция. Но лучших специалистов много не бывает. Помните,

что Университет всегда будет ждать вас как дома. Возвращайтесь за новым образованием, профессиональным советом или уже в качестве коллег. С гордостью несите имя Университета и оставайтесь частью сообщества кутафинцев».



Обучающиеся Военного учебного центра Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) приняли военную присягу

25 июля 2026 г. обучающиеся Военного учебного центра Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) приняли военную присягу. Студенты поклялись соблюдать Конституцию Российской Федерации, выполнять требования воинских уставов, мужественно защищать нашу Родину, ее независимость, а также конституционный строй страны.

С напутственным словом к обучающимся обратился ректор Университета Виктор Блажеев: «Память об

этом дне останется с вами на всю жизнь. Сегодня вы пообещали защищать свою страну, и это очень серьезный поступок. Теперь важно не только учиться, но и по-настоящему овладеть всеми навыками, чтобы быть надежной опорой для близких и всего нашего государства. Желаю всегда оставаться верными произнесенным вами словам. Мы в вас верим!»



Награждения, премии

27 июля 2026 г. в Георгиевском зале Большого Кремлевского дворца прошла встреча Президента Российской Федерации Владимира Путина с депутатами Государственной Думы VIII созыва. Президент России подвел итоги масштабной законотворческой работы депутатского корпуса за минувшие пять лет и наградил парламентариев государственными наградами.

В ходе встречи орденом Почета был награжден председатель Комитета Государственной Думы по науке и высшему образованию, профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Сергей Кабышев.

Поздравляем Сергея Владимировича с высокой государственной наградой и желаем дальнейших успехов!





Общие положения финансового права

Правовые инструменты борьбы с дропперством среди молодежи

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



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

Аннотация. В статье анализируются последние тенденции развития правовых инструментов борьбы с дропперством среди молодежи с учетом изменений финансового законодательства, включая расширение полномочий Росфинмониторинга России по приостановлению операций с денежными средствами и иным имуществом, введение уголовной ответственности за передачу электронных средств платежа или доступа к ним другому лицу из корыстной заинтересованности для совершения неправомерных операций, а также за совершение неправомерных операций при получении денежных средств на электронные средства платежа по указанию или в интересах другого лица из корыстной заинтересованности.

В статье рассмотрены способы борьбы с дропперством со стороны Центрального банка РФ, в том числе внедрение единой централизованной платформы по выявлению дропперов — «Антидроп», создание Единой системы учета платежных карт.

Ключевые слова: дропперство, дропы, Банк России, УК РФ, неправомерный оборот средств платежей, Росфинмониторинг России, оператор по переводу денежных средств, противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, механизм правового регулирования

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.143.7.016-022

Elena Yu. GRACHEVA,

*Head of the Department in Financial Law of the Kutafin Moscow State Law
University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor*
gracheva@msal.ru

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

Alexey A. SOROKIN,

*Senior Lecturer of the Department in Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law)*
aasorokin@msal.ru

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

Legal Tools To Combat Drug Droppers among Young People

Abstract. *The article analyzes the latest trends in the development of legal instruments to combat droppery among young people, taking into account changes in financial legislation, including the expansion of the powers of Rosfinmonitoring of Russia to suspend operations with cash and other property, the introduction of criminal liability for the transfer of electronic means of payment or access to it to another person out of self-interest for the commission of illegal transactions and the commission of illegal transactions when receiving funds for electronic means of payment at the direction or in the interests of another person out of self-interest.*

The article discusses ways to combat droppery by the Central Bank of the Russian Federation, including through the introduction of a single centralized platform for detecting droppers — “Antidrop”, the creation of a unified payment card accounting system.

Keywords: *dropper, drop, the Bank of Russia, the Criminal Code of the Russian Federation, Illegal turnover of funds of payments, Rosfinmonitoring of Russia, money transfer operator, countering the legalization of proceeds from crime, the mechanism of legal regulation*

Преобразования российского общества, обусловленные технологическими процессами, связаны с ускорением экономического, социального развития, расширением возможностей реализации прав и свобод граждан и их защиты. Одновременно с безусловным положительным воздействием современные технологии содержат в себе опасности и риски, связанные с возможными злоупотреблениями со стороны пользователей, которые могут приводить к совершению правонарушений. Данный аспект требует совершенствования законодательства в целях предотвращения и пресечения подобных, ранее не известных нашей правовой системе правонарушений, учета специфики противодействия возникающим правонарушениям в процессе правоприменения, разработки программы профилактических, просветительских мероприятий со стороны государства.



Одним из правонарушений, получивших распространение в последние несколько лет, стало кибермошенничество. Вводя в заблуждение с помощью различных методов, и в первую очередь информационных технологий, преступники получают доступ к денежным средствам и иному имуществу граждан. Согласно данным Центрального банка РФ, в 2024 г. каждый третий из десяти респондентов сталкивался с разными видами финансового кибермошенничества, при этом 9 % пострадавших лишились денежных средств¹. Помимо совершения хищений чужого имущества путем обмана или злоупотребления доверием, киберпреступниками применяется и такой метод, как привлечение иных физических лиц в качестве посредников для получения чужих денежных средств и их передачи непосредственно мошенникам.

Как показывает практика, чаще всего подобными посредниками становится молодежь, вводимая в заблуждение и не осознающая в полной мере преступность совершаемых деяний. Как отмечается правоприменителями, «кибермошенники стали чаще вовлекать в свои преступные схемы российскую молодежь. Юноши и девушки выступают в роли так называемых дропперов (дропов, от англ. *drop* — сбрасывать или передавать) — подставных лиц, которые помогают преступникам заматывать следы. Теперь каждый третий участник таких операций — моложе 25 лет, а движет ими стремление заполучить “легкие деньги”»².

Таким образом, мы являемся свидетелями складывающейся неблагоприятной тенденции по расширению вовлечения молодых людей в преступную деятельность в форме соучастия в совершении правонарушений. Вовлекаемые в них молодые люди нередко могут и не догадываться, что их используют в мошеннических схемах, не осознавать этого, думая, что им предоставляется «счастливый» случай легкого заработка³. Молодежь становится наиболее подверженной неблагоприятному воздействию злоумышленников и вовлечению в такую преступную деятельность, как дропперство, поскольку именно она, с одной стороны, наиболее активно и умело использует информационные технологии, обладая необходимыми навыками, а с другой — наиболее уязвима, так как при стремлении в кратчайшие сроки и наиболее легкими способами получить денежные средства не имеет необходимого жизненного опыта, знаний, психологической устойчивости, в результате чего оказывается не в состоянии в полной мере оценить общественную опасность совершаемого деяния.

Прежде чем перейти к рассмотрению наборов правовых инструментов, с помощью которых государство противодействует новым видам преступлений, необходимо определить, что понимается под правовым механизмом как способом воздействия на общественные правоотношения.

¹ Портрет пострадавшего от кибермошенников в 2024 году // URL: <https://www.cbr.ru/press/event/?id=23367> (дата обращения: 22.03.2026).

² Интервью начальника Управления организации надзорной деятельности Росфинмониторинга Александра Кирьянова // «АиФ». URL: <https://aif.ru/society/safety/stydnyedengi-moshenniki-vtyanuli-v-prestupnye-shemy-rossiyskuyu-molodezh> (дата обращения: 22.03.2026).

³ Недетские игры молодых людей все чаще вовлекаются в преступные схемы // URL: <https://cbr.ru/press/regevent/?id=44626> (дата обращения: 22.03.2026).

Как справедливо отмечал С. С. Алексеев, «механизм правового регулирования — это взятая в единстве совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные правоотношения»⁴.

А. В. Малько указывает, что в общей теории права под правовым регулированием понимается процесс упорядочивания наиболее важных общественных отношений посредством правовых норм.

Механизм правового регулирования состоит из сочетающихся между собой правовых средств (нормы и принципы права, правоприменительные акты, договоры, юридические факты, субъективные права, юридические обязанности, запреты, льготы, меры поощрения и ограничения, акты реализации прав и обязанностей и т.д.), что в итоге приводит к наступлению юридических последствий⁵. В этой связи можно считать, что механизм правового регулирования фактически является набором правовых инструментов, с помощью которых происходит воздействие на общественные отношения. Одним из ключевых элементов механизма правового регулирования такого воздействия является норма права.

Среди норм права, используемых для борьбы с дропперством, можно назвать следующие.

Лица, выступающие в качестве дропов, привлекаются к уголовной ответственности в соответствии со ст. 159 УК РФ «Мошенничество» или статьей 187 УК РФ «Неправомерный оборот средств платежей», санкции которых предусматривают лишение свободы на срок до 10 лет. Распространенность дропперства и его растущая общественная опасность обусловили необходимость активизации деятельности правоохранительных органов, а также расширение полномочий ряда государственных органов в данной сфере. Так, Федеральная служба по финансовому мониторингу с 01.06.2025 вправе приостанавливать операции с денежными средствами или иным имуществом в соответствии со ст. 8 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» на 10 дней, а в случае, если решение о приостановлении операций с денежными средствами или иным имуществом принято на основании информации, полученной от компетентного органа иностранного государства, — на 30 дней⁶. Закон подчеркивает, что операции приостанавливаются при наличии достаточных оснований, свидетельствующих о приобретении денежных средств или иного имущества в результате совершения преступлений и об их использовании в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем.

⁴ См.: Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 30.

⁵ См.: Сенин И. Н. О соотношении категорий «механизм правового регулирования» и «юридическая техника» // Сибирское юридическое обозрение. 2020. № 1.

⁶ См.: Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (с изм. и доп., вступ. в силу с 16.03.2026) // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3418 ; 2024. № 53 (ч. I). Ст. 8532.



Внесение изменений и дополнений в названный Закон позволяет активизировать борьбу с дропперами путем непосредственного приостановления операций клиентов банков. Необходимо отметить, что предоставленное полномочие направлено не только на пресечение деятельности самих дропперов, но и непосредственно на организаторов незаконной деятельности, которые лишаются возможности завладеть похищенными денежными средствами⁷.

В конце 2025 г. в Государственную Думу поступил законопроект № 1110676-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в котором также предлагается введение ряда ограничений на предоставление клиентам — физическим лицам банков (операторов по переводу денежных средств) платежных карт: не более 5 платежных карт в рамках одного банка и не более 20 платежных карт в целом. Для этих целей создается Единая система учета платежных карт.

Оператор по переводу денежных средств обязан до предоставления платежной карты клиенту — физическому лицу запросить в Единой системе учета платежных карт информацию о достижении предельного количества платежных карт, предоставленных такому клиенту⁸.

Наряду с правоохранительными органами и Росфинмониторингом активную борьбу с дропперством ведет Центральный банк РФ, который разработал соответствующие алгоритмы мониторинга операций физических лиц и оценки вовлеченности кредитных организаций в проведение рискованных операций по счетам дропперов. В результате существенно сократились сроки выявления Банком России зон концентрации рисков в банковском секторе. Благодаря применяемым методикам крупнейшие банки начали выявлять дропперов менее чем за 15 минут после начала операции. Средний срок «жизни» карты дроппера сократился с двух месяцев в 2023 г. до нескольких дней, а в 2024 г. этот срок сократился до нескольких минут⁹.

Другим инструментом, с помощью которого противодействуют дропперству, является введение сервиса «второй руки». Суть сервиса заключается в том, что физическое лицо назначает уполномоченного, который подтверждает или отклоняет банковские операции по переводу и снятию наличных. Так, указанное лицо может отклонить банковские операции, если посчитает их подозрительными. Как указано Банком России, сервисом воспользовалось более 2,7 млн граждан России¹⁰.

Одним из элементов правового механизма борьбы с дропперством является запрет на открытие несовершеннолетним лицам банковских счетов без

⁷ См.: Росфинмониторинг начнет самостоятельно блокировать карты дропперов // URL: <https://www/rbc.ru/finances/27/03/2025/67e3cb2f9a7947e06bc1210b> (дата обращения: 22.03.2026).

⁸ См.: проект федерального закона № 1110676-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (по состоянию на 26.12.2025) // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1110676-8> (дата обращения: 22.03.2026).

⁹ См.: Годовой отчет Банка России за 2024 год // URL: https://cbr.ru/collection/collection/file/55239/ar_2024.pdf (дата обращения: 22.03.2026).

¹⁰ См.: Итоги работы Банка России за 2025 год: кратко о главном. Годовой отчет Банка России за 2025 год // URL: https://www.cbr.ru/statichtml/file/187433/kg0_2025.pdf (дата обращения: 22.03.2026).

согласия их законных представителей. Как справедливо отмечено Центральным банком РФ, данное ограничение помогает минимизировать риск использования мошенниками банковских счетов подростков и их вовлечения в дропперство¹¹.

Все указанные методы борьбы с дропперством привели к сокращению вовлеченности молодежи в незаконную деятельность. При этом кибермошенники все более изощряются в методах обхода ограничений. В частности, они стали дробить операции на мелкие суммы и проводить их сразу в нескольких банках.

Банк России приступил к созданию единой централизованной платформы по выявлению дропперов — «Антидроп». Основное назначение указанной системы — ежедневная передача Банком России кредитным организациям информации о дропах.

Помимо перечисленного ранее, в целях совершенствования правовых инструментов противодействия преступлениям, совершаемым с использованием информационно-коммуникационных технологий, в том числе электронных средств платежа и доступа к ним, которые применяются для оборота денежных средств, полученных преступным путем, ст. 187 УК РФ дополнена частями 3 и 4¹², в соответствии с которыми лицо привлекается к уголовной ответственности в случае:

- передачи электронных средств платежа¹³ или доступа к ним другому лицу из корыстной заинтересованности (т.е. получение за передачу карты или доступа к ней денежных средств) для совершения неправомерных операций¹⁴ (например, перевода денежных средств другого физического лица, полученного мошенниками);
- совершения неправомерных операций при получении денежных средств на электронные средства платежа по указанию или в интересах другого лица из корыстной заинтересованности (т.е. получение за такой перевод денежных средств).

¹¹ Итоги работы Банка России за 2025 год...

¹² См. Федеральный закон от 24.06.2025 № 176-ФЗ «О внесении изменений в статью 187 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2025. № 26 (ч. I). Ст. 3506.

¹³ Под электронным средством платежа понимаются эмитированные (предоставленные) в соответствии с законодательством РФ средство и (или) способ, позволяющие клиенту оператора по переводу денежных средств составлять, удостоверять и передавать распоряжения в целях осуществления перевода денежных средств в рамках применяемых форм безналичных расчетов с использованием информационно-коммуникационных технологий, электронных носителей информации, в том числе платежных карт, а также иных технических устройств (прим. 2 к ст. 187 УК РФ).

¹⁴ Под неправомерной операцией понимаются совершенные с использованием электронного средства платежа перевод денежных средств, выдача и (или) получение со счета наличных денежных средств, которые зачислены на банковский счет клиента оператора по переводу денежных средств без предусмотренных законом, иными правовыми актами или сделкой оснований. Не являются неправомерными операции по переводу, выдаче и (или) получению денежных средств с использованием электронного средства платежа и (или) доступа к нему, если указанные операции совершены с согласия клиента оператора по переводу денежных средств в отношении принадлежащих такому клиенту денежных средств (прим. 3 к ст. 187 УК РФ).



Согласно ч. 3 и 4 ст. 187 УК РФ, одним из квалифицирующих признаков преступления является наличие умысла. В данном случае речь идет о прямом умысле, поскольку все преступные действия дроппер осуществляет из корыстной заинтересованности¹⁵.

Состав преступления по ч. 3 и 4 ст. 187 УК РФ является формальным, так как не связан с наступлением каких-либо последствий, и преступление считается оконченным с момента совершения противоправного деяния.

Одновременно примечанием 4 к ст. 187 УК РФ предусматривается возможность освобождения от уголовной ответственности, если лицо: впервые совершило деяние, предусмотренное ч. 3 или 4 ст. 187 УК РФ; активно способствовало раскрытию преступления и (или) расследованию; добровольно сообщило о лицах, совершивших другие преступления с использованием предоставленного ему оператором по переводу денежных средств электронного средства платежа.

Первые уголовные дела по ч. 3 и 4 ст. 187 УК РФ были инициированы в середине 2025 г. на территории Москвы¹⁶, Санкт-Петербурга и других городов России¹⁷. Отмечается, что «среднестатистический дроппер в Санкт-Петербурге — молодой человек в возрасте от 18 до 25 лет, студент среднего либо высшего учебного заведения, либо нигде не работающий, как правило, приехавший из другого региона»¹⁸. Приведенный портрет характерен для дропперов во всех субъектах РФ.

Эффективность борьбы с правонарушениями во многом определяется активной профилактической, просветительской работой, проводимой среди различных категорий населения, и в первую очередь среди молодежи, подверженной в большей мере негативному воздействию со стороны правонарушителей, склоняющих к «легким» и безбидным, на первый взгляд, способам получения дохода.

Представляется важным сочетать постоянное совершенствование, актуализацию законодательства, активизацию деятельности правоохранительных и иных уполномоченных органов с организацией и проведением воспитательной работы по противодействию правонарушениям в финансовой сфере.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Зезюлина Т. А. Новый подход к установлению уголовной ответственности дропперов: проблемы и перспективы. — М., 2025.
2. Сенин И. Н. О соотношении категорий «механизм правового регулирования» и «юридическая техника» // Сибирское юридическое обозрение. — 2020. — № 1.

¹⁵ См.: Зезюлина Т. А. Новый подход к установлению уголовной ответственности дропперов: проблемы и перспективы. М., 2025. С. 60.

¹⁶ См.: В Москве завели первое уголовное дело о дропперстве // URL: <https://ria.ru/20250724/delo-2031061385.html> (дата обращения: 22.03.2026).

¹⁷ См.: В Приангарье первые уголовные дела за дропперство стали уходить в суды // URL: <https://www.ogirk.ru/2026/02/04/v-priangare-pervye-ugolovnye-dela-za-dropperstvo-stali-uhodit-v-sudy/> (дата обращения: 22.03.2026).

¹⁸ См.: В Петербурге дропперами чаще всего становится молодежь из других регионов // URL: <https://tass.ru/obschestvo/26790251> (дата обращения: 22.03.2026).

Актуальные вопросы финансовой безопасности

Аннотация. В статье исследуется эволюция института финансовой безопасности в системе финансового права. На основе анализа стратегических документов и доктринальных подходов обосновывается трансформация понимания финансовой безопасности: от ее традиционного рассмотрения в качестве элемента экономической безопасности государства до признания самостоятельным правовым институтом. В работе выявляется современная специфика угроз финансовой безопасности, обусловленная процессами цифровизации финансовой сферы. Автор анализирует тенденцию эскалации рисков, традиционно относившихся к сфере личной финансовой безопасности, до уровня макроэкономических угроз, что обусловлено ростом IT-преступлений и изменением правоприменительной практики. На основе обобщения комплекса законодательных и организационно-технических мер последних лет формулируется вывод о формировании новой системы правового регулирования, направленной на обеспечение финансовой безопасности в условиях цифрового развития финансовой системы.
Ключевые слова: финансовая безопасность, экономическая безопасность, правовое регулирование, кибермошенничество, антифрод, финансовый суверенитет, дропперы



**Сергей Ягорович
БОЖЕНОК,**

доктор юридических наук,
доцент

lab.kfp@msal.ru

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

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.143.7.023-030

Sergey Ya. BOZHENOK,

Dr. Sci. (Law), Associate Professor

lab.kfp@msal.ru

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

Current Issues of Financial Security

Abstract. This article examines the evolution of the institution of financial security within the financial legal system. Based on an analysis of strategic documents and doctrinal approaches, it substantiates the transformation of the understanding of financial security: from its traditional consideration as an element of state economic security to its recognition as an independent legal institution. The paper identifies the contemporary specifics of financial security threats, driven by the digitalization of the financial sector. The author analyzes the escalation of risks traditionally associated with personal financial security to the level of macroeconomic threats, driven by the rise of IT crimes and changes in law enforcement practices. Based on a summary of legislative, organizational, and technical measures taken in recent years, the author concludes that a new system of legal regulation aimed at ensuring financial security in the context of the digital development of the financial system.

© Боженок С. Я., 2026

Keywords: *financial security, economic security, legal regulation, cyber fraud, anti-fraud, financial sovereignty, droppers*

Финансовая безопасность является относительно молодым явлением в финансовом праве. Длительное время она рассматривалась исключительно как составляющая экономической безопасности и изучалась в рамках соответствующей отрасли науки¹. Во многом этому способствовало нормативное регулирование данной сферы в документах стратегического планирования, в которых она прямо закреплена как элемент экономической безопасности государства.

Так, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации² обеспечение экономической безопасности государства напрямую взаимосвязано с укреплением финансовой системы ее суверенитета, развитием финансовых рынков, а также с сокращением вывода финансовых активов за границу и противодействием незаконным финансовым операциям.

Помимо этого, в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года³ одним из основных направлений государственной политики в этой сфере признано устойчивое развитие национальной финансовой системы, а в качестве приоритетной задачи определено предупреждение и пресечение противоправных действий в финансовой сфере.

Тем не менее было бы ошибкой утверждать, что в финансовом праве не уделялось должного внимания вопросам финансовой безопасности. Напротив, такие направления, как финансовый суверенитет⁴, финансовая стабильность, устойчивость финансовой системы⁵, всегда находились в фокусе внимания финансово-правовой науки.

Ряд исследований был посвящен вопросам экономической (финансовой) безопасности как одной из сфер, составляющих национальную безопасность и направленных на обеспечение финансовой устойчивости государства⁶.

¹ См., например: Гундорова М. А. Экономическая безопасность : учеб. пособие ; Владим. гос. ун-т им. А. Г. и Н. Г. Столетовых. Владимир : Изд-во ВлГУ, 2020. С. 19 ; Экономическая безопасность : учебник / под общ. ред. С. А. Коноваленко. М. : Инфра-М, 2021. С. 127.

² Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

³ Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

⁴ См.: Грачева Е. Ю. Финансовый суверенитет — миф или реальность? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 7. С. 19—26 ; Быля А. Б. Финансовый суверенитет и финансовая безопасность в системе государственного управления финансами // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2025. № 6. С. 47—53.

⁵ См.: Поветкина Н. А., Янкевич С. В. Понятие финансовой устойчивости в Российской Федерации и зарубежных странах: правовой аспект // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 4 (53). С. 634—641.

⁶ См.: Поветкина Н. А. Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения : монография / под ред. И. И. Кучерова. М. : ИЗиСП, 2016. С. 21.

В настоящее время утвердилось представление о финансовой безопасности как самостоятельном институте финансового права, обладающем всем набором элементов: структурой, субъектами, объектами, а также подверженным определенным рискам и угрозам⁷.

Представляется, что в современных условиях вопрос об угрозах финансовой безопасности приобретает особую актуальность. Это связано не только с внешними негативными воздействиями, отражающимися на экономике и финансах государства, но и с внутренней природой самих угроз, которые постоянно эволюционируют, иногда опережая развитие нормативно-правового регулирования. Наиболее значимым фактором в этом контексте является стремительное развитие ИТ-технологий в финансовой сфере.

Традиционно в качестве угроз финансовой безопасности выделяют риски, посягающие на устойчивость финансовой системы, которые в основном носят макроэкономический характер и касаются сферы публичных финансов, и прежде всего бюджета, а также банковской системы и денежного регулирования. То есть это направления, возможный ущерб от которых носит глобальный характер из-за своего масштаба.

Однако в условиях цифровой трансформации серьезной угрозой стали факторы, ранее относившиеся к безопасности отдельных субъектов финансовой системы, а точнее, к личной финансовой безопасности. Речь идет об ИТ-преступлениях, совершаемых в финансовой сфере. До недавнего времени ущерб от них для финансовой системы был незначительным и нередко они не рассматривались в числе ключевых рисков. Однако сегодня ситуация кардинально изменилась — под воздействием ряда новых тенденций эта угроза масштабировалась, непосредственно влияя на финансовую безопасность.

В первую очередь меняется судебная практика по делам о хищениях средств со счетов физических лиц в кредитных организациях. До недавнего времени единственным пострадавшим от такого преступления — гражданским истцом признавался гражданин и он нес все бремя возмещения причиненного ему ущерба. Однако в ряде судебных решений была сформулирована правовая позиция, согласно которой похищенные средства в некоторых случаях должны быть компенсированы кредитной организацией.

Например, такое решение принял Верховный Суд РФ по иску вкладчицы, чьи средства были похищены из банка по поддельной доверенности. Преступление заключалось в том, что мошенники смогли похитить денежные средства со вклада истицы, представив в банк сфальсифицированную доверенность. В решении Верховный Суд РФ указал, что сделка, совершенная неуполномоченным лицом по подложной доверенности, является ничтожной и не влечет юридических последствий для вкладчицы с момента ее совершения, в связи с чем договор банковского вклада не прекратил свое действие и обязательство банка вернуть средства сохранилось⁸.

⁷ См.: Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. М. : Проспект, 2024. С. 750.

⁸ Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 12.08.2019 № 78-КГ19-20 // URL: https://vsrf.ru/lk/practice/stor_pdf/1802362 (дата обращения: 31.03.2026).



В другом случае при рассмотрении вопроса о возмещении денежных средств, переданных клиентом руководителю офиса банка и впоследствии похищенных им, Верховный Суд РФ указал, что именно кредитная организация как профессиональный участник рынка, а не клиент, должна нести риски, связанные с недостатками системы внутреннего контроля и неправомерными действиями своих представителей⁹.

Другим фактором, усилившим опасность данной угрозы, стало повсеместное развитие цифровой среды. Оно повлекло изменения в структуре преступности: произошел рост деяний, совершенных с использованием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Так, если в 2020 г. их доля в общем числе преступлений составляла 25 %, то в 2024 г. она достигла 40 %¹⁰. В результате IT-преступления стали представлять реальную угрозу для банковской и, как следствие, финансовой системы.

Об этом свидетельствуют как аналитические материалы Центрального банка РФ, так и законодательные решения, принятые в качестве ответа на возникшие угрозы.

Как следует из опубликованного Банком России обзора операций, в 2019 г. без добровольного согласия клиентов финансовых организаций было совершено 572 тыс. операций, в результате которых мошенники незаконно списали со счетов физических лиц 5,7 млрд руб. В 2022 г. размер ущерба вырос до 14,2 млрд руб. В 2023 г. было предотвращено хищений на 5,8 трлн руб. и отражено 34,8 млн атак. В то же время злоумышленникам удалось провести 1,17 млн успешных операций и похитить почти 15,8 млрд руб. В 2024 г. антифрод-системы кредитных организаций отразили уже 72 млн попыток хищений. Размер спасенных средств составил 13,5 трлн рублей. Однако было похищено 27,5 млрд рублей¹¹.

Таким образом, за последние пять лет ущерб от IT-преступлений в банковском секторе вырос в пять раз. При этом подавляющее число таких хищений совершено со счетов физических лиц — порядка 97 %. Это еще раз подтверждает тезис о том, что угрозы личной финансовой безопасности в настоящее время представляют макроэкономический риск и напрямую влияют на финансовую безопасность государства.

В целях противодействия этой тенденции был принят ряд мер правового и организационно-технического характера.

На первом этапе в 2013 г. регулятором было организовано внедрение специального программного обеспечения — антифрод-алгоритмов в системы безопасности кредитных организаций. Банкам рекомендовалось осуществлять анализ транзакций в реальном времени, а также мониторинг инцидентов. Впоследствии

⁹ Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 21.02.2023 № 21-КГ22-11-К5 // URL: https://vsrf.ru/lk/practice/stor_pdf/2217982 (дата обращения: 31.03.2026).

¹⁰ Данные судебной статистики Судебного департамента при Верховном Суде РФ // URL: <https://cdep.ru/?id=79> (дата обращения: 31.03.2026).

¹¹ Обзор операций, совершенных без добровольного согласия клиентов финансовых организаций, за 2019—2024 гг. // URL: https://www.cbr.ru/information_security/analitics (дата обращения: 31.03.2026).

подобные стандарты информационной безопасности ежегодно обновлялись и внедрялись в антифрод-системы кредитных организаций.

В 2015 г. в целях обеспечения коллективной безопасности создан ФинЦЕРТ — подразделение Департамента информационной безопасности Банка России, на базе которого осуществляется информационный обмен между участниками финансового рынка, правоохранительными органами, разработчиками анти-вирусного программного обеспечения и другими компаниями, работающими в IT-сфере, в целях выработки общих рекомендаций по противодействию угрозам безопасности.

В 2022 г. Правительством РФ во исполнение требований Федерального закона от 02.07.2021 № 319-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О связи”»¹² утверждены Требования к системе обеспечения соблюдения операторами связи требований при оказании услуг связи и услуг по пропуску трафика в сети связи общего пользования и Правила функционирования и взаимодействия системы обеспечения соблюдения операторами связи требований при оказании услуг связи и услуг по пропуску трафика в сети связи общего пользования с информационными системами и иными системами, в том числе с системами операторов связи¹³. На основании данных нормативных правовых актов Роскомнадзор запустил систему «Антифрод» в сфере услуг связи, которая позволяет выявлять и блокировать звонки с подменных номеров. В настоящее время к системе подключены почти все операторы связи, что позволило в 2024 г. проанализировать 158 млрд вызовов и заблокировать более 600 млн звонков¹⁴.

Другое важное направление — анализ распространенных мошеннических схем и внесение в законодательство изменений, направленных на блокировку основных способов хищений.

В 2018 г. была запущена Единая биометрическая система для дополнительной идентификации клиента при дистанционном банковском обслуживании¹⁵. Данная цифровая платформа в настоящее время является ключевым способом удаленной идентификации человека по его биометрическим характеристикам, позволяющим обеспечить цифровую трансформацию финансовых услуг, сделав их более доступными для клиентов.

В 2024 г. внесены изменения в Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»¹⁶, предусматривающие ряд превентивных мер, направленных на совершенствование механизмов противодействия хищениям денежных средств вкладчиков и возврата кредитными организациями денежных средств, похищенных мошенниками. В частности, банкам предоставлено право осуществлять проверку и приостанавливать использование клиентом электронного средства платежа, если в отношении такого средства платежа имеется

¹² СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5147.

¹³ Постановление Правительства РФ от 03.11.2022 № 1978 // СЗ РФ. 2022. № 46. Ст. 7995.

¹⁴ URL: <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2025/01/22/1087582-roskomnadzor-zablokiroval-606-mln-zvonkov-s-podmennih-nomerov> (дата обращения: 31.03.2026).

¹⁵ Федеральный закон от 31.12.2017 № 482-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 1 (ч. I). Ст. 66.

¹⁶ СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3872.



информация о том, что оно использовалось или могло использоваться для перевода денежных средств без согласия клиента. Кроме того, установлена обязанность как банка плательщика, так и банка получателя средств осуществлять проверку операций на признаки мошенничества, а в случае нарушения этого требования — обязанность оператора по переводу денежных средств, обслуживающего плательщика, осуществить возврат клиенту суммы похищенных денежных средств¹⁷.

Федеральным законом от 13.02.2025 № 9-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁸ был установлен механизм противодействия мошенническим схемам по хищению денежных средств с использованием методов социальной инженерии, направленных на заключение договоров потребительского кредита (займа) под влиянием обмана или при злоупотреблении доверием с последующей передачей клиентом денежных средств злоумышленникам. Федеральным законом установлен «период охлаждения» процедуры потребительского кредитования на 4 часа для сумм от 50 тыс. до 200 тыс. рублей и минимум на 48 часов для сумм свыше 200 тыс. рублей.

С 01.03.2025 вступили в силу положения Федерального закона «О потребительском кредите (займе)», наделяющие гражданина правом устанавливать в своей кредитной истории самозапрет на заключение с ним кредитными и микрофинансовыми организациями договоров потребительского займа (кредита)¹⁹.

Федеральным законом от 01.04.2025 № 41-ФЗ «О создании государственной информационной системы противодействия правонарушениям, совершенным с использованием информационных и коммуникационных технологий, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁰ Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» дополнен статьей 24.3-1, в которой предусмотрена обязанность кредитной организации осуществлять мероприятия по противодействию выдаче через банкомат наличных денежных средств без добровольного согласия клиента. В рамках данной нормы на кредитную организацию возлагается обязанность осуществлять проверку наличия признаков мошеннических действий при выдаче денежных средств с использованием банкомата и в случае их обнаружения ограничить выдачу наличных денежных средств суммой 50 тыс. рублей в сутки, а если о клиенте или его электронном средстве платежа содержатся в базе данных Банка России сведения о случаях и попытках осуществления переводов денежных средств без добровольного согласия, — ограничить выдачу денежных средств в размере 100 тыс. рублей в месяц.

Помимо этого, ст. 30 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» дополнена положениями, закрепляющими институт сервиса «второй руки», в соответствии с которым доверенное лицо может быть наделено клиентом кредитной организации правом подтверждать или отклонять совершаемые им банковские операции.

¹⁷ Федеральный закон от 24.07.2023 № 369-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О национальной платежной системе» // СЗ РФ. 2023. № 31. (ч. III). Ст. 5795.

¹⁸ СЗ РФ. 2025. № 7. Ст. 541.

¹⁹ Федеральный закон от 26.02.2024 № 31-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О потребительском кредите (займе)» // СЗ РФ. 2024. № 10. Ст. 1306.

²⁰ СЗ РФ. 2025. № 14. Ст. 1574.

Также потребовалось пересмотреть подходы к криминализации деяний, связанных с кибермошенничеством, чтобы пресечь возможность легального содействия хищениям.

Подавляющее большинство таких преступлений основано на социальной инженерии, которая во многом обеспечивается за счет незаконного доступа злоумышленников к персональным данным клиентов и использования нерегламентированных до последнего времени технологий электросвязи — виртуальных АТС и сим-боксов.

В целях пресечения мошеннических звонков и исключения из оборота «серых» сим-карт были введены ограничения количества сим-карт, регистрируемых на одно лицо, ужесточены правила их продажи, а также установлена административная и уголовная ответственность за передачу абонентских номеров третьим лицам и организацию такой деятельности²¹.

Кроме того, широкое распространение дистанционных мошенничеств стало возможным благодаря фигуре дроппера — легального владельца платежной карты, электронного кошелька или счета, который передает их в распоряжение злоумышленникам (в том числе и на возмездной основе), выступая таким образом посредником в выводе похищенных денежных средств. Его участие в преступной деятельности создает условия для легализации денежных средств и обеспечивает анонимность кибермошенников. Похищенные с банковских счетов денежные средства сначала поступают на счета, оформленные на дроппера, таким образом разрывается прямая финансовая связь между потерпевшим и злоумышленниками, а затем через принадлежащие ему банковские счета происходит вывод и «отмывание» таких денежных средств. Однако привлечь дроппера к ответственности до недавнего времени было невозможно, поскольку он не участвовал в самом хищении, а лишь предоставлял доступ к принадлежащим ему электронным средствам платежа.

В этой связи в 2025 г. внесены изменения в ст. 187 УК РФ, направленные на криминализацию вывода похищенных денежных средств: введена уголовная ответственность в отношении лиц, привлекаемых мошенниками за вознаграждение для совершения неправомерных операций по переводу денежных средств²². Одновременно должностные лица органов предварительного расследования наделены полномочиями приостанавливать операции с денежными средствами, электронными денежными средствами, денежными средствами, внесенными в качестве аванса за услуги связи, на срок не более 10 суток в целях последующего решения вопроса о наложении ареста на них²³.

²¹ Федеральные законы от 31.07.2025 № 281-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях”» // СЗ РФ. 2025. № 31. Ст. 4635 ; № 282-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2025. № 31. Ст. 4636.

²² Федеральный закон от 24.06.2025 № 176-ФЗ «О внесении изменений в статью 187 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2025. № 26 (ч. I). Ст. 3506.

²³ Федеральный закон от 31 июля 2025 № 278-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2025. № 31. Ст. 4632.



Описанные тенденции свидетельствуют, что в настоящее время возникла новая системная угроза финансовой безопасности. Развитие цифровой среды привело к взрывному росту кибермошенничеств, в результате личная финансовая безопасность стала напрямую влиять на безопасность всей финансовой системы государства.

В ответ на этот вызов государством был инициирован целый пакет законодательных и организационных мер, отражающий системный подход к противодействию киберугрозам, продемонстрировавший высокую эффективность и уже доказавший свою результативность, что позволило создать основу для защиты интересов общества и государства в этом направлении. Главная задача сегодня — обеспечить дальнейшее развитие позитивных результатов посредством организационно-правовых механизмов, находящихся в ведении государства, которое в условиях развития цифрового общества выступает гарантом защиты национальных интересов в сфере финансовой безопасности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Быля А. Б.* Финансовый суверенитет и финансовая безопасность в системе государственного управления финансами // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2025. — № 6. — С. 47—53.
2. *Грачева Е. Ю.* Финансовый суверенитет — миф или реальность? // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2023. — № 7. — С. 19—26.
3. *Гундорова М. А.* Экономическая безопасность : учеб. пособие; Владим. гос. ун-т им. А. Г. и Н. Г. Столетовых. — Владимир : Изд-во ВлГУ, 2020. — 207 с.
4. *Поветкина Н. А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения : монография / под ред. И. И. Кучерова. — М. : ИЗиСП, 2016. — 344 с.
5. *Поветкина Н. А., Янкевич С. В.* Понятие финансовой устойчивости в Российской Федерации и зарубежных странах: правовой аспект // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2015. — № 4 (53). — С. 634—641.
6. Экономическая безопасность : учебник / под общ. ред. С. А. Коноваленко. — М. : Инфра-М, 2021. — 521 с.
7. Энциклопедия российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой, Р. Е. Артюхина. — М. : Проспект, 2024. — 923 с.

Роль государственной пошлины в обеспечении финансовой безопасности Российской Федерации

Аннотация. В статье анализируются изменения, появившиеся в практике применения государственной пошлины. Исследованы правовые и экономические проблемы взимания и регулирования государственной пошлины. Выявлена обусловленная связь государственной пошлины и финансовой безопасности страны. При этом, как показывает правоприменительная практика последних лет, данный сбор выполняет не только фискальную, но и важную регулятивную функцию, опосредованно влияя на развитие финансовой системы и ключевые сферы жизнедеятельности государства и общества. Также в статье указаны некоторые особенности применения государственной пошлины.
Ключевые слова: финансовая система, государственная пошлина, национальная и финансовая безопасность, национальные интересы, бюджетное устройство, система налогов и сборов, бюджет, бюджетная система

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.143.7.031-037



**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

Alexander B. BYLA,

Associate Professor of the Department in Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law)
bylya_alex@mail.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

The Role of State Duty in Ensuring the Financial Security of the Russian Federation

Abstract. This article analyzes changes in the practice of applying state duties. It examines the legal and economic issues surrounding the collection and regulation of state duties. It identifies a causal relationship between state duties and the country's financial security. However, as recent law enforcement practice demonstrates, this fee serves not only a fiscal but also an important regulatory function, indirectly influencing the development of the financial system and key areas of state and societal activity. The article also highlights some specific aspects of applying state duties.

Keywords: financial system, state duty, national and financial security, national interests, budgetary structure, tax and fee system, budget, budgetary system

Государственная пошлина, будучи традиционным фискальным платежом, на первый взгляд, не относится к числу инструментов, напрямую обеспечивающих защиту национальных интересов. Однако, как показала практика последних лет, данный сбор выполняет не только фискальную, но и важную регулятивную функцию, опосредованно влияя на ключевые сферы жизнедеятельности государства и общества. Существенное повышение ставок государственной пошлины в 2024 г., дискуссии о ее роли в доступе к правосудию, а также обсуждение социальных последствий увеличения размера платежей за регистрацию актов гражданского состояния — все это свидетельствует о важности и необходимости глубокого и комплексного анализа государственной пошлины как инструмента, способного влиять на состояние финансовой системы и финансовой безопасности Российской Федерации. Государственная пошлина, являясь распространенным платежом в финансовых системах большинства государств мира, представляет собой комплексный финансово-правовой институт. Данный платеж находится на стыке частных и публичных интересов, что обуславливает его двойственную природу: с одной стороны, как инструмента возмещения государственных издержек, с другой — как важного источника пополнения доходной части бюджетов.

Согласно налоговому законодательству, государственная пошлина — это сбор, в котором подчеркивается основной признак возмездности, и это отличает пошлину от индивидуально безвозмездного налога. Причина, по которой законодатель избегает четкой дефиниции, кроется в многообразии видов пошлин (таможенных, государственных, регистрационных, патентных и др.), обладающих различной правовой природой и специфическими чертами¹. Исходя из этого, разные подходы в доктрине к определению пошлины являются следствием ее разнородной правовой природы, что позволяет регулировать различные виды этих возмездных платежей в рамках общей концепции сбора.

В решении 2007 г. Конституционный Суд РФ отметил, что размер государственной пошлины носит компенсационный характер и должен быть соразмерен затратам государства на совершение юридически значимого действия. Ярким проявлением данного принципа является дифференциация размера пошлины за выдачу водительского удостоверения в зависимости от вида расходных материалов, использованных для его изготовления. Подобный подход указывает на то, что фактические издержки, связанные с производством документа, напрямую учитываются законодателем при установлении конкретной суммы сбора².

¹ Бакаева О. Ю. Фискальная функция государственной пошлины // Налоги. 2023. № 3. С. 32—35.

² Определение Конституционного Суда РФ от 01.03.2007 № 326-О-П «По жалобе гражданина Седачева Алексея Владимировича на нарушение его конституционных прав статьями 4, 8, 9, 333.16, подпунктом 36 пункта 1 статьи 333.33 Налогового кодекса Российской Федерации, Федеральным законом “О бюджетной классификации Российской Федерации”, пунктами 3 и 4 постановления Правительства Российской Федерации от 8 апреля 1992 года № 228 “О некоторых вопросах, связанных с эксплуатацией авто-

Однако экономическая природа пошлины не исчерпывается компенсацией. В некоторых случаях, когда размер пошлины может значительно превышать фактические издержки государства или когда она взимается за действия, представляющие не только частный, но и публичный интерес (например, при регистрации юридического лица), проявляется фискальная функция. В этом аспекте пошлина выступает как источник пополнения доходов бюджета. Соотношение компенсационной и фискальной функций в конкретном виде пошлины является предметом давних дискуссий и во многом зависит от политики государства в соответствующей сфере. Стоит также отметить, что фискальная функция государственной пошлины не столь значима, как у налогов или таможенных пошлин, но доход от нее достаточно стабилен. Так, за 2024 г. за рассмотрение дел в первой инстанции судами общей юрисдикции в доход бюджета было уплачено около 3 млрд рублей³. Также немаловажен тот факт, что пошлина может выполнять регулирующую функцию. Дифференциация ставок в зависимости от категории плательщика (физические / юридические лица), предмета или цены иска, типа регистрируемого права позволяет государству стимулировать или ограничивать определенные виды юридически значимых действий.

Таким образом, государственная пошлина выступает не просто инструментом покрытия расходов публичной власти, но и регулятором общественных отношений. Ее место в финансовой системе государства определяется единством трех начал: возмездности, императивности и социальной обусловленности. Дальнейшее исследование роли государственной пошлины позволяет перейти от анализа ее статичных характеристик к рассмотрению ее динамического воздействия на публично-правовые отношения, в том числе на обеспечение национальной и финансовой безопасности.

Современная парадигма рассматривает национальную безопасность как динамичную многоуровневую систему, интегрирующую защиту жизненно важных интересов личности, общества и государства во всех сферах жизнедеятельности, что нашло свое отражение в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации⁴.

Одним из важнейших направлений национальной и экономической безопасности является финансовая безопасность. Стоит отметить, что формирование устойчивой и сбалансированной системы национальной безопасности зависит от эффективности функционирования всего комплекса финансово-экономических институтов государства, при этом именно финансовая безопасность государства является одной из важнейших составляющих экономической безопасности.

мототранспорта в Российской Федерации"» // URL: <https://www.ksrf.ru/ru/decision> (дата обращения: 12.12.2025).

³ Отчет о работе судов общей юрисдикции о рассмотрении гражданских, административных дел по первой инстанции // Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2024 год. URL: https://cdep.ru/userimages/statistika_2024/f3-svod-vse_sudy-2024.xls (дата обращения: 10.02.2026).

⁴ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.



Данный вид безопасности можно рассматривать на уровне как «отдельных хозяйствующих субъектов, поскольку их финансовая состоятельность является фактором состоятельности национальной финансовой системы в целом»⁵, так и государства, «с которым связывается защищенность сферы публичных финансов»⁶. В этом контексте ядром финансовой безопасности выступает финансовая устойчивость самого государства. Если государство теряет состоятельность и самостоятельность в данной сфере, то оно уже не способно полноценно финансировать ни оборону, ни социально значимые проекты. Эта неспособность выполнять фундаментальные функции создает реальную угрозу для безопасности власти и общества в целом.

Таким образом, формирование устойчивой и сбалансированной системы национальной безопасности зависит в том числе и от эффективности развития и функционирования всего комплекса финансово-экономических институтов государства. В этой связи особое место занимает институт государственной пошлины, который, являясь важнейшим фискальным инструментом, опосредованно, но существенно влияет на обеспечение ключевых стратегических национальных проектов и приоритетов.

Аккумулированные за счет государственной пошлины средства направляются на финансирование общезначимых расходов, в том числе на реализацию мероприятий в сфере национальной безопасности и правоохранительной деятельности. При этом пошлина участвует в создании материально-финансовой базы, без которой невозможны содержание силовых структур, развитие оборонно-промышленного комплекса, обеспечение кибербезопасности и другие прямые меры защиты национальных интересов. Как упоминалось ранее, с точки зрения финансово-экономических последствий увеличение размеров ставок государственной пошлины в 2024 г. направлено на рост доходов федерального бюджета от данного вида неналоговых поступлений⁷.

В условиях, когда стратегические документы, такие как Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, указывают на необходимость опираться на внутренние источники развития, доходы от уплаты государственной пошлины становятся одним из элементов финансового суверенитета государства.

Исходя из вышеизложенного, институт государственной пошлины, выступая важнейшим институтом финансовой системы государства, вносит большой вклад в обеспечение финансовой и национальной безопасности по разным направлениям: через формирование доходной части бюджетов разных уровней для финансирования соответствующих расходов; через регулирование экономических процессов, значимых для экономической безопасности, и обеспечение доступности правосудия как условия социальной справедливости; а также через

⁵ Кучеров И. И. Слагаемые финансовой безопасности и ее правовое обеспечение // Журнал российского права. 2017. № 6. С. 69—79.

⁶ Институты финансовой безопасности : монография / И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина [и др.]. М. : Инфра-М, 2020.

⁷ Камардина О. В., Клейменова Т. Н. Причины и возможные последствия роста государственных пошлин в Российской Федерации // Вестник Академии права и управления. 2024. № 6 (81). С. 105—110.

стимулирование цифровизации экономики и права как фактора повышения эффективности деятельности государства.

Государственная пошлина не является инструментом прямой защиты от угроз, но она создает необходимые финансовые, экономические и социальные предпосылки для эффективного функционирования всей системы безопасности. Следовательно, оптимальное финансово-правовое регулирование этого института, нацеленное на поиск баланса между фискальными интересами государства и социальными гарантиями, выступает важной задачей в контексте реализации стратегических национальных приоритетов. Дальнейшее совершенствование механизма взимания и распределения государственной пошлины должно осуществляться с учетом ее потенциального вклада в укрепление финансового суверенитета, социальной справедливости и технологического развития Российской Федерации.

На наш взгляд, важно указать на некоторые проблемы правового регулирования и практики взимания государственной пошлины.

Одной из наиболее серьезных и при этом недостаточно освещенных в литературе проблем является несоответствие между источником финансирования мировых судей и бюджетом, в который зачисляется государственная пошлина за рассмотрение ими дел. Так, согласно абз. 10 ч. 2 ст. 61.1 Бюджетного кодекса РФ, в доход муниципальных районов подлежат зачислению доходы от государственной пошлины за рассмотрение дел судами общей юрисдикции (за исключением дел, рассматриваемых Верховным Судом РФ). Из данного положения логично следует, что в доход муниципальных районов будет зачисляться государственная пошлина за рассмотрение дел мировыми судьями, которые осуществляют свою деятельность на данной территории.

При этом финансирование деятельности мировых судей осуществляется из соответствующих бюджетов субъектов РФ⁸. Таким образом, регион несет значительные расходы на содержание судебной системы на своей территории, а доходы от ее функционирования получают муниципалитеты.

Данная диспропорция влечет за собой ряд негативных последствий для обеспечения национальной безопасности, и прежде всего в части доступа к правосудию. При дефиците региональных бюджетов у субъектов РФ могут отсутствовать стимулы для развития института мировой юстиции: своевременного выделения средств на замену устаревшей оргтехники, ремонт зданий судебных участков, повышение заработной платы судей и аппарата, что будет углублять кадровый дефицит, который в настоящее время только растет⁹. Это создает риск затягивания судебных процессов, снижения качества рассмотрения дел и в конечном итоге — нарушения конституционного права граждан на судебную защиту. Нерассмотренные вовремя или рассмотренные некачественно дела на местном уровне могут спровоцировать рост социальной напряженности, недоверие к судебной системе.

⁸ Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» (ред. от 23.07.2025) // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

⁹ О кадровом некомплекте в судебной системе // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. 2024. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/events/50512/> (дата обращения: 14.02.2026).



Представляется, что решением данной проблемы могло бы стать внесение изменений в Бюджетный кодекс РФ в части зачисления государственной пошлины по делам, рассматриваемым мировыми судьями, в бюджеты субъектов РФ с последующим распределением части этих средств муниципальным образованиям в виде межбюджетных трансфертов на развитие судебных участков. Это восстановило бы баланс между фискальными интересами и расходами публично-правовых образований.

Фискальная функция государственной пошлины объективно требует периодического пересмотра ставок с учетом инфляции и потребностей бюджета. При этом, на наш взгляд, необходимо учитывать и социальную функцию государственной пошлины. В 2024 г. был существенно увеличен размер государственной пошлины¹⁰ за ряд юридически значимых действий, в том числе за государственную регистрацию расторжения брака. Так, ранее размер государственной пошлины составлял 650 рублей, сейчас — 5 000 рублей за каждого из супругов. При этом, как справедливо отмечает А. И. Ривкина, столь прямолинейный фискальный подход таит в себе серьезные социальные риски¹¹.

Во-первых, высокий размер пошлины может провоцировать рост числа фактических, т.е. незарегистрированных, разводов, когда супруги проживают раздельно, ведут раздельное хозяйство, но юридически остаются в браке. Это создает неопределенность в правовом статусе имущества, затрудняет защиту прав детей, влияет на алиментные обязательства, а также наследование.

Во-вторых, значительные расходы могут помешать малоимущим слоям населения расторгнуть брак в жизненно важных ситуациях (например, при наличии угрозы жизни или здоровью). При этом законами РФ предусмотрены льготы по уплате государственной пошлины, но они не всегда покрывают потребности всех категорий плательщиков.

В заключение необходимо отметить тот факт, что специфика важности темы определяется переплетением правовых и социальных факторов, что обязывает относиться к этим вопросам особенно взвешенно. Указанные факторы в конечном итоге существенно влияют на реализацию конституционных прав граждан, достижение достойного уровня жизни населения. Безусловно, возможные решения указанных в статье проблем помогут государству усовершенствовать институт государственной пошлины как один из важнейших институтов финансового права.

¹⁰ Федеральный закон от 12.07.2024 № 176-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (ред. от 28.11.2025) // СЗ РФ. 2024. № 29. Ст. 4421.

¹¹ Ривкина А. И. Правовые коллизии и негативные последствия реформы, направленной на увеличение размера государственной пошлины за расторжение брака // Инновационная наука. 2025. № 1-1. С. 77—79.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Антипова А. М. Государственная пошлина как финансово-правовая категория // Актуальные научные исследования в современном мире. — 2021. — № 4—6. — С. 81—85.
2. Бакаева О. Ю. Фискальная функция государственной пошлины // Налоги. — 2023. — № 3. — С. 32—35.
3. Институты финансовой безопасности : монография / И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина [и др.]. — М. : Инфра-М, 2020. — 246 с.
4. Камардина О. В., Клейменова Т. Н. Причины и возможные последствия роста государственных пошлин в Российской Федерации // Вестник Академии права и управления. — 2024. — № 6 (81). — С. 105—110.
5. Кучеров И. И. Слагаемые финансовой безопасности и ее правовое обеспечение // Журнал российского права. — 2017. — № 6. — С. 69—79.
6. Решетникова И. В. Процессуально-правовые способы оптимизации судопроизводства. Судебное примирение // Вестник Арбитражного суда Московского округа. — 2020. — № 1. — С. 35—43.
7. Ривкина А. И. Правовые коллизии и негативные последствия реформы, направленной на увеличение размера государственной пошлины за расторжение брака // Инновационная наука. — 2025. — № 1-1. — С. 77—79.
8. Сагирян И. Г., Петренко А. С. Эволюция концепта «национальная безопасность» в трех редакциях стратегии национальной безопасности Российской Федерации // Правовой порядок и правовые ценности. — 2025. — Т. 3. — № 1. — С. 34—45.
9. Саттарова Н. А. Финансовая безопасность и финансовый суверенитет государства: вопросы взаимосвязи // Финансовое право. — 2023. — № 11. — С. 15—17.





**Тим Сергеевич
АНИСИФОРОВ,**

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

tsanisiforov@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Технологии искусственного интеллекта в финансовой системе Российской Федерации: риски и перспективы использования¹

Аннотация. Технологии искусственного интеллекта оказывают значительное влияние на финансовую систему Российской Федерации. Финансовый сектор занимает лидирующие позиции по внедрению цифровых технологий в профессиональную деятельность. Развитие национальной инфраструктуры финансовых рынков связано с применением инновационных разработок и выработкой технологических решений при оказании финансовых услуг, что способствует достижению цели укрепления финансовой системы государства.

Ключевые слова: финансовая система, финансовый суверенитет, финтех, цифровая экономика, цифровые финансовые технологии, искусственный интеллект, большие данные, блокчейн

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.143.7.038-045

Tim S. ANISIFOROV,

Associate Professor of the Department in Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), Associate Professor
tsanisiforov@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Artificial Intelligence Technologies in the Financial System of the Russian Federation: Risks and Prospects

Abstract. Artificial intelligence technologies are having a significant impact on the financial system of the Russian Federation. The financial sector is a leader in the implementation of digital technologies in professional activities. The development of the national financial market infrastructure is associated with the application of innovative developments and the development of technological solutions in the provision of financial services, which contributes to the goal of strengthening the state's financial system.

Keywords: financial system, financial sovereignty, fintech, digital economy, digital financial technologies, artificial intelligence, big data, blockchain

В последние годы российская экономика демонстрирует активное проникновение цифровых технологий в систему публичной финансовой деятельности. Так, одной из основополагающих целей развития Российской Федерации до 2030 года и на последующий шестилетний период определена цифровая трансформация государственного управления, экономики и социальной сферы².

Финансирование национальных целей предусматривается в приоритетном порядке и обеспечивается за счет бюджетных ассигнований, проектируемых кабинетом министров при формировании бюджета страны на очередной финансовый год и плановый период. В течение 2025—2030 годов на реализацию национального проекта «Экономика данных и цифровая трансформация государства» планируется израсходовать 1 трлн рублей, а с учетом частных инвестиций объем капиталовложений оценивается экспертами в 1,4 трлн рублей³.

Что же понимается под цифровой трансформацией и как она связана с экономикой данных? Слово «цифра» означает определенный знак или символ, слово «трансформация» (от лат. trans — через и formatio — образование вида) означает преобразование, превращение. То есть цифровая трансформация как этап развития национальной экономики — это преобразование тех или иных явлений или процессов посредством использования определенных знаковых систем.

Концептуализация идеи цифровой экономики принадлежит американскому исследователю Николасу Негропonte, обосновавшему в работе Being Digital суждение об электронной экспансии человечества, перешедшего от управления атомами к единицам измерения информации. Еще одним создателем цифровой экономики считается Дон Тапскотт, автор первой одноименной книги The Digital Economy.

Основоположниками современной теории экономики данных, или ноономики, являются российские экономисты — академик РАН С. Ю. Глазьев и президент Вольского экономического общества С. Д. Бодрунов, свидетельствующие о переосмыслении материального потребления и переходе к обществу знаний и технологий. При этом российские правоведы понимают цифровую экономику как комплекс имущественных отношений, в котором развитие всех сфер жизнедеятельности зависит от электронных данных как движущей силы производства, а реализация товаров, работ или услуг осуществляется с помощью информационных технологий⁴. В этой связи особую роль следует отвести финансово-правовому регулированию цифровой экономики.

Цифровая трансформация в финансовом секторе давно перешла от внедрения отдельных инновационных технологий к созданию платформенных экосистем на основе баз данных и алгоритмов искусственного интеллекта, в связи с чем представляется важным на данном этапе рассмотреть наиболее перспективные модели логического программирования.

² 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.

³ URL: <https://www.comnews.ru/content/238087/2025-03-05/2025-w10/1007/nacproekt-ekonomika-dannykh-privlechet-14-trln-rub> (дата обращения: 24.02.2026).

⁴ Вайпан В. А. Правовое регулирование цифровой экономики // Право и бизнес. 2018. № 1. С. 12—17.



Искусственный интеллект условно представляет собой программно-технический комплекс, состоящий из двух взаимосвязанных блоков: аппаратного, который создает алгоритм вычислительных действий, и содержательного, который определяет последовательность их использования. Технологии искусственного интеллекта в настоящее время применяются для анализа и экономических прогнозов на финансовом рынке. В качестве примера следует назвать мультимодальную нейросеть «ГигаЧат», созданную в ПАО «Сбербанк» и интегрированную в экосистему банка, которая адаптирована для консультирования по финансовым вопросам. Разработчикам модели удалось воссоздать логику профессионального мышления в области экономики и финансов, что позволило искусственному интеллекту успешно пройти экзаменационные испытания по профильным дисциплинам в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, а также подтвердить квалификацию финансового аналитика в Национальной финансовой ассоциации и Ассоциации финансовых аналитиков⁵.

Технология «большие данные» предназначена для управления нарастающими потоками структурированной и неструктурированной информации в режиме реального времени, поступающей из различных источников: Интернета, мобильных приложений, социальных сетей. Аналитика больших данных позволяет выявить скрытые закономерности рыночных тенденций при подготовке экономических прогнозов и формировании инвестиционных портфелей. Прототипом технологии больших данных является исследовательский проект экосистемы АО «Т-Банк» — сервис аналитического консалтинга T-Data, основанный на финансовой статистике операций клиентов банка для целей бизнес-планирования⁶.

Технологии роботизации и цифровой автоматизации процессов позволяют решать низкоуровневые задачи, не требующие специальных навыков и способствующие снижению трудозатрат. В этой связи примечателен опыт алгоритмизации бизнес-процессов АО «Альфа-Банк», который делегировал виртуальному помощнику выполнение простых, повторяющихся функций по обработке транзакций клиентов банка, фильтрации входящей корреспонденции и ответов на типовые вопросы⁷.

Блокчейн — технология распределенного реестра, которая образует непрерывную последовательность связанных между собой и неизменяемых блоков, обеспечивающих безопасность и целостность данных, разработана специально для решения задач финтех. На основе блокчейн-платформ кредитные организации разрабатывают смарт-контракты, осуществляют выпуск и продажу цифровых финансовых активов. Наглядным примером служит запатентованная ПАО «ВТБ» технология блокчейн по созданию мультиэмитентных расчетных и платежных систем⁸.

⁵ URL: <https://www.rbc.ru/quote/news/article/694a4f5b9a794767e22c49cc?ysclid=mmj44vkw139238890> (дата обращения 09.03.2026).

⁶ URL: <https://www.tbank.ru/data> (дата обращения: 09.03.2026).

⁷ URL: <https://rb.ru/longread/robot-bankir-rutinu-otpravlyaem-na-konvejer> (дата обращения: 09.03.2026).

⁸ URL: <https://new.fips.ru/news/vtb-poluchil-patent-na-multiemitentnuyu-sistemu-na-blokcheyne> (дата обращения: 09.03.2026).

В научном дискурсе о цифровой сущности финансового права ученые пришли к выводу, что развитие цифровизации финансовых правоотношений во втором десятилетии XXI в. осуществлялось в рамках реализации нормативных документов стратегического характера, закрепивших основные подходы к цифровизации всех сфер государственного управления. Наибольшее распространение в настоящее время получили государственные информационные системы и официальные сайты органов публичной власти⁹.

При этом отдельного внимания заслуживает переосмысленный авторами монографии термин «ноосфера финансового права», одно из содержаний которого касается системы зеленых финансов как таковых, что предполагает проведение научных исследований в русле концепции зеленой экономики, а другое значение используется для обозначения экосистемы финансово-правового регулирования в условиях применения цифровых технологий¹⁰.

В прогрессивных условиях применения технологий искусственного интеллекта, больших данных, роботизации процессов и блокчейна финансово-правовое регулирование вынуждено адаптироваться к новым скоростным форматам взаимодействия. Современная экосистема финансово-правового регулирования — это не только законодательные акты, но и технологическая инфраструктура, кооперирующая государство, частные и коллективные домохозяйства в режиме реального времени.

Согласимся с тем, что на сегодняшний день отрасль финансового права — одна из самых технологических сфер, поскольку нарастающий темп совершения финансовых сделок и прогрессирующий контроль за их законностью со стороны уполномоченных органов публичной власти катализировали процесс цифровой трансформации финансового сектора. Информационные технологии существенно упрощают финансовую деятельность государства и реализацию мер публичного контроля, что обуславливает необходимость научного исследования тенденций влияния алгоритмов интеллектуальных систем на предмет, метод, систему и источники финансового права России¹¹.

Технологический прогресс в значительной степени воздействует на механизмы регулирования финансового рынка, поскольку использование инновационных разработок позволяет усовершенствовать продукты и услуги, предлагаемые современными интернет-компаниями, и предоставить им конкурентные преимущества по сравнению с традиционными финансовыми организациями.

Участники финансового рынка интегрируют цифровые технологии в свою деятельность в целях оптимизации бизнес-процессов при совершении различных юридических сделок и осуществлении банковских операций, таких как кредитование, платежи и переводы денежных средств, сбережение, инвестирование, страхование и др.

⁹ Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее : монография / Н. Е. Абрамова, С. Я. Боженок, О. В. Веремеева [и др.] ; под ред. И. И. Кучерова, Н. А. Поветкиной. М. : ИЗИСП ; Юриспруденция, 2022.

¹⁰ См.: Цифровая сущность финансового права...

¹¹ Грачева Е. Ю., Арзуманова Л. Л. Доктрина науки финансового права: эволюционное развитие и современность // Журнал российского права. 2023. № 5. С. 171—186.



Помимо повышения лояльности к имиджу и формирования доверия к финансовым институтам с позиции клиентоцентричности, обогащение финансовой сферы цифровыми технологиями служит достижению целей публично-правового регулирования:

- 1) развитию конъюнктуры финансового рынка;
- 2) повышению качества и улучшению доступности финансовых услуг;
- 3) нивелированию рисков и сокращению издержек при осуществлении финансовой деятельности;
- 4) обеспечению безопасности и устойчивости финансовой системы при использовании цифровых технологий.

По мнению некоторых исследователей, в Российской Федерации сформировалась новая правовая реальность, обусловленная тенденциями усиления значения частного права и его «вторжением» в границы публичного права, а также расширением предмета публично-правового регулирования общественных отношений для целей развития социального государства и справедливого распределения национального богатства¹².

Представляется, что цифровые технологии выступают связующим звеном между частным и публичным регулированием финансовых правоотношений в интересах всех участников платежного рынка. Использование технологических возможностей содействует развитию платежной инфраструктуры и цифровизации финансовых интернет-сервисов по следующим направлениям:

- кредитование и кредитование peer-to-peer, инвестиционный робо-эдвайзинг и социальный трейдинг, приложения для учета финансов, алгоритмическая биржевая торговля, услуги целевых накоплений (LendingClub, Kabbage, Robinhood, Etoro, Credit Karma, Binance, E-Loan);
- краудфандинг и проектное финансирование (Indiegogo, Kickstarter, Boomstarter, Planeta.ru, StartTrack);
- услуги онлайн-платежей и переводов, включая транзакции business-to-business, конвертер валюты peer-to-peer, онлайн-кассы и облачные смарт-терминалы, системы бесконтактных платежей (PayPal, WePay, Alipay, WeChat, Apple Pay, Google Pay, VK Pay, «Яндекс.Деньги»);
- цифровые валюты (Bitcoin, Ethereum, Cardano, EOS, Tron, ChainLink, Tezos);
- необанкинг («Тинькофф банк», Monzo, Revolut, Starling Bank, Finicity);
- финтех-платформы банков (SolarisBank, Mambu, TalkBank).

В финансово-правовой доктрине высказывается справедливое мнение, что используемые финансовые инструменты создают инновационную структуру будущих цифровых рынков, которые положительно влияют на формирование инвестиционного климата национальной экономики¹³.

¹² Покачалова Е. В., Гудкова М. В. Финансовое право как отрасль права и законодательства: к вопросу о пределах публично-правового и частноправового регулирования // Финансовое право. 2025. № 5. С. 5—9.

¹³ Ручкина Г. Ф. Регулирование оборота цифровых финансов как важной составляющей экономического и технологического суверенитета России // Банковское право. 2024. № 3. С. 7—15.

Финансовый сектор относится к числу отраслей, наиболее активно внедряющих технологии искусственного интеллекта. Данный факт закономерно обуславливает интерес к информационным системам со стороны Центрального банка РФ как мегарегулятора финансового рынка.

Банк России придерживается риск-ориентированного и технически нейтрального подхода к регулированию искусственного интеллекта на финансовом рынке, отмечая при этом высокий потенциал развития технологий и стремление к их продвижению в профессиональной среде¹⁴.

В целях формирования доверия граждан и бизнеса к реализации технологий искусственного интеллекта в финансово-хозяйственной деятельности Банком России опубликован Кодекс этики в сфере разработки и применения искусственного интеллекта на финансовом рынке (далее — Кодекс)¹⁵, рекомендованный к использованию при интеграции цифровых технологий кредитными организациями, филиалами иностранных банков в Российской Федерации, некредитными финансовыми организациями, лицами, оказывающими профессиональные услуги на финансовом рынке, субъектами национальной платежной системы, в частности при оказании услуг физическим и юридическим лицам.

Среди представителей юридического сообщества распространено мнение о том, что принятие Кодекса является начальным этапом к отраслевому нормативно-правовому регулированию проблемных вопросов развития применения искусственного интеллекта на финансовом рынке. В связи с тем, что Кодекс не содержит обязательных предписаний по его исполнению, абсолютному большинству участников финансовых правоотношений он иллюстрирует пример так называемого мягкого права, призванного задавать ориентиры для субъектов финансово-хозяйственной деятельности, которых следует придерживаться в реальных условиях. Вслед за Кодексом, по мнению практикующих юристов, в скором времени появятся обязательные к применению и исполнению нормативные документы Банка России, регламентирующие применение искусственного интеллекта на финансовом рынке в различных правовых ситуациях, однако на данном этапе важно определиться с субъектом ответственности за результаты применения искусственного интеллекта на финансовом рынке¹⁶.

Непосредственно Центральный банк РФ следующим документом в развитие Кодекса видит руководство по принципу ответственного управления рисками, которое будет содержать рекомендации по адаптации системы управления рисками, включая управление модельным риском. Банк России устанавливает нормативные требования к управлению модельным риском, которые распространяются

¹⁴ Доклад Банка России для общественных консультаций «Применение искусственного интеллекта на финансовом рынке: текущий статус и условия дальнейшего развития» // URL: https://www.cbr.ru/content/document/file/185193/consultation_paper_20112025.pdf (дата обращения: 01.03.2026).

¹⁵ Информационное письмо Банка России от 09.07.2025 № ИИ-016-13/91 «О Кодексе этики в сфере разработки и применения искусственного интеллекта на финансовом рынке» // URL: <https://cbr.ru/crosscut/lawacts/file/10045> (дата обращения: 01.03.2026).

¹⁶ Увакина Т. В. Ответственность за результаты применения технологии искусственного интеллекта на финансовом рынке // Гражданское право. 2025. № 6. С. 40—42.



в том числе и на модели искусственного интеллекта¹⁷. При этом действующее регулирование модельного риска является рефлексорным и распространяется на кредитные организации, в то время как технологии искусственного интеллекта используют различные участники финансового рынка.

Следует согласиться с позицией Банка России, что для развития применения искусственного интеллекта на финансовом рынке необходимо повышать доступность центров обработки данных, при этом низкое качество или нехватка сведений неблагоприятно сказывается на интегрировании технологий искусственного интеллекта в деятельность финансовых организаций.

По итогам международной онлайн-конференции «Путешествие в мир искусственного интеллекта», состоявшейся 19.11.2025¹⁸, Правительству РФ совместно с Банком России, публичным акционерным обществом «Сбербанк России», ООО «Яндекс» и иными заинтересованными субъектами поручено подготовить и представить Президенту России предложения по формированию комплекса российских технологических решений, включая фундаментальные модели генеративного искусственного интеллекта и электронную компонентную базу, необходимые для развития технологий искусственного интеллекта, определив объем и источники финансирования (в том числе с применением мер государственной поддержки) мероприятий, связанных с созданием и использованием таких технологических решений.

Имеющаяся институциональная основа развития применения искусственного интеллекта должна включать специализированные научно-исследовательские и учебные центры, созданные на базе юридических вузов, функционирующие как логистические хабы по трансферу знаний в постиндустриальное общество, дополненные образовательными программами для удовлетворения профессиональных потребностей участников финансовых правоотношений.

В целях эффективной реализации государственной политики в области развития технологий искусственного интеллекта и результативности их использования в различных отраслях экономики, социальной сфере и системе публичного управления образована профильная Комиссия при Президенте Российской Федерации¹⁹.

¹⁷ Указание Банка России от 15.04.2015 № 3624-У «О требованиях к системе управления рисками и капиталом кредитной организации и банковской группы» // Вестник Банка России. 2015. № 51 ; Положение Банка России от 08.04.2020 № 716-П «О требованиях к системе управления операционным риском в кредитной организации и банковской группе» // Вестник Банка России. 2020. № 51 ; Положение Банка России от 02.11.2024 № 845-П «О порядке расчета величины кредитного риска банками с применением банковских методик управления кредитным риском и моделей количественной оценки кредитного риска» // Вестник Банка России. 2025. № 11.

¹⁸ Перечень поручений по итогам конференции «Путешествие в мир искусственного интеллекта», утв. Президентом РФ 03.01.2026 № Пр-22 // URL: <http://www.kremlin.ru> по состоянию на 09.01.2026 (дата обращения: 01.03.2026).

¹⁹ Указ Президента РФ от 26.02.2026 № 116 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам развития технологий искусственного интеллекта» // СЗ РФ. 2026. № 9. Ст. 1023.

Представляется, что формирование специальной комиссии выводит искусственный интеллект на качественно новый уровень принятия решений о его реализации высшими должностными лицами государства. В условиях глобальной цифровой трансформации искусственный интеллект формирует высокотехнологичную среду, в которой отечественные финтех-организации выступают драйвером экономического роста и развития финансового рынка.

Таким образом, технологии искусственного интеллекта перестают быть вспомогательным инструментом и превращаются в самостоятельный элемент публичного управления, проблематика которого в контексте обеспечения финансового суверенитета нуждается в дополнительном научно-правовом осмыслении.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Вайпан В. А.* Правовое регулирование цифровой экономики // Право и бизнес. — 2018. — № 1. — С. 12—17.
2. *Грачева Е. Ю., Арзуманова Л. Л.* Доктрина науки финансового права: эволюционное развитие и современность // Журнал российского права. — 2023. — № 5. — С. 171—186.
3. *Покачалова Е. В., Гудкова М. В.* Финансовое право как отрасль права и законодательства: к вопросу о пределах публично-правового и частноправового регулирования // Финансовое право. — 2025. — № 5. — С. 5—9.
4. *Ручкина Г. Ф.* Регулирование оборота цифровых финансов как важной составляющей экономического и технологического суверенитета России // Банковское право. — 2024. — № 3. — С. 7—15.
5. *Увакина Т. В.* Ответственность за результаты применения технологии искусственного интеллекта на финансовом рынке // Гражданское право. — 2025. — № 6. — С. 40—42.
6. Цифровая сущность финансового права: прошлое, настоящее, будущее : монография / Н. Е. Абрамова, С. Я. Боженок, О. В. Веремеева [и др.] ; под ред. И. И. Кучерова, Н. А. Поветкиной. — М. : ИЗиСП ; Юриспруденция, 2022. — 272 с.





**Владислав
Анатольевич ИВАНОВ,**
соискатель кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
vladislav_ivanov64@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Виды мониторинга в системе межотраслевого правового института публичного финансового контроля: сравнительно-правовая характеристика

Аннотация. В статье проанализированы различия видов мониторинга по субъектному составу, предмету, целям и методам правового регулирования на основе правоприменительной практики и доктринальных позиций. Доказывается, что единый межотраслевой институт публичного финансового контроля характеризуется рядом общих понятий мониторинга, превентивными задачами, но при этом составляющие межотраслевого института обладают самостоятельной правовой природой ввиду отнесения их к разным отраслям публичного права (финансовому, бюджетному, налоговому, административному праву). Кроме того, обосновывается положение о том, что финансовый мониторинг в сфере ПОД/ФТ имеет правоохранительную и превентивно-надзорную природу, в то время как налоговый мониторинг сочетает черты контрольной и «партнерской» модели взаимодействия налогового органа и налогоплательщика, а казначейский мониторинг представляет собой текущий (санкционирующий) метод внутреннего финансового контроля. Предлагается авторская классификация и аргументируется необходимость доктринального размежевания видов мониторинга во избежание смешения их правовых режимов.

Ключевые слова: публичный финансовый контроль, финансовый мониторинг, противодействие легализации (отмыванию) доходов, налоговый мониторинг, налоговый контроль, казначейский мониторинг, бюджетный мониторинг, внутренний финансовый контроль, казначейское сопровождение, межотраслевой правовой институт

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.143.7.046-055

Vladislav A. IVANOV,

Candidate for a position of the Department in Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

vladislav_ivanov64@mail.ru

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

Types of Monitoring in the Intersectoral Legal Institution of Public Financial Control: A Comparative Legal Analysis

Abstract. This article analyzes the differences between these types of monitoring in terms of their subject matter, object, objectives, and methods of legal regulation, based on law enforcement practice and doctrinal positions.

It is demonstrated that the unified intersectoral institution of public financial control is characterized by a number of common monitoring concepts and preventive objectives, while the components of this intersectoral institution possess independent legal natures due to their classification within different branches of public law (financial, budgetary, tax, and administrative law). Furthermore, it is substantiated that financial monitoring in the area of AML/CFT is of a law enforcement and preventive-supervisory nature, while tax monitoring combines features of a control and "partnership" model of interaction between the tax authority and the taxpayer, and treasury monitoring represents a current (authorizing) method of internal financial control. The author proposes a classification and argues for the need for a doctrinal distinction between types of monitoring to avoid confusion between their legal regimes.

Keywords: public financial control, financial monitoring, combating money laundering, tax monitoring, tax control, treasury monitoring, budget monitoring, internal financial control, treasury support, intersectoral legal institution

Характерной чертой развития публичного финансового контроля в России является цифровизация контрольной деятельности вследствие замещения последующих форм контроля (ревизий и проверок) непрерывными процедурами мониторинга. Понятие «мониторинг» в действующем законодательстве не имеет единой дефиниции и находит определение в трех основных нормативных правовых актах. Понятие «финансовый мониторинг» используется в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (ПОД/ФТ)¹; налоговый мониторинг как форма налогового контроля регулируется Налоговым кодексом РФ²; бюджетный (казначейский) мониторинг применяется в системе казначейских платежей как метод внутреннего финансового контроля, закреплён ст. 242.13-1 Бюджетного кодекса РФ³.

Сложившийся подход законодателя породил ряд правоприменительных и доктринальных проблем. В науке публичного финансового права данные термины единого межотраслевого института нередко рассматриваются как однопорядковые разновидности единого явления. Это представляется неверным, поскольку все три составляющие различаются по субъектному составу, предмету, целям, методам и, что особенно важно, по отраслевой принадлежности. Публичный

¹ Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3418.

² Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

Раздел V.2 НК РФ введен Федеральным законом от 04.11.2014 № 348-ФЗ (СЗ РФ. 2014. № 45. Ст. 6147).

³ Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Статья 242.13-1 БК РФ введена Федеральным законом от 06.12.2021 № 390-ФЗ (СЗ РФ. 2021. № 50. Ст. 8555).



финансовый контроль не объединяет различные виды публичного контроля в финансовой сфере, а является самостоятельным видом контроля наравне с налоговым и валютным, поскольку рассмотрение контроля по предмету и целям демонстрирует их сущностные различия⁴.

Сравнительный анализ правового регулирования видов контроля в рамках функционирования межотраслевого института позволит показать, что за общим понятием скрываются три принципиально различных правовых режима. Новизна исследования состоит в комплексном сопоставлении финансового мониторинга (ПОД/ФТ), налогового мониторинга и казначейского мониторинга по единой системе критериев (субъекты, предмет, цели, методы, отраслевая природа), что ранее преимущественно осуществлялось применительно к каждому из видов отдельно.

В российской правовой доктрине публичный финансовый контроль традиционно рассматривается как деятельность уполномоченных публичных субъектов, направленная на проверку законности, обоснованности, эффективности и целевого характера формирования, распределения и использования публичных денежных фондов⁵. Основным признаком является публичный характер контроля, который осуществляется от имени государства или муниципального образования и основан на властных полномочиях, включая право на истребование информации, проведение проверок, вынесение обязательных для исполнения предписаний⁶.

Дискуссионным остается вопрос о месте финансового контроля в системе финансового права. В большинстве работ исследователи сходятся на том, что финансовый контроль является институтом общей части финансового права с учетом конкретизации ряда положений в нормах особенной части⁷. При этом ряд авторов, точку зрения которых следует поддержать, говорят о том, что публичный финансовый контроль представляет собой комплексный межотраслевой институт, регулируемый нормами публично-правовых отраслей права.

С нашей точки зрения представляется обоснованным рассматривать публичный финансовый контроль как межотраслевой (комплексный) правовой институт, основу которого образуют нормы финансового права, административного (в части административной ответственности и административного надзора) и налогового права. Именно межотраслевой характер института и порождает феномен «множественности мониторингов», а не отсутствие единого подхода законодателя, в котором одно и то же понятие используется для обозначения контрольных процедур, относящихся к различным подотраслям и институтам. В литературе справедливо подчеркивается, что мониторинг выступает формой реализации

⁴ Рябова Е. В. Публичный финансовый контроль: выявление сущности явления // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 2. С. 103—123.

⁵ Правовое регулирование финансового контроля: виды, формы и методы финансового контроля и надзора : учебник для магистратуры / Л. Л. Арзуманова, О. В. Болтинова, Е. Ю. Грачева [и др.] ; отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Норма, 2020.

⁶ Мурина Т. Н. Финансовый контроль в системе финансового права Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2012. № 1. С. 77—81.

⁷ Лагутин И. Б. Финансовый контроль как комплексный (смешанный) институт российского финансового права // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 3. С. 203—207.

финансового контроля наряду с ревизией, проверкой, обследованием, анализом и аудитом эффективности⁸.

Важной особенностью современного этапа является смещение акцента с последующего выявления нарушений на их предупреждение и предотвращение. Функция превентивности является объединяющим принципом трех рассматриваемых видов мониторинга.

Финансовый мониторинг в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма регулируется Федеральным законом от 07.08.2001 № 115-ФЗ. Его специфика предопределяется тем, что контролируемыми субъектами здесь выступают организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом (банки, профессиональные участники рынка ценных бумаг, страховые организации, нотариусы, адвокаты и др.), которые обязаны проводить внутренний контроль и представлять сведения в уполномоченный орган исполнительной власти — Федеральную службу по финансовому мониторингу⁹.

Таким образом, субъектный состав финансового мониторинга в сфере ПОД/ФТ носит двухуровневый характер: на первом уровне внутренний финансовый мониторинг осуществляют частноправовые и публично-правовые организации в рамках правил внутреннего контроля¹⁰; на втором Росфинмониторинг осуществляет контроль (надзор) за исполнением организациями законодательства о ПОД/ФТ, а также анализ полученной информации и принимает меры реагирования, включая направление материалов в правоохранительные органы¹¹.

Предметом финансового мониторинга в сфере ПОД/ФТ выступают операции с денежными средствами или иным имуществом, которое подлежит обязательному контролю, и операции, имеющие признаки легализации (отмывания) доходов или финансирования терроризма¹². Целью данного вида мониторинга является не обеспечение законности расходования публичных фондов (как в казначейском мониторинге), не проверка правильности исчисления налогов (как в налоговом мониторинге), а выявление и пресечение легализации преступных доходов и финансирования терроризма, т.е. цель носит правоохранительный и превентивно-надзорный характер.

Мониторинг в сфере ПОД/ФТ имеет такие специфические методы регулирования, как идентификация клиентов, выгодоприобретателей и бенефициарных

⁸ Ким Н. В. Финансовый мониторинг в России: ретроспектива и современность // Прогрессивная экономика. 2025. № 12. С. 74—86.

⁹ Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ. Ст. 7.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 27.01.2014 № 58 «Об утверждении положения о постановке на учет в федеральной службе по финансовому мониторингу организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальных предпринимателей, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы» // СЗ РФ. 2014. № 2. Ст. 4085.

¹¹ Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ. Ст. 9.1 ; Положение о представлении информации в Федеральную службу по финансовому мониторингу, утв. постановлением Правительства РФ от 19.03.2014 № 209 // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1629.

¹² Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ. Ст. 6.



владельцев; оценка рисков, связанная с клиентами и операциями; обязательный контроль (фиксация и направление сведений об операциях, подпадающих под установленные критерии); приостановление операций. Правовая природа реализации данных методов правового воздействия также неоднородна и связана в первую очередь с публично-правовым характером деятельности организаций по проведению внутреннего контроля¹³.

Следовательно, финансовый мониторинг в сфере ПОД/ФТ представляет собой самостоятельный вид финансово-контрольной деятельности правоохранительной и превентивно-надзорной направленности, субъектный состав которого включает главным образом негосударственные организации, а правовое регулирование осуществляется преимущественно нормами административного и финансового права с учетом нормативных требований Банка России для организаций финансового рынка. Налоговый мониторинг введен в российское законодательство с 01.01.2015 Федеральным законом от 04.11.2014 № 348-ФЗ, которым Налоговый кодекс РФ дополнен разделом «Налоговый контроль в форме налогового мониторинга»¹⁴. Фактически налоговый мониторинг — это форма налогового контроля, осуществляемая посредством организации дистанционного (электронного) взаимодействия налогового органа и организации.

Предметом налогового мониторинга являются правильность исчисления, полнота и своевременность уплаты (перечисления) налогов и сборов. Субъектами выступают, с одной стороны, налоговый орган (Федеральная налоговая служба), с другой — организация-налогоплательщик, отвечающая установленным стоимостным критериям (объем доходов, стоимость активов, сумма уплачиваемых налогов) и добровольно подавшая заявление о проведении мониторинга. Тем самым субъектный состав при осуществлении налогового мониторинга принципиально отличается от мониторинга при осуществлении ПОД/ФТ. В этих правоотношениях контролируемым субъектом является не любая организация, проводящая операции с денежными средствами, а крупный налогоплательщик, добровольно избравший данную форму взаимодействия.

Цель налогового мониторинга сформулирована законодателем как оптимизация налогового контроля и обеспечение правильности исчисления и уплаты налогов. При этом стоит отметить, что по своей правовой природе налоговый мониторинг существенно отличается от традиционных форм налогового контроля. При его проведении налоговый орган не вправе проводить камеральные и выездные налоговые проверки за соответствующий период (за установленными исключениями), а итоговым документом выступает мотивированное мнение налогового органа, с которым организация вправе не согласиться и которое она вправе обжаловать. Как обоснованно отмечается в литературе, мотивированное мнение обладает правовой природой ненормативного (индивидуального) акта и подлежит судебному обжалованию¹⁵.

¹³ Прошунин М. М. Финансовое право и финансовый мониторинг в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ в современной России // Финансовое право. 2023. № 11. С. 12—14.

¹⁴ Федеральный закон от 04.11.2014 № 348-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 45. Ст. 6147.

¹⁵ Лютова О. И. Мотивированное мнение налогового органа: правовая природа и возможности обжалования // Финансовое право. 2024. № 6. С. 19—21.

Данная особенность позволяет охарактеризовать налоговый мониторинг как форму контроля, при которой реализуется один из принципов правового государства ввиду сервисно-партнерской модели взаимодействия государства и бизнеса. Налоговый мониторинг следует рассматривать как досудебный способ защиты прав и законных интересов налогоплательщиков¹⁶. Доверительный характер модели выражается в том, что организация открывает налоговому органу онлайн-доступ к своим учетным системам и первичным документам в обмен на отказ от выездных и камеральных проверок и освобождение от ответственности при соблюдении мотивированного мнения, что позволяет говорить о реализации принципа правовой определенности налогообложения¹⁷.

Метод реализации налогового мониторинга предусматривает обеспечение режима удаленного доступа к учетным системам налогоплательщика, анализ данных в режиме реального времени, обмен информацией, формирование мотивированного мнения. Таким образом, налоговый мониторинг относится к институту налогового контроля (подотрасли налогового права) и является смежным с публичным финансовым контролем, поскольку имеет общий с ним объект (финансовые потоки) и общую превентивную функцию, но самостоятелен по предмету (налоги и сборы), субъектам (крупный налогоплательщик и налоговый орган) и методам.

Казначейский (бюджетный) мониторинг представляет собой новое явление в сфере публичного финансового контроля. Правовая основа данного субинститута заложена главами Бюджетного кодекса РФ о системе казначейских платежей, казначейском обслуживании и казначейском сопровождении, введенных в 2021 г.¹⁸, а также статьей 242.13-1 БК РФ, закрепляющей бюджетный мониторинг в системе казначейских платежей. В доктрине казначейское обслуживание, казначейское сопровождение и бюджетный (казначейский) мониторинг рассматриваются в совокупности как казначейский финансовый контроль, являющийся частью системы государственного и муниципального финансового контроля¹⁹.

Согласно закону, бюджетный мониторинг в системе казначейских платежей представляет собой деятельность Федерального казначейства по своевременному предупреждению и предотвращению финансовых нарушений участниками казначейского сопровождения. Субъектами казначейского мониторинга являются: контролирующий субъект (Федеральное казначейство (и его территориальные органы)), наделенный полномочиями по проведению казначейского мониторинга и применению мер реагирования; контролируемые субъекты — участники казначейского сопровождения, т.е. юридические и физические лица, которые

¹⁶ Цветкова Е. А. Налоговый мониторинг как способ досудебной защиты прав налогоплательщиков // *Налоги*. 2023. № 4. С. 36—38.

¹⁷ Тюкин А. С. Реализация принципа правовой определенности налогообложения через налоговый мониторинг // *Финансовое право*. 2025. № 8. С. 21—24.

¹⁸ Федеральный закон от 06.12.2021 № 390-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // *СЗ РФ*. 2021. № 50. Ст. 8555.

¹⁹ Лукашев А. И. Теоретические и прикладные аспекты казначейского финансового контроля // *Финансовый журнал*. 2025. № 3. С. 90—107.



получают средства из бюджета и открывают лицевые счета в органе Федерального казначейства.

Предметом казначейского мониторинга являются операции на лицевых счетах участников казначейского сопровождения, осуществляемые с предоставленными из бюджета целевыми средствами. При этом целью казначейского мониторинга выступают предупреждение и предотвращение финансовых нарушений (нецелевое использование, принятие обязательств сверх лимитов, образование неиспользованных остатков, недостижение результатов предоставления субсидий)²⁰. Метод казначейского мониторинга представляет собой проверку наличия оснований и признаков, включенных в классификатор признаков финансовых нарушений участников казначейского сопровождения, формируемый Федеральным казначейством, с последующим применением мер реагирования, например, отказа в осуществлении операции, приостановления операции, информирования заказчика²¹.

Принципиальная особенность казначейского мониторинга как части публичного финансового контроля заключается в его текущем (санкционирующем) характере. В отличие от финансового мониторинга ПОД/ФТ, встроенного в гражданский оборот, и от налогового мониторинга, основанного на добровольном партнерстве, казначейский мониторинг является методом внутреннего финансового контроля, при котором контрольная процедура предшествует платежу или сопровождает сам платеж, осуществляемый через казначейские счета. То есть путем осуществления казначейского мониторинга реализуется предварительный и текущий контроль, в то время как налоговый мониторинг сочетает черты текущего и последующего контроля (через мотивированное мнение), а финансовый мониторинг ПОД/ФТ реализует преимущественно последующий контроль (анализ и фиксацию уже совершенных операций с приостановлением подозрительных).

В литературе обоснованно подчеркивается, что казначейский мониторинг является уникальным инструментом, позволяющим не допустить совершения нарушения, тогда как государственный финансовый контроль в его традиционном виде (проверки, ревизии) является формой последующего контроля, и задача предупреждения нарушений ему не свойственна²².

Эволюция данного института продолжается: наряду с бюджетным (казначейским) мониторингом в системе казначейских платежей развивается контрольный мониторинг как оперативный, непрерывный механизм оценки эффективности

²⁰ Порядок формирования и ведения классификатора признаков финансовых нарушений участников казначейского сопровождения, утв. приказом Министерства финансов РФ от 23.06.2025 № 76н. Пункт 2.

²¹ Бюджетный кодекс РФ. Пункт 3 ст. 242.13-1 ; постановление Правительства РФ от 25.12.2021 № 2483 «Об утверждении Правил проведения бюджетного мониторинга и применения мер реагирования в целях недопущения финансовых нарушений участниками казначейского сопровождения» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202112290009> (дата обращения: 13.07.2026).

²² Денисова А. А. Перспективы развития государственного финансового контроля // Финансовое право. 2025. № 2. С. 34—37.

использования бюджетных средств, введенный в Бюджетный кодекс Федеральным законом от 28.11.2025 № 432-ФЗ²³.

Таким образом, казначейский мониторинг относится к институту внутреннего государственного финансового контроля (подотрасли бюджетного права) и по своей правовой природе является текущим санкционирующим методом контроля, обеспечивающим целевое и эффективное использование бюджетных средств.

Проведенный анализ позволяет сопоставить три вида мониторинга по единой системе критериев.

По отраслевой принадлежности финансовый мониторинг в сфере ПОД/ФТ регулируется преимущественно нормами административного и финансового права (с учетом ведущей регуляторной роли Банка России как мегарегулятора деятельности субъектов финансового рынка) и имеет правоохранительную природу; налоговый мониторинг относится к институту налогового контроля (подотрасли налогового права) и имеет фискально-сервисную природу, позволяющую оптимизировать взаимодействие налогоплательщика с органами исполнительной власти и повышающую доверие к государственному аппарату; казначейский мониторинг относится к институту внутреннего государственного финансового контроля (подотрасли бюджетного права) и имеет бюджетно-контрольную (санкционирующую) природу.

По субъектному составу различие наиболее существенно. В финансовом мониторинге ПОД/ФТ контролирующими (в части внутреннего контроля) выступают организации (уполномоченные к его осуществлению в силу закона), а надзорным органом является Росфинмониторинг; в налоговом мониторинге — налоговый орган и добровольно участвующий крупный налогоплательщик; в казначейском мониторинге — Федеральное казначейство и участники казначейского сопровождения, открывшие лицевые счета в органе Казначейства. Таким образом, субъекты трех видов мониторинга практически не пересекаются.

По предмету возникающих правоотношений финансовый мониторинг ПОД/ФТ обращен на операции по признакам легализации преступных доходов и финансирования терроризма; налоговый мониторинг направлен на правильность исчисления, полноту и своевременность уплаты налогов и сборов; казначейский мониторинг осуществляется в отношении операций с целевыми средствами, выделенными из бюджета на лицевых счетах участников казначейского сопровождения.

По целям правоотношений финансовый мониторинг ПОД/ФТ направлен на выявление и пресечение легализации (отмывания) доходов и финансирования терроризма (правоохранительная и превентивно-надзорная цель); налоговый мониторинг имеет целью оптимизацию налогового контроля и обеспечение уплаты налогов (фискальная цель, реализуемая через партнерскую модель); казначейский мониторинг — предупреждение и предотвращение финансовых нарушений при использовании бюджетных средств.

По методам реализации видов контрольной деятельности финансовый мониторинг ПОД/ФТ использует идентификацию, оценку рисков, обязательный контроль и приостановление операций; налоговый мониторинг реализуется через удаленный доступ к учетным системам, анализ данных в реальном времени и

²³ Андреев С. А. Контрольный мониторинг: инновация в государственном финансовом контроле // Финансовое право. 2026. № 4. С. 20—21.



формирование мотивированного мнения; казначейский мониторинг осуществляется через проверку признаков нарушений по классификатору и применение мер реагирования (отказ, приостановление, информирование). Несмотря на то что все три вида мониторинга опираются на цифровые технологии и риск-ориентированный подход, правовые формы реализации этих методов различны.

По временному режиму реализации казначейский мониторинг носит текущий (санкционирующий) характер, налоговый мониторинг сочетает текущий и последующий режимы, а финансовый мониторинг ПОД/ФТ осуществляется преимущественно как последующий с элементами приостановления операций. Это различие напрямую вытекает из отраслевой природы каждого вида.

По характеру участия контролируемого субъекта налоговый мониторинг основан на добровольности (заявление организации); казначейский мониторинг возникает из обязательности, вытекающей из получения бюджетных средств; финансовый мониторинг ПОД/ФТ осуществляется из обязательности, вытекающей из проведения операций с денежными средствами. Различие в основаниях участия предопределяет различия в гарантиях и порядке обжалования решений контролирующих субъектов.

Общими для всех трех видов являются, во-первых, единство родового понятия «мониторинг», обозначающего непрерывное наблюдение и анализ в режиме, близком к реальному времени; во-вторых, превентивная функция (смещение акцента с наказания за нарушение на его недопущение, особенно при реализации отношений в сфере налогового мониторинга); в-третьих, опора на цифровые информационные системы и риск-ориентированный подход. Однако эти общие черты не устраняют сущностных различий и не дают оснований для конструирования единого института мониторинга в публичном финансовом праве.

Проведенное исследование позволяет сформулировать ряд выводов.

Во-первых, в системе правового института публичного финансового контроля действительно функционируют три принципиально различных вида мониторинга, объединенных общим родовым понятием, но различающихся по правовой природе, что позволяет говорить о его комплексном и межотраслевом характере.

Во-вторых, финансовый мониторинг в сфере ПОД/ФТ представляет собой самостоятельный вид финансово-контрольной деятельности правоохранительной и превентивно-надзорной направленности; его субъектный состав включает специально уполномоченные организации, предмет образуют операции с признаками связи с легализацией доходов и финансированием терроризма, цель носит правоохранительный характер, а правовое регулирование осуществляется преимущественно нормами административного и финансового права (а также актами специального регулирования Банка России).

В-третьих, налоговый мониторинг является формой налогового контроля, смежного с публичным финансовым; его субъектами выступают налоговый орган и добровольно участвующий крупный налогоплательщик, предметом является правильность исчисления и уплаты налогов, а целью — оптимизация налогового контроля. При этом правовая природа сочетает черты контрольной и сервисно-партнерской модели с инструментом мотивированного мнения.

В-четвертых, казначейский мониторинг представляет собой метод внутреннего финансового контроля в системе казначейских платежей; его субъектами

являются Федеральное казначейство и участники казначейского сопровождения, предметом выступают операции с целевыми бюджетными средствами на лицевых счетах, цель — предупреждение и предотвращение финансовых нарушений, по временному режиму он носит текущий (санкционирующий) характер.

В-пятых, доктринальное размежевание указанных видов мониторинга необходимо для предотвращения смешения их правовых режимов, обеспечения корректного применения норм и обоснования направлений совершенствования законодательства. Поэтому представляется целесообразным закрепить в доктрине понятие «мониторинг в публичном финансовом контроле» как родовое понятие с обязательным указанием на видовую принадлежность (финансовый, налоговый, казначейский мониторинг) при его использовании в нормативных и правоприменительных актах.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андреев С. А. Контрольный мониторинг: инновация в государственном финансовом контроле // Финансовое право. — 2026. — № 4. — С. 20—21.
2. Денисова А. А. Перспективы развития государственного финансового контроля // Финансовое право. — 2025. — № 2. — С. 34—37.
3. Ким Н. В. Финансовый мониторинг в России: ретроспектива и современность // Прогрессивная экономика. — 2025. — № 12. — С. 74—86.
4. Лагутин И. Б. Финансовый контроль как комплексный (смешанный) институт российского финансового права // Актуальные проблемы российского права. — 2009. — № 3. — С. 203—207.
5. Лукашев А. И. Теоретические и прикладные аспекты казначейского финансового контроля // Финансовый журнал. — 2025. — № 3. — С. 90—107.
6. Лютова О. И. Мотивированное мнение налогового органа: правовая природа и возможности обжалования // Финансовое право. — 2024. — № 6. — С. 19—21.
7. Мурина Т. Н. Финансовый контроль в системе финансового права Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2012. — № 1. — С. 77—81.
8. Правовое регулирование финансового контроля: виды, формы и методы финансового контроля и надзора : учебник для магистратуры / Л. Л. Арзуманова, О. В. Болтинова, Е. Ю. Грачева [и др.] ; отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Норма, 2020. — 208 с.
9. Прошунин М. М. Финансовое право и финансовый мониторинг в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ в современной России // Финансовое право. — 2023. — № 11. — С. 12—14.
10. Рябова Е. В. Публичный финансовый контроль: выявление сущности явления // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2019. — № 2. — С. 103—123.
11. Тюкин А. С. Реализация принципа правовой определенности налогообложения через налоговый мониторинг // Финансовое право. — 2025. — № 8. — С. 21—24.
12. Цветкова Е. А. Налоговый мониторинг как способ досудебной защиты прав налогоплательщиков // Налоги. — 2023. — № 4. — С. 36—38.

Бюджетное право и процесс



**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



**Христина
Вячеславовна
ПЕШКОВА
(БЕЛОГОРЦЕВА),**

профессор кафедры
административно-правовых
и процессуальных дисциплин
Воронежского института
ФСИН России,
доктор юридических наук,
доцент
peshkova1@yandex.ru
394072, Россия, Воронеж,
ул. Иркутская, д. 1А

Модификация бюджетного права в условиях СВО: тенденции и перспективы

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению влияния проведения специальной военной операции (СВО) на развитие бюджетно-правовой теории, модификацию бюджетного законодательства РФ. Авторы обращаются к анализу содержания связанных с участием государства в военных действиях правовых и экономических категорий: «военная экономика», «военный бюджет», «военные расходы», «военные финансы», «чрезвычайные расходы государства» и т.д., указывая на их свойства причастности к концепциям современного бюджетного права. В работе обоснован вывод, что СВО выступает действенным фактором модификации бюджетной деятельности государства, меняя приоритеты в финансовом планировании и бюджетном процессе, формировании и использовании публичных и частных финансов. Внутригосударственные и международные процессы оказали влияние на бюджетное право, поставив его под влияние военных потребностей для обеспечения национальных интересов и защиты безопасности государства и населения.

Ключевые слова: бюджетно-правовое регулирование, бюджетное право, специальная военная операция, бюджет, военный бюджет, военные расходы государства

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.143.7.056-067

Roman V. TKACHENKO,

*Professor of the Department in Financial Law, Professor of the 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

Khristina V. PESHKOVA (BELOGORTSEVA),

*Professor of the Department of Administrative, Legal, and Procedural Disciplines of
Voronezh Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia,
Dr. Sci. (Law), Associate Professor*

peshkova1@yandex.ru

1A, ul. Irkutskaya, Voronezh, Russia, 394072

Modification of Budget Law in the Context of the Special Military Operation: Trends and Prospects

Abstract. *The article examines the impact of the special military operation (SMO) on the development of budgetary law theory and the modification of budgetary legislation in the Russian Federation. The authors analyze the content of legal and economic categories related to the state's participation in military operations, including "military economy", "military budget", "military expenses", "military finances", "extraordinary state expenses", and others, highlighting their relevance to modern budgetary law concepts. The paper concludes that the special military operation is an effective factor in modifying the state's budgetary activities, changing the priorities in financial planning and the budget process, as well as in the formation and use of public and private finances. Domestic and international processes have influenced budgetary law, placing it under the influence of military needs to ensure national interests and protect the security of the state and its population.*

Keywords: *budgetary and legal regulation, budgetary law, special military operation, budget, military budget, state military expenditures*

Введение

Проводимая Российской Федерацией уже на протяжении ряда лет специальная военная операция (СВО) оказала критическое влияние на все сферы жизнедеятельности государства и общества. Не является исключением и публичная финансовая деятельность, ее ключевое направление — бюджетная деятельность государства. Она также оказалась под воздействием военных событий, обуславливающих тенденции формирования и использования централизованных финансовых фондов, а с учетом этого — тенденции и перспективы бюджетно-правового (финансово-правового) регулирования. Новейшие процессы и кризисы затронули бюджетное право как базовый регулятор бюджетной деятельности государства.



Несомненно, все, что связано с экономикой и финансовой системой, в военный период приобретает особое значение, меняясь в ответ на возникающие обстоятельства, обновленные финансовые и организационные потребности государства и общества. Финансовое право (включая его подотрасли — бюджетное и налоговое право) представляет собой правовое измерение актуальной финансовой системы, относится к экономически ориентированным отраслям права, находится в постоянном развитии. Следуя общей тенденции, подвергаются модификации его правовые институты вслед за объективно обусловленными изменениями интересов общества и государства в свете военных операций.

Историко-правовая сторона влияния военных событий на концепции бюджетного права

Вопросы содержания и модификации финансово-правового регулирования, в том числе бюджетного права, в условиях Российского государства военного периода различных лет и в послевоенный период поднимались в научных работах в области бюджетного права, публичных финансов, имеющих к настоящему времени уже историческое значение¹. Как правило, в описываемых источниках данные вопросы также рассматривались в контексте сравнения российских традиций управления государственными финансами и бюджетом с зарубежными принципами². Актуальные вопросы воздействия условий ведения военных операций современности на финансы государства, его бюджетную систему все более активно поднимаются в научной литературе. Еще в 2008 г. вышла работа авторского коллектива во главе с Д. Д. Комягиным под названием «Военный бюджет России: историко-правовое исследование»³.

И уже в современный период актуальным предметом для размышлений выступают финансово-правовое обеспечение проведения Российской Федерацией специальной военной операции, формы бюджетной поддержки населения в условиях вовлеченности государства в ведение военных действий⁴. Ученые размышляют о действенности аккумулирования различных видов ресурсов на

¹ См.: *Боголепов Д. П.* Война и финансы. М., 1917. С. 5—30 ; *Дьяченко В. П.* Советские финансы в первой фазе развития социалистического государства. М., 1947. С. 20—140 ; *Зверев А. Г.* Государственный бюджет СССР на 1944 год. М., 1944. С. 7—11.

² См.: *Алексеев А. М.* Военные финансы капиталистических государств. М., 1952. С. 138 ; *Фарамазян Р. А.* Роль финансов в управлении военной экономикой капиталистических государств. М., 1978. С. 8—36.

³ См.: *Комягин Д. Д., Лебедев С. К., Лукоянов И. В., Ходяков М. В.* Военный бюджет России: историко-правовое исследование // Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. Т. 3. М., 2008. С. 379—499.

⁴ См.: *Шеншин В. М., Попков Д. В.* О некоторых вопросах предоставления льгот, налоговых вычетов для военнослужащих, мобилизованных — участников СВО, а также военных пенсионеров и ветеранов боевых действий // Право в Вооруженных силах. 2024. № 9. С. 50—51 ; *Швецов А. В., Швецова Н. К.* Отечественная экономика и финансы в период СВО // Вестник Марийского государственного университета. 2022. № 3. Т. 8. С. 349—355.

основополагающее всеобщее благо — защиту государства и населения: ресурсов человеческих и производственных, природных, оборонных и финансовых, в том числе бюджетных. Исследования бюджетной проблематики в свете военных событий разных лет неизменно несут на себе отпечаток того, что войну и финансы целесообразно рассматривать в системе «финансы, правительство и общественные интересы»⁵. Эти, своего рода слагаемые, неотъемлемые элементы государства и общества находятся во взаимозависимости, что отвечает концепции «прямых и обратных связей» в публичной финансовой деятельности и ее организационно-правовом проявлении, регуляторе — бюджетном праве, равно как и в иных подотраслях финансового права⁶.

Под влиянием военных событий в финансово-правовой и финансовой литературе получили широкое распространение понятия «военная экономика»⁷, «военная валюта»⁸, «военный бюджет», «военные расходы»⁹, «военные финансы государства»¹⁰. Формирование и модификация содержания данных понятий сопоставимы в финансово-правовой науке с сущностью централизованного финансового, бюджетного планирования, военных расходов государственного бюджета в рамках бюджетного процесса и финансирования оборонно-промышленного комплекса из бюджетных средств с опорой на инструментарий бюджетной деятельности государства. Отметим, что понятие «военная экономика» в контексте бюджетного права получило детальное обоснование в российской науке периода Великой Отечественной войны и в послевоенный период восстановления бюджета, тогда как ранее в основном просто констатировались военные расходы бюджета государства. Задумываются над его смыслом и современные специалисты, ученые, политики, на размышления которых повлияли события специальной военной операции последнего десятилетия¹¹.

⁵ Боголепов М. И. Финансы, правительство и общественные интересы. СПб., 1907. С. 209.

⁶ См.: Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2012. С. 185—186; Пешкова Х. В. Теоретико-правовые основы бюджетного устройства государства. М., 2019. С. 230; Ткаченко Р. В. Бюджетное регулирование в Российской Федерации. М., 2002. С. 124—163.

⁷ См.: Благих И. А., Протасов А. Ю. Мобилизационная и военная экономика: общая и особенное // Региональный экономический журнал. 2022. № 2. С. 42—53; Вознесенский Н. А. Избранные произведения. 1931—1947. М., 1979. С. 484—604; Никитин Ю. А., Чистов И. В., Зубов А. О. История развития военной экономики в России: от Киевской Руси до современности // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-razvitiya-voennoy-ekonomiki-v-rossii-ot-kievskoy-rusi-do-sovremennosti/viewer> (дата обращения: 21.04.2026).

⁸ См.: Алексеев А. М. Военная валюта. М., 1948. С. 6—56.

⁹ См.: Логинова И. В., Еремеев Н. А., Лагойский С. А. Особенности формирования военного бюджета РФ на современном этапе // Социально-экономические и гуманитарные исследования. 2016. № 10. С. 89—94.

¹⁰ См.: Алексеев А. М. Военные финансы капиталистических государств. С. 138; Рудичева Н. И. К вопросу о военных финансах как подотрасли финансового права // Журнал юридических исследований. 2020. № 2. С. 54—59.

¹¹ См.: Захарчук Е. А. Трансформация финансовой сферы регионов РФ в условиях нарастания внешних угроз // Наука Красноярья. 2020. Т. 9. № 3. С. 92—98.



В нашей работе мы проводим параллели с влиянием на Российское государство и бюджетно-правовое регулирование военных событий не только современной СВО, но и 1941—1945 гг., поскольку Великая Отечественная война как нельзя сильно сказалась на состоянии Российского государства в его уже достаточно высоком на тот период уровне развития, обусловив фундаментальную трансформацию государственной финансовой (бюджетной) политики, экономики, финансовой системы, публичной финансовой деятельности и всех иных сфер, включая духовно-нравственное, социокультурное состояние общества.

Обозначенные выше термины становятся все более актуальными в современный период в силу, повторим, влияния условий СВО на финансово-правовое регулирование. Рассмотрим отдельные составляющие понятийно-категориального аппарата подробнее с позиции модификации бюджетного права на современном этапе.

Концепция «военного бюджета» в бюджетном праве современности

Ведение Российской Федерацией специальной военной операции привело к тому, что некоторыми политиками и специалистами, а также научным сообществом и широкой общественностью бюджет государства стал восприниматься как военный бюджет¹². Это в общем виде объясняется нелинейно увеличиваемыми расходами федеральных бюджетных средств на проведение оборонных и, в силу необходимости, наступательных мероприятий.

Такой подход получил выражение в соответствующих нормативных положениях ежегодно принимаемых федеральных законов о федеральном бюджете на очередной финансовый год и двухгодичный финансовый период¹³. В современном бюджетном праве принимаются и иные акты как законодательного уровня, так и подзаконного, расширяющие арсенал действий бюджетно-правовых норм в пользу урегулирования бюджетной деятельности государства в условиях, по сути, военного времени¹⁴. Бюджетно-правовые нормы содержатся и в иных нормативных правовых актах, не являющихся источниками сугубо бюджетного права. Например: в Указе Президента РФ от 03.04.2023 № 232 (ред. от 20.03.2025) «О создании Государственного фонда поддержки участников специальной военной операции «Защитники Отечества»»¹⁵ закреплена норма о финансировании за счет бюджетных ассигнований деятельности специального Фонда (п. 2).

¹² См.: *Ильина В.* Медведев назвал военным бюджет-2026 // Российская газета. 16.09.2025 ; *Швецов А. В., Швецова Н. К.* Указ. соч. С. 350—353.

¹³ См., например: Федеральный закон от 28.11.2025 № 426-ФЗ «О федеральном бюджете на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов» // СЗ РФ. 2025. № 48 (ч. I—III). Ст. 7237.

¹⁴ См., например: указ губернатора Воронежской области от 12.12.2024 № 376-у «Об особенностях предоставления субсидий (грантов, грантов в форме субсидий) из бюджета Воронежской области гражданам Российской Федерации, принимающим (принимавшим) участие в специальной военной операции» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ СЗ РФ. 2023. № 15. Ст. 2660.

Таким образом, расширение состава норм бюджетного права в целях урегулирования вновь возникающих публичных вопросов военного времени в складывающихся исключительных условиях является перспективным направлением исключения пробелов в финансово-правовом регулировании в целом. Установленные законодательством гарантийные положения защиты прав и законных интересов населения, поддержки военных нужд из бюджетных средств развиваются подзаконными источниками бюджетного права России.

Вместе с тем с бюджетно-правовых позиций в том числе в их актуальном преломлении, надо понимать, что «военный бюджет» — термин, отнюдь не означающий, что у государства в условиях военной операции разрабатывается специальный, отдельный бюджет, нацеленный на организацию исключительно военных затрат, в дополнение к бюджету основному. Такой подход не соответствует основополагающим принципам бюджетного права как России, так и иных государств, сложившимся за длительный период устоям бюджетного устройства как универсальной характеристике государств в мировой практике¹⁶. Военный бюджет выступает частью общегосударственного бюджета, который, согласно правилам бюджетно-правового регулирования, подразумевает совокупное бюджетное планирование различных видов расходов публично-правового образования (социальных расходов, расходов на поддержку отраслей промышленности, сельского хозяйства и др.), а также его доходов и источников покрытия возникающего бюджетного дефицита. Согласно законодательству России, бюджет в публично-правовом аспекте является законом (правовым актом) сложносоставного содержания, и было бы бесперспективным лишать его этого качества даже в условиях влияния военно-политических событий.

В свою очередь приведенные доводы означают, что как таковой «военный бюджет» присущ государству любого периода, вне зависимости от остроты военных событий конкретного времени. Военный бюджет основан на планировании в бюджете государства имеющих общенациональное значение универсальных затрат на содержание армии, ее вооружение, продовольствие, обмундирование, определенный экономически и организационно оправданный уровень расходов бюджета на социальную поддержку военнослужащих и членов их семей в условиях поддержания обороноспособности государства и потенциально возможных военных событий. Вместе с этим в истории государства имеют место периоды, когда объем указанных бюджетных расходов нарастает в силу военной угрозы государства, угрозы безопасности общества и территориальной целостности государства, незыблемости его суверенитета.

Таким образом, проведение СВО является объективно обусловленным фактором усиления военного бюджета как составного элемента (части) федерального бюджета, катализатор необходимости наращивать потенциал регулирования бюджетным правом вопросов финансового обеспечения военных действий и защиты мирного населения.

При этом отметим, что по большей части «военный бюджет» является характеристикой общегосударственного бюджета (в бюджетном праве России — федерального) в силу возложения на него основного бремени финансирования

¹⁶ См.: Пешкова Х. В. Указ. соч. С. 39—51.



функции обороны, относящейся к разряду субстанциональных функций государства. Это отвечает сложившейся в бюджетном праве концепции разграничения различных видов расходов бюджета между бюджетами разных уровней бюджетной системы страны (Российской Федерации). На бюджет государства (федеральный бюджет в России) возлагается задача финансирования мероприятий, соответствующих общегосударственным задачам и функциям. При этом территориальные бюджеты бюджетной системы РФ не остаются в стороне от финансового обеспечения затрат в связи с проведением государством СВО¹⁷.

Как показывает анализ практики законотворчества Российской Федерации в части утверждения бюджета на очередной финансовый год и двухгодичный плановый период, российский «военный бюджет» за последние годы стал рекордным с позиции объема и направлений соответствующих затрат на нужды военного характера и связанные с ними цели, в том числе научные исследования по линии производства новейшего вооружения, социальную поддержку военнослужащих и членов их семей.

Военные расходы как чрезвычайные расходы бюджета в период СВО

Планируемые «военным бюджетом» военные расходы в науке бюджетного права относятся к категории чрезвычайных расходов бюджета. Чрезвычайные расходы военного периода понимаются как первоочередные, «самые необходимые расходы» государства в периоды военных операций¹⁸. Необходимыми расходами бюджета Российской Федерации в период СВО являются как прямые военные затраты, так и косвенные. К числу первых относятся расходы бюджета на проведение мероприятий, собственно, военной операции, ко вторым — расходы, например, на поддержку предприятий оборонно-промышленного комплекса и научно-технические исследования в данной сфере, расходы на госконтракты для оборонно-промышленного комплекса и др.

Помимо собственно военных расходов бюджета Российской Федерации приоритетными расходами бюджета в разрезе исполняемого федерального закона о бюджете являются: расходы на выплаты населению, оказавшемуся в сложной жизненной ситуации в связи с повреждением жилья, автотранспорта, причинением вреда здоровью; использование бюджетных средств для улучшения демографической ситуации (выплаты ежемесячных пособий в связи с рождением и воспитанием ребенка, индексируемый в условиях инфляции материнский капитал). Отдельного внимания заслуживают расходы, которые необходимо финансировать в связи с принятием универсальных мер поддержания благополучия населения:

¹⁷ См., например: постановление Правительства РФ от 16.11.2023 № 1931 (ред. от 29.12.2025) «Об оказании субъектами Российской Федерации на условиях софинансирования из федерального бюджета государственной социальной помощи на основании социального контракта в части, не определенной Федеральным законом “О государственной социальной помощи”» // СЗ РФ. 2023. № 47. Ст. 8441 ; 2026. № 1 (ч. II). Ст. 66.

¹⁸ См.: *Иловайский С. И.* Конспект лекций по финансовому праву, читанных в 1888—1889 академическом году в Императорском новороссийском университете. Одесса, 1889. С. 20.

расходы в связи с индексацией зарплат врачам, учителям, социальным работникам, иным «бюджетникам», индексацией страховых пенсий работающим и неработающим пенсионерам (раздел бюджета «Социальная политика»). Это соответствует задаче обязательного достижения национальных целей развития Российской Федерации, определенных Президентом РФ на период до 2030 года.

Таким образом, в бюджетной деятельности публично-правового образования существует ряд расходов, находящихся «вне конкуренции» — их необходимо финансировать для обеспечения социально-экономического развития государства и поддержания благополучия населения независимо от проведения специальной военной операции в конкретный период. Более того, объективные условия экономики, даже не во всех случаях связанные именно с военными событиями, определяют увеличение публичных затрат, финансируемых за счет бюджетных средств государства. Например, увеличение прожиточного минимума вследствие инфляции провоцирует необходимость индексации размеров пособий и социальных выплат. В свою очередь, последствия СВО обуславливают возникновение оснований, юридических фактов для выплаты пособий и социальных компенсаций (гибель военнослужащих как причина выплат членам их семей, страховые выплаты в связи с причинением вреда здоровью военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов и проч.).

В контексте концепций бюджетного права и влияния на их содержание СВО следует затронуть и такой значимый вопрос, как правило о возможном сокращении расходов бюджета. Среди военных расходов есть те, которые подлежат сокращению (секвестру), в том числе в порядке ст. 83 БК РФ, и те, которые не подлежат сокращению.

Вполне очевидно, что ведение военной операции в конкретный период является предопределяющим фактором для невозможности сокращения как прямых, так и косвенных военных расходов, тогда как в мирное время объем прямых военных расходов в бюджетах государств, как правило, сокращается. В условиях современной геополитики, реализуемой Российской Федерацией, сокращение бюджетных расходов на национальную оборону не является эквивалентным ослаблению обороноспособности страны. Согласно одному из основополагающих принципов бюджетного права (ст. 28, 34 БК РФ¹⁹) публичная власть должна стремиться к тому, чтобы расходовать бюджетные средства наиболее эффективно. Этому способствуют различные меры: усиление расходов на научно-техническую составляющую иных отраслей, помимо обороны (расходы на научные исследования, которые могут в будущем послужить основой для производства необходимых комплектующих вооружения, обучения и повышения квалификации военнослужащих); акцент на современные перспективные виды вооружения, имеющие относительно невысокую стоимость производства (беспилотные летательные аппараты и др.).

В бюджетном планировании сокращение расходов бюджета в связи с ведением военной операции не должно быть резким — затруднительно в одночасье перевести экономику с военных рельсов на мирные, да это и не нужно. Ведь

¹⁹ Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2025, с изм. от 31.03.2026) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823 ; 2025. № 48 (ч. III). Ст. 7243.



государство должно бюджетными ресурсами поддерживать обороноспособность и в мирное время. А усилия России снизить бюджетные расходы на оборону не означают, что зарубежные государства сделают то же самое, тем самым уровень безопасности России снизится и фактически будет поставлен в зависимость от функционирования бюджетной системы. В ключе начатых рассуждений добавим, что, по оценкам политиков, «публичные заявления российских властей по вопросам, связанным с обороной, — тоже часть спецоперации... «политический маневр, направленный на демонстрацию... что Россия готова двигаться к урегулированию конфликта с Украиной»²⁰.

Доходы бюджета как категория бюджетного права в контексте влияния СВО

Отдельного рассмотрения в контексте заявленной темы требуют публичные доходы бюджета, также являющиеся одной из основных категорий бюджетного права. Исторически известно, что в периоды проведения военных операций получили распространение доходы государства в виде добровольных пожертвований граждан и организаций, наряду с коммерческими (возмездными) источниками пополнения бюджета (роль которых всегда была и будет очевидна, о чем свидетельствуют исследования в области финансового права различных периодов — по тематике «доходов с государственного имущества»)²¹. В условиях современной российской специальной военной операции развитие получили добровольные пожертвования населения на продукты питания для военнослужащих, одежду, теплые вещи, отдельные виды снаряжения за пределами инвентаря бюджетного права. Иными словами, пожертвования в виде денежных средств, натуральные пожертвования — фактор финансовой поддержки СВО, находящийся вне фиксации соответствующих поступлений в бюджет в рамках официального финансового планирования. Добровольные пожертвования поступают и в Государственный фонд поддержки участников СВО «Защитники Отечества», наряду с бюджетными средствами (п. 2 Указа Президента РФ от 03.04.2023 № 232).

Помимо этого, в целях формирования доходной части бюджета уже на уровне финансового планирования в рамках бюджетного процесса наблюдается политика увеличения налогового бремени. Увеличение объема налоговых доходов бюджета в целях усиления финансового обеспечения СВО осуществляется за счет мер взаимосвязанной налоговой и бюджетной политики (повышение базовой ставки налога на добавленную стоимость, применение прогрессивной ставки по налогу на доходы физических лиц). Только такой подход в условиях СВО, по мнению

²⁰ См.: В российском бюджете пропишут готовность к миру // Информационное агентство «Ura.Ru». URL: <https://ura.news/articles/1036291628> (дата обращения: 21.04.2026).

²¹ См.: *Боженко С. Я.* Теоретико-правовые основы регулирования системы доходов государственных и местных бюджетов Российской Федерации. М., 2011. С. 5—67; *Иловайский С. И.* Указ. соч. С. 42, 46—51, 54; *Озеров И. Х.* Основы финансовой науки. Вып. 1. Учение об обыкновенных доходах. М., 1908. С. 77—152; *Пауль А. Г.* Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование). М., 2012. С. 3—105.

политиков, позволит «сохранить социальную составляющую бюджета». Так, по их оценке, применительно к бюджету 2026 г. и планового периода 2027 и 2028 гг. «социальную составляющую бюджета сохраняли всеми силами, но заплатить за это экономике придется усилением налоговой нагрузки»²².

Реализация принципа гласности (открытости) в бюджетном праве в условиях СВО

С позиции формирования и применения бюджетно-правовых норм о доходах и расходах бюджета в условиях СВО как никогда важен корректный подход к реализации принципа гласности (открытости, прозрачности) в публичной финансовой деятельности. Данный принцип является важнейшим принципом бюджетного права. Закрепленный в ст. 36 БК РФ принцип открытости бюджета никогда в полной мере не применялся, в нынешний же период оговорки в связи с массовым обращением информации о публичных финансах и целях их использования особенно значимы для защищенности населения и государства, его оборонных и финансовых интересов. За последние годы наблюдается резкое увеличение уровня «засекреченности» отдельных статей (направлений) расходов бюджета Российской Федерации.

В связи с этим научное сообщество, анализируя современную бюджетную деятельность Российской Федерации, помимо непосредственного толкования «открытых» и «информационно наполненных» положений действующего федерального закона о федеральном бюджете, как правило, обращается к оценкам характеристик бюджета политиками в средствах массовой информации. Так, по последним оценкам, на национальную оборону приходится свыше 32 % объема всех расходов федерального бюджета. В сложившейся ситуации очень важно обращаться именно к официальным оценкам, не допускать преувеличения так называемой желтой прессы в оценке ситуации с бюджетом и конфиденциальной информации о его использовании. Научные исследования в области финансового, бюджетного права должны быть нацелены на дальнейшее углубление, совершенствование бюджетно-правовых концепций и нормативных положений, поэтому должны быть достоверными и обоснованными.

Выводы

Специальная военная операция, в которую вовлечена Россия в настоящее время (как и вовлеченность государства в военные действия в различные исторические периоды), стала реальным фактором модификации всех направлений бюджетной деятельности государства, меняет приоритеты в финансовом планировании и бюджетном процессе, формировании и использовании и публичных, и част-

²² См.: Госбюджет-2026: сколько потратят на СВО, социалку, медицину и образование // URL: <https://news.ru/economics/gosbyudzhethet-2026-skolko-potratyat-na-svo-socialku-medicinu-i-obrazovanie> (дата обращения: 20.04.2026).



ных финансов, которые в силу вынужденных причин оказываются под влиянием целенаправленного публичного управления в кризисный период. Происходящие процессы, как внутри государства, так и на международной арене, неизбежно оказали влияние на бюджетное право, подстраивающееся под военные потребности для обеспечения национальных интересов и защиты безопасности государства и населения. При этом необходимо особо подчеркнуть следующее:

- 1) в Российской Федерации военный бюджет является неотъемлемой частью федерального бюджета, а отдельные его элементы (бюджетные ассигнования) могут содержаться в региональных (включая бюджеты федеральных территорий) и местных бюджетах; регулируется нормами бюджетного права;
- 2) в условиях СВО прямые военные расходы федерального бюджета (иных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации) нелинейно увеличиваются и, в отличие от других публичных затрат, не относящихся к первоочередным, попадают в категорию защищенных статей бюджета, не подлежащих сокращению, в том числе в порядке ст. 83 БК РФ;
- 3) рост бюджетных расходов на проведение СВО предопределяет консолидацию доходных источников бюджета, что в финансово-правовой материи преломляется в форме изменений, вносимых в отечественное налоговое законодательство, фиксирующих усиление налогового бремени, а также расширение налоговой базы по отдельным налогам;
- 4) защищенность расходных статей федерального бюджета, связанных с проведением СВО, в бюджетно-правовом аспекте также проявляется в расширении перечня засекреченных бюджетных расходов, что во многом снижает потенциал реализации принципа открытости бюджета (ст. 36 БК РФ).

Придерживаясь концепции «прямых и обратных связей» в обществе и государстве, считаем, что вышеуказанная неизбежная модификация бюджетного права в условиях СВО должна учитывать и взаимосвязывать многие разнонаправленные аспекты: развитие экономики, финансирование СВО, поддержку граждан социальными расходами бюджета.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеев А. М. Военная валюта. — М., 1948. — 104 с.
2. Алексеев А. М. Военные финансы капиталистических государств. — М., 1952. — 508 с.
3. Благих И. А., Протасов А. Ю. Мобилизационная и военная экономика: общая и особенное // Региональный экономический журнал. — 2022. — № 2. — С. 42—53.
4. Боголепов Д. П. Война и финансы. — М., 1917. — 31 с.
5. Боголепов М. И. Финансы, правительство и общественные интересы. — СПб., 1907. — 334 с.
6. Боженок С. Я. Теоретико-правовые основы регулирования системы доходов государственных и местных бюджетов Российской Федерации. — М., 2011. — 47 с.

7. Вознесенский Н. А. Избранные произведения. 1931—1947. — М., 1979. — 606 с.
8. Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. — М., 2012. — 294 с.
9. Дьяченко В. П. Советские финансы в первой фазе развития социалистического государства. — М., 1947. — 476 с.
10. Захарчук Е. А. Трансформация финансовой сферы регионов РФ в условиях нарастания внешних угроз // Наука Красноярья. — 2020. — Т. 9. — № 3. — С. 82—107.
11. Зверев А. Г. Государственный бюджет СССР на 1944 год. — М., 1944. — 36 с.
12. Иловайский С. И. Конспект лекций по финансовому праву, читанных в 1888—1889 академическом году в Императорском новороссийском университете. — Одесса, 1889. — 251 с.
13. Ильина В. Медведев назвал военным бюджет-2026 // Российская газета. — 16.09.2025.
14. Комягин Д. Д., Лебедев С. К., Лукоянов И. В., Ходяков М. В. Военный бюджет России: историко-правовое исследование // Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. — Т. 3. — М. : Центр публично-правовых исследований, 2008. — С. 379—499.
15. Логинова И. В., Еремеев Н. А., Лагойский С. А. Особенности формирования военного бюджета РФ на современном этапе // Социально-экономические и гуманитарные исследования. — 2016. — № 10. — С. 89—94.
16. Никитин Ю. А., Чистов И. В., Зубов А. О. История развития военной экономики в России: от Киевской Руси до современности // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-razvitiya-voennoy-ekonomiki-v-rossii-ot-kievskoy-rusi-do-sovremennosti/viewer> (дата обращения: 21.04.2026).
17. Озеров И. Х. Основы финансовой науки. — Вып. 1 : Учение об обыкновенных доходах. — М., 1908. — 503 с.
18. Пауль А. Г. Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование). — М., 2012. — 385 с.
19. Пешкова Х. В. Теоретико-правовые основы бюджетного устройства государства. — М., 2019. — 314 с.
20. Рудичева Н. И. К вопросу о военных финансах как подотрасли финансового права // Журнал юридических исследований. — 2020. — № 2. — С. 54—59.
21. Ткаченко Р. В. Бюджетное регулирование в Российской Федерации. — М., 2002. — 400 с.
22. Фарамазян Р. А. Роль финансов в управлении военной экономикой капиталистических государств. — М., 1978. — 99 с.
23. Швецов А. В., Швецова Н. К. Отечественная экономика и финансы в период СВО // Вестник Марийского государственного университета. — 2022. — № 3. — Т. 8. — С. 349—355.
24. Шеншин В. М., Попков Д. В. О некоторых вопросах предоставления льгот, налоговых вычетов для военнослужащих, мобилизованных — участников специальной военной операции, а также военных пенсионеров и ветеранов боевых действий // Право в Вооруженных силах. — 2024. — № 9. — С. 50—53.





**Юлия Константиновна
ЦАРЕГРАДСКАЯ,**

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



**Ирина Михайловна
ЖМУРКО,**

доцент кафедры
государственно-правовых
дисциплин Института
технологий управления
МИРЭА — Российского
технологического
университета,
кандидат юридических наук
m.irina.72@yandex.ru
119454, Россия, г. Москва
просп. Вернадского, д. 78

Долговые обязательства Российского государства: история и правовые последствия

Аннотация. В настоящее время исследование правовых оснований государственных финансовых долговых обязательств, возникающих в рамках осуществления государственного заимствования в историческом аспекте, представляется особенно актуальным, поскольку возникают вопросы относительно погашения государственного долга России, возникшего в разные исторические периоды. В частности, возникла проблема с требованиями американского инвестиционного фонда к Российской Федерации о взыскании задолженности по облигациям Российской империи. В связи с этим возникает ряд вопросов правового характера относительно подобных отношений и оформления правопреемства.

Авторы приходят к выводам о необходимости совершенствования правового режима финансовых долговых обязательств с учетом особенностей национального законодательства, условий выпуска облигаций, определения общих объемов займа и лимита расходной части, связанной с выплатами причитающихся сумм по долговым обязательствам.

Ключевые слова: государственные долговые обязательства, государственные займы, внешний долг, внутренний долг, облигации, ценные бумаги, Российская империя

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.143.7.068-076

Iuliia K. TSAREGRADSKAYA,

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

Irina M. ZHMURKO,

Associate Professor, Department of State and Legal Disciplines, Institute of Management Technologies, MIREA — Russian Technological University, Cand. Sci. (Law)
m.irina.72@yandex.ru
78, prosp. Vernadsky, Moscow, Russia, 119454

Debt Obligations of the Russian State: History and Legal Consequences

Abstract. Currently, the study of the legal basis for public financial debt obligations arising from public borrowing in a historical context appears particularly relevant, given the emerging issues surrounding the repayment of

Russia's public debt incurred during various historical periods. Specifically, a problem has arisen with the claims of an American investment fund against the Russian Federation for the collection of debt on Russian Imperial bonds. This raises a number of legal questions regarding such relationships and the formalization of legal succession.

The authors come to the conclusion that it is necessary to improve the legal regime of financial debt obligations, taking into account the specifics of national legislation, the conditions for issuing bonds, determining the total volume of loans and the limit on the expenditure part associated with the payment of amounts due on debt obligations.

Keywords: *government debt obligations, government loans, external debt, internal debt, bonds, securities, Russian Empire*

Терминология «государственные долговые обязательства», «финансовые обязательства долгового типа» используется в правовой доктрине, правоприменительной практике и применяется в основном к ценным бумагам, выпущенным в рамках облигационного займа. Интерес к названному понятийному аппарату проявляется учеными как в области права, так и в сфере развития и трансформации экономических отношений.

Законодательное определение понятия «государственный долг» в Бюджетном кодексе РФ раскрывается через призму обязательств, возникающих из государственных или муниципальных заимствований. Тем самым термин «долг» охватывает финансовые отношения, в которых органы государственной власти выступают заемщиками от имени публично-правового образования. В научных работах¹ к основному содержанию государственного долга относят передачу денежных средств от инвесторов в распоряжение государства. Е. В. Покачалова² в содержание правовой дефиниции «государственный долг» включает также задолженность прошлых лет.

В разные исторические периоды тема государственных долгов Российского государства была основополагающей в части отношений с европейскими странами, особенно в последующие десятилетия после возникновения долговых обязательств. Период государственных долговых обязательств Российской империи длился с конца XVIII в. и до 1917 г. В результате образовались так называемые царские долги в рамках внутренних и внешних заимствований, размещавшихся на европейских рынках ценных бумаг (Англия, Франция, Германия, США³, Бельгия и др.).

¹ Бескова И. А. Управление государственным внутренним долгом в Российской Федерации : дис. ... канд. экон. наук. М., 2002. С. 14 ; Орлова Н. В. Государственный внутренний долг как инструмент макроэкономической политики : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Саратов, 2004. С. 7.

² Покачалова Е. В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 531, 544.

³ Фуреев В. К. Советско-американские отношения. 1917—1939. М., 1964. С. 246—248.



Свою актуальность указанная тема сохраняет и в современный период, о чем свидетельствует информация⁴ о стремлении правообладателей (преемников) российских ценных бумаг возобновить судебные процессы и поднять вопросы взыскания всех причитающихся денежных сумм. Ярким примером в настоящее время является поведение Noble Capital RSD — американского инвестиционного фонда, который обратился летом 2025 г. с иском в судебный орган США к Российской Федерации, Министерству финансов РФ, Центральному банку РФ и Фонду национального благосостояния о взыскании задолженности 225 млрд долл. по облигациям Российской империи, с купоном 5,5 %, выпущенных в конце XIX — начале XX в. В связи с этим возникает ряд вопросов относительно характера подобных отношений, оформления правопреемства и др. Наличие реальных долгов и юрисдикции, последствия нарушения прав собственности и прочие вопросы предстоит выяснить как юристам, так и финансистам.

Исследование закономерностей возникновения и развития задолженности по внешним ценным бумагам, их исторических этапов и системы управления государственными долгами тех периодов позволит определить правомочность, правовую природу долговых обязательств и дальнейшие перспективы взыскания спорных сумм.

В период императорской России не все правители прибегали к внешним займам, поэтому целесообразно проанализировать те исторические периоды, где указанный институт был наиболее востребован и реально использовался как финансово-правовой инструмент. Вопросы царских долгов имели особое значение для советско-французских, американских отношений и др. В свою очередь, Российское государство прибегло к государственному кредиту по причине роста расходов для ликвидации военных последствий (в частности, в период русско-турецкой войны 1769—1773 гг.).

Государственные ценные бумаги в форме облигационного внешнего займа России появились в 1769 г. при Екатерине II и нашли свое применение лишь на голландском рынке через соответствующих посредников (банкиров), так как отсутствовала связь с зарубежными рынками и не было доверия иностранных инвесторов к российскому эмитенту, который не обладал еще достаточной репутацией для подобных отношений⁵. За время правления Екатерины II были приняты первые успешные попытки внешнего займа, часть денежных средств от новых займов использовалась для погашения старой задолженности, было осуществлено около 20 займов. Система управления долговыми обязательствами в указанный период предусматривала реструктуризацию как наиболее оптимальный метод обслуживания внешних долгов, которые полностью были погашены ближе к 1891 г.

Таким образом, институт внешних займов зародился, развивался и активно использовался органами государственной власти в рамках осуществления финансовой деятельности с учетом развития международных экономических отношений. Следует отметить, что историю внешних заимствований в науке условно

⁴ И все то золото: почему претензии о «царских» долгах безосновательны // Юридический мир. 2026. № 3. С. 9—11.

⁵ Мигулин П. П. Русский государственный кредит. Харьков, 1899. Т. 1. С. 1, 27—31.

разделяют на несколько этапов⁶: вторая половина XVIII в. — 1917 г. (первый этап); с 1917 по 1991 г. (второй этап); с 1991 г. по настоящее время (третий этап).

Правовые основы внешних заимствований составляли преимущественно императорские указы, которые содержали информацию об основных правилах выпуска займа, сроках, суммах, доходности и гарантиях. Исполнение указанных документов возлагалось на специальные субъекты — Комитет уполномоченных для произведения денежных негоциаций в иностранных землях. Основными функциями Комитета были переписка, прием заявлений, контроль за ходом дел по внешним займам и ведение иных дел. Впоследствии данный орган подлежал неоднократным преобразованиям в зависимости от системы управления внешними долгами, задач, стоящих перед эмитентом, и конкретного плана погашения долговых обязательств. Важным моментом в названной системе стало учреждение Государственной долговой книги при созданной Комиссии погашения долгов, которая существует и в настоящее время, занимаясь обслуживанием и осуществлением управления государственным долгом современного государства.

Политика привлечения иностранных инвесторов (внешнее заимствование) была неизменна до 1820 г., что привело к хроническому дефициту государственного бюджета, а единственным источником покрытия долга могли стать только заимствования в форме выпуска облигаций. Долг на 1809 г. составил 366 600 274 руб.⁷, к 1820 г. он вырос до 776 240 954 руб., возникла необходимость выпуска еще дополнительных займов 1820 и 1822 гг., что стало особенностью привлечения Российским государством кредита в начале XIX в. В период с 1823 по 1843 г. сбалансированность государственного бюджета, доходов и расходов находилась в ведении Министерства финансов и относилась к компетенции царя. С 1847 по 1849 г. использование внешних займов было направлено на развитие транспортной инфраструктуры, в частности на строительство железных дорог, и на иные производительные цели. В 1880-х гг. основными кредиторами Российского государства были Англия и Франция — 80 % всего внешнего долга приходилось на обязательства перед этими странами. Динамика роста внешнего долга, начиная с 1890-х гг., связана с бюджетным дефицитом, экономической ситуацией, военными действиями, что побудило органы государственной власти России прибегнуть к иным методам управления долгом и тем самым усилить привлекательность российских займов с помощью конверсии ценных бумаг, внутренних займов и иных форм заимствования.

Привлечение внешних займов являлось не единственным источником для пополнения бюджета и ликвидации его дефицита. Идея возникновения и формирования государственных заимствований на внутреннем рынке зародилась при Александре I. Правовой основой в этом вопросе послужил разработанный М. М. Сперанским План финансов. В сфере управления государственным долгом основным документом стал Манифест от 02.02.1810, в рамках которого были

⁶ Цареградская Ю. К. Исторический опыт управления государственным внешним долгом дореволюционной России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 4 (4). С. 144.

⁷ Боголепов М. И. Государственный бюджет и государственные долги России. СПб., 1908. С. 70—73.



введены в обращение облигационные займы, проведена реформа в области государственного бюджета, финансовых обязательств государства, закреплены основные положения выпуска государственных облигаций⁸.

История внутренних государственных заимствований практически совпадает с этапами развития внешних займов, начинается с конца XVIII в. Количество внешних ценных бумаг по состоянию на 1908 г. составило 54 %, что превышало внутренние займы⁹.

В начале XX в. Российское государство в рамках осуществления финансовой деятельности использовало денежные средства, привлеченные как по внешним, так и по внутренним займам. Согласно Русско-японской финансовой конвенции от 04.09.1916, Россия получила заем на 70 млн иен в обмен на российские казначейские обязательства сроком на один год под 6 % годовых. В декабре 1916 г. правительство Российской империи разместило в США срочные государственные облигации на сумму 25 млн долл. через National City Bank of New York со сроком погашения 5 лет и купонным доходом 5,5 %, с выплатой в долларах США с «золотой оговоркой». К 1917 г. внешние долги России составили 12,5 млрд руб.¹⁰ Денежных средств, привлеченных за счет внутренних займов, было недостаточно для урегулирования спорных моментов, и Всероссийским центральным исполнительным комитетом с декабря 1917 г. в одностороннем порядке все иностранные займы были аннулированы¹¹.

Использование данного метода управления государственным долгом России было воспринято негативно странами-кредиторами. Вопросы царских долгов были предметом обсуждения на международных экономических конференциях, а также в рамках двухсторонних переговоров с Францией, Англией, США, но в период с 1922 по 1934 г. соглашений достигнуто так не было.

В последующие периоды применялись иные попытки погашения царских долгов, полного и окончательного урегулирования всех взаимных финансовых вопросов, частичных компенсационных выплат, подписания отказа от претензий и об отсутствии имущественных требований¹². По условиям Меморандума между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской

⁸ Таранков В. И. Ценные бумаги государства Российского. Тольятти, 1992. С. 34—37.

⁹ Иванченко О. И. Внешний долг России: проблемы и перспективы выплаты : дис. ... канд. экон. наук. М., 2002. С. 22.

¹⁰ Косенкова К. В. Совершенствование системы управления внешним государственным долгом Российской Федерации : дис. ... канд. экон. наук. Краснодар, 2011. С. 30—31.

¹¹ Декрет ВЦИК от 21.01.1918 «Об аннулировании государственных займов» // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 27. Ст. 353.

¹² См.: Соглашение между Правительством СССР и Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии об урегулировании взаимных финансовых и имущественных претензий, возникших до 1939 г. // Собрание постановлений Правительства СССР. 1968. № 4. Ст. 22 ; постановление Правительства РФ от 26.05.1997 № 622 «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики об окончательном урегулировании взаимных финансовых и имущественных требований, возникших до 9 мая 1945 года» // СЗ РФ. 1997. № 22. Ст. 2611.

Республики об окончательном урегулировании взаимных финансовых и имущественных требований, возникших до 9 мая 1945 года (ратифицирован Национальным собранием Французской Республики в 1997 г.), Россия исполнила имеющиеся долговые обязательства, произвела все предусмотренные договоренностями компенсационные выплаты¹³.

С учетом изложенных фактов французская судебная система отказывала в удовлетворении исковых требований французским собственникам облигаций. В июле 2001 г. аналогичный путь выбрал Страсбургский суд после рассмотрения иска Ассоциации французских держателей русского долга (AFPER) к России и отказал в иске «из-за неприемлемых формулировок». Возможно, что в спорных моментах и в сложившихся обстоятельствах каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований или возражений, — таков процессуальный характер отношений сторон в рамках судебных разбирательств. Однако важны и иные процедурные моменты в случае возникновения коллизии юрисдикций, конфликта между механизмами разрешения споров и правилами исполнения обязательств в рамках международных экономических отношений (по причине финансово-правовых рисков, запретов, ограничений доступа к депозитам и иным активам).

Анализируя практику погашения государственных долговых обязательств, следует отметить, что конверсия как изменение условий государственных займов была востребованным методом. В истории конверсии были два основных вида: изменение объекта займа: процентов или капитальной суммы долга; изменение срока и иных условий займа. Долги перед иностранными кредиторами по облигациям также подлежали реструктуризации¹⁴. При этом отмечается немаловажная роль управления государственным долгом с помощью иных методов — рефинансирования, консолидации, унификации.

Применение названных методов управления долгом приводит к коллизии между общими конституционными положениями и специальным законодательством, а в силу неравенства субъектов (эмитента и инвесторов) защита от изменений условий и прекращения обязательств не могла быть гарантирована, что повлекло и продолжает влечь судебные разбирательства о взыскании спорных

¹³ Хейфец Б. А. Внешние займы и долги царской России: история и современная ситуация // Россия и современный мир. 2002. № 1 (34). С. 107 ; Осипов Е. А. К вопросу о долгах царской России. Советско-французская конференция 1926—1927 годов по материалам архива МИД Франции // Новая и новейшая история. 2022. № 5. С. 131—141.

¹⁴ Указ Президента РФ от 22.06.2022 № 394 «О временном порядке исполнения перед резидентами и иностранными кредиторами государственных долговых обязательств Российской Федерации, выраженных в государственных ценных бумагах, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте» (утратил силу) // СЗ РФ. 2022. № 26. Ст. 4461 ; Указ Президента РФ от 09.08.2024 № 680 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 9 сентября 2023 г. № 665 “О временном порядке исполнения перед резидентами и иностранными кредиторами государственных долговых обязательств Российской Федерации, выраженных в государственных ценных бумагах, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, и иных обязательств по иностранным ценным бумагам”» // СЗ РФ. 2024. № 33 (ч. II). Ст. 5155.



сумм, в том числе и по внутренним займам более поздних периодов. Ярким примером судебных разбирательств можно назвать споры о взыскании денежных сумм по облигациям внутреннего выигрышного займа 1982 г., который Российская Федерация приняла как долговые обязательства финансового типа в порядке универсального правопреемства. Однако выплаты по облигациям не осуществлены в настоящее время по ряду причин, а рассмотрение всех возможных способов погашения долга приостановлено до 01.01.2027¹⁵.

Держатели вышеуказанных облигаций не получили поддержки в национальных судах, обратились в международный — Европейский суд по правам человека, который в своих судебных актах констатировал нарушение прав займодавцев и определил компенсационные выплаты. Исполнение актов ЕСПЧ вызывает сложности при юридической оценке, так как они одновременно принадлежат двум правовым системам: нормам международного и национального права, исполнение которых, в свою очередь, осуществляется в рамках деятельности компетентных органов с помощью национального механизма реализации. За органами государственной власти остается выбор мер с целью исполнения обязательств согласно Конвенции о защите прав человека и основных свобод по исполнению постановлений вышеназванных судов.

Считаем рациональным анализировать акты международных судов по принципу максимального соотношения их доводов с национальными конституционными положениями, в том числе в сфере финансов. Согласно положениям Конституции РФ, где закреплены ее приоритет над международным правом на территории страны и верховенство российского права, возникают основания полагать, что исполнимость судебных актов указанного суда не является бесспорной и свободной от критики. Вопрос соотношения национального законодательства и международного права и действия норм права, закрепленных в ст. 4 БК РФ о применении правил международного договора, представляется особенно важным в бюджетно-правовых отношениях. Выплаты из средств федерального бюджета должны производиться при соблюдении установленных принципов, процедур, с учетом требований иммунитета бюджета при соблюдении безусловного исполнения обязательств.

Все долги, которые не были погашены, частично исполнены либо приостановлены, отражались в соответствующей долговой книге, следовательно, не должны подлежать перерегистрации. Формирование правового режима как внешних, так и внутренних долгов и обязательств по ним охватывалось правовыми актами во взаимосвязи с ранее принятыми директивами и распоряжениями. Такой метод управления государственным долгом соответствует порядку и сложившимся правилам отечественного законодательства с учетом принятых международных стандартов, подписанных соглашений и договоренностей.

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 22.12.2016 № 1437 «О приостановлении действия постановления Правительства Российской Федерации от 29.01.2000 № 82 «Об утверждении положения о переводе государственных ценных бумаг СССР и сертификатов сберегательного банка СССР в целевые долговые обязательства РФ»» (ред. от 30.11.2023) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420387116> (дата обращения: 20.04.2026).

Действующее законодательство закрепляет разновидность обязательств, в том числе финансовые обязательства долгового типа (ст. 98 БК РФ, ст. 269 НК РФ). При этом указанный перечень является открытым и предполагает возникновение иных долговых обязательств в зависимости от цели займа, которые следует отличать от сроков погашения ценных бумаг, условий выпуска, правового режима, наличия в Государственной долговой книге записи, которая ведется в разрезе внутреннего и внешнего долга.

Правовое регулирование целевых долговых обязательств характеризуется комплексным подходом, наличием публично-правовых норм, норм частного права, а многообразие государственных долговых обязательств в доктрине формирует определенную модель правоотношений и специальный правовой режим. Особое значение указанный режим приобретает в связи с формированием сбалансированного государственного бюджета, и законодательное закрепление наиболее значимых признаков государственных финансовых обязательств позволит избежать нарушений принципа безусловного исполнения долговых обязательств и придать государственным займам статус финансово-правового инструмента регулирования экономики.

Современная обстановка в стране (геополитическая ситуация, экономические трудности, санкционное давление западных стран) ставит ряд задач перед учеными и практиками, и приоритетной задачей является разработка соответствующих государственных программ внутренних и внешних заимствований с определением не только объемов займа, но и лимитов расходной части, связанных с погашениями долговых обязательств по облигациям при наличии соответствующих финансово-правовых оснований.

С учетом изложенного, отмеченных проблем и в целях исключения неограниченного усмотрения со стороны эмитентов следует принять комплекс мер, направленных на закрепление четких механизмов привлечения к ответственности во избежание нарушения прав кредиторов на финансовом рынке государственных ценных бумаг, разработать новую политику и внести коррективы в систему управления долгами. Следует иметь в виду, что при наличии определенных факторов в долговых отношениях между странами в ретроспективном аспекте могут решающую роль играть политические факторы, поэтому необходимо прописывать правовые механизмы регулирования долговых отношений с учетом их долгосрочного характера и политического контекста, поскольку финансовое право называют политически «напряженной» отраслью российского права¹⁶.

¹⁶ См.: Карасева М. В. Финансовое право — политически «напряженная» отрасль права // Государство и право. 2001. № 8. С. 60 ; Цареградская Ю. К. Финансовое право — предметно-политически «напряженная» отрасль в системе российского права // Право и государство. 2005. № 5. С. 75—78.



БИБЛИОГРАФИЯ

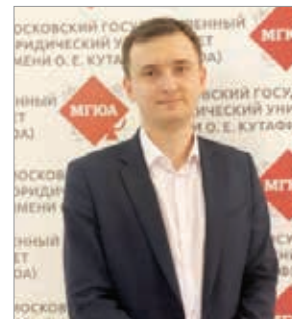
1. *Бескова И. А.* Управление государственным внутренним долгом в Российской Федерации : дис. ... канд. экон. наук. — М., 2002. — 194 с.
2. *Боголепов М. И.* Государственный бюджет и государственные долги России. — СПб., 1908. — 570 с.
3. *Иванченко О. И.* Внешний долг России: проблемы и перспективы выплаты : дис. ... канд. экон. наук. — М., 2002. — 172 с.
4. *Карасева М. В.* Финансовое право — политически «напряженная» отрасль права // Государство и право. — 2001. — № 8. — С. 60—65.
5. *Косенкова К. В.* Совершенствование системы управления внешним государственным долгом Российской Федерации : дис. ... канд. экон. наук. — Краснодар, 2011. — 225 с.
6. *Мигулин П. П.* Русский государственный кредит (1769—1906). — Харьков, 1899. — Т. 1. — 606 с.
7. *Орлова Н. В.* Государственный внутренний долг как инструмент макроэкономической политики : автореф. дис. ... канд. экон. наук. — Саратов, 2004. — 17 с.
8. *Осипов Е. А.* К вопросу о долгах царской России. Советско-французская конференция 1926—1927 годов по материалам архива МИД Франции // Новая и новейшая история. — 2022. — № 5. — С. 131—141.
9. *Покачалова Е. В.* Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2007. — 602 с.
10. *Таранков В. И.* Ценные бумаги государства Российского. — Москва ; Тольятти : Автовазбанк, 1992. — 648 с.
11. *Фураев В. К.* Советско-американские отношения. 1917—1939. — М. : Мысль, 1964. — 319 с.
12. *Хейфец Б. А.* Внешние займы и долги царской России: история и современная ситуация // Россия и современный мир. — 2002. — № 1 (34). — С. 85—107.
13. *Цареградская Ю. К.* Исторический опыт управления государственным внешним долгом дореволюционной России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2014. — № 4 (4). — С. 143—146.
14. *Цареградская Ю. К.* Финансовое право — предметно-политически «напряженная» отрасль в системе российского права // Право и государство. — 2005. — № 5. — С. 75—78.

Налоговое право

Технологический сбор в системе обязательных платежей¹

Аннотация. Настоящая статья посвящена анализу технологического сбора как нового обязательного фискального платежа. Автор исследует его правовую природу, место в системе обязательных платежей и особенности юридического состава. Особое внимание уделяется квалификации технологического сбора как фискального неналогового платежа, а также связанным с этим последствиям. Делается вывод, что выбранная законодателем неналоговая форма позволяет обеспечить целевое направление поступлений, но одновременно несет в себе существенные риски для его плательщиков, связанные со снижением уровня правовых гарантий. Отдельно рассматриваются проблемы возможного двойного обложения, сходства технологического сбора с косвенными налогами и утилизационным сбором, а также опасность формирования параллельной системы обязательных платежей за пределами налогового законодательства. Автор приходит к выводу о контрпродуктивности дальнейшего расширения практики отраслевых фискальных сборов без полноценной кодификации и оценки совокупной нагрузки на плательщиков.

Ключевые слова: технологический сбор, сбор, фискальные сборы, налоги, налоговая система, обязательные платежи, электронная компонентная база, электронные модули, электронная продукция



**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

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.143.7.077-086

¹ Статья подготовлена в рамках выполнения работ по государственному заданию на тему «Развитие правовой системы в условиях обеспечения технологического лидерства Российской Федерации: национальные приоритеты и международные вызовы (FSMW-2026-0005)». Регистрационный номер: 126022017763-1.

Alexander A. SITNIK,

Professor of the Department in 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

The Technological Levy within the System of Mandatory Payments

Abstract. *This article analyzes the technological levy as a new form of mandatory fiscal payment. The author examines its legal nature, its position within the system of mandatory payments, and the specific features of its legal composition. Particular attention is devoted to classifying the technological levy as a non-tax fiscal payment, as well as to the consequences associated with this classification. The author concludes that the non-tax form chosen by the legislature facilitates the earmarking of revenue for specific purposes; however, it simultaneously poses significant risks to payers by diminishing the level of legal safeguards available to them. The article also separately addresses issues concerning potential double taxation, the similarities between the technological levy and indirect taxes — specifically the recycling levy — and the danger of establishing a parallel system of mandatory payments operating outside the framework of tax legislation. The author concludes that the continued expansion of sector-specific fiscal levies is counterproductive in the absence of comprehensive codification and a thorough assessment of the aggregate fiscal burden placed upon payers.*

Keywords: *technological levy, levy, fiscal levies, taxes, tax system, mandatory payments, electronic component base, electronic modules, electronic products*

С 01.12.2026 в Российской Федерации начнет взиматься новый обязательный платеж — технологический сбор. Как следует из публикаций в средствах массовой информации, в Министерстве промышленности и торговли РФ, выступившем инициатором введения данного платежа, технологический сбор рассматривается как «ключевой элемент для стимулирования глубокой локализации производства внутри страны»², его целью является «финансирование развития собственной электронной и радиоэлектронной промышленности с учетом нехватки в бюджете средств на такие цели»³. Одновременно с этим признается, что введение рассматриваемого сбора неизбежно приведет к росту цен на готовую продукцию, облагаемую данным платежом. При этом оценки того, насколько технологический

² В Минпромторге рассказали о планах по введению технологического сбора // URL: <https://ria.ru/20251110/minpromtorg--2053967265.html> (дата обращения: 01.05.2026).

³ Путин утвердил введение технологического сбора // URL: <https://lenta.ru/news/2025/11/28/plachu-za-tekhno/> (дата обращения: 01.05.2026).

сбор повлияет на цены электронных товаров, разнятся. По мнению министра промышленности и торговли РФ, рост цен не должен превысить 1 %⁴. В то же время независимые аналитики прогнозируют рост цен в диапазоне 4—6 %⁵, а применительно к отдельным товарам — до 15 %⁶. С учетом надежд, возлагаемых на данный платеж в деле обеспечения технологического лидерства России, а также его значимости для населения как фактора увеличения цен на электронные товары, представляется необходимым более внимательно взглянуть на особенности правового регулирования установления и взимания технологического сбора.

Технологический сбор будет взиматься на территории Российской Федерации на основании положений Федерального закона от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»⁷ (далее — Закон № 488-ФЗ). Нормы, закрепляющие определение технологического сбора, основные элементы юридического состава и иные положения, связанные с его уплатой, были внесены в законодательство Федеральным законом от 28.11.2025 № 425-ФЗ⁸. При этом анализ положений первоначальной редакции законопроекта № 1026190-8, внесенного в Государственную Думу и в последующем принятого в качестве Федерального закона от 28.11.2025 № 425-ФЗ, не позволяет выявить в нем нормы, касающиеся технологического сбора, — они дополнили законопроект лишь во втором чтении (по инициативе Правительства РФ)⁹. Таким образом, в пояснительной записке к законопроекту отсутствует какая бы то ни было информация, обосновывающая введение технологического сбора.

Здесь же нужно отметить, что еще до вступления соответствующих положений в силу они были существенно скорректированы Федеральным законом от 26.06.2026 № 195-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁰ (да-

⁴ Промышленности протрубили сбор // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7854538?tg#~:text=%> (дата обращения: 01.05.2026).

⁵ Россиян предупредили о подорожании электроники из-за введения технологического сбора // URL: <https://lenta.ru/news/2025/11/10/rossiyan-predupredili-o-podorozhanii-elektroniki-iz-za-vvedeniya-tehnologicheskogo-sbora/> (дата обращения: 01.05.2026).

⁶ В сентябре 2026 года введут технологический сбор. Насколько подорожает техника и стоит ли покупать ее прямо сейчас? // URL: <https://www.banki.ru/news/daytheme/?id=11021182#~:text=%> (дата обращения: 01.05.2026).

⁷ СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 41.

⁸ Федеральный закон от 28.11.2025 № 425-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации» // СЗ РФ. 2025. № 48 (ч. I). Ст. 7236.

⁹ Таблица поправок, рекомендуемых к принятию / Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/1f0c3ca7-dc87-632a-b0c6-c930554b865b> (дата обращения: 01.05.2026).

¹⁰ Федеральный закон от 26.06.2026 № 195-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2026. № 26. Ст. 3449.

лее — Закон № 195-ФЗ). Так, в частности, изменено распределение нормотворческих полномочий между Правительством РФ и уполномоченным органом, уточнены правила определения размера сбора, установлен запрет ввода отдельных товаров в оборот при неуплате сбора, а начало взимания платежа перенесено с 01.09.2026 на 01.12.2026.

Исходя из определения, содержащегося в п. 32 ст. 3 Закона № 488-ФЗ, технологический сбор — это сбор, подлежащий уплате в федеральный бюджет¹¹. Таким образом, в данном определении можно выявить логическую ошибку: определение дается через определяемое слово (сбор — сбор).

Можно выделить следующие элементы юридического состава технологического сбора.

Объект — осуществление ввоза в Российскую Федерацию или производства на ее территории, на континентальном шельфе или в ее исключительной экономической зоне предмета сборообложения.

Предметом обложения технологическим сбором служат: электронная компонентная база (электронные модули) и (или) промышленная продукция, содержащая электронную компонентную базу (электронные модули) (далее при совместном упоминании — электронная продукция).

Исходя из первоначальной редакции Закона № 425-ФЗ, перечень подпадающих под обложение технологическим сбором предметов должен был утверждаться непосредственно Правительством РФ. Вместе с тем в новой редакции, предусмотренной Законом № 195-ФЗ, перечень электронной компонентной базы (электронных модулей) и (или) промышленной продукции, в отношении которых уплачивается технологический сбор, в соответствии с п. 26 ч. 3 ст. 6 Закона № 488-ФЗ утверждается уполномоченным органом, функции которого осуществляет Минпромторг России. За Правительством РФ сохранено утверждение порядка исчисления технологического сбора, порядка и срока его уплаты, а также порядка и срока возврата излишне уплаченных сумм (п. 23 ч. 1 ст. 6 Закона № 488-ФЗ).

При этом обозначенные выше изменения, введенные Законом № 488-ФЗ, привели к нормативному рассогласованию: в легальных определениях технологического сбора и его плательщиков (п. 32 и 33 ст. 3 Закона № 488-ФЗ) по-прежнему говорится о перечнях, утверждаемых Правительством РФ, тогда как компетенционная норма (п. 26 ч. 3 ст. 6 того же Закона) относит утверждение перечня к полномочиям уполномоченного органа. Сказанное свидетельствует о спешке в нормативной работе.

Максимальная ставка устанавливается в твердом размере (в виде фиксированных ценовых значений на каждую единицу и (или) каждую единицу из группы

¹¹ Полное определение гласит, что технологический сбор — сбор, подлежащий уплате в федеральный бюджет в связи с ввозом в Российскую Федерацию электронной компонентной базы (электронных модулей) и (или) промышленной продукции, содержащей электронную компонентную базу (электронные модули), в соответствии с перечнями, утверждаемыми Правительством Российской Федерации, или производством таких продукции и компонентов на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

электронной продукции) и в соответствии с ч. 2 ст. 10.2 Закона № 488-ФЗ не может превышать 5 тыс. рублей. Заметим, что ограничение максимального размера рассматриваемого сбора, по нашему мнению, нивелирует возможность наступления самого негативного прогноза, связанного с 15 %-ным ростом цены на электронные товары. В то же время оно не решает проблему роста цен на электронные товары в целом.

Размеры сбора применительно к конкретным предметам устанавливаются уполномоченным органом и могут дифференцироваться в зависимости от кодов ТН ВЭД ЕАЭС и ОКПД 2, наличия или отсутствия товарного знака и модели, а также технических характеристик электронной продукции. Подобный подход вызывает ряд вопросов.

Во-первых, на момент написания настоящей работы данный Закон не раскрывает понятие группы электронной компонентной базы (промышленной продукции) и не устанавливает правил объединения товаров в такие группы. Следует предположить, что соответствующая «группа» будет определяться казуистически — через перечень, утвержденный на подзаконном уровне.

Во-вторых, зависимость размера обязательного платежа от товарного знака и модели создает риск дифференциации фискальной нагрузки в зависимости от средств индивидуализации продукции, что сложно признать юридически и экономически обоснованным критерием.

В-третьих, использование технических характеристик потребует детальной методики классификации, что неминуемо повлечет за собой возникновение споров о правильности отнесения конкретного товара к той или иной категории.

Плательщиками технологического сбора выступают юридические лица и индивидуальные предприниматели, у которых возникает объект обложения рассматриваемым сбором.

Исходя из формулировки ч. 3 ст. 10.2 Закона № 488-ФЗ, согласно которой ФНС России предоставляет Минпромторгу России информацию о сумме технологического сбора, уплаченного плательщиками, следует предположить, что именно налоговый орган будет выступать в качестве администратора данного платежа. Это представляется логичным, так как основная функция ведомства заключается в нормативном правовом регулировании и выработке основных направлений государственной политики в определенной сфере управления — у него нет и не может быть полномочий по взиманию и контролю за уплатой обязательных платежей. В то же время на сегодня закон непосредственно не называет ФНС России администратором рассматриваемого платежа и не устанавливает полноценной системы контроля, взыскания задолженности, начисления пеней и обжалования решений, сопоставимой с предусмотренной Налоговым кодексом РФ.

В соответствии с принятым в науке финансового права подходом технологический сбор можно отнести к фискальным (неналоговым) сборам. Данная категория введена в оборот постановлением Конституционного Суда РФ от 28.02.2006 № 2-П¹², признавшим допустимость введения обязательных в силу

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2006 № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “О связи” в связи с запросом Думы Корякского автономного округа» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1230.



закона платежей, взимаемых в бюджет и не являющихся налогами, а также не подпадающих под определение сборов, закрепленное в п. 2 ст. 8 НК РФ. Как было отмечено Судом, сборы неналогового характера (фискальные сборы) вводятся для решения публичных задач¹³, а «вопрос о том, какие именно элементы обложения сбором должны быть закреплены в законе об этом сборе, решает сам законодатель с учетом природы данного сбора». Основываясь на этом, можно заключить, что технологический сбор относится к неналоговым доходам бюджета, а в отношении его плательщиков могут не совершаться юридически значимые действия¹⁴, что характерно для налогового сбора.

Тот факт, что технологический сбор относится к *неналоговым платежам*, выводит его из-под действия принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, запрещающего увязывать конкретные расходы с определенными источниками доходов — согласно положениям ст. 35 БК РФ на отдельные виды неналоговых доходов рассматриваемое ограничение не распространяется. В свою очередь, на основании п. 25 ст. 241 БК РФ поступления, полученные в результате взимания технологического сбора, «направляются на реализацию мер поддержки и финансовое обеспечение мероприятий в сфере электронной и радиоэлектронной промышленности». Следовательно, технологический сбор является *целевым* платежом.

Вместе с тем на момент написания настоящей статьи механизм целевого расходования средств, поступивших в результате взимания технологического сбора, на нормативном уровне не был определен. Согласно широко цитируемому заявлению министра промышленности и торговли РФ, «собранные средства планируются направлять в специальные фонды»¹⁵. Следует предположить, что в данном случае имеются в виду регулируемые ст. 11 Закона № 488-ФЗ государственные фонды развития промышленности. Такие фонды могут создаваться Российской Федерацией и ее субъектами, они могут существовать в организационно-правовой форме фонда или автономного учреждения. Так, на федеральном уровне в настоящее время действует ФГАОУ «Российский фонд технологического развития» (далее — РФТР). Согласно положениям ст. 11 Закона № 488-ФЗ, фонды, создаваемые Российской Федерацией (или Российской Федерацией совместно с организациями, входящими в состав инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности), осуществляют свою деятельность за счет средств федерального бюджета и иных не запрещенных законом источников.

¹³ Конкретно в рассматриваемом постановлении шла речь об обязательных отчислениях операторов сети связи общего пользования, в отношении которых Конституционный Суд РФ указал, что их установление обусловлено необходимостью решения общефедеральных задач по развитию услуг универсальной связи, обладающих значительной отраслевой спецификой.

¹⁴ Также уплата технологического сбора не обусловлена осуществлением в пределах территории, на которой введен сбор, отдельных видов предпринимательской деятельности.

¹⁵ В России введут так называемый технологический сбор // URL: https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2025/11/10/1153413-v-rossii-vvedut-tak-nazivaemii-tehnologicheskii-sbor?from=copy_text (дата обращения: 01.05.2026).

Рассматриваемые фонды могут осуществлять финансовую поддержку в любой не запрещенной законом форме, включая предоставление займов, грантов, взносов в уставный капитал, финансовой аренды. Так, например, исходя из информации на сайте РФТР, данный фонд предоставляет господдержку в форме льготных кредитов, субсидий на компенсацию части затрат на проведение НИОКР по современным технологиям в рамках реализации инновационных проектов, субсидий организациям обрабатывающей промышленности на возмещение затрат, связанных с роботизацией производства, и т.д.¹⁶

Таким образом, существует следующая схема: субъекты, ввозящие или производящие электронную продукцию, уплачивают технологический сбор в федеральный бюджет, откуда деньги зачисляются в фонд промышленного (технологического) развития, который, в свою очередь, осуществляет, в том числе за счет аккумулированных средств технологического сбора, финансовую поддержку российской промышленности. Следовательно, до того как получить поддержку, российские производители электронной продукции должны сами понести финансовые издержки. Таким образом, возникает временной лаг между моментами выделения денежных средств и их получением, что на первом этапе будет вести не к поддержке российской промышленности, а наоборот — к ее дестимулированию. Кроме того, по результатам рассмотрения соответствующей заявки фонд может не принять решение о выделении денежных средств конкретному субъекту. Таким образом, у производителей возникает устойчивая фискальная обязанность при отсутствии гарантий получения возмещения понесенных издержек. В случае же получения кредитов (пусть и льготных) хозяйствующим субъектам придется еще и заплатить.

Технологический сбор нередко называют протекционистским¹⁷. Исходя исключительно из заявленных целей введения данного платежа, с этим можно было бы согласиться. Однако включение в состав плательщиков сборов российских производителей электронной продукции и соответствующее повышение их фискального бремени заставляет усомниться в этом — в своем чистом виде протекционизм заключается в защите внутреннего производителя и национального рынка от иностранной конкуренции, в том числе посредством создания благоприятных условий (посредством субсидий, квот, налоговых льгот и т.д.) для отечественных предприятий и дополнительных обременений (также посредством квот, импортных пошлин и др.) для зарубежной продукции. Поддержку промышленности за ее же счет сложно назвать протекционизмом в полном смысле этого слова.

Не следует забывать и о том, что технологический сбор приведет к росту цен на всю облагаемую продукцию — как импортированную, так и произведенную в России. Снижение покупательской способности населения, несомненно, негативным образом отразится на спросе на электронную продукцию в целом и, соответственно, на поступлениях отечественных производителей.

¹⁶ О Консультационном центре // URL: <https://frprf.ru/navigator-gospodderzhky/> (дата обращения: 01.05.2026).

¹⁷ В России прокомментировали инициативу о новом сборе на электронику // URL: <https://lenta.ru/news/2025/11/10/v-rossii-prokommentiroval-initsiativu-o-novom-sbore-na-elektroniku/> (дата обращения: 01.05.2026).



Одновременно с этим введение технологического сбора ведет к увеличению административной нагрузки хозяйствующих субъектов, связанной с необходимостью ведения учета по данному обязательному платежу, его исчисления, составления отчетности, перечисления в бюджет и т.д. Все это также требует дополнительных финансовых вложений.

Плюсы от введения технологического сбора для населения сомнительны. Повышение цен приведет к тому, что гражданам придется дольше копить на новую технику. Увеличатся сроки накопления средств для технического перевооружения и для хозяйствующих субъектов. Также можно ожидать, что цена станет значительным фактором в пользу выбора более дешевой, но менее современной техники, что в результате может привести к технологическому отставанию и падению уровня производительности труда.

Одна из основных проблем современной финансовой системы России заключается в наличии огромного количества разрозненных неналоговых платежей. Так, в 2021 г., по оценке Счетной палаты РФ, в России насчитывалось порядка 262 обязательных платежа¹⁸, а по данным Минфина России, субъекты предпринимательской деятельности уплачивали 167 видов неналоговых платежей¹⁹. При этом фокус внимания общественности в первую очередь прикован к налоговым платежам как основному источнику финансового обеспечения бюджетов бюджетной системы, фискальные платежи, в том числе из-за своей несистематизированности, нередко остаются недостаточно освещенными на страницах как средств массовой информации, так и научной литературы. Вместе с тем и налоговые, и неналоговые платежи увеличивают фискальную нагрузку плательщиков. Представляется, что в условиях прошедшей донастройки налоговой системы следует стремиться к соблюдению принципа фискальной нейтральности. Введение еще одного обязательного платежа в условиях увеличения налоговой нагрузки может привести как к падению эффективности фискальной системы в целом, так и к недостижению целей введения соответствующего платежа.

Технологический сбор нередко сравнивают с утилизационным сбором²⁰. Вместе с тем приходится констатировать, что введение утилизационного сбора, а в последующем и значительное увеличение его ставки не привело ни к созданию мощностей, необходимых для утилизации автомобилей, ни к существенному повышению качества продукции отечественного автопрома. Соответствующие риски должны быть оценены применительно к технологическому сбору.

Оценивая юридический состав технологического сбора, следует отметить, что одновременное включение в предмет обложения как электронной компонентной базы (электронных модулей), так и промышленной продукции, содержащей указанную компонентную базу (модули), порождает риск двойного обложения (когда облагаемая сбором электронная продукция включает в себя электронные

¹⁸ Бюллетень Счетной палаты РФ. Неналоговые платежи // URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/cfb/h75p4x5t2ron78jtt0ymi307066wg0sx.pdf> (дата обращения: 01.05.2026). С. 105.

¹⁹ О неналоговых платежах предпринимателей // URL: http://budget.council.gov.ru/activity/activities/round_tables/126415/ (дата обращения: 01.05.2026).

²⁰ Что такое технологический сбор и зачем он нужен России // URL: <https://www.rbc.ru/base/21/11/2025/692084929a79477ed97bcef0#contents-1> (дата обращения: 01.05.2026).

компоненты, с которых уже был уплачен сбор при ввозе на территорию России). Осознавая данные риски, Минпромторг РФ планирует введение технологического сбора в два этапа — на первом будет облагаться только готовая промышленная продукция, а на втором — фискальная обязанность распространится на электронную компонентную базу (электронные модули) с одновременным введением системы вычетов. Следует констатировать, что многостадийность обложения существенным образом осложнит как учет со стороны хозяйствующих субъектов, так и администрирование со стороны уполномоченного на то органа.

Анализ юридического состава рассматриваемого сбора позволяет говорить о нем как об индивидуально-безвозмездном платеже, поскольку плательщик не получает никакого встречного предоставления. На это можно было бы возразить, что уплата технологического сбора будет являться необходимым условием для получения права на реализацию соответствующих товаров на территории России. Вместе с тем указанное право нельзя рассматривать в качестве встречного предоставления — в противном случае, например, акцизы также следовало бы квалифицировать в качестве возмездных платежей (без их уплаты товары также нельзя реализовывать). Потенциальная возможность получения поддержки из фонда развития также не может рассматриваться в качестве встречного предоставления — факт уплаты технологического сбора не порождает у фонда обязанности по выделению денежных средств, а размер предоставляемой помощи не увязывается с объемом уплаченных сумм рассматриваемого сбора. Кроме того, как уже было сказано, не все плательщики технологического сбора смогут рассчитывать на получение поддержки. Например, это не будет касаться импортеров, которые ввозят электронную компонентную базу (электронные модули) и соответствующую промышленную продукцию лишь с целью их перепродажи.

Обозначенная выше перспектива введения вычетов роднит технологический сбор с косвенными налогами, в частности с НДС. Здесь же следует отметить и тот факт, что в конечном итоге издержки от уплаты технологического сбора переложены на конечного покупателя. Теория переложения, как известно, находит свою обоснованную критику в доктринальных источниках, поскольку лицо, реализующее товары, работы и услуги, в любом случае будет определять стоимость указанных товаров, работ и услуг с учетом издержек по уплате обязательных платежей и желаемой нормы прибыли, т.е. их цена устанавливается с учетом как косвенных, так и прямых налогов. В то же время технологический сбор, как уже отмечалось, даже по официальным оценкам, приведет к росту цен на электронную продукцию, т.е. он фактически приобретает свойства надбавки к цене, уплачиваемой конечными потребителями.

Безусловно, де-юре технологический сбор не является ни косвенным налогом, ни налогом как таковым. Вместе с тем анализ юридического состава технологического сбора позволяет говорить о том, что единственной причиной, по которой в отношении указанного платежа была выбрана неналоговая форма, является его целевая направленность. Данный признак, однако, характеризует технологический сбор как доход бюджета, и он никак не влияет на объем обязанностей плательщика, так как с экономической точки зрения ему, по большому счету, все равно, осуществляется ли изъятие денежных средств в налоговой или неналоговой форме — это в любом случае приводит к уменьшению его активов. Вместе с



тем выбор неналоговой формы будет влечь для плательщика негативные юридические последствия: взимание технологического сбора вне рамок сложившихся в законодательстве о налогах и сборах механизмов приведет к снижению гарантий защиты прав и законных интересов плательщиков.

С сожалением приходится констатировать, что законодатель не всегда руководствуется основами теории налогового права при отнесении новых обязательных платежей к налогам, налоговым или фискальным сборам. Например, при введении в 2014 г. торгового сбора потребовалось дополнить понятие, закрепленное в п. 2 ст. 8 НК РФ, указанием на то, что соответствующий платеж взимается также в связи с осуществлением в пределах территории, на которой введен сбор, отдельных видов предпринимательской деятельности. И наоборот, при установлении налога на сверхприбыль потребовалось изменить саму конструкцию налога — налоговый период перестал признаваться безоговорочно обязательным элементом его юридического состава. Очевидно, что если для включения того или иного явления в категорию приходится изменять определение и (или) критерии отнесения к ней, то такое явление не соответствует природе данной категории.

Подводя итог, еще раз отметим, что введение технологического сбора продолжает практику создания «налогоподобных» платежей за рамками налогового законодательства, что влечет за собой, с одной стороны, снижение уровня правовых гарантий для их плательщиков, с другой — риск падения эффективности налоговой политики государства.

Вопрос о том, можно ли стимулировать технологическое развитие за счет дополнительных изъятий у самих участников рынка, остается открытым. При этом целевой характер платежа не гарантирует существенного положительного результата (особенно с учетом того, что процедура обеспечения целевого расходования аккумулированных за счет взимания технологического сбора денежных средств на сегодняшний день остается слабо урегулированной). Технологический сбор рискует превратиться в инструмент перераспределения внутри отрасли — когда платят все, а поддержку получает лишь часть субъектов (в частности, лица, которые могут пройти установленные административные барьеры, связанные с подготовкой и предоставлением документов, сопровождением своей заявки). Кроме того, рассматриваемый сбор в перспективе может стимулировать не столько локализацию производства, сколько юридическое дробление цепочек поставок и переход на серые схемы. Дополнительное фискальное обременение в первую очередь затронет добросовестных субъектов, действующих в правовом поле.

Наконец, введение технологического сбора продолжает общую логику формирования параллельной налоговой системы без полноценной кодификации и оценки совокупной фискальной нагрузки. Утилизационный и технологический сборы закладывают тренд на формирование модели, в рамках которой развитие той или иной отрасли может быть профинансировано через специальный обязательный платеж, вынесенный за пределы законодательства о налогах и сборах и встроенный в отраслевое законодательство. Представляется, что дальнейшее распространение практики введения отраслевых обязательных платежей является контрпродуктивным.

Налог на игорный бизнес как источник доходов федерального бюджета: новое правовое измерение и факторы риска

Аннотация. В статье рассматривается налог на игорный бизнес в контексте внесенных с января 2026 г. изменений в законодательство о налогах и сборах и бюджетное законодательство РФ: налог на игорный бизнес отнесен к числу федеральных налогов и сборов и определен как источник налоговых доходов федерального бюджета, что призвано обеспечить увеличение доходной части бюджета в целях обеспечения возросших расходов по определенным разделам бюджетной классификации. Определено правовое измерение налога на игорный бизнес в текущий период, рассмотрен ряд исторических аспектов становления и развития налогообложения игорной деятельности во взаимосвязи с положениями бюджетного законодательства. Кроме того, выявлены и охарактеризованы возможные факторы риска при достижении фискальных целей государства. Внесены предложения, направленные на преодоление и устранение факторов риска и обеспечение эффективности действующих мер фискального регулирования.

Ключевые слова: налог на игорный бизнес, доходы федерального бюджета, факторы риска



**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

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.143.7.087-095

Olga S. SOBOL,

Associate Professor of the Department in Financial Law of the Kutafin Moscow
State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law)
ossobol@msal.ru

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

Gambling Tax as a Source of Federal Budget Revenue: New Legal Dimensions and Risk Factors

Abstract. The article examines the gambling tax in the context of the changes made to the tax and fee legislation of the Russian Federation and the budget legislation of the Russian Federation since January 2026. The gambling tax has been classified as a federal tax and fee and is defined as a source of tax revenues for the federal budget, which is intended to increase the revenue side of the budget in order to cover increased expenditures under certain sections of the budget classification. The paper defines the legal dimension of the gambling tax in the current period, examines a number of historical aspects of the formation and development of gambling taxation in relation to

© Соболь О. С., 2026

the provisions of budget legislation, and identifies and characterizes possible risk factors in achieving the state's fiscal goals. The paper also proposes measures to overcome and eliminate risk factors and ensure the effectiveness of existing fiscal regulation measures.

Keywords: *gambling tax, federal budget revenues, and risk factors*

Налог на игорный бизнес как традиционный источник доходов бюджетов субъектов РФ с 01.01.2026 претерпел существенную трансформацию, превратившись в налоговый доход федерального бюджета, чему способствовали корректировка системы налогов и сборов Российской Федерации, а также изменения бюджетного законодательства. В этой связи прогнозируемые доходы федерального бюджета от уплаты налога на игорный бизнес за три года должны составить порядка 300 млрд рублей (примерно 100 млрд рублей за год), а дополнительные поступления в федеральный бюджет от уплаты налога на прибыль организаций букмекерскими конторами за тот же период — около 17 млрд рублей¹.

Как представляется, адекватная практическая реализация изменений, внесенных в законодательство РФ о налогах и сборах и бюджетное законодательство РФ, повлечет превращение налога на игорный бизнес в фискальный платеж федерального уровня как новый источник доходов федерального бюджета, что повлияет на финансовое обеспечение расходных обязательств Российской Федерации и решение стратегических задач, которые стоят перед государством в целом.

Реформирование налога на игорный бизнес, а также изменение фискальной нагрузки на букмекерские конторы и тотализаторы свидетельствуют о новом правовом измерении финансовой системы, в котором право как универсальный регулятор общественных отношений играет ключевую роль, способствуя поиску новых источников доходов и перераспределению ресурсов внутри финансовой системы, что позволит предоставить финансовое обеспечение для достижения поставленных государством целей.

Правовое измерение налогообложения игорного бизнеса в Российской Федерации: история становления и развития в современный период

Чтобы должным образом оценить действующее налоговое измерение игорного бизнеса, следует учитывать ряд исторических факторов развития налогообложения игровой деятельности в Российской Федерации, которые предопределили реформирование этой системы и ее текущее состояние. Предварительно заметим, что вопрос о налогообложении игорного бизнеса для любого государства — это, безусловно, поиск баланса между получением доходов от такого

¹ См.: Интервью ТАСС министра финансов Российской Федерации Антона Силуанова // URL: <https://fomag.ru/news-streem/intervyu-nalog-na-igornyy-biznes-mozhet-prinesti-byudzhetu-okolo-300-mlrd-rub-za-3-goda-siluanov/>.

высокоприбыльного вида экономической активности и защитой общества от ее негативных последствий, которые проявляются в игровой зависимости, нередко носящей болезненные признаки.

Например, в одной из пояснительных записок к законопроекту по вопросу изменения налогообложения игорного бизнеса повышение налоговых ставок обосновывается не только поиском дополнительных источников наполнения бюджетной системы в целях покрытия расходов бюджетов, но и необходимостью направления части полученных доходов на реабилитацию пострадавших от игромании².

При этом посещаемость игорных заведений в Российской Федерации только растет. В частности, по данным Ассоциации операторов индустрии развлечений и событийного туризма (АИРИС) на 17.12.2025 посещаемость четырех игорных зон (на Алтае, в Калининградской области, Приморском крае, на Красной Поляне) составила порядка 1,74 млн гостей, что на 3,4 % больше в сравнении с аналогичным периодом предшествующего года. Заметим, что мировым сообществом не выработано универсального варианта налогообложения игорного бизнеса, каждый национальный правовой порядок находит и реализует механизм налогообложения с учетом сложившихся исторических особенностей, текущих фискальных запросов, predetermined стратегическими целями функционирования и развития государства на современном этапе.

Если обратиться предметно к историческим аспектам налогообложения игровой деятельности в Российской Федерации, то следует заметить, что в 90-х гг. XX в. в период повсеместного развития игровой деятельности и фактически неограниченной какой-либо территорией возможности функционирования казино специального налога на игровой бизнес не существовало. Например, казино платили налог на прибыль предприятий и организаций, исходя из предусмотренных ставок налогообложения для всех категорий налогоплательщиков, исчисленные суммы налога подлежали распределению между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ. Вместе с тем Законом РФ от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» был установлен сбор за открытие игорного бизнеса (установку игровых автоматов, карточных столов и др.), плательщиками которого являлись собственники указанного оборудования — организации и физические лица. Сбор был отнесен к категории местных сборов, подлежал введению местными органами власти и зачислялся в местный бюджет³.

Начало же налогообложения игорного бизнеса как такового связано с принятием Федерального закона от 31.07.1998 № 142-ФЗ «О налоге на игровой

² См.: пояснительная записка к проекту федерального закона № 924791-8 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части повышения налоговых ставок на игровой бизнес».

³ Например, в соответствии с п. 4.4 приложения № 2 к положению о сборе за открытие игорного бизнеса, утв. постановлением администрации г. Североморска от 30.03.1995 № 155, «сбор за открытие игорного бизнеса зачисляется в Североморский городской бюджет» (Североморские вести. 12.04.1995. № 42 (204)).



бизнес», который действовал до 01.01.2004 — до вступления в силу гл. 29 «Налог на игорный бизнес» части второй Налогового кодекса РФ⁴.

Федеральный закон «О налоге на игорный бизнес» определил налог на игорный бизнес как региональный и связал исчисление налога не с финансовыми результатами деятельности организаторов азартных игр, а с количеством оборудования (объектов налогообложения), которое использовалось и подлежало обязательной регистрации в налоговом органе. Напомним, что общего подхода в общемировой практике к налогообложению игровой деятельности не существовало и не существует на сегодняшний день: с организаторов азартных игр может взиматься налог на прибыль или налог на валовой игровой доход, возможно установление налога на принятые ставки, кроме того, в определенных юрисдикциях подлежат уплате периодические фиксированные платежи с каждого игрового стола и игрового автомата⁵.

Характерно, что уплачиваемый в соответствии с Законом «О налоге на игорный бизнес» налог подлежал распределению между федеральным бюджетом (исчисленные суммы налога по минимальному размеру ставки) и бюджетами субъектов РФ, на территориях которых находились игорные заведения (сверх минимального размера ставки, что устанавливали регионы).

Установление с 01.01.2004 налога на игорный бизнес непосредственно главой 29 НК РФ внесло свои особенности в налоговое и бюджетное регулирование игорного бизнеса, которое предопределено в целом государственным регулированием игровой деятельности на территории Российской Федерации. В частности, законодательные органы субъектов РФ также продолжали устанавливать ставки налога на игорный бизнес на своих территориях, с учетом статуса налога на игорный бизнес как регионального налога. Но, что существенно, исчисленные суммы налога практически следующие два десятилетия в соответствии с бюджетным законодательством стали относиться к налоговым доходам бюджетов субъектов РФ и формировали доходную часть бюджетов регионов.

Принципиальные изменения в регулировании игорного бизнеса с позиции законодательства о налогах и сборах и бюджетного законодательства произошли с 01.01.2026. Именно с этого периода налог на игорный бизнес в системе налогов и сборов Российской Федерации определен как федеральный налог, что предполагает его исчисление по единым ставкам, установленным главой 25.5 части второй НК РФ на всей территории государства, а также зачисление исчисленных сумм налога в федеральный бюджет в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Существенные изменения затронули букмекерские конторы и тотализаторы, поскольку именно для них изменился объект налогообложения по налогу: с 01.01.2026 — это доход, полученный в части принятия ставок, за вычетом выплачиваемых выигрышей участнику игры. Кроме того, букмекерские конторы и тотализаторы стали плательщиками налога на прибыль организаций, распределяемого между федеральным бюджетом и бюджетами регионов. Изменения

⁴ См. более подробно: *Цареградская Ю. К.* Налог на игорный бизнес: особенности правового регулирования в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 9. С. 125—131.

⁵ URL: <https://ria.ru/20250925/nalogi-2044183792.html?ysclid=motuukkr82247256618>.

иных организаторов азартных игр затронули установление ставок по налогу на игорный бизнес.

Новое налоговое и бюджетное измерение игорного бизнеса призвано обеспечить дополнительные поступления в доходную часть прежде всего федерального бюджета как несущего наибольшую финансовую нагрузку в связи с возросшими геополитическими вызовами. Так, например, в 2024 г. налоговые доходы от деятельности букмекерских контор и тотализаторов составили порядка 1 млрд рублей, при этом по прогнозам с 2026 г. эти доходы могут вырасти в шесть раз и составить порядка 60 млрд рублей⁶.

Возможные факторы риска при достижении фискальных целей государства

Поиск дополнительных источников доходов федерального бюджета и практическое достижение цели его наполнения сталкивается с определенными рисками. Представляется, что факторы риска при достижении фискальных целей государства могут быть сгруппированы по нескольким составляющим.

Правовые факторы риска связаны прежде всего с изменениями бюджетного законодательства в части отнесения налога на игорный бизнес к числу налоговых доходов федерального бюджета. В соответствии со сложившимся в последние несколько десятилетий нормативным подходом к регулированию налога на игорный бизнес как регионального налога и исходя из сути складывающихся отношений в связи с организацией игорной деятельности на соответствующей территории допустимо представить некоторые пояснения. В частности, управление игорными зонами осуществляют уполномоченные органы государственной власти субъекта РФ⁷. Например, в игорной зоне «Янтарная» в Калининградской области к ним относятся Министерство экономического развития, промышленности и торговли Калининградской области, Министерство регионального контроля (надзора) Калининградской области. Именно эти органы выдают и аннулируют разрешения на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр, осуществляют региональный государственный контроль (надзор) в указанной сфере. Федеральный государственный контроль (надзор) в игорной зоне осуществляет Федеральная налоговая служба.

В отношении букмекерских контор и тотализаторов вне игорных зон установлен несколько иной подход к регулированию: лицензии на осуществление деятельности предоставляет Федеральная налоговая служба, если на территории региона не запрещена такая деятельность. Тем не менее, помимо федерального государственного контроля (надзора), осуществляется также региональный

⁶ URL: <https://ria.ru/20251120/gosduma-2056323320.html>.

⁷ См.: Федеральный закон от 29.12.2006 № 244-ФЗ (ред. от 29.12.2025) «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2026). Ст. 3, 10, 15.

государственный контроль (надзор) за организацией и проведением азартных игр с учетом разграничения предмета такого контроля (надзора).

Объективно субъекты РФ, на территориях которых находятся игорные зоны, обеспечивают формирование их инфраструктуры (удобные для подъезда дороги, энергоснабжение, водоснабжение и др.). Вместе с тем и игорные зоны осуществляют вложения в экономику своих территорий, способствуя формированию так называемых комплексных туристических кластеров. Полагаем, что в связи с определением исчисленного налога на игорный бизнес в качестве доходной части федерального бюджета интерес регионов к развитию игорных зон как инвестиционно привлекательных кластеров будет в некоторой степени угасать. При этом заметим, что доля доходов от игровой деятельности остается за регионами — букмекерские конторы и тотализаторы являются плательщиками налога на прибыль организаций с долей зачисления в региональный бюджет.

Далее. Определение налога на игорный бизнес как федерального налога влечет не только изменение бюджетного законодательства РФ в части установления налога в качестве налогового дохода федерального бюджета, но и принципиальные изменения законодательства РФ о налогах и сборах, связанные с порядком установления и введения налога на игорный бизнес. Заметим, что по федеральным налогам все элементы налогообложения, и прежде всего налоговые ставки, устанавливаются непосредственно НК РФ и являются одинаковыми на всей территории Российской Федерации, в отличие от региональных налогов.

В этой связи до 01.01.2026 законодательные органы субъектов РФ самостоятельно устанавливали налоговые ставки по налогу на игорный бизнес с учетом тех предельных показателей, которые были указаны в гл. 29 НК РФ, и с учетом особенностей осуществления игровой деятельности на их территориях, что является существенным фактором, способствующим ее развитию и, как следствие, формированию доходной части бюджета. Например, до 01.01.2026 в Калининградской области ставки налога на игорный бизнес (игорная зона «Янтарная») за один игровой стол составляли 250 тыс. рублей, за один игровой автомат — 15 тыс. рублей, в Алтайском крае (игорная зона «Сибирская монета»), Приморском крае (игорная зона «Приморье») по аналогичным объектам налогообложения ставки налога были установлены в размере 125 тыс. рублей и 7,5 тыс. рублей соответственно⁸. С 01.01.2026 налоговые ставки уравнены для всех игорных зон независимо от территории расположения, особенностей экономической деятельности организаторов азартных игр, притока посетителей.

Таким образом, действовавший дифференцированный подход к налоговому регулированию игровой деятельности, который был его неотъемлемой особенностью, больше не применяется.

Экономические факторы риска. Экономические риски строятся с учетом геополитической ситуации, в том числе возможности посещения игорных зон

⁸ См.: Закон Калининградской области от 29.11.2004 № 459 «О ставках налога на игорный бизнес»; Закон Алтайского края от 12.11.2003 № 55-ЗС «О ставках налога на игорный бизнес на территории Алтайского края»; Закон Приморского края от 06.11.2003 № 75-КЗ «О налоге на игорный бизнес» (указанные законы субъектов РФ утратили силу с 01.01.2026).

иностранными туристами, вероятных чрезвычайных ситуаций и техногенных катастроф, а также в некоторой степени сезонных особенностей индустрии туризма и предопределяют исчисленные и уплачиваемые налогоплательщиками суммы налога на игорный бизнес.

В частности, на основании данных, представленных Ассоциацией операторов индустрии развлечений и событийного туризма (АИРИС), в 2025 г. игорные зоны перечислили в региональные бюджеты более 2,6 млрд рублей налогов и приняли, как указывалось выше, более 1,74 млн гостей. Безусловным лидером среди игорных зон является игорная зона «Красная Поляна», расположенная в Сочи, налоговые доходы от деятельности которой составили 1,57 млрд рублей при 0,9 млн гостей, что делает игорную зону «Красная Поляна» по объему формируемой налоговой базы, по существу, высокочконцентрированной игорной зоной. Игорные зоны «Приморье» и «Янтарная», исходя из своего географического расположения, в отличие от остальных игорных зон, в немалой степени ориентированы на иностранных туристов: доля иностранных туристов в казино Tigre de Cristal в 2025 г. составила 17 %, в казино Sobranie — 20 %⁹.

Деятельность букмекерских контор и тотализаторов в большей степени свободна от аналогичных экономических рисков из-за отсутствия для них территориальных ограничений деятельности в большинстве субъектов РФ.

Еще один экономический фактор риска связан с тем, что рост налогов, который продиктован необходимостью наполнения бюджетной системы прежде всего ввиду возросшей финансовой нагрузки федерального бюджета, а также ужесточение требований к организаторам азартных игр, могут способствовать уходу игорного бизнеса за пределы «правового поля» либо перемещению организаторов в правопорядки с более лояльным «игровым режимом». Заметим, что по данным на 2025 г., озвученным на «игорном саммите» АИРИС в Сочи, рынок нелегальных онлайн-казино в России достиг порядка 2,5 трлн рублей в год¹⁰.

Социально-политические факторы риска. Восприятие обществом игровой деятельности нередко сталкивается с негативными оценками прежде всего в отношении организаторов азартных игр как высокодоходного бизнеса, не отвечающего признакам производственной социально ориентированной деятельности. Негативная оценка игорного бизнеса связана и с серьезной социальной проблемой — игроманией или игровой зависимостью, которая отрицательно влияет как на самих игроков, так и на членов их семей. В частности, в пояснительной записке к Федеральному закону, устанавливающему дополнительные требования к букмекерским конторам и тотализаторам в части борьбы с игроманией, сказано, что граждане могли бы инвестировать временно свободные деньги, а не использовать их в азартных играх, но низкий уровень финансовой грамотности не позволяет им «сделать выбор в пользу инвестиций»¹¹. Ужесточение требований

⁹ URL: <https://www.aeso.su/news/igornye-zony-rossii-v-2025-godu-prinyali-1-74-mln-gostey-i-uplatili-bolee-2-6-mlrd-rublej-nalogov>.

¹⁰ URL: <https://kuban.bfm.ru/news/47989>.

¹¹ С 01.09.2026 вступает в силу Федеральный закон от 20.02.2026 № 41-ФЗ «О внесении изменений в статьи 27 и 38 Федерального закона “О рекламе” и Федеральный закон “О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азарт-



к организаторам азартных игр может напрямую повлиять на прогнозируемые поступления от налога на игорный бизнес.

Кроме того, Российское государство как социально ответственное государство должно планировать расходы на мероприятия по повышению финансовой грамотности населения, на лечение игровой зависимости. С учетом принципа бюджетной системы, определяющего общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов, заметим, что эти расходы бюджетов не могут быть увязаны с налогом на игорный бизнес. По вопросу социально-политических рисков можно отметить также фактор востребованности российских казино иностранными гражданами, прежде всего дружественных стран, что показательно демонстрируется казино Tigre de Cristal и Sobranie, в которых практически пятая часть гостей — иностранные граждане. В этой связи изменение международной обстановки, ужесточение визового режима и другие факторы могут привести к сокращению исчисленных сумм налога на игорный бизнес.

Административно-управленческие факторы риска. Администрирование налога на игорный бизнес со стороны налоговых органов с 01.01.2026 проводится с учетом расчета налога налогоплательщиком, исходя из количества зарегистрированных объектов налогообложения (игровых столов, игровых автоматов) либо дохода, полученного букмекерской конторой или тотализатором в части принятия ставок, в том числе интерактивных, уменьшенных на сумму выигрышей, выплачиваемых участникам азартных игр.

Практически в рамках административной и судебной практики возникали споры по вопросам регистрации объектов налогообложения (игровых столов, игровых автоматов), связанные с ограничениями по месту установки, с определением момента установки оборудования, классификацией объектов налогообложения (например, один игровой автомат, на котором могут играть несколько игроков) либо в принципе с отнесением объекта к игровому оборудованию, отсутствием в НК РФ оснований для отказа в регистрации таких объектов, что нашло отражение в сложившейся системе администрирования налога.

Проблемы, касающиеся вероятных административно-управленческих факторов риска, возникают в связи с контролем за использованием игровых столов и игровых автоматов, прохождением ставок и выплатой выигрышей, а также с применением в этой связи информационной системы. В контрольных мероприятиях в отношении букмекерских контор и тотализаторов участвует публично-правовая компания «Единый регулятор азартных игр».

Предложения, направленные на преодоление факторов риска и обеспечение эффективности мер фискального регулирования

1. Механизм распределения исчисленных сумм налога на игорный бизнес с установлением доли зачисления в бюджеты субъектов РФ представляется достаточно продуманным и вероятным.

ных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»).

2. Дифференциация налоговых ставок в зависимости от территории расположения игорной зоны, периода ее функционирования, иных обстоятельств будет способствовать развитию игорной зоны и росту ее инвестиционной привлекательности.

3. С учетом доходов федерального бюджета, получаемых от уплаты налога на игорный бизнес, вероятно финансирование мероприятий, направленных на профилактику игровой зависимости и т.п.

4. Легализация онлайн-казино — немаловажный фактор, который будет способствовать развитию добросовестной конкуренции в сфере игорной деятельности и росту поступлений в бюджетную систему¹².

5. Совершенствование системы онлайн-мониторинга игрового оборудования, прохождения ставок и выплаты выигрышей способно оказать позитивное влияние на систему налогового администрирования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Налоговое право : учебник / Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, О. В. Болтинова [и др.] ; отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2025. — 328 с.
2. Цареградская Ю. К. Налог на игорный бизнес: особенности правового регулирования в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 9. — С. 125—131.

¹² В частности, на уровне Министерства финансов РФ представлено предложение о легализации онлайн-казино (URL: <https://www.kommersant.ru/doc/8378433?ysclid=mou6ybvzen948727576>).

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



**Лана Львовна
АРЗУМАНОВА,**

профессор кафедры
финансового права

Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор

llarzumanova@msal.ru

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

Наличное денежное обращение в России: нерешенные вопросы правового регулирования в контексте интересов бизнеса и защиты прав потребителей финансовых услуг

Аннотация. В статье ставится ряд дискуссионных вопросов правового регулирования наличного денежного обращения в Российской Федерации применительно к основным направлениям его развития на 2026—2030 годы, утвержденным Банком России. Проблематика рассматривается через призму двух смысловых узлов: гарантий правовой определенности для участников рынка наличного денежного обращения и защиты прав потребителей финансовых услуг. Приводятся аргументы, подтверждающие неполноту действующей модели регулирования рынка инкассации и перевозки наличных денег, ставятся вопросы о правовой природе программно-стратегических актов регулятора, о пробеле в законодательстве о критической инфраструктуре наличного денежного обращения, о неразработанности механизма ответственности за необоснованный отказ в приеме банкнот и монет Банка России, об отсутствии правового режима банкнотоподобных изделий. Обсуждается соотношение наличной и цифровой форм национальной валюты после введения в действие института цифрового рубля. Сформулированы предложения, направленные на повышение правовой определенности для бизнеса и расширение гарантий прав граждан в сфере наличных расчетов.

Ключевые слова: наличное денежное обращение, денежная эмиссия, Банк России, защита прав потребителей финансовых услуг, рынок инкассации, критическая инфраструктура, банкнотоподобные изделия, цифровой рубль, обязательность приема наличных, финансовая доступность

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.143.7.096-105

Lana L. ARZUMANOVA,

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

Dr. Sci. (Law), Professor

llarzmanova@yandex.ru

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

On the Legal Regulation of Cash Circulation in Russia: Unresolved Issues in the Context of Business Interests and Consumer Protection in Financial Services

Abstract. *The article raises a number of debatable issues concerning the legal regulation of cash circulation in the Russian Federation in connection with the Main Directions of its Development for 2026—2030 approved by the Bank of Russia. The problem is examined through two cross-cutting analytical axes: guarantees of legal certainty for participants in the cash circulation market and the protection of the rights of consumers of financial services. The author argues that the existing regulation of the cash-in-transit market is incomplete, raises the question of the legal nature of the regulator's strategic and programme acts, points to the lacuna in the legislation on critical infrastructure of cash circulation, to the underdeveloped mechanism of liability for unjustified refusal to accept banknotes and coins of the Bank of Russia, and to the absence of a legal regime governing banknote-like items. The relationship between the cash and digital forms of the national currency following the introduction of the digital rouble is discussed. Proposals de lege ferenda are formulated, aimed at enhancing legal certainty for business and at expanding the guarantees of citizens' rights in the sphere of cash payments.*

Keywords: *cash circulation, monetary emission, Bank of Russia, protection of consumers of financial services, cash-in-transit market, critical infrastructure, banknote-like items, digital rouble, mandatory acceptance of cash, financial accessibility*

Утверждение Банком России Основных направлений развития наличного денежного обращения на 2026—2030 годы¹ (далее — Основные направления) ставит перед юридической наукой комплекс нерешенных вопросов, имеющих как теоретическое, так и практическое значение. Сокращение доли наличных платежей в розничных транзакциях с 25,7 % в 2021 г. до 12,2 % в 2025 г.² и одновременный рост объема наличных денег в обращении до прогнозируемых

¹ Основные направления развития наличного денежного обращения на 2026—2030 годы (одобрены Советом директоров Банка России 19.01.2026) // Официальный сайт Банка России. URL: https://www.cbr.ru/content/document/file/186059/onrmdo_2026-2030.pdf (дата обращения: 22.05.2026).

² Основные направления развития наличного денежного обращения на 2026—2030 годы. С. 5—6.



21,1—25,1 трлн рублей к 2030 г. формируют противоречие между технологической трансформацией платежного пространства и сохранением структурной значимости наличных денег.

Устойчивое функционирование денежного оборота и защита интересов хозяйствующих субъектов и граждан невозможны без устойчивого денежного обращения³.

Постановка проблемы выстраивается вокруг двух смысловых блоков. Первый блок — гарантии правовой определенности для бизнеса: участников рынка инкассации и перевозки наличных денег, кредитных организаций, торгово-сервисных предприятий, эмитентов и операторов цифрового рубля. Второй блок — защита прав потребителей финансовых услуг: гарантии равного доступа к наличным деньгам, обязательность их приема, защита от вводящих в заблуждение банкнотоподобных изделий, инклюзивность для социально уязвимых категорий населения.

Конституционная основа наличного денежного обращения закреплена в ст. 75 Конституции РФ, согласно ч. 1 которой денежной единицей в Российской Федерации является рубль, а денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком РФ; введение и эмиссия других денег не допускаются⁴. Часть 2 указанной статьи относит защиту и обеспечение устойчивости рубля к основной функции Банка России, осуществляемой им независимо от других органов государственной власти.

Системообразующее значение имеют нормы гл. VI Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»⁵ (далее — Закон № 86-ФЗ), закрепляющие монопольное право Банка России на эмиссию наличных денег, статус банкнот и монеты как единственного законного средства наличного платежа и обязательность их приема по нарицательной стоимости при всех видах платежей. Нормы, регулирующие эмиссию и обращение наличных денег, носят преимущественно императивный характер, реализуются посредством одностороннего властного волеизъявления Банка России и обеспечиваются мерами административной (ст. 15.1 КоАП РФ) и уголовной (ст. 186 УК РФ) ответственности.

Обозначенный каркас не образует исчерпывающего регулирования. Дискуссионным остается вопрос о пределах конкретизации федерального закона нормативными актами Банка России и о нормативных формах, в которые должны быть облечены меры, обеспечивающие интересы участников рынка и потребителей финансовых услуг. Программно-стратегические акты регулятора, к числу которых отнесены Основные направления, играют ориентирующую роль, но сами по себе не создают для адресатов прав и обязанностей и не могут быть положены в основу судебной защиты их прав.

³ См.: Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Проспект, 2020. С. 9.

⁴ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изм., одобр. в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.04.2026).

⁵ Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (ред. от 27.10.2023) // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

Основные направления развития наличного денежного обращения на 2026—2030 годы утверждены решением Совета директоров Банка России от 19.01.2026⁶. В отечественной доктрине вопрос о правовом значении программных документов Банка России остается дискуссионным. С. В. Запольский характеризует эмиссионные отношения как фундамент финансового права, что предполагает повышенные требования к нормативной определенности их регулирования⁷. И. А. Цинделиани относит нормы, регулирующие эмиссионные отношения, к общей части финансового права⁸. Признание стратегических документов регулятора самостоятельным сегментом источников финансового права требует, на наш взгляд, разрешения двух вопросов: о пределах нормативной направленности таких актов и о гарантиях их соблюдения регулятором при принятии последующих нормативных актов.

Применительно к интересам бизнеса проблема приобретает практический характер. Участники рынка наличного денежного обращения: кредитные организации, инкассаторские компании, поставщики счетно-сортировального оборудования — формируют инвестиционные и операционные стратегии исходя из закрепленных в Основных направлениях ориентиров, однако отсутствие обязательной юридической силы у программного документа лишает их возможности ссылаться на его положения при последующем изменении регуляторной политики. Применительно к интересам граждан декларируемые в Основных направлениях гарантии доступности наличных денег сами по себе не порождают субъективного права требовать соответствующего поведения от регулятора и кредитных организаций.

Представляется обоснованным закрепить в Законе № 86-ФЗ норму, определяющую перечень программно-стратегических актов Банка России в денежной сфере, порядок их разработки и действия. Такое решение способно повысить правовую определенность как для бизнеса, так и для граждан.

Трансформация региональной модели Банка России проявляется в сокращении числа операционно-кассовых центров с 87 до 64⁹ и компенсаторном расширении работы с наличными деньгами Банка России (далее — НДБР) в кредитных организациях в соответствии с указанием Банка России от 17.08.2022 № 6222-У¹⁰: на конец 2025 г. в работе с НДБР участвовало 5 кредитных организаций и 190 их подразделений, к 2030 г. планируется увеличение количества подразделений примерно до 300¹¹.

⁶ Банк России определил основные направления развития наличного денежного обращения на 2026—2030 годы : пресс-релиз от 19.01.2026 // Официальный сайт Банка России. URL: <https://www.cbr.ru/press/event/?id=28246> (дата обращения: 22.04.2026).

⁷ См.: Запольский С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права : монография. М. : РАП ; Эксмо, 2008. С. 31.

⁸ См.: Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. И. А. Цинделиани. 3-е изд. М. : Проспект, 2016. С. 84.

⁹ Основные направления развития наличного денежного обращения на 2026—2030 годы. С. 8.

¹⁰ Указание Банка России от 17.08.2022 № 6222-У «О порядке работы с наличными деньгами Банка России в кредитных организациях» // Вестник Банка России. 2022. № 64.

¹¹ Основные направления развития наличного денежного обращения на 2026—2030 годы. С. 9.



Здесь возникает дискуссионный вопрос о пределах усмотрения Банка России при определении территориального присутствия и о соотношении такого усмотрения с конституционным принципом единства экономического пространства (ст. 8 Конституции РФ). Применительно к интересам бизнеса проблема состоит в том, что делегирование функций по хранению, обработке и выдаче наличных денег, остающихся в собственности Банка России, кредитным организациям производится на договорной основе при императивных требованиях регулятора. Юридическая природа таких отношений сочетает элементы публично-правового и частноправового регулирования, что требует дальнейшего доктринального осмысления и нормативного оформления в части распределения рисков, ответственности за сохранность наличных денег и условий одностороннего расторжения договора.

Для потребителей финансовых услуг переход к модели НДБР актуализирует вопрос о гарантиях бесперебойного кассового обслуживания на территориях с ограниченным присутствием кредитных организаций. Предусмотренный Основными направлениями комплекс мер по оперативному восстановлению кассового обслуживания в случае непредвиденных обстоятельств целесообразно закрепить в форме нормативного акта Банка России, что повысило бы правовую определенность и обеспечило судебную защиту прав потребителей финансовых услуг.

Регулирование рынка инкассации и перевозки наличных денег — это направление, в котором интересы бизнеса и потребителей финансовых услуг тесно переплетены. По действующему законодательству инкассацию вправе осуществлять только кредитные организации и объединение «Росинкас», входящее в систему Банка России, тогда как перевозкой вправе заниматься также иные специализированные организации. В докладе Банка России 2024 г. констатированы снижение окупаемости деятельности инкассаторов, демпинг отдельных поставщиков, монополизация рынка в ряде регионов и риск возникновения «пустующих» рынков¹². Регулятором избрана модель допуска большего числа организаций к перевозке наличных денег при одновременном наделении объединения «Росинкас» функциями оператора критической инфраструктуры наличного денежного обращения.

Указанный подход актуализирует ряд нерешенных вопросов.

Во-первых, нуждается в законодательном закреплении сам статус критической инфраструктуры наличного денежного обращения: Федеральный закон «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации»¹³ ее не охватывает, что обуславливает необходимость специального правового режима. Сравнительный опыт показателен: в Великобритании введена обязанность банков уведомлять регулятор о закрытии кассовых центров, в Венгрии установлены требования к плотности банкоматной сети, в Ирландии разрабатывается законопроект о доступности инфраструктуры наличного денежного

¹² См.: Развитие рынка инкассации и перевозки наличных денег в Российской Федерации : доклад Банка России для общественных консультаций. М., 2024. С. 14—22.

¹³ Федеральный закон от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4736.

обращения¹⁴. Этот опыт применим при формулировании российских минимальных требований к доступности инфраструктуры в субъектах РФ.

Во-вторых, дискуссионным остается вопрос о допустимых пределах конкуренции на рынке инкассации. Расширение круга субъектов отвечает интересам бизнеса и потребителей (снижение издержек и конечной стоимости услуг), однако способно усилить риск концентрации обслуживания у поставщиков, демпингующих в краткосрочной перспективе и не способных обеспечить долгосрочную операционную устойчивость. Решение этой коллизии лежит в плоскости установления квалификационных требований к перевозчикам и закрепления механизма ответственности оператора критической инфраструктуры за непрерывность обслуживания.

Статья 30 Закона № 86-ФЗ устанавливает обязательность приема банкнот и монеты Банка России по нарицательной стоимости при всех видах платежей. Норма содержит публично-правовое предписание, однако в действующем законодательстве отсутствует корреспондирующий ему состав административного правонарушения за необоснованный отказ торгово-сервисных предприятий принять наличные деньги. Соответственно, гражданин — потребитель финансовых услуг лишен эффективного механизма защиты, а торгово-сервисное предприятие не имеет ясной нормативной обязанности.

Зарубежные правовые порядки демонстрируют тенденцию к усилению ответственности за такой отказ. Опыт Бельгии (2023), Испании (2022), Франции, Словакии (где соответствующая гарантия закреплена на конституционном уровне), США (2025) и Китая (2024)¹⁵ свидетельствует о различных моделях нормативного решения данного вопроса: от прямого запрета до установления административных санкций. В юридической литературе вопрос о допустимости введения ответственности за отказ в приеме наличных денег обсуждается и в российском контексте; высказывается мнение о необходимости разграничения общего правила обязательности приема и его обоснованных исключений (бесконтактные торговые автоматы, ограниченные торговые форматы)¹⁶. При этом опыт Китая показал, что сохранение тенденции к цифровизации денежного обращения должно обеспечить для слабозащищенных социальных групп наличное обращение¹⁷.

Применительно к российскому правовому порядку обоснованным представляется дополнение КоАП РФ нормой об ответственности за необоснованный отказ в приеме банкнот и монеты Банка России. При этом следует учитывать, требуется

¹⁴ Magyar Nemzeti Bank. Banknote and Coin Decrees // URL: <https://www.mnb.hu/en/banknotes-and-coins/regulatory-environment/banknote-and-coin-decrees> (дата обращения: 25.05.2026).

¹⁵ Cash payments: what you need to know as a business owner // Titeca Accountancy. 12.08.2024. URL: <https://www.titeca.be/en/news-item/cash-payments-what-do-you-need-to-know/> (дата обращения: 25.05.2026).

¹⁶ См.: Кучеров И. И. Законные платежные средства: теоретико-правовое исследование: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2016. С. 9, 61—77.

¹⁷ So tough to pay cash in China that it fined a KFC for not taking it // Business Insider. 2024. URL: <https://www.businessinsider.com/china-pay-cash-fine-kfc-wepay-alipay-qr-cashless-tourism-2024-5> (дата обращения: 25.05.2026).



ли распространить обязанность принимать наличные на все организации, осуществляющие розничную продажу, или ограничить ее определенными форматами; должны ли исключаться платежи, превышающие установленный предел; каким образом следует распределять бремя доказывания обоснованности отказа. Разрешение указанных вопросов имеет принципиальное значение для интересов как торгово-сервисных предприятий, так и граждан — потребителей финансовых услуг.

Самостоятельный пласт нерешенных вопросов связан с правовым режимом банкнотоподобных изделий, т.е. предметов, не образующих состава ст. 186 (изготовление и сбыт поддельных денег) УК РФ, но имеющих сходство с банкнотами и монетой Банка России и используемых для введения граждан в заблуждение. Регулятор обращает внимание на то, что данный инструмент мошенничества направлен преимущественно против социально незащищенных категорий населения и сообщает о нахождении на рассмотрении заинтересованных министерств и ведомств предложений Банка России о запрете на изготовление и сбыт таких изделий и об установлении соответствующей административной ответственности¹⁸.

Для защиты прав потребителей финансовых услуг вопрос имеет принципиальное значение: гражданин, получивший в наличной выплате банкнотоподобное изделие, фактически лишается стоимости платежа, а правовой механизм восстановления его прав ограничен общими нормами о возмещении вреда. Для интересов бизнеса проблема требует отграничения банкнотоподобных изделий от сувенирной, рекламной и художественной продукции, обращение которой не подлежит запрету.

Нормативное решение требует выработки критериев отграничения банкнотоподобных изделий от поддельных денег, сувенирной и рекламной продукции; определения субъектов ответственности; согласования регулирования с законодательством о защите прав потребителей и о рекламе; учета свободы творческой и предпринимательской деятельности (ст. 34, 44 Конституции РФ). Эти доктринальные вопросы должны быть разрешены до законодательного закрепления состава правонарушения; в противном случае возникает риск чрезмерного административного давления на добросовестных производителей сувенирной продукции и неэффективной защиты прав потребителей.

Введение в действие с 01.08.2023 Федерального закона от 24.07.2023 № 340-ФЗ¹⁹ закрепило в российском правовом порядке цифровой рубль как третью форму национальной валюты, эмитируемую Банком России. С 01.09.2026 крупнейшие банки и крупные торгово-сервисные предприятия будут обязаны обеспечить клиентам возможность осуществления операций с цифровыми рублями²⁰. В основных направлениях цифровой рубль рассматривается как самостоятельная

¹⁸ Основные направления развития наличного денежного обращения на 2026—2030 годы. С. 14—15.

¹⁹ Федеральный закон от 24.07.2023 № 340-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 31 (ч. III). Ст. 5778.

²⁰ О цифровом рубле : информация Банка России от 14.02.2025 // Официальный сайт Банка России. URL: <https://www.cbr.ru/fintech/dr/> (дата обращения: 22.04.2026).

форма денег, оказывающая противовесное влияние на динамику наличного денежного оборота, но не заменяющая наличные деньги.

Дискуссионным остается вопрос о юридической квалификации соотношения наличной и цифровой форм. В отличие от наличных денег, относящихся согласно ст. 128 Гражданского кодекса РФ к вещам, цифровой рубль квалифицируется как имущественное право. При этом обе формы являются законными платежными средствами и эмитируются Банком России. Такая двойственность подтверждает единство правового режима национальной валюты, но порождает практические вопросы о порядке принудительного исполнения, наследования, обращения взыскания на цифровые рубли, об ответственности оператора платформы цифрового рубля перед пользователями.

Для защиты прав потребителей финансовых услуг принципиально положение Основных направлений о том, что Банк России не планирует отказа от наличного денежного обращения²¹. Эта позиция основана на признании наличных денег средством инклюзивной финансовой среды для лиц с низким уровнем цифровой грамотности и жителей регионов с неразвитой платежной инфраструктурой. Применительно к интересам бизнеса принципиальным является вопрос о пределах обязательств торгово-сервисных предприятий по приему цифровых рублей и о соотношении этих обязательств с обязанностью принимать наличные деньги: правовая конструкция, при которой бизнес одновременно несет обе обязанности, требует четкого нормативного закрепления и согласования с положениями ст. 30 Закона № 86-ФЗ.

Обоснованным представляется дополнение Федерального закона № 86-ФЗ нормой о праве каждого на доступ к наличным деньгам как форме реализации конституционного права на пользование национальной валютой и о пределах обязательств торгово-сервисных предприятий по приему различных форм национальной валюты.

Поддержание качества банкнот предполагает их модернизацию, актуализацию механизма контроля качества, снижение риска попадания в обращение банкнотоподобных изделий и копий монет, адаптацию счетно-сортировального оборудования. В 2026—2028 гг. планируется выпуск модернизированных банкнот номиналом 500, 50 и 10 рублей с обновленным дизайном и улучшенными защитными характеристиками²². Применительно к интересам бизнеса вопрос состоит в обеспечении правовой определенности графика и порядка изъятия из обращения банкнот предыдущих образцов и в гарантиях возможности их обмена потребителями финансовых услуг без потери стоимости.

Самостоятельный круг вопросов связан с технологическим суверенитетом инфраструктуры наличного денежного обращения. Регулятор планирует до 2028 г. заменить счетно-сортировальные машины зарубежных производителей на отечественные, обеспечить переход на отечественное программное обеспечение информационно-аналитической системы наличного денежного обращения и

²¹ Основные направления развития наличного денежного обращения на 2026—2030 годы. С. 17—18.

²² Основные направления развития наличного денежного обращения на 2026—2030 годы. С. 11.



автоматизированной системы контроля номеров банкнот²³. Дискуссионным является вопрос о правовом инструментарии достижения указанной цели, включая гарантии стабильности правил государственных закупок, конкурсные процедуры, требования к локализации производства, защиту прав интеллектуальной собственности разработчиков отечественных решений. Применительно к интересам бизнеса принципиальной является правовая определенность сроков и условий перехода, исключающая последующие убытки у участников рынка, сделавших долгосрочные инвестиции в отечественные технологические решения.

Развитие клиентоцентричного подхода предусматривает внедрение кассового обслуживания в режиме 24/7, пилотного проекта бокс-касс с автоматизированным оборудованием в 2026 г., переход к электронному кассовому документообороту и создание системы электронной очереди²⁴. Это требует адаптации нормативных требований к электронному документообороту (Федерального закона «Об электронной подписи»²⁵) и нормативных гарантий равного доступа клиентов к новым цифровым сервисам. Параллельно возрастает значение мобильного приложения «Банкноты Банка России» как инструмента информирования населения о защитных признаках банкнот.

Основные направления на 2026—2030 годы представляют собой программно-стратегический акт, обозначающий приоритеты регулятора, но не подменяющий законодательного решения комплекса дискуссионных вопросов. Проведенный анализ позволяет сформулировать следующие предложения, ориентированные на повышение правовой определенности для бизнеса и расширение гарантий прав потребителей финансовых услуг.

Во-первых, нуждается в законодательном закреплении статус критической инфраструктуры наличного денежного обращения с установлением квалификационных требований к участникам рынка инкассации, минимальных требований к доступности инфраструктуры в субъектах РФ и механизма ответственности оператора за непрерывность обслуживания.

Во-вторых, требуется дополнение КоАП РФ нормой об ответственности за необоснованный отказ торгово-сервисных предприятий в приеме банкнот и монет Банка России при одновременной выработке ясного перечня обоснованных исключений, не допускающих чрезмерные обременения для бизнеса.

В-третьих, обоснованно введение правового режима банкнотоподобных изделий с отграничением их от сувенирной и рекламной продукции и установлением административной ответственности за их изготовление и сбыт в целях введения граждан в заблуждение.

В-четвертых, целесообразно закрепить в Федеральном законе № 86-ФЗ норму о праве каждого на доступ к наличным деньгам как форме реализации конституционного права на пользование национальной валютой, а также определить

²³ Основные направления развития наличного денежного обращения на 2026—2030 годы. С. 16.

²⁴ Основные направления развития наличного денежного обращения на 2026—2030 годы. С. 19.

²⁵ Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (ред. от 04.08.2023) // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2036.

перечень и юридическое значение программно-стратегических актов Банка России в денежной сфере.

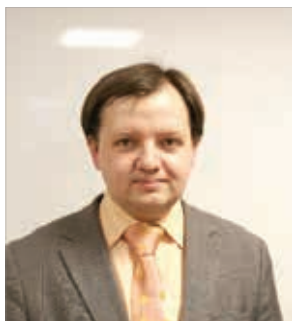
В-пятых, требует нормативного закрепления соотношения обязанностей торгово-сервисных предприятий по приему наличных денег и цифровых рублей; регулирование должно исключать конкуренцию таких обязанностей и обеспечивать как защиту прав потребителей, так и предсказуемость обременений для бизнеса.

Реализация перечисленных предложений способна обеспечить устойчивость наличного денежного обращения и сохранить за наличными деньгами роль гаранта финансовой стабильности и инклюзивности на период до 2030 года.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Запольский С. В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права : монография. — М. : РАП ; Эксмо, 2008.
2. *Кучеров И. И.* Законные платежные средства: теоретико-правовое исследование : монография. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2016.
3. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Проспект, 2020.
4. Финансовое право : учебник / отв. ред. И. А. Цинделиани. — 3-е изд. — М. : Проспект, 2016.





**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

Принципы надзора за деятельностью некредитных финансовых организаций¹

Аннотация. В представленной статье производится анализ принципов надзора за деятельностью некредитных финансовых организаций. Автором предложена классификация принципов надзора за деятельностью некредитных финансовых организаций; установлено, что в процессе своей деятельности субъекты надзора руководствуются общими и специальными принципами, получившими закрепление в международных и национальных актах.

Ключевые слова: финансовый рынок, финансовая услуга, финансовый контроль, надзор на финансовом рынке, надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций, принципы надзора на финансовом рынке, принципы надзора за деятельностью некредитных финансовых организаций

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.143.7.106-113

Aleksandr V. KARTASHOV,

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

avkartashov@msal.ru

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

Principles of Supervision of Non-Credit Financial Institutions

Abstract. This article analyzes the principles of supervision of non-credit financial institutions. The author proposes a classification of supervision of non-credit financial institutions and establishes that the activities of supervisory entities adhere to general and specific principles enshrined in international and national instruments.

Keywords: financial market, financial service, financial control, financial market supervision, supervision of non-credit financial institutions, principles of financial market supervision, principle of supervision of non-credit financial institutions

Надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций (НФО) представляет собой общественные отношения, складывающиеся в процессе деятельности Банка России и вспомогательных субъектов надзора по проверке соблюдения некредитными финансовыми организациями требований, предъявляемых к осуществляемой ими деятельности, т.е. совокупности

¹ Подготовлено с учетом: *Карташов А. В.* Публично-правовые аспекты цифровизации финансового рынка : монография. Тула : Изд-во ТулГУ, 2022. 291 с.

пруденциальных, организационных и технических условий, а также требований, установленных в отношении поведения некредитных финансовых организаций, выполнение которых является обязательным и подлежит проверке в процессе осуществления надзора. Надзор за деятельностью НФО с позиции системного подхода представляет собой совокупность таких элементов, как цели², принципы, объект надзора, субъект надзора³, формы надзора⁴.

Принципы надзора за деятельностью НФО имеют важное значение в системе надзора на финансовом рынке. Они выступают основополагающими началами, на которых базируется надзорная деятельность на финансовом рынке. В научной литературе вопрос о принципах надзора за деятельностью некредитных финансовых организаций, по нашему мнению, освещен недостаточно полно. Этот факт обусловливается различными обстоятельствами, например: сужением предметной области исследования, выбранной учеными, и рассмотрением ими отдельных групп финансовых посредников; различиями в понимании источников правового регулирования финансовых отношений на финансовом рынке. В частности, в последнем случае не все авторы должное внимание уделяют документам международных организаций, занимающихся выработкой стандартов регулирования финансового рынка⁵.

Среди работ, в которых характеристика принципов надзора на финансовом рынке и надзора за НФО получила наиболее системное изложение (включая принципы, получившие закрепление в международных стандартах), следует выделить диссертационные исследования А. Г. Гузнова (2016)⁶ и В. В. Чистюхина (2022)⁷. Однако, поскольку целью исследования А. Г. Гузнова не является исключительно рассмотрение правового положения НФО, принципы надзора за

² О целях надзора на финансовом рынке см. подробнее: *Карташов А. В.* Финансовая стабильность как цель надзора на финансовом рынке // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2025. № 6 (130). С. 173—180.

³ О полномочиях субъектов надзора см., например: *Карташов А. В.* Функции Банка России на современном этапе развития финансового рынка // *Евразийский юридический журнал*. 2021. № 3 (154). С. 228—231.

⁴ Автор исследования считает возможным формы надзора за деятельностью НФО разграничивать в зависимости от вида осуществляемого надзора; способа взаимодействия Банка России и поднадзорного субъекта; вида некредитной финансовой организации; степени планирования надзорного мероприятия; субъекта, уполномоченного на проведение надзорного мероприятия; объема проверяемой деятельности финансового посредника.

⁵ Например, А. Ю. Рыбкова при рассмотрении принципов надзора за участниками сектора страхования выделяет общие и специальные принципы. См.: *Рыбкова А. Ю.* Организация страхового дела и страхового надзора в Российской Федерации как объекты финансово-правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2019. С. 159—169.

⁶ *Гузнов А. Г.* Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016.

⁷ *Чистюхин В. В.* Правовое регулирование финансового контроля за деятельностью некредитных финансовых организаций в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2022.



НФО им в полной мере не выделяются, в целом исследуются отдельные общие принципы надзора на финансовом рынке.

В. В. Чистюхиным в целом используется сходный подход с целью классификации принципов надзора за НФО («основные начала надзора» и «специальные принципы»). К первой группе В. В. Чистюхиным отнесены принципы, содержащиеся в Лимской декларации ИНТОСАИ. Во вторую группу, которую можно обозначить как «специальные принципы» (в диссертационном исследовании В. В. Чистюхина — «принципы, относящиеся к надзору за НФО»), автор включает риск-ориентированность, пропорциональность, проактивность, системность, эффективность, непрерывность. В целом разделяя позицию В. В. Чистюхина по вопросу о перечне указанных специальных принципов, однако не согласимся с автором по вопросу о возможности признания в качестве принципа проактивности надзора. Проактивность надзора, на наш взгляд, является одной из характеристик деятельности субъектов надзора за НФО (в работе В. В. Чистюхина — Банка России).

По нашему мнению, логичным и обоснованным представляется разграничить принципы надзора за деятельностью НФО в зависимости от закрепления их в актах, принятых на международном или национальном уровне.

В свою очередь, первая рассматриваемая нами группа принципов может быть разделена в зависимости от видов принимаемых актов. Поскольку акты, которые оказывают воздействие на содержание отношений на финансовом рынке, могут приниматься как международными организациями, так и национальными регуляторами финансового рынка и (или) во взаимодействии между последними, то целесообразным представляется разграничивать принципы надзора за деятельностью НФО следующим образом:

- принципы, закрепленные в актах международных организаций;
- принципы, закрепленные в актах межгосударственных образований (включая интеграционные);
- принципы, закрепленные в соглашениях, заключаемых органами надзора на финансовом рынке.

Здесь следует учесть, что вопрос о возможности классификации принципов надзора на финансовом рынке, выработанных международными организациями, имеет различное понимание в экономической и юридической литературе. Вместе с тем следует учитывать, что регулирование и надзор на финансовом рынке основываются на взаимодействии не только норм различных отраслей права, но и норм «международного происхождения»⁸.

Поскольку существенное влияние на систему надзора на финансовом рынке оказывает внедрение международных стандартов, которые позволяют обеспечить общие подходы к функционированию финансового рынка, остановимся подробнее на рассмотрении принципов, получивших закрепление именно в актах международных организаций.

⁸ По вопросу о роли международных организаций на финансовом рынке см. также: Рожественская Т. Э., Карташов А. В. Источники правового регулирования технологий на финансовом рынке России // Вопросы российского и международного права. 2024. Т. 14. № 8-1. С. 14—25.

Анализ системы актов международных организаций, в которых получили свое закрепление принципы надзора на финансовом рынке, позволяет нам произвести их классификацию и выделить *общие и специальные принципы*⁹.

Общие принципы распространяются на все виды финансовых организаций, включая НФО. Существенное значение для надзора на финансовом рынке имеют Общие принципы реформирования финансового рынка. Анализ рассматриваемого нами документа позволяет выделить пять базовых принципов надзора, которых придерживаются в своей деятельности субъекты надзора на финансовом рынке — повышение прозрачности и подотчетности, усиление надежного регулирования, содействие честности, укрепление международного сотрудничества, реформирование международных финансовых учреждений¹⁰.

Соблюдение первого принципа означает, что, организуя надзор на финансовом рынке, его регуляторы в результате принятия соответствующих актов совершенствуют систему отчетности финансовых организаций, в результате этого повышается степень прозрачности их деятельности. Реализация указанного принципа в результате комплекса организационно-правовых мероприятий позволяет регулятору финансового рынка и потребителям финансовых услуг оценить качество управления финансовой организацией и получить представление о предлагаемых ею на финансовом рынке услугах (продуктах).

Реализация второго принципа надзора — усиление (обеспечение) надежного (качественного) регулирования — заключается в том, что в результате согласованных действий субъектов публичного управления на финансовом рынке происходят построение и поддержание устойчивой системы источников правового регулирования, содержание которых понятно всем заинтересованным субъектам.

Соблюдение третьего принципа — содействие честности — означает, что регулирование и надзор на финансовом рынке способствуют поддержанию финансовой стабильности финансового рынка и обеспечиваются в результате реализации комплекса мер по формированию и функционированию соответствующих механизмов защиты прав потребителей финансовых услуг.

Четвертый принцип — укрепление международного сотрудничества — реализуется на финансовом рынке посредством усиления на межгосударственном уровне обмена информацией между регуляторами финансового рынка (включая процесс заключения международных соглашений).

Наконец, пятый принцип означает, что деятельность различных стран должна быть направлена на реформирование международных финансовых учреждений с целью совершенствования их деятельности. Важное значение в данном случае имеет повышение степени легитимности принимаемых ими решений, повышение качества и признание роли международных стандартов на финансовом рынке

⁹ Далее предложенная характеристика принципов производится с учетом времени их принятия.

¹⁰ Общие принципы реформирования финансового рынка (2008). См.: Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy. Washington DC, November 15, 2008 // URL: <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html> (дата обращения: 12.04.2026).



и расширение состава участников международных организаций, участвующих в их выработке.

Наряду с указанными нами выше принципами при формировании национальных систем надзора на финансовом рынке учитываются также *общие принципы*, с учетом которых на национальном уровне вырабатываются требования:

- к капиталу и резервам¹¹;
- системе корпоративного управления (включая систему внутреннего контроля и аудита)¹²;
- финансовому риску¹³;
- процедурам банкротства¹⁴;
- порядку применения искусственного интеллекта и машинного языка¹⁵.

Следует учитывать, что наряду с общими принципами надзора на финансовом рынке представляется возможным выделить выработанные международными организациями *общие принципы надзора за НФО*, получившие закрепление в документах таких международных организаций, как Базельский комитет банковского надзора и Совет по финансовой стабильности.

Унифицируя подходы, применяемые регуляторами финансового рынка, Советом по финансовой стабильности был разработан документ под названием «Теневая банковская система: усиление надзора и рекомендации Совета по финансовой стабильности»¹⁶. Следует отметить, что под теневой банковской системой в документах международных организаций и отдельных регуляторов финансового рынка обычно понимаются финансовые организации, отличающиеся от кредитных организаций, т.е. некредитные финансовые организации. Рассматриваемые нами далее принципы имеют важное организационное значение, но не могут быть отнесены в полной мере к правовым принципам.

¹¹ Принципы достаточности капитала (1999). См.: The Joint Forum Compendium of Documents Jointly released by the Basel Committee on Banking Supervision International Organization of Securities Commissions International Association of Insurance Supervisors Basel July 2001 // URL: <https://www.bis.org/publ/joint02.pdf> (дата обращения: 10.04.2026).

¹² Принципы ответственного корпоративного управления (2010) // URL: <https://www.bis.org/publ/bcbbs176.pdf> (дата обращения: 05.03.2026).

* Здесь и далее в скобках указаны годы принятия документов и их обновления, принципы перечисляются по году их первоначального принятия.

¹³ Принципы эффективности системы предотвращения финансового риска (2013) // URL: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_131118.pdf (дата обращения: 19.01.2026).

¹⁴ Принципы эффективных режимов несостоятельности и кредиторов и должников (2016, 2021) // URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35506#:~:text=The%20principles%20for%20effective%20insolvency,involvement%20in%20developing%20those%20solutions> (дата обращения: 05.04.2026).

¹⁵ Принципы ответственного использования искусственного интеллекта (Принципы искусственного интеллекта) (2019) // URL: <https://oecd.ai/en/ai-principles> (дата обращения: 05.04.2026).

¹⁶ См.: Shadow Banking: Strengthening Oversight and Regulation. Recommendations of the Financial Stability Board. 2011 // URL: https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_111027a.pdf?page_moved=1 (дата обращения: 11.03.2026).

Первым рассматриваемым принципом надзора за НФО является системность надзора за НФО (Score)¹⁷. Соблюдение данного принципа означает, что регулятор финансового рынка должен выработать и поддерживать систему надзора, обеспечивающую получение всеобъемлющего представления о содержании деятельности НФО и соответствующих рисках, которые могут оказывать влияние на финансовую систему и ее устойчивость. Речь идет о том, что регулятор финансового рынка должен определить и зафиксировать ключевые элементы системы надзора за деятельностью НФО, о которых нами упоминалось ранее (цель, принципы, субъект надзора и др.).

Второй принцип надзора за деятельностью НФО — *процедурность* (Process). Соблюдение указанного принципа предполагает со стороны регулятора финансового рынка необходимость выработки целостной системы показателей, оценка которых индивидуально (в совокупности) позволила бы осуществить комплекс мер (оценить риск) и которые возникают в деятельности НФО¹⁸.

Третий принцип надзора за деятельностью НФО — *информативность* (Data/Information) — означает, что субъекты надзора на финансовом рынке должны обеспечить сбор и обработку всех необходимых данных (информации) о деятельности НФО, в том числе путем внедрения информационных систем.

Четвертый принцип надзора за НФО — *инновационность* (изменение) (Innovation/Mutation) — предусматривает, что осуществление надзора за НФО в различных его формах должно способствовать выявлению инновационных решений со стороны финансовых организаций. К инновациям на финансовом рынке могут быть отнесены новые услуги (финансовые продукты, инструменты), оказание которых сопряжено с необходимостью оценить их влияние на устойчивость финансовой организации (финансового рынка (системы) в целом) и требует от регулятора финансового рынка выработки новых правовых подходов, включая установление экспериментальных правовых режимов¹⁹.

Пятый принцип надзора за НФО (Regulatory arbitrage) означает, что в процессе надзора за НФО соответствующим регуляторам финансового рынка необходимо обеспечивать *гармонизацию системы источников правового регулирования, учитывающую изменение видов НФО на финансовом рынке*.

Шестой принцип — особенности надзора, зависящие от территории (Jurisdiction-specific features) — предполагает, что в процессе надзора за НФО должны учитываться структура финансовых рынков и нормативно-правовая база в пределах соответствующей юрисдикции, а также взаимосвязи с иными странами (субъектами надзора на финансовом рынке).

Седьмой принцип надзора за НФО (Information exchange) предполагает, что регуляторы (органы власти) должны обмениваться информацией как с НФО, так и с органами надзора на финансовом рынке зарубежных стран.

¹⁷ В статье приводится авторский перевод названий принципов.

¹⁸ О рисках некредитных финансовых организаций см. подробнее: *Карташов А. В.* Механизм правового регулирования рисков некредитных финансовых организаций // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9 (73). С. 154—161.

¹⁹ Об инновациях на финансовом рынке см. подробнее: *Карташов А. В.* Виды цифровых инноваций на финансовом рынке (финансово-правовые аспекты) // Юридическое образование и наука. 2020. № 12. С. 23—27.



Наряду с рассмотренными специальными организационными принципами надзора за деятельностью НФО, содержащимися в рамках документов международных организаций, специальные принципы надзора за деятельностью НФО в настоящее время получили закрепление и в национальной системе актов. В зависимости от источника закрепления, специальные принципы надзора за деятельностью НФО в настоящее время содержатся: 1) в актах стратегического планирования Банка России²⁰ и 2) в актах, устанавливающих требования к деятельности отдельных видов НФО²¹.

Система общих принципов надзора за НФО, выработанных на национальном уровне, отражена в Концепции пропорционального регулирования и риск-ориентированного надзора за НФО, опубликованной Банком России в 2018 г.²² Ее анализ позволяет выделить четыре основных принципа надзора за НФО: пропорциональность, риск-ориентированность, эффективность, непрерывность.

Необходимо отметить, что отдельное закрепление в Законе о страховом деле и Концепции внедрения риск-ориентированного подхода к регулированию страхового сектора в Российской Федерации получили специальные принципы надзора за НФО в страховом секторе — законность, гласность, организационное единство, осмотрительность²³ и оценка активов (обязательств) по рыночной стоимости (наилучшая оценка)²⁴. К специальным принципам надзора за НФО относятся также принципы установления экспериментального правового режима на финансовом рынке²⁵.

²⁰ Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2026 год и период 2027 и 2028 годов. М., 2025. С. 15, 19 ; Основные направления развития финансовых технологий на период 2025—2027 годов. М., 2024.

²¹ Федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах». Ст. 1, 23, 24 // Российская газета. № 90. 13.05.1998 ; Базовый стандарт защиты прав и интересов физических и юридических лиц — получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка, объединяющих брокеров // URL : <https://www.cbr.ru/queries/unidbquery/file/90002/63> (дата обращения: 12.04.2026) ; Базовый стандарт защиты прав и интересов физических и юридических лиц — получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций, объединяющих страховые организации и иностранные страховые организации // URL: <https://www.cbr.ru/queries/unidbquery/file/90002/55> (дата обращения: 12.04.2026).

²² URL: <https://www.cbr.ru/content/document/file/46871/propnadz.pdf> (дата обращения: 08.02.2026).

²³ Принцип осмотрительности (принцип свободы инвестирования) — переход от текущего принципа формирования перечня разрешенных для инвестирования активов — означает, что при выборе инструментов инвестирования страховая (перестраховочная) организация должна инвестировать при наличии возможности определять, измерять, отслеживать, управлять рисками, связанными с инструментами инвестирования.

²⁴ К вопросу об оценке рисков НФО см. подробнее: *Карташов А. В.* Механизм правового регулирования рисков некредитных финансовых организаций.

²⁵ О целях установления экспериментальных правовых режимов на финансовом рынке см. подробнее: *Карташов А. В.* Понятие и цели установления экспериментальных пра-

Подводя итог рассмотрению принципов надзора за деятельностью некредитных финансовых организаций, представляется возможным отметить, что их соблюдение направлено на достижение целей надзора на финансовом рынке.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гузнов А. Г.* Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2016. — 494 с.
2. *Карташов А. В.* Виды цифровых инноваций на финансовом рынке (финансово-правовые аспекты) // Юридическое образование и наука. — 2020. — № 12. — С. 23—27.
3. *Карташов А. В.* Механизм правового регулирования рисков некредитных финансовых организаций // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 9 (73). — С. 154—161.
4. *Карташов А. В.* Понятие и цели установления экспериментальных правовых режимов на финансовом рынке // Юридическое образование и наука. — 2021. — № 1. — С. 37—40.
5. *Карташов А. В.* Публично-правовые аспекты цифровизации финансового рынка : монография. — Тула : Изд-во ТулГУ, 2022. — 291 с.
6. *Карташов А. В.* Финансовая стабильность как цель надзора на финансовом рынке // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2025. — № 6 (130). — С. 173—180.
7. *Карташов А. В.* Функции Банка России на современном этапе развития финансового рынка // Евразийский юридический журнал. — 2021. — № 3 (154). — С. 228—231.
8. *Рождественская Т. Э., Карташов А. В.* Источники правового регулирования технологий на финансовом рынке России // Вопросы российского и международного права. — 2024. — Т. 14. — № 8-1. — С. 14—25.
9. *Рыбкова А. Ю.* Организация страхового дела и страхового надзора в Российской Федерации как объекты финансово-правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2019.
10. *Чистюхин В. В.* Правовое регулирование финансового контроля за деятельностью некредитных финансовых организаций в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2022. — 251 с.

новых режимов на финансовом рынке // Юридическое образование и наука. 2021. № 1. С. 37—40.





**Кирилл Александрович
КАРПОВ,**

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

Влияние решений совета директоров Банка России на финансово-правовое регулирование рынка ценных бумаг в Российской Федерации

Аннотация. В статье уделяется внимание анализу решений совета директоров Центрального банка РФ (Банка России) как источников финансово-правового регулирования операций на рынке ценных бумаг России. В работе приводятся примеры таких решений, а также выделены различные основания, по которым могут быть классифицированы данные документы органа управления мегарегулятора. Более того, на основе анализа нормативно-правовой базы в сфере финансово-правового регулирования фондового рынка государства автор приходит к выводу, что с 2022 г. некоторыми указами Президента РФ предоставлены дополнительные полномочия Банку России в данной сфере, которые позволяют мегарегулятору в оперативном режиме осуществлять необходимое регулирование на этом рынке с учетом значительного объема санкционных ограничений, введенных недружественными государствами и организациями в отношении нашей страны.

Ключевые слова: рынок ценных бумаг, розничный инвестор, Банк России, совет директоров, решение, санкции, указы Президента РФ, нормативные документы, деноминация, газ, счета типа «К», временные меры

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.143.7.114-122

Kirill A. KARPOV,

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

karpov.moscow@gmail.com

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

The Impact of Decisions by the Board of Directors of the Bank of Russia on the Financial and Legal Regulation of the Securities Market in the Russian Federation

Abstract. The article focuses on the analysis of decisions of the Board of Directors of the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia) as sources of the financial-legal regulation of operations on the Russian securities market. The paper provides examples of such decisions, and the author identifies their various classifications, according to which these documents of the megaregulator's governing body can be approved. Moreover, based on the analysis of the regulatory framework in the field of financial-legal

regulation of the state stock market, the author concludes that since 2022, several Decrees of the President of the Russian Federation have granted additional powers to the Bank of Russia in this area, which allow megaregulator to promptly implement the necessary regulation in this market, taking into account the significant volume of sanctions which were illegally initiated by unfriendly states and organizations in relation to our country.

Keywords: *the securities market, retail investor, Bank of Russia, board of Directors, decision, sanctions, Decrees of the President of the Russian Federation, regulatory documents, denomination, gas, accounts of type "K", temporary measures*

Введение

Во второй четверти XXI в. роль и влияние финансового рынка Российской Федерации на отношения в финансовой сфере многократно возросли. Так, на фондовом рынке нашей страны, являющемся частью финансового рынка России, планомерно с 2019 г. увеличивается количество розничных инвесторов, которые своими сделками на этом рынке оказывают существенное влияние на рост стоимости всего рынка, т.е. на его капитализацию. К примеру, по данным Банка России общее количество физических лиц — розничных инвесторов на 31.10.2019 превысило 3 млн человек¹, а на 07.11.2025 составило почти 40 млн², т.е. значительную долю трудоспособного населения государства.

Можно заметить, что существенное количество научных работ с 2013 г. посвящено исследованию особенностей финансово-правового статуса Центрального банка РФ как мегарегулятора финансового рынка³. Модель мегарегулирования является современной и воплотила в себя лучшие мировые практики осуществления регулирующих и контрольно-надзорных функций за всеми секторами финансового рынка. Во многих упомянутых работах уделяется внимание особенностям подготовки и применения нормативных актов Банка России⁴. Тем не

¹ Количество розничных инвесторов на фондовом рынке превысило 3 миллиона человек // URL: <https://cbr.ru/press/event/?id=3979#:~:text=за%20iii%20квартал%202019%20года%20численность%20розничных,выросла%20на%2018%2c2%25%2c%20или%20на%20523%20тыс.> (дата обращения: 22.12.2025).

² Частные инвесторы в октябре вложили в ценные бумаги на Московской бирже 176 млрд рублей // URL: <https://www.moex.com/n95149> (дата обращения: 22.12.2025).

³ *Рожественская Т. Э., Гузнов А. Г., Чистюхин В. В.* Единый регулятор финансовых рынков: новый ответ на вызовы современности // Законодательство. 2013. № 10. С. 22—35 ; *Гузнов А. Г.* Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016 ; *Гузнов А. Г., Рожественская Т. Э.* Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : монография. М. : Юрайт, 2017.

⁴ *Сладкова А. В.* Административные правонарушения в области рынка ценных бумаг : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012 ; *Сладкова А. В.* Презумпция невиновности в админи-



менее, по верному замечанию первого заместителя председателя мегарегулятора В. В. Чистюхина, в юридической науке, а также в науке финансового права не исследованы вопросы влияния решений совета директоров Банка России на финансовые отношения⁵.

В этой связи необходимо отметить, что в соответствии со ст. 7 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»⁶ (далее — Закон о Банке России) Банк России обладает правом издавать нормативные акты, специфика разработки и опубликования которых регулируется Положением Банка России от 22.09.2017 № 602-П «О правилах подготовки нормативных актов Банка России»⁷.

Говоря о решениях совета директоров мегарегулятора, в первую очередь надо учитывать, что это ключевой коллегиальный орган управления, который возглавляется председателем Центрального банка РФ. Заседания данного органа проводятся не реже одного раза в месяц. На основании ст. 20 Закона о Банке России решения совета директоров принимаются на соответствующих заседаниях данного органа Банка России и подписываются председателем мегарегулятора. Если при голосовании по повестке заседания совета директоров Банка России голоса разделяются поровну, то голос председателя мегарегулятора считается решающим. Согласно указанным выше источникам финансового права решения совета директоров мегарегулятора не являются нормативными актами, однако вследствие своей непосредственной значимости они оказывают существенное влияние на развитие финансового рынка Российской Федерации.

Классификация решений совета директоров Банка России

Основываясь на исследовании различных источников, а также доктрины финансового права, можно провести следующую классификацию решений совета директоров Центрального банка Российской Федерации:

- 1) решения, принятые во исполнение требований Закона о Банке России;
- 2) одобренные по иным основаниям в рамках нестабильной экономической ситуации внутри страны и в мире в силу заявлений официальных лиц

стративной ответственности на примере административных правонарушений в области рынка ценных бумаг // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 6 (58). С. 118 ; *Ее же*. Административное принуждение в области рынка ценных бумаг : монография. М. : Проспект, 2021. С. 15—19 ; *Ее же*. Административные правоотношения в области рынка ценных бумаг в условиях цифровизации: проблемы правового регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2024. № 11. С. 35—39.

⁵ Финансовая политика: право как основа, сила как результат // URL: https://vkvideo.ru/video-86776361_456239390 (дата обращения: 22.12.2025) ; Взгляд из 90-х на бизнес все еще не преодолен // URL: <https://www.cbr.ru/press/event/?id=23187> (дата обращения: 22.12.2025).

⁶ Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

⁷ Положение Банка России от 22.09.2017 № 602-П «О правилах подготовки нормативных актов Банка России» // Вестник Банка России. 2017. № 84.

государства (решение совета директоров Банка России от 17.08.1998 по заявлению Правительства РФ);

- 3) утвержденные в рамках полномочий, которые переданы мегарегулятору указами Президента РФ в условиях санкционной политики ряда недружественных государств и международных организаций.

Перечислим решения совета директоров мегарегулятора, которые принимаются на основании Закона о Банке России:

- 1) по вопросам, связанным с изменением процентных ставок (к примеру, с установлением ключевой ставки, оказывающим влияние на определение ставки RUONIA);
- 2) о непрерывности деятельности банка в рамках процедуры предупреждения банкротства (ст. 18);
- 3) о выпуске, изъятии банкнот и монет, а также об их номиналах и образцах (ст. 33);
- 4) о купле-продаже ценных бумаг на организованных торгах (ст. 39);
- 5) об установлении надбавок к коэффициентам риска по различным активам в рамках банковского сектора (ст. 45.2);
- 6) о регулировании допустимой доли кредитов и займов для кредитных организаций и субъектов микрофинансирования (ст. 45.6);
- 7) о предоставлении необеспеченных кредитов государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» на срок не более чем пять лет и с возможностью продления данного срока на аналогичный период времени (ст. 46);
- 8) о внесении денежных средств и (или) иного имущества, включая также и недвижимое имущество, в качестве имущественного взноса мегарегулятора в имущество государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» (ст. 8);
- 9) по иным вопросам совета директоров Банка России, предусмотренным Законом о Банке России.

К примеру, процедура деноминации, инициированная Банком России с 1997 г., имела следующую правовую основу, а именно: Указом Президента РФ от 04.08.1997 № 822 «Об изменении нарицательной стоимости российских денежных знаков и масштаба цен»⁸ было предусмотрено, что в период с 01.01.1998 по 2003 г. в России осуществляется обмен вышедших из обращения банкнот и монет Центрального банка РФ на новые денежные знаки с измененной нарицательной стоимостью. В этот же день совет директоров Банка России принял решение, в котором был заблаговременно регламентирован порядок осуществления данной процедуры⁹. Заметим, что данное решение оказало влияние на рынок ценных бумаг нашего государства, потому что произошло изменение нарицательной стоимости финансовых инструментов на торгах.

⁸ Указ Президента РФ от 04.08.1997 № 822 «Об изменении нарицательной стоимости российских денежных знаков и масштаба цен» // СЗ РФ. 1997. № 32. Ст. 3752.

⁹ Решение Совета директоров Банка России от 04.08.1997 № 31 // Вестник Банка России. 1997. № 53.



Интересным примером утвержденного решения совета директоров Центрального банка РФ является соответствующий документ от 17.08.1998¹⁰. Он был принят в целях реализации заявления исполнительной ветви власти страны, а также самого Банка России в связи с экономической ситуацией: мировым финансовым кризисом и дефолтом, который был объявлен в России. В документе были раскрыты оперативные шаги по преодолению кризисной ситуации в экономике страны в тот период.

Влияние решений совета директоров Банка России в условиях санкционной политики зарубежных государств и организаций на рынок ценных бумаг Российской Федерации

За последние годы из-за санкционных ограничений, которые были незаконно введены против нашей страны недружественными юрисдикциями¹¹, произошли кардинальные изменения в части финансово-правового регулирования рынка ценных бумаг в Российской Федерации. В первую очередь законодательной ветвью власти государства были приняты поправки в Закон о Банке России. Также соответствующими указами Президента РФ были предоставлены дополнительные полномочия мегарегулятору в экстраординарных обстоятельствах, которые связаны с самым значительным санкционным давлением на нашу страну.

К примеру, в марте 2022 г. были внесены изменения в Закон о Банке России¹², которые наделили совет директоров мегарегулятора правом устанавливать своими решениями¹³ возможность для кредитных организаций не раскрывать финансовую отчетность для общественности, что было необходимо для защиты банков от внешнего влияния, так как любые сведения о фактах хозяйственной деятельности этих компаний, которые станут достоянием общественности, могут повлечь введение против них санкций, что, по нашему мнению, в конечном

¹⁰ Решение Совета директоров Банка России от 17.08.1998 «Об обеспечении экономической стабильности и устойчивости финансовой системы в Российской Федерации» // Вестник Банка России. 1998. № 60.

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 05.03.2022 № 430-р «Об утверждении перечня иностранных государств и территорий, совершающих в отношении Российской Федерации, российских юридических лиц и физических лиц недружественные действия» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1748.

¹² Федеральный закон от 14.03.2022 № 55-ФЗ «О внесении изменений в статьи 6 и 7 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа» и статью 21 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2022. № 12. Ст. 1782.

¹³ Решение Совета директоров Банка России о требованиях к раскрытию кредитными организациями (головными кредитными организациями банковских групп) отчетности и информации в 2025 году // URL: https://www.cbr.ru/rbr/dir_decisions/rsd_2024-12-24_23_001/ (дата обращения: 24.12.2025).

итоге негативно скажется на акционерной стоимости банков, приведет к потерям инвесторов и подорвет их доверие и инвестиционную привлекательность национального фондового рынка.

Также в начале 2025 г. были внесены изменения в Закон о Банке России¹⁴, которые предоставили полномочия совету директоров мегарегулятора своими решениями определять перечень иностранных валют, которые могут быть внесены в оплату уставного капитала как кредитных организаций, так и негосударственных пенсионных фондов и страховых компаний. Отметим, что исходя из того перечня иностранных валют, который установил Центральный банк РФ, можно сделать вывод, что в настоящее время в уставный капитал указанных организаций могут быть внесены исключительно валюты дружественных государств¹⁵.

Как было указано в исследовании, решения совета директоров Банка России могут быть приняты в рамках исполнения полномочий, которые совету директоров мегарегулятора предоставлены определенными актами руководства страны. В этой связи считаем уместным уделить внимание актам Президента России, возложившим на Банк России новые полномочия с целью противодействия незаконной санкционной политике недружественных стран и международных структур. К примеру, Указ Президента РФ от 05.03.2022 № 95 «О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами»¹⁶ предоставляет право совету директоров Банка России устанавливать¹⁷ режим функционирования счетов типа «С» для проведения расчетов и осуществления сделок, на которые распространяется порядок исполнения обязательств, предусмотренный упомянутым подзаконным актом. На данные счета производится зачисление дивидендов, причитающихся иностранным инвесторам в связи с их участием в долевом капитале российских акционерных обществ.

Более того, на основании Указа Президента РФ от 31.03.2022 № 172 «О специальном порядке исполнения иностранными покупателями обязательств перед российскими поставщиками природного газа»¹⁸ (далее — Указ № 172) разработан

¹⁴ Федеральный закон от 28.02.2025 № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2025. № 9. Ст. 847.

¹⁵ Решение Совета директоров Банка России о перечне видов иностранной валюты, которая может быть внесена в оплату уставного капитала кредитной организации, страховой организации и негосударственного пенсионного фонда // URL: https://www.cbr.ru/rbr/dir_decisions/rsd_2025-04-24_14_01/ (дата обращения: 24.12.2025).

¹⁶ Указ Президента РФ от 05.03.2022 № 95 «О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами» // СЗ РФ. 2022. № 10. Ст. 1472.

¹⁷ Решение Совета директоров Банка России от 21.11.2022 «Об установлении режима счетов типа «С» для проведения расчетов и осуществления (исполнения) сделок (операций), на которые распространяется порядок исполнения обязательств, предусмотренный Указом Президента Российской Федерации от 5 марта 2022 года № 95 «О временном порядке исполнения обязательств перед некоторыми иностранными кредиторами» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Указ Президента РФ от 31.03.2022 № 172 «О специальном порядке исполнения иностранными покупателями обязательств перед российскими поставщиками природного газа» // СЗ РФ. 2022. № 14. Ст. 2244.



специальный порядок проведения расчетов с иностранными контрагентами за поставки трубопроводного газа из нашей страны. До введения ограничительных мер на группу компаний ПАО «Московская Биржа» денежные средства в иностранной валюте за импортируемый из Российской Федерации газ зачислялись на соответствующие счета в ПАО «Газпромбанк». После этого кредитная организация осуществляла обмен иностранной валюты на российские рубли и зачисление рублевых активов на счета в российских рублях в этом банке. Так, пункт 10 Указа № 172 предоставлял Банку России своим решением устанавливать режим осуществления сделок по специальному рублевому счету типа «К», аналогичный специальному режиму для валютного счета типа «К»¹⁹.

Однако уже в первоначальной редакции Указа № 172 был заранее проработан защитный механизм от возможного введения в будущем санкций на инфраструктуру фондового рынка Российской Федерации, что исключило бы возможность осуществления обменных операций. В соответствии с п. 10 этого Указа № 172 Банку России были предоставлены полномочия по определению иного, чем предусмотренный пунктом 6 рассматриваемого Указа, порядка продажи иностранной валюты. Так, 12.06.2024 в День России OFAC (Office of Foreign Assets Control — Управление по контролю за иностранными активами) ввело санкции (внесение в SDN-list) против организаций, которые входят в группу компаний ПАО «Московская Биржа»²⁰. Внесение данных юридических лиц в вышеуказанный перечень не позволяет иностранным контрагентам сотрудничать с соответствующими компаниями без последствий введения против них вторичных санкций. Ввиду введенных ограничений мегарегулятор в кратчайшие сроки, а именно 17.06.2024 утвердил решение совета директоров Банка России, определив особый порядок продажи иностранной валюты в соответствии с пунктом 6 Указа № 172.

На основании данного решения поступившая иностранная валюта от сделок по экспорту трубопроводного газа должна быть обменена на российские рубли исключительно в рамках инфраструктуры внебиржевого рынка. Данное решение позволило нивелировать санкционные риски, введенные против национальной биржевой инфраструктуры нашей страны, что способствовало дальнейшему осуществлению поставок газа зарубежным потребителям и получению доходов от этих операций российскими компаниями.

Также на основании Указа Президента РФ от 15.10.2022 № 737 «О некоторых вопросах осуществления (исполнения) отдельных видов сделок (операций)»²¹ совет директоров мегарегулятора определил²² случаи и порядок выдачи разрешений

¹⁹ Решение Совета директоров Банка России от 31.03.2022 «Об установлении режимов специальных счетов типа “К” в иностранной валюте и в валюте Российской Федерации» // URL: https://www.cbr.ru/about_br/dir/rsd_2022-03-31_02/ (дата обращения: 27.12.2025).

²⁰ Russia-related Designations ; Publication of Russia-related Determination ; Issuance of Russia-related General Licenses and Frequently Asked Questions // URL: <https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20240612> (дата обращения: 27.12.2025).

²¹ Указ Президента РФ от 15.10.2022 № 737 «О некоторых вопросах осуществления (исполнения) отдельных видов сделок (операций)» // СЗ РФ. 2022. № 42. Ст. 7159.

²² Решение Совета директоров Банка России от 14.11.2022 «О случаях и порядке выдачи разрешений в соответствии с пунктом 6 Указа Президента Российской Федерации от

на вывоз из нашей страны наличной иностранной валюты и денежных инструментов в иностранной валюте в сумме, которая превышает установленный в данном подзаконном акте лимит.

Также на основании Указа Президента РФ от 03.03.2023 № 138 «О дополнительных временных мерах экономического характера, связанных с обращением ценных бумаг»²³ установлено, что в соответствии с п. 6 этого акта совет директоров Банка России принял решение об установлении максимального количества и объема сделок с ценными бумагами, предусмотренных п. 4 данного Указа. Был установлен лимит по совершению сделок за один торговый день, который составляет не более 10 % от совокупного количества транзакций по любому виду финансовых инструментов каждого эмитента, включая их общий объем — 5 % от совокупного количества операций²⁴.

На этом практическом примере можно заметить, что в первое время после опубликования вышеупомянутого акта возникали случаи, когда брокеры осуществляли обособление активов розничных инвесторов на отдельных счетах со ссылкой на указанный выше нормативный документ. В большинстве случаев данное явление было связано с переводом финансовых инструментов одного профессионального участника фондового рынка другому, а также в связи со значительным количеством сделок РЕПО по этим ценным бумагам.

В заключение можно еще раз подчеркнуть, что упомянутые ранее в исследовании решения совета директоров мегарегулятора и соответствующие полномочия по ним могут быть определены также на основании указов Президента РФ или по иным основаниям. Так, можно проследить взаимосвязь нормативных правовых актов главы государства и Банка России по определенным вопросам, имеющим важнейшее значение для стабильного функционирования финансовой системы государства.

На основании изложенного можно сделать вывод, что с 2022 г. возрастает значение указов Президента РФ в рамках координационных полномочий, что позволяет обеспечить дополнительное взаимодействие и решение задач, поставленных перед Банком России, в кратчайшие сроки.

15 октября 2022 года № 737 “О некоторых вопросах осуществления (исполнения) отдельных видов сделок (операций)” // СПС «КонсультантПлюс».

²³ Указ Президента РФ от 03.03.2023 № 138 «О дополнительных временных мерах экономического характера, связанных с обращением ценных бумаг» // СЗ РФ. 2023. № 10. Ст. 1662.

²⁴ Решение Совета директоров Банка России от 29.01.2025 «Об установлении максимального количества и объема сделок (операций), предусмотренных пунктом 4 Указа Президента Российской Федерации от 3 марта 2023 года № 138 “О дополнительных временных мерах экономического характера, связанных с обращением ценных бумаг”» // URL: https://www.cbr.ru/rbr/dir_decisions/rsd_2025-01-29_34_02/ (дата обращения: 24.12.2025).



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гузнов А. Г.* Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2016. — 493 с.
2. *Гузнов А. Г., Рождественская Т. Э.* Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : монография. — М. : Юрайт, 2017.
3. *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г., Чистюхин В. В.* Единый регулятор финансовых рынков: новый ответ на вызовы современности // Законодательство. — 2013. — № 10. — С. 22—35.
4. *Сладкова А. В.* Административное принуждение в области рынка ценных бумаг : монография. — М. : Проспект, 2021. — 248 с.
5. *Сладкова А. В.* Административные правонарушения в области рынка ценных бумаг : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2012. — 269 с.
6. *Сладкова А. В.* Административные правоотношения в области рынка ценных бумаг в условиях цифровизации: проблемы правового регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2024. — № 11. — С. 35—39.
7. *Сладкова А. В.* Презумпция невиновности в административной ответственности на примере административных правонарушений в области рынка ценных бумаг // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 6 (58). — С. 118—123.

О некоторых вопросах целесообразности принципов валютного регулирования и валютного контроля в современных условиях

Аннотация. В статье рассматривается вопрос о соответствии принципов валютного регулирования и валютного контроля, закрепленных в Федеральном законе от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», основной цели государства в валютной сфере, а именно обеспечению устойчивости национальной валюты. Обращается внимание на необходимость пересмотра действия тех принципов, которые представляются нецелесообразными в контексте современных условий. Речь идет о приоритете экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования и об исключении неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции резидентов и нерезидентов. Принципы единства внешней и внутренней валютной политики Российской Федерации, а также единства системы валютного регулирования и валютного контроля в полной мере соответствуют обеспечению устойчивости национальной валюты.

Ключевые слова: принципы валютного права, валютное регулирование, валютный контроль, валютные ограничения, национальная валюта, репатриация валютной выручки, валютные спекуляции

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.143.7.123-130

Maria A. PEREPELITSA,

Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law
of the Kuban State University, Dr. Sci. (Law)
perepelitsa.doca@mail.ru
33, ul. Dumenko, Krasnodar, Russia, 350089

Lyudmila V. BUTKO,

Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law
of the Kuban State University, Dr. Sci. (Law)
lvbutko@mail.ru
39/1, ul. Sovetskaya, Krasnodar, Russia, 350063

On some Issues of the Expediency of the Principles of Currency Regulation and Currency Control in the Current Conditions

Abstract. This article examines the compliance of the principles of currency regulation and currency control enshrined in Federal Law No. 173-FZ of December 10, 2003, "On Currency Regulation and Currency Control", with



**Мария Александровна
ПЕРЕПЕЛИЦА,**

профессор кафедры
конституционного
и административного права
Кубанского государственного
университета,
доктор юридических наук
perepelitsa.doca@mail.ru
350089, Россия, г. Краснодар,
ул. Думенко, д. 33



**Людмила Васильевна
БУТЬКО,**

профессор кафедры
конституционного
и административного права
Кубанского государственного
университета,
доктор юридических наук
lvbutko@mail.ru
350063, Россия, г. Краснодар,
ул. Советская, д. 39/1

© Перепелица М. А.,
Бутько Л. В., 2026

the state's primary objective in the currency sphere, namely, ensuring the stability of the national currency. It also highlights the need to reconsider those principles that are deemed inappropriate in the current context. This article emphasizes the priority of economic measures in implementing state policy on currency regulation and the elimination of unjustified interference by the state and its agencies in the currency transactions of residents and non-residents. The principles of unified foreign and domestic currency policies of the Russian Federation, as well as the unified system of currency regulation and currency control, are fully consistent with ensuring the stability of the national currency.

Keywords: *principles of currency law, currency regulation, currency control, currency restrictions, national currency, repatriation of foreign currency earnings, currency speculation*

Принципы валютного регулирования и валютного контроля закреплены Федеральным законом от 10.12.2003 № 173 «О валютном регулировании и валютном контроле» (далее — Закон № 173-ФЗ). На протяжении всего периода действия данный нормативный акт подвергался частым изменениям, а целый ряд статей утратил силу, в этой связи некоторые специалисты в данной сфере предлагают вообще отменить его и принять новый закон, соответствующий современной ситуации¹. При этом изменения, внесенные в Закон № 173-ФЗ в течение более чем 20-летнего срока его действия, никоим образом не затронули вопрос о принципах валютного регулирования и валютного контроля. С одной стороны, это понятно. Принципы права (общие, межотраслевые, отраслевые, внутриотраслевые) — это постоянные правовые дефиниции, неизменные в течение длительного времени, задача которых — быть ориентирами в соответствующей правовой сфере. Но, с другой стороны, чтобы не превратиться в застывшие теоретические конструкции, все больше отдаляющиеся от реальности, они должны согласовываться с теми изменениями, которые происходят в регулируемых ими общественных отношениях. И с этих позиций принципы права могут и должны изменяться, адаптируясь под запросы сложившейся ситуации.

Принципы валютного регулирования и валютного контроля входят в систему принципов финансового права, основная цель которых — обеспечить удовлетворение публичных интересов в ходе осуществления государством финансовой деятельности. Поэтому в них также должно отражаться преобладание общественных интересов над отдельными частными интересами. Это константа, которая существует только в силу публичности самой природы финансовых правоотношений и независимо от сложившейся политической или экономической ситуации. А если при этом сама ситуация усложняется, порождая угрозы в сфере национальной, экономической и финансовой безопасности, то соответствие рассматриваемых принципов новым реалиям должно быть в полной мере адекватным.

¹ Омельченко А. Г. Финансово-правовое обеспечение суверенитета Российской Федерации в сфере денежного обращения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2025. С. 182—183.

Одновременно с этим следует сказать, какова цель государства в валютных правоотношениях, т.е. в чем заключается публичный интерес. По этому вопросу ученые в целом придерживаются единой позиции. И. В. Хаменушко отмечает: «Цель валютного регулирования всегда оборонительная — защита национальной валюты от конкуренции со стороны иностранных (международных, коллективных валют)»². И. И. Кучеров пишет: «Целью является поддержание такого валютно-правового режима, который в наилучшей степени обеспечивает устойчивость валюты Российской Федерации и стабильность внутреннего валютного рынка»³.

Указанная цель подтверждается и нормативными актами. Так, Конституция РФ, хотя напрямую и не указывает, что является целью валютно-правового регулирования, тем не менее устанавливает ее как основную функцию Центрального Банка РФ: «Защита и обеспечение устойчивости рубля» (ч. 2 ст. 75). В преамбуле Закона № 173-ФЗ также определяется аналогичная цель при реализации валютной политики: «Обеспечение реализации единой государственной валютной политики, а также устойчивости валюты Российской Федерации и стабильности внутреннего валютного рынка».

Следовательно, цель государственного регулирования заключается в обеспечении стабильности и устойчивости национальной валюты. Именно в соответствии с указанной целью должны осуществляться принципы валютного регулирования и контроля.

Статья 3 Закона № 173-ФЗ устанавливает пять принципов валютного регулирования и валютного контроля. Проанализируем их содержание в контексте обозначенной цели и с учетом современной ситуации, т.е. в условиях действия введенных против Российской Федерации санкций с 2022 г.⁴

Первый принцип заключается в *приоритете экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования*. Несмотря на некоторую смысловую недосказанность в отношении того, над чем именно имеют приоритет экономические меры в области регулирования валютной политики, можно с уверенностью сказать, что речь идет о правовых мерах, т.е. нормах, закрепленных в законодательстве. Иногда их называют «административные

² Хаменушко И. В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность : учебно-практическое пособие. М. : Норма, 2015. С. 15.

³ Кучеров И. И. Валютно-правовое регулирование в Российской Федерации: эволюция и современное состояние : монография. М. : Инфра-М, 2020. С. 42.

⁴ Речь идет об ограничении (запрете) доступа к международным валютным резервам РФ, размещенным на территории недружественных государств ; запрете на продажу, поставку, передачу или экспорт банкнот, выраженных в долларах и евро ; запрете на участие в любых транзакциях (включая валютные) с участием Банка России, Фонда национального благосостояния или Министерства финансов РФ ; запрете на участие финансовых учреждений США на первичном и вторичном рынке рублевых и нерублевых облигаций, выпущенных Банком России, Фондом национального благосостояния и Министерством финансов РФ и др. См.: Sanctions List Search (OFAC) // URL: <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov> (дата обращения: 09.03.2026) ; UK adds Moscow Exchange, SPB Exchange, National Settlement Depository and others to Consolidated List // URL: <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov> (дата обращения: 10.03.2026).



методы регулирования», что сути дела не меняет — это правовые меры. То есть экономические меры имеют преимущества применения над правовыми нормами при регулировании валютных отношений.

Экономические меры в области осуществления валютной политики — это разновидность мер в области реализации денежно-кредитной политики, так как валютное регулирование является частью денежного регулирования. Данные меры закреплены в Федеральном законе от 10.07.2002 № 86 ФЗ «О Центральном Банке РФ (Банке России)», где они называются «основные инструменты и методы денежно-кредитной политики Банка России» (ст. 35). Некоторые из этих инструментов имеют прямое отношение к валютной сфере и потому влияют на достижение указанной публичной цели — это процентные ставки по операциям Банка России и валютные интервенции.

Не останавливаясь подробно на всех аспектах применения этих мер, обратим внимание только на их прямое воздействие на валютную сферу, а точнее, на курс национальной валюты. Если говорить о процентной ставке, то здесь действует следующая закономерность: чем выше процентная ставка, тем выше курс рубля, потому что в такой ситуации рублевые активы становятся более привлекательными для участников валютного рынка за счет увеличения доходности, что способствует притоку капитала и укреплению курса национальной валюты. Снижение ключевой ставки вызывает обратные процессы.

Валютные интервенции — это купля-продажа Банком России иностранной валюты на валютном рынке для воздействия на курс рубля и на суммарный спрос и предложение денег. Так, с целью повышения курса рубля Центральный банк РФ начинает масштабную продажу иностранной валюты и одновременно масштабную покупку национальной валюты. Благодаря этому растет спрос на рубль, что и повышает его курс. При покупке иностранной валюты на валютный рынок выбрасывается большое количество рублевой ликвидности, в результате чего спрос на национальную валюту падает и снижается ее курс. Таким образом происходит экономическое воздействие на валютный курс национальной денежной единицы.

Одновременно с экономическими мерами соответствующие государственные органы (Правительство РФ, Минфин РФ) при регулировании валютных отношений вправе принимать нормативные акты, как правило, в сфере валютных ограничений и контроля. Валютные ограничения — это устанавливаемая в законодательном и административном порядке совокупность правил и норм по ограничению операций с иностранной валютой и валютными ценностями. Под валютным контролем понимается направление финансовой деятельности государства в лице его уполномоченных органов (Правительства и органов валютного контроля), а также иных уполномоченных государством лиц (агентов валютного контроля) по проверке соблюдения валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования резидентами и нерезидентами при осуществлении ими валютных операций⁵.

Эти меры по силе своего воздействия на валютный курс также достаточно эффективны, но они не являются основными, так как решения банка России имеют

⁵ Валютный контроль : учебное пособие для магистратуры / под ред. Т. Э. Рождественской, А. А. Ситника. М. : Норма ; Инфра М., 2021. С. 21—22.

бесспорный приоритет перед правовыми актами уполномоченных государственных органов. Вследствие этого может возникнуть ситуация, когда государство в лице соответствующих органов власти вводит валютное ограничение, направленное, например, на увеличение норматива репатриации валютной выручки экспортерами и ее продажи с целью поддержания и укрепления курса рубля, тогда как Центральный банк РФ, в свою очередь, применяя валютную интервенцию при покупке на рынке иностранной валюты, ослабляет его курс, тем самым нивелируя результаты государственного регулирования.

Безусловно, в идеале речь всегда должна идти о конвергенции действий Банка России и государства, но всегда ли это так? И правильно ли будет признавать высшую юридическую силу экономических решений Банка России над правовыми актами уполномоченных государственных органов? Тем более что решения Центрального банка РФ не имеют, по сути, правовой формы. Так, решение о ключевой ставке принимает совет директоров Банка России, по итогам которого на сайте публикуется всего лишь пресс-релиз о ней. А Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на текущий период, в которых определяются и базовые начала валютной политики, утверждаются Банком России без придания этому документу какой-либо правовой формы. То есть решения о применении экономических мер в валютной сфере, оказывающие важное влияние на экономику и финансовую систему всего государства, имеют приоритет перед нормами права, принимаемыми уполномоченными государственными органами. Такое суждение позволяет поставить под сомнение целесообразность данного принципа.

Следует уточнить, что речь не идет о том, чтобы вопрос о применении той или иной экономической меры перешел в плоскость исключительно правового рассмотрения. Сложно принимать нормативный акт о проведении валютной интервенции или пересмотре ключевой ставки. Речь идет о несоответствии именно самого положения о преимуществе экономических мер над правовыми нормами. Такого приоритета быть не должно, в противном случае государство теряет механизмы контроля за вводимыми экономическими мерами в валютной сфере, так как приоритет автоматически делает их правильными и безальтернативными.

Государство фактически отстранено от обсуждения обоснованности и разумности вводимых экономических мер. Отказ от данных преимуществ позволит государству более активно принимать участие в процессах осуществления валютного регулирования и валютного контроля, иметь возможность пресекать несоответствия и в целом создать условия, при которых валютная политика, одновременно осуществляемая Центральным банком РФ с помощью экономических мер и государственными органами с помощью правовых, представляла бы собой единое целое. По результатам рассмотрения принципа приоритета экономических мер в реализации государственной политики в области валютного регулирования следует сказать, что он не соотносится по смыслу с основной целью валютного регулирования и не согласовывается с единой валютной политикой в государстве.

Следующий принцип — *исключение неоправданного вмешательства государства и его органов в валютные операции резидентов и нерезидентов*.

Первое, что обращает на себя внимание в данном принципе, это термин «неоправданное». Для правового акта оно является слишком широким по



содержанию, юридически неточным и оценочным. Неоправданный означает «не имеющий необходимого оправдания, обоснования, необоснованный»⁶. По каким критериям определяется такая неоправданность и кто ее определяет? Рассмотрим следующий термин — «вмешательство», означающий вторжение в чьи-либо дела, отношения, деятельное участие в них, а также действия, противоречащие самостоятельности или независимости другого⁷. То есть государство (его органы), не имея необходимых обоснований, вторгается в валютные операции резидентов и нерезидентов, совершая тем самым действия, противоречащие их самостоятельности и независимости?

Резиденты и нерезиденты — это физические и юридические лица, осуществляющие валютные операции, субъекты предпринимательской деятельности, большая часть которых является экспортерами — участниками внешней экономической деятельности (ВЭД), действующими с целью получения дохода или прибыли для удовлетворения частных интересов. Если государство в отношении совершаемых ими валютных операций вводит валютные ограничения или усиливает контроль, это с позиции гражданского права, конечно, обременяет их право собственности на валюту или валютные ценности и сужает возможности осуществления предпринимательской деятельности.

Но как это все соотносится с валютными правоотношениями, которые являются публичными? И уместно ли вообще использовать термин «вмешательство», когда речь идет о государственном регулировании и контроле в валютной сфере? Тот факт, что нормы, регулирующие валютные правоотношения, относятся к предмету разных отраслей права, публичным и частным (финансовому, административному, таможенному, гражданскому, международному торговому, конституционному и др.), еще не означает преобладания здесь частных начал. Об этом писалось и обосновывалось в науке финансового права: «Финансово-правовые нормы обладают приоритетным значением в вопросах регулирования валютных отношений»⁸; «В валютном регулировании должны преобладать публичные интересы, а интересы граждан, отдельных социальных групп, юридических лиц внешнеэкономической деятельности могут быть реализованы в случае, если они не противоречат публичным интересам государства в сфере валютных правоотношений»⁹.

Все сказанное только подтверждает правильность выделенной цели в валютных правоотношениях — реализации публичных интересов. Можно привести следующий пример. Экспортеры — участники ВЭД в отдельных ситуациях могут быть заинтересованы в девальвации национальной валюты, так как расходы они несут в ней, а доходы получают в более сильной иностранной валюте. По этой же причине девальвация национальной валюты делает отечественные товары дешевле для экспортеров при их производстве или добыче на своей территории,

⁶ Словарь русского языка : в 4 т. / под ред. А. П. Евгеньевой. 4-е изд. М. : Полиграфресурсы, 1999. С. 446.

⁷ Словарь русского языка. С. 159.

⁸ Арзуманова Л. Л. Система права денежного обращения как подотрасли финансового права Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2021. С. 96.

⁹ Арзуманова Л. Л. Указ. соч. С. 95.

что дает им конкурентоспособные преимущества за рубежом, а значит, и возможность получить больше прибыли. Все это находится в области их частных интересов. Одновременно на фоне этого интерес большинства граждан России, домохозяйств, юридических лиц и т.д., не осуществляющих внешнеэкономическую деятельность (а таких большинство), заключается именно в крепкой национальной валюте. Внутренняя экономика при девальвированной валюте сталкивается со стагфляцией, поэтому девальвация курса рубля не отвечает публичным интересам общества, но может быть в интересах его меньшинства. Крепкая валюта — это залог достижения стратегических целей и задач на современном этапе развития страны и в крайне сложных условиях (СВО, санкций и др.). Поэтому рассмотренный принцип представляется нецелесообразным. Он имеет частноправовой уклон, что не соответствует публично-правовой природе валютных отношений.

Принцип *единства внешней и внутренней валютной политики Российской Федерации* заключается в последовательности государственного валютного регулирования как во внутренней политике, так и во внешней. Конкретно это проявляется в основных направлениях валютной политики, установлении правил формирования валютного курса и золотовалютных резервов, закреплении единых правил осуществления валютных операций, проведении единых процедур валютного контроля и др. Данный принцип четко соответствует публичной цели в валютных правоотношениях.

Следующий принцип — это *единство системы валютного регулирования и валютного контроля*. Под валютным регулированием в узком, сугубо юридическом значении в науке финансового права предлагается понимать «особый правовой режим совершения валютных операций, при котором действует система валютных ограничений и мер валютного контроля»¹⁰. Каждому валютному ограничению соответствует определенная мера валютного контроля. Например, для экспортеров — участников ВЭД введено валютное ограничение о репатриации части валютной выручки и обязательной ее продаже за рубли по установленному нормативу. Для обеспечения выполнения данного требования установлены соответствующие меры валютного контроля:

- обязанность резидента-экспортера поставить внешнеторговый контракт на учет в уполномоченном банке;
- обязанность предоставить подтверждающую документацию в уполномоченный банк для подтверждения факта исполнения обязательств по внешнеторговому контракту;
- обязанность предоставить отчеты о движении денежных средств по банковским счетам и др.

Резюмируя, отметим, что рассмотренный принцип в полной мере соответствует цели, провозглашенной государством в рамках реализации валютной политики.

Завершающим принципом по Закону № 173-ФЗ является *обеспечение государством защиты прав и экономических интересов резидентов и нерезидентов при проведении валютных операций*. Данный принцип проистекает из конституционного принципа о том, что в Российской Федерации гарантируются единство

¹⁰ Хаменушко И. В. Указ. соч. С. 20.



экономического пространства, свободное перемещение товаров и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ст. 8 Конституции РФ)¹¹. Но все это имеет место в том случае, если экономические интересы резидентов или нерезидентов не нарушают публичных интересов большинства.

Но бывают и противоположные ситуации. Как известно, нерезиденты, осуществляющие валютные операции на внутреннем рынке, ставят перед собой разные задачи. Например, нерезиденты-импортеры приобретают валюту для того, чтобы осуществлять торговые операции, а нерезиденты — иностранные банки, международные финансовые фонды и отдельные трейдеры осуществляют валютные операции для получения спекулятивной прибыли. При этом кроме сугубо финансовой цели по спекулятивному обогащению они могут также преследовать и политическую цель обвала курса национальной валюты, организуя спекулятивные атаки умышленно со всеми вытекающими из этого негативными последствиями. Поэтому, безусловно, государство должно обеспечивать защиту прав и экономических интересов резидентов и нерезидентов, но только тогда, когда сами эти интересы не противоречат публичным интересам в валютной сфере.

Подводя итог сказанному, отметим, что некоторые из принципов, закрепленных в Законе № 173-ФЗ, не соответствуют основной цели государства в валютных правоотношениях, что означает необходимость их пересмотра с учетом сложившихся в настоящее время реалий.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Арзуманова Л. Л. Система права денежного обращения как подотрасли финансового права Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2021. — 128 с.
2. Валютный контроль : учебное пособие для магистратуры / под ред. Т. Э. Рождественской, А. А. Ситника. — М. : Норма ; Инфра-М, 2021. — 216 с.
3. Кучеров И. И. Валютно-правовое регулирование в Российской Федерации: эволюция и современное состояние : монография. — М. : Инфра-М, 2020. — 234 с.
4. Омельченко А. Г. Финансово-правовое обеспечение суверенитета Российской Федерации в сфере денежного обращения : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2025.
5. Словарь русского языка : в 4 т. / под ред. А. П. Евгеньевой. 4-е изд. — М. : Полиграфресурсы, 1999. — 797 с.
6. Хаменушко И. В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность : учебно-практическое пособие. — М. : Норма, 2015. — 352 с.

¹¹ Конституция РФ от 12.12.1993 // Российская газета. 1993. 25 дек.

Правовое регулирование банковской деятельности в Эфиопии

Аннотация. В статье анализируются становление и развитие правового регулирования банковской деятельности в Эфиопии. Особое внимание уделяется реформам правового регулирования банковского сектора Эфиопии, проводимым в последние годы. Делается вывод, что при осуществлении банковского регулирования и банковского надзора Национальный банк Эфиопии особое внимание уделяет устойчивости банков и соблюдению прав вкладчиков. Последние банковские реформы открыли возможность иностранным инвесторам участвовать в банковском секторе Эфиопии. Значительные изменения, имеющие рыночную направленность, произошли в сфере валютного регулирования. В Эфиопии создаются и развиваются свободные экономические зоны. Особенностью развития банковской деятельности в Эфиопии является то, что большое влияние на нее оказывает исламский банкинг.

Ключевые слова: Эфиопия, банковская деятельность, правовое регулирование банковской деятельности, банковский надзор, банки, национальный банк, реформа банковской деятельности, исламский банкинг, свободные экономические зоны

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.143.7.131-137

Tatyana E. ROZHDESTVENSKAYA,

Professor of the Department in 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 in 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 Regulation of Banking Activities in Ethiopia

Abstract. The article analyzes the formation and development of legal regulation of banking activities in Ethiopia. Special attention is paid to the recent reforms in the legal regulation of Ethiopia's banking sector. The article concludes that in carrying out banking regulation and supervision, the National Bank of Ethiopia places particular emphasis on the stability of banks and the



**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

© Рождественская Т. Э.,
Гузов А. Г., 2026

protection of depositors' rights. Recent banking reforms have opened the door for foreign investors to participate in Ethiopia's banking sector. Significant market-oriented changes have taken place in the area of currency regulation. Free economic zones are being established and developed in Ethiopia. A distinctive feature of the development of banking activities in Ethiopia is that Islamic banking has a strong influence on it.

Keywords: Ethiopia, banking activities, legal regulation of banking activities, banking supervision, banks, national bank, banking reform, Islamic banking, free economic zones

Эфиопия является полноправным государством — членом объединения БРИКС с 1 января 2024 г. и 56-й экономикой мира по ВВП, рассчитанному по паритету покупательной способности. В 2026 г. население Эфиопии составляло около 139 млн человек. Это 10-я страна в мире по численности населения и 2-я самая населенная страна Африки.

Финансовая сфера в Эфиопии быстро развивается. Банковский сектор является локомотивом развития финансового сектора в целом.

Становление и развитие правового регулирования банковской деятельности в Эфиопии

15 февраля 1906 г. ознаменовало начало банковской деятельности в Эфиопии, когда император Менелик II торжественно открыл первый Банк Абиссинии¹. Это был частный банк, акции которого продавались в Аддис-Абебе, Нью-Йорке, Париже, Лондоне и Вене. В 1931 г. император Хайле Селассие провел реформы в банковской системе. Банк Абиссинии был ликвидирован; вновь созданный Банк Эфиопии, полностью принадлежащий государству, взял на себя управление активами ликвидированного банка. Банк Эфиопии выполнял функции центрального банка, а также предоставлял коммерческие банковские услуги². Итальянское вторжение в 1935 г. привело к тому, что в Эфиопии стали активно работать итальянские банки. 15 апреля 1943 г. Государственный банк Эфиопии стал центральным банком и действовал до 1963 г.

Национальный банк Эфиопии (Нацбанк, НБЭ) был создан Декларацией о денежно-кредитной и банковской деятельности № 206 от 1963 г. (Monetary and Banking Proclamation of 1963) и начал свою деятельность в январе 1964 г.³ В создании новой организации участвовал посланник Государственного департамента США Эрл О. Лэтэм, который был первым вице-президентом Федерального резервного банка Бостона.

¹ Nwanne T. F. I. Ethiopian Banking System // URL: <https://eprints.gouni.edu.ng/1689/1/ethiopian%20banking%20system%20%20book.pdf>.

² Mauri A. Monetary Developments and Decolonization in Ethiopia // Acta Universitatis Danubius, Oeconomica. 2010. 6 (1). P. 5—16.

³ Our history // URL: <https://nbe.gov.et/about-us/our-history/> (дата обращения: 01.05.2026).

До этого Национальный банк Эфиопии осуществлял двойную деятельность — в качестве коммерческого и центрального банка. Новый указ предусматривал увеличение капитала банка до 10 млн эфиопских долларов и предоставил ему широкую административную и юридическую автономию. В результате реформы Национальному банку Эфиопии были даны следующие полномочия:

- регулирование предложения, доступности и стоимости денег и кредита;
- управление и администрирование международных резервов страны;
- лицензирование и надзор за банками, хранение резервов коммерческих банков и предоставление им кредитов;
- надзор за выдачей кредитов коммерческих банков и регулирование процентных ставок;
- выпуск бумажных денег и монет;
- выступление в качестве представителя правительства;
- установление и контроль валютных курсов.

Таким образом, Национальный банк Эфиопии являлся эмиссионным центром, органом денежно-кредитной политики, органом банковского регулирования и банковского надзора и органом валютного регулирования и валютного контроля.

В сентябре 1976 г. вступила в силу Декларация о денежно-кредитной и банковской деятельности № 99 от 1976 г. (Monetary and Banking Proclamation No. 99 of 1976), которая определила роль Нацбанка в соответствии с социалистическими экономическими принципами, действовавшими на тот момент. К полномочиям Нацбанка были добавлены участие в планировании национальной экономики, в частности в финансовом планировании, и сотрудничество с соответствующими государственными органами. Сфера надзора НБЭ также была расширена и стала включать, помимо банков, и другие финансовые учреждения, такие как страховые компании, кредитные кооперативы и инвестиционные банки. Кроме того, Декларация ввела новую валюту — эфиопский быр вместо прежнего эфиопского доллара, который перестал быть законным платежным средством. Декларация также пересмотрела отношения Нацбанка с правительством. Первоначально установленный законом лимит на непогашенные внутренние заимствования правительства был повышен до 25 % от фактических обычных доходов правительства за три последующих бюджетных года (Декларация 206/1963 устанавливала этот показатель на уровне 15 %).

Эта Декларация действовала до принятия новой Декларации в 1994 г., направленной на реорганизацию НБЭ в соответствии с рыночной экономической политикой, чтобы он мог способствовать денежно-кредитной стабильности, надежному функционированию финансовой системы, созданию кредитных и валютных условий для сбалансированного роста экономики страны. Соответственно, Указом 83/1994 Нацбанку были предоставлены следующие полномочия:

- регулирование предложения и доступности денег и кредита, а также применяемых процентных ставок и других изменений;
- установление лимитов на золотые и валютные активы, которые банки и другие финансовые учреждения уполномочены использовать для операций с иностранной валютой и хранить на депозитах;
- установление лимитов на чистую валютную позицию, а также на условия и объемы внешней задолженности банков и других финансовых учреждений;



— предоставление банкам и другим финансовым учреждениям краткосрочных и долгосрочных возможностей рефинансирования.

Еще одна масштабная реформа затронула Национальный банк Эфиопии в 2008 г., когда была принята и вступила в силу Декларация о денежно-кредитной и банковской деятельности № 591, благодаря которой регулирующая и надзорная роль Нацбанка усилилась. В результате этой реформы были внедрены новые финансовые продукты и инновации, такие как мобильный банкинг, интернет-банкинг и цифровые финансы, что способствовало ускорению доступа к финансированию и финансовой инклюзии. По мере того как к финансовой индустрии присоединялось множество новых банков и микрофинансовых организаций, финансовое посредничество получило импульс и стало активно развиваться. В последнее время правительство Эфиопии также приняло решение либерализовать финансовый сектор, разрешив приток в банковский сектор иностранных инвестиций.

Современные подходы к правовому регулированию банковской деятельности в Эфиопии

В 2025 г. произошли существенные изменения в банковском секторе Эфиопии, связанные с принятием в 2024 г. Декларации о банковской деятельности № 1360/2024 с учетом изменений, принятых в 2025 г. (Banking Business Proclamation No. 1360/2025, далее — Декларация 1360/2025)⁴ и ряда директив Национального банка Эфиопии, в первую очередь директивы SBB/94/2025. Указанные нормативные акты изменили регулирование банковской деятельности в Эфиопии, в результате чего иностранные банки впервые получили возможность выходить на эфиопский рынок. Требования к капиталу для отечественных банков были повышены до уровней, призванных укрепить институциональную устойчивость. Беспроцентное банковское обслуживание получило всеобъемлющую нормативно-правовую базу, а валютный режим был либерализован.

Декларация 1360/2025 заменила предыдущую Декларацию о банковской деятельности и установила модернизированную нормативно-правовую базу, отражающую реалии быстро развивающегося финансового сектора. Решение правительства открыть банковский сектор для участия иностранных компаний потребовало принятия новых положений, регулирующих порядок входа на рынок Эфиопии, ограничения на долю собственности и ужесточение пруденциальных стандартов применительно к банкам, которые принадлежат иностранным компаниям или контролируются ими. Одновременно быстрый рост беспроцентного банковского обслуживания потребовал создания специальной законодательной базы, а развитие цифровых финансовых услуг — принятия положений о лицензировании цифрового банкинга, которых не существовало ранее.

При этом согласно Декларации 1360/2025 сохраняется роль Национального банка Эфиопии как единственного органа, осуществляющего лицензирование, надзор и регулирование всей банковской деятельности в Эфиопии. Полномочия

⁴ Доступно на амхарском и английском языках: URL: <https://justice.gov.et/en/sector/banking-regulations/>.

НБЭ в соответствии с Декларацией 1360/2025 весьма обширны: он выдает и отзывает банковские лицензии, устанавливает пруденциальные требования, осуществляет надзор на местах и удаленно, а также имеет право вводить в отношении банков внешнее управление и принимать решения о ликвидации. Декларация также усилила требования к корпоративному управлению для банков, в том числе повышены квалификационные требования к директорам и высшему руководству, расширены требования к системам управления рисками, а также приняты новые положения, регулирующие сделки со связанными сторонами и конфликты интересов. Эти улучшения в области управления отражают признание того, что банковский сектор Эфиопии, который значительно вырос как по количеству лицензированных учреждений, так и по совокупным активам, нуждается в инструментах надзора, соизмеримых с масштабом и сложностью современных банковских операций.

В рамках проводимой реформы были выданы лицензии двум эфиопским компаниям на осуществление деятельности инвестиционных банков. Такие лицензии получили CBE Capital (дочерняя структура крупнейшего коммерческого банка страны), а также Wegagen Capital Investment Bank (имеет связь с единственной публичной компанией на эфиопской фондовой бирже).

Кроме того, лицензии на брокерскую и консалтинговую деятельность получили компании Ethio-Fidelity Securities, HST Investment Advisory Services и Equation Securities Investment Advisor. Ранее аналогичное разрешение получили четыре компании, в том числе Deloitte, которая занимается организацией первичного размещения акций (IPO) Ethio Telecom.

Анализ последних изменений в правовом регулировании банковской деятельности Эфиопии позволяет выделить несколько направлений проводимой реформы.

1. *Открытие банковского сектора для иностранного участия*

Одной из наиболее значительных реформ, введенных Декларацией 1360/2025, является юридическое признание участия иностранных банков в банковской сфере Эфиопии. Так, Декларация наделяет Национальный банк Эфиопии полномочиями по выдаче лицензий следующим видам банков с иностранным участием: иностранным банкам; дочерним компаниям или филиалам иностранных банков; банкам с совместным участием иностранного и эфиопского капитала.

На протяжении десятилетий банковские услуги в Эфиопии были доступны исключительно гражданам Эфиопии и организациям, полностью принадлежащим гражданам Эфиопии. Этот запрет был одним из самых жестких в Африке и часто упоминался международными инвесторами как препятствие для более широкого взаимодействия с экономикой Эфиопии. Декларация 1360/2025 вместе с Директивой SBB/94/2025 создает структурированную основу для выхода иностранных банков на рынок посредством нескольких определенных механизмов, к каждому из которых предъявляются свои требования и ограничения.

Модель осуществления банковской деятельности через дочернюю компанию позволяет иностранному банку создать в Эфиопии дочернюю компанию, которая контролируется так называемым стратегическим инвестором. Этим термином определены в Декларации иностранный банк или иностранное финансовое учреждение, отвечающее определенным критериям финансовой устойчивости, операционной



деятельности и надзорного статуса. Стратегический инвестор должен вложить в дочернюю компанию минимальный капитал в размере 200 млн долларов США. После получения лицензии дочерняя компания будет функционировать как эфиопский банк, подчиняясь полному спектру пруденциальных требований Национального банка Эфиопии, включая коэффициенты резервирования, лимиты кредитования, обязательства по отчетности и стандарты корпоративного управления.

Иностранный банк также может выйти на рынок Эфиопии, открыв филиал. Однако такая модель имеет существенное ограничение: филиалу иностранного банка разрешается заниматься либо деятельностью по приему депозитов, либо деятельностью, не связанной с приемом депозитов, но нельзя заниматься и тем, и другим одновременно. Филиал, занимающийся приемом депозитов, подпадает под действие полного пруденциального режима, применимого к депозитным учреждениям, включая требования к достаточности капитала, коэффициенты резервирования и обязательства по защите вкладчиков. Филиал, не занимающийся приемом депозитов, напротив, может заниматься такими видами деятельности, как торговое финансирование, корреспондентское банковское обслуживание, консультационные услуги и другие функции оптового банковского обслуживания, не подпадая под регуляторные ограничения, связанные с защитой вкладчиков.

Директива SBB/94/2025 также устанавливает ограничения на долю участия иностранных инвесторов в существующих или вновь созданных эфиопских банках. Стратегический инвестор может владеть максимум 40 % от общего количества акций эфиопского банка. Индивидуальные иностранные акционеры (те, кто не соответствует критериям стратегических инвесторов) ограничены возможностью владеть максимум 7 % от общего количества акций на одного человека. Совокупная доля иностранных акционеров в любом отдельном эфиопском банке не может превышать 49 % от общего количества акций.

2. Лицензирование финансовых технологий

Декларация 1360/2025 вводит специальную систему лицензирования для цифрового банкинга, которая предусматривает в том числе более низкие требования к уровню уставного капитала.

3. Беспроцентное банковское обслуживание (исламский банкинг)

Осуществление банковского обслуживания в соответствии с принципами шариата становится все более востребованным в Эфиопии. К середине 2025 г. этот сектор включал девять полноценных исламских банков во главе с Zamzat Bank, который работает как учреждение, полностью соответствующее принципам шариата, а также 48 отделений беспроцентного банковского обслуживания, управляемых традиционными банками. Такой стремительный рост отражает как реальный рыночный спрос со стороны значительного мусульманского населения Эфиопии, так и более широкое признание того, что беспроцентные финансовые продукты привлекательны для потребителей и предприятий за пределами мусульманской общины, включая тех, кто предпочитает структуры финансирования на основе акций и активов по коммерческим, а не религиозным соображениям.

Декларация 1360/2025 впервые предоставляет законодательную основу для беспроцентного банковского обслуживания. Предыдущее регулирование беспроцентных банковских услуг осуществлялось в основном посредством директив Национального банка Эфиопии по отдельным вопросам, что создавало регуляторную

неопределенность в отношении правовой основы для основных продуктов беспроцентных банковских услуг, таких как мурабаха, мудараба, мушарака, иджара и салам.

4. Регулирование банковских операций в свободных экономических зонах Эфиопии

С 2026 г. особое регулирование деятельности вводится для организаций, зарегистрированных в свободных экономических зонах Эфиопии.

6 января 2026 г. НБЭ объявил о новых правилах банковской деятельности в специальных экономических зонах (СЭЗ). Новый режим, формализованный в Директиве № SBB/99/2026, требует от всех банковских филиалов, работающих в СЭЗ, получения специальной лицензии в дополнение к существующим разрешениям НБЭ.

Перед получением лицензии банк должен продемонстрировать свою способность предоставлять услуги обмена валюты в зоне для инвесторов, осуществляющих торговые и трансграничные операции. Условия лицензирования включают минимальные пороговые значения достаточности капитала (на 2 % выше стандартного требования), ликвидности (на 3 % выше минимального) и коэффициента невозвратных кредитов, не превышающего 5 % в течение длительного периода. Кроме того, банки-заявители должны занимать не менее 2 % рыночной доли от общего объема активов сектора.

Директива также предусматривает, что банковские услуги в СЭЗ должны быть доступны исключительно резидентам и предприятиям, расположенным в этих зонах, при этом количество филиалов в каждой зоне определяется НБЭ. Банки, в настоящее время работающие в районах, недавно объявленных особыми экономическими зонами, должны выполнить требования директивы в течение двухлетнего переходного периода, в противном случае им придется переехать или прекратить свои операции.

Существенные изменения затронули также валютную сферу и корпоративное управление, обязательства по соблюдению нормативных требований для банков.

Таким образом, следует отметить, что банковский сектор Эфиопии продолжает активно развиваться. При осуществлении банковского регулирования и банковского надзора Национальный банк Эфиопии особое внимание уделяет устойчивости банков и соблюдению прав вкладчиков. Последние банковские реформы открыли возможность иностранным инвесторам участвовать в банковском секторе Эфиопии. Значительные изменения, имеющие рыночную направленность, произошли в сфере валютного регулирования. В Эфиопии создаются и развиваются свободные экономические зоны. Особенность развития банковской деятельности в Эфиопии — большое влияние на нее исламского банкинга.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Nwanne T. F. I.* Ethiopian Banking System // URL: <https://eprints.gouni.edu.ng/1689/1/ethiopian%20banking%20system%20%20book.pdf>.
2. *Mauri A.* Monetary Developments and Decolonization in Ethiopia // *Acta Universitatis Danubius, Oeconomica*. — 2010. — 6 (1). — P. 5—16.




**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


**Виктория Романовна
ТИХОНОВА,**

младший юрист Московского
представительства
компании «Симплекс Лигал
Лимитед»,
аспирант кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
viktori02@mail.ru
123112, Россия, г. Москва,
Пресненская наб., д. 10, блок С

Налоговая система Ирана: краткий обзор

Аннотация. Интерес к различным аспектам функционирования Исламской Республики Иран усиливается на фоне длительного воздействия негативных экономических последствий, вызванных зарубежными санкциями. При этом основным источником доходов государства выступают налоговые поступления, являющиеся ключевым элементом любой финансовой системы. Статья рассматривает особенности налоговой системы Ирана, включая взаимодействие религиозно-правовых принципов и современных фискальных механизмов, и фокусируется на изучении положений налогового законодательства. Особое внимание уделяется структуре прямых и косвенных налогов, специфике определения налоговой базы по различным категориям доходов, а также отдельным особенностям юридической техники налогового регулирования. Значительная часть посвящена системе разрешения налоговых споров, характеризующейся многостадийностью процедуры и участием коллегиальных органов. Сделан вывод о высокой степени институциональной специфики иранской модели налогового регулирования, обусловленной сочетанием религиозных, правовых и экономических факторов.

Ключевые слова: правовое регулирование в Иране, налоговая система Ирана, исламское право, прямые налоги, косвенные налоги, финансовое право, налоговая база, разрешение налоговых споров, субъекты налогообложения, иностранное налогообложение

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.143.7.138-150

Daria M. MOSHKOVA,

Head of the Department of Tax Law, Professor of the Department in 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

Victoria R. TIKHONOVA,

Junior Associate at the Moscow Representative Office of Simless Legal Limited,
Postgraduate Student of the Department in Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
viktori02@mail.ru
10, nab. Presnenskaya, Block C, Moscow, Russia, 123112

Iran's Tax System: a Brief Overview

Abstract. Interest in various aspects of the Islamic Republic of Iran's functioning is growing amid the prolonged negative economic consequences of foreign sanctions. The primary source of state revenue is tax revenue, a key

element of any financial system. This article examines the specifics of Iran's tax system, including the interaction of religious legal principles and modern fiscal mechanisms, and focuses on the provisions of tax legislation. Particular attention is paid to the structure of direct and indirect taxes, the specifics of determining the tax base for various income categories, and specific aspects of legal tax regulation. The final section examines the tax dispute resolution system, characterized by a multi-stage procedure and the participation of collegial bodies. It concludes that the Iranian tax regulation model is highly institutionalized, owing to a combination of religious, legal, and economic factors.
Keywords: legal regulation in Iran, Iranian tax system, Islamic law, direct taxes, indirect taxes, financial law, tax base, tax dispute resolution, taxable entities, foreign taxation

1. Введение

Налоговая система Ирана представляет особый интерес для сравнительно-правового анализа, поскольку сочетает элементы исламско-правовой традиции и фискальных механизмов и вынуждена адаптироваться к условиям экономических ограничений и внешнего санкционного давления¹. При этом исследования налоговой системы Ирана носят ограниченный характер.

Это приводит к появлению специфических налоговых конструкций, сочетающих классические инструменты налогообложения с религиозными платежами и особыми режимами для отдельных видов доходов и активов. Существенную роль играет также значительная степень дифференциации налоговой базы².

Отдельного внимания заслуживает система разрешения налоговых споров, характеризующаяся многоуровневой административной структурой, участием коллегиальных органов и последующим контролем законности на уровне специализированных советов и судебных механизмов. Все это делает иранскую модель налогового регулирования сложной и одновременно показательной в плане сочетания права, экономики и институциональных ограничений.

2. Исламское право и его влияние на налоговую систему

В отличие от российской правовой системы, построенной на светском характере государства, правовая система Исламской Республики Иран в значительной степени основывается на нормах исламского права, именуемых фикхом. Данный подход закреплен в ст. 4 Конституции Ирана 1979 г., согласно которой все законы и иные нормативные акты, регулирующие в том числе финансовые и экономи-

¹ Королева Л. П. Трансформация налоговой политики в условиях смены антисанкционной стратегии Ирана // Финансовый журнал. 2026. № 1.

² Bidoki S. M. R., Jafari M. H., Mirhoseini S. M. Legal Challenges of Good Governance in Iran's Taxation System // Legal Studies in Digital Age. 2025. Vol. 4. No. 1. P. 1—10.



ческие отношения, основываются на исламских нормах³. В этой связи налоговое законодательство формируется с учетом Корана, Сунны четырнадцати непорочных (пророка Мухаммада, его дочери Фатимы и двенадцати имамов), а также иджтихада как метода правового толкования⁴.

На практике это означает распространение исламско-правовых принципов на налоговые отношения. В частности, запрет ростовщичества (риба) обуславливает использование беспроцентных финансовых инструментов, включая исламские облигации (сукук), и влияет на подходы к бюджетной политике, ориентированной на перераспределение доходов⁵. Российская же финансовая система основана на классических процентных механизмах кредитования, в частности ст. 269 НК РФ закрепляет специальные пределы («безопасные гавани») процентных ставок, в рамках которых условия займа признаются соответствующими рыночному уровню для целей применения правил трансфертного ценообразования.

Одной из особенностей исламской финансово-правовой модели, отличающей ее от российской системы налогообложения, является наличие религиозных платежей — закята и хумса. Данные платежи выполняют перераспределительную функцию, сопоставимую с функцией налоговых сборов, и одновременно дополняют систему государственных доходов.

Закят взимается с дееспособных мусульман при достижении установленного имущественного минимума — нисаба. Его администрирование в Иране осуществляется через специализированную Организацию по сбору закята в соответствии с Законом о закяте 2011 г.⁶

В шиитской правовой традиции Ирана характерно взимание хумса, размер которого составляет одну пятую часть (20 %) от чистой прибыли и сбережений, оставшихся после покрытия необходимых расходов семьи. Полученные средства распределяются между нуждающимися потомками Пророка («сайидами») и «долей имама», находящейся в распоряжении Верховного лидера и направляемой на религиозные, общественные и государственные нужды⁷.

Несмотря на то что механизм уплаты данных сборов во многом основывается на добровольном исполнении религиозной обязанности, с точки зрения исламского права они рассматриваются как обязательные платежи. Их существование отражает характерный для исламской правовой доктрины принцип социальной справедливости и перераспределения материальных благ, направленный на ограничение чрезмерного накопления богатства (канз). В этом отношении закят

³ Конституция Исламской Республики Иран (принята референдумом 2—3 декабря 1979 г.) // URL: <https://en.mfa.gov.ir/portal/viewpage/3997> (дата обращения: 23.05.2026).

⁴ Конституция Исламской Республики Иран. Ст. 3.

⁵ *Shahbaz Akhtar*. Islamic Banking System in Iran : A Critical Review. Islamabad : International Islamic University, 2021. 24 p.

⁶ *Hosin Hasanzadeh Sarvestani, Alireza Etemadifar*. Investigating the Organization of Zakat in Iran with Emphasis on Zakat Law and Regulations // *Islamic Finance Researches*. 2023. Vol. 13. No. 2 (Serial 28). P. 219—276.

⁷ Imam Sayed Moustafa al-Qazwini. *Inquiries About Shi'a Islam* (2nd edition). California : The Islamic Educational Center of Orange County. 2005. P. 148.

и хумс не заменяют государственные налоги, а функционируют параллельно с ними, дополняя общую систему публичных финансов⁸.

Синтез религиозных и светских элементов налоговой системы находит отражение в Законе о прямых налогах 1987 г.⁹, согласно которому доходы, получаемые в форме закята и хумса, освобождаются от налогообложения.

Вместе с тем основная часть доходов государства формируется за счет традиционных налогов, регулируемых светским законодательством, что сближает структуру налоговой системы Ирана с моделями континентальных правовых порядков, включая российскую.

3. Общая характеристика налоговой системы Ирана

3.1. Субъекты налогообложения

Согласно российскому теоретическому подходу, под субъектом налогообложения понимается лицо, имеющее юридическую обязанность уплатить налог за счет собственных средств. Как правило, различные системы права именуют такое лицо налогоплательщиком, который является основным участником налоговых правоотношений¹⁰.

В Иране в соответствии со ст. 1 Закона о прямых налогах 1987 г. налогоплательщиками считаются следующие категории лиц:

- 1) собственники недвижимого имущества, расположенного на территории Ирана;
- 2) иранские физические и юридические лица в отношении всех доходов, полученных как в Иране, так и за его пределами;
- 3) иностранные физические и юридические лица в отношении доходов, полученных в Иране, а также доходов из иранских источников, связанных с предоставлением лицензий и иных прав, оказанием образовательных, консультационных и технических услуг, а также передачей и показом кинофильмов, независимо от формы и наименования соответствующих выплат.

Как и российское налоговое право, иранская система использует классические критерии налоговой привязки, основанные на местонахождении имущества, гражданстве налогоплательщика и источнике получения дохода¹¹.

Вместе с тем иранское законодательство несколько шире подходит к налогообложению иностранных лиц, отдельно выделяя доходы, возникающие в связи с предоставлением лицензий, передачей прав, оказанием технической помощи, а также использованием кинофильмов и иных объектов интеллектуальной

⁸ Seyed Ahmad Ameli, Iman Rafiei Pishvari. Analyzing payment rates in Zakat and Khums ; an approach for Iran's tax system // Journal of Economic Essays: an Islamic Approach. 2024. Vol. 21. No. 44. P. 129—151.

⁹ Art. 139 of Direct Taxation Act, approved on February 22, 1988 by Islamic Republic of Iran (incl. amendments July 22, 2015) // URL: <https://iraninvestment.com/wp-content/uploads/2022/05/Direct-Tax-Act-1.pdf> (дата обращения: 19.05.2026).

¹⁰ Винницкий Д. В. Субъекты налогового права. М. : Норма, 2000.

¹¹ Gadžo S. Nexus Requirements for Taxation of Non-Residents' Business Income: A Normative Evaluation in the Context of the Global Economy. Amsterdam : IBFD, 2018. P. 32—48.



собственности. По своей правовой природе данный механизм близок российскому налогообложению доходов у источника выплаты¹², однако допускает обложение отдельных доходов, связанных с использованием лицензий или прав, зарегистрированных в Иране, даже в случаях, когда фактическое получение дохода происходит за пределами государства.

Помимо прочего, ст. 2 упомянутого Закона предусматривает особые категории лиц, не подлежащих налогообложению, а именно:

- 1) государственные министерства и учреждения;
- 2) предприятия, финансируемые из государственного бюджета;
- 3) муниципалитеты;
- 4) фонды и уставные органы Исламской Республики, которым покойный имам Хомейни и Верховный лидер предоставили право на освобождение от налогообложения.

В отличие от России, где налоговые льготы преимущественно носят функциональный или социальный характер, иранская модель предусматривает специальные исключения для отдельных религиозно-государственных институтов.

При этом доходы компании с государственным участием не освобождаются от налогообложения полностью, а только в части, соответствующей доле участия освобожденного субъекта. Одновременно сохраняется право подобных компаний на применение иных налоговых льгот, предусмотренных Законом.

Дополнительно Закон ограничивает возможность получения налогового освобождения в случаях извлечения дохода посредством косвенного участия в управлении. В таких ситуациях обязанность по исчислению и уплате налога возлагается на лиц, входящих в органы управления, при этом в случае неисполнения обязанности они несут солидарную ответственность.

В сравнении с российским подходом, предусматривающим преимущественно отраслевые или инвестиционные налоговые льготы, иранская система демонстрирует более тесную связь между механизмом налоговых освобождений и корпоративным регулированием.

3.2. Классификация налогов в Исламской Республике Иран

В налоговой системе Ирана, как и в российском праве, налоги традиционно подразделяются на два основных типа: прямые и косвенные налоги¹³, что прямо отражено в названии Закона о прямых налогах 1987 г. При этом иранская модель отличается более тесной связью налоговых механизмов с иными институтами права.

А. Прямые налоги

Прямые налоги в налоговой системе Ирана, в соответствии с Законом о прямых налогах 1987 г., прежде всего включают налоги на имущество и налоги на прибыль, каждый из которых имеет соответствующие подвиды.

¹² Налоговый кодекс РФ (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 25.04.2026). Ст. 309 // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

¹³ Пономарева К. А. Правовой режим налогообложения прибыли юридических лиц и доходов физических лиц в Российской Федерации и Европейском союзе: сравнительно-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2020. С. 148.

Налоги на имущество представляют собой вид прямых налогов, объектом которых выступает имущество или накопленное богатство налогоплательщика. Иными словами, они взимаются с дохода в виде принадлежащих лицу активов, приобретенных в течение жизни или полученных в порядке наследования. Данный вид налогообложения используется в том числе как инструмент перераспределения доходов, особенно в условиях значительного имущественного неравенства. К основным разновидностям налогов на имущество относятся налог на наследство и гербовый сбор.

Следует отметить, что в российской налоговой системе налог на имущество уплачивается ежегодно собственниками недвижимости, тогда как в Иране соответствующие имущественные платежи построены иначе и во многом связаны с конкретными юридическими фактами (например, переходом имущества, получением дохода или выполнением определенных юридических действий), а не с текущим владением.

В соответствии со ст. 17 Закона о прямых налогах 1987 г. налог на наследство взимается с имущества, оставленного физическим лицом в связи с его смертью, фактической или предполагаемой. Размер налога напрямую зависит от вида наследуемых активов и их стоимости на дату перехода права собственности к наследникам. Так, Закон содержит исчерпывающий перечень объектов налогообложения по налогу на наследство:

- 1) банковские вклады, облигации и иные оборотные ценные бумаги, а также начисленные по ним доходы до передачи наследникам облагаются по ставке 3 %;
- 2) акции, доли участия и связанные права облагаются по ставке, увеличенной в 1,5 раза от базовых ставок корпоративных доходов (при базовой ставке 4 % итоговая составляет 6 %);
- 3) роялти, иное имущество и финансовые права, не охваченные специальными нормами, облагаются по ставке 10 % от рыночной стоимости;
- 4) транспортные средства (наземные, морские, воздушные) облагаются по ставке 2 % от стоимости, определяемой налоговой администрацией на дату перехода;
- 5) недвижимость и объекты деловой репутации облагаются по ставкам 7,5 % и 3 % соответственно, исходя из их стоимости на момент перехода;
- 6) имущество за пределами Ирана облагается по ставке 10 % с учетом зачета уплаченного за рубежом налога либо, при его отсутствии, исходя из рыночной стоимости на дату перехода.

В данном контексте примечательно, что законодатель одновременно закрепляет и очередность наследования, поскольку налоговая ставка зависит от степени родства наследников с умершим.

Приведенные выше налоговые ставки применяются к наследникам первой очереди, к которым относятся родители, супруг, дети и внуки наследодателя. Для наследников второй очереди, включающих дедушек и бабушек, братьев и сестер умершего и их детей, налоговые ставки увеличиваются в два раза. В отношении наследников третьей очереди, к которым относятся братья и сестры родителей наследодателя, а также их дети, ставки утраиваются.

При этом в случае если умерший и наследники являются иностранными гражданами, имущество и активы, находящиеся на территории Ирана, подлежат налогообложению по ставкам, установленным для наследников первой очереди.



Данное положение представляет особый интерес с точки зрения юридической техники, поскольку в российской правовой системе порядок наследования определяется гражданским законодательством¹⁴, в то время как налоговая нагрузка не дифференцируется в зависимости от степени родства наследников и не увеличивается для более дальних очередей.

Гербовый сбор представляет собой обязательный платеж, взимаемый за совершение специальных юридических действий и с оборотных документов, включая образовательные и коммерческие, обращающихся на территории Ирана. По своей правовой природе он сопоставим с государственной пошлиной в российской системе.

За выдачу международного водительского удостоверения взимается 50 000 иранских риалов (примерно 2,41 руб.¹⁵), за выдачу транзитных номерных знаков — 200 000 иранских риалов (примерно 9,62 руб.), за выдачу дипломов об образовании — 10 000 иранских риалов (примерно 0,48 руб.).

Налог на прибыль представляет собой классический вид прямого налога, взимаемого государством с физических и юридических лиц. В иранском законодательстве, как и в российской правовой системе, размер налогового обязательства зависит от величины дохода налогоплательщика и определяется установленными налоговыми ставками, дифференцированными в зависимости от уровня и характера дохода. Налоговое законодательство Ирана выделяет несколько видов налога на прибыль:

1. *Налог на прибыль от недвижимости*¹⁶ охватывает доходы, получаемые от аренды имущества, передачи прав на недвижимость, продажи вновь построенных объектов и операций с объектами деловой репутации. К данной категории также относится налогообложение незанятых жилых помещений.

Для отдельных категорий доходов законодатель устанавливает специальные правила определения налоговой базы. Так, при налогообложении доходов от аренды из налоговой базы вычитаются 25 % в счет расходов на содержание имущества, амортизацию и исполнение обязательств собственника. Одновременно иранское законодательство выделяет категорию незанятого жилья: жилые помещения, расположенные в городах с населением свыше 100 тыс. человек и не используемые по назначению, начиная со второго года подлежат налогообложению как потенциальный источник арендного дохода.

Особый интерес представляет порядок оценки недвижимости налоговым законодательством при передаче прав на нее. При определении налоговой базы учитываются характеристики объекта, включая его географическое положение, качество строительных материалов и иные факторы, влияющие на стоимость имущества. Кроме того, законодатель отдельно регулирует налогообложение сложных объектов недвижимости, включающих земельный участок и расположенные на нем строения. Например, если приобретатель ранее купил земельный участок и впоследствии самостоятельно возвел на нем здания, стоимость таких

¹⁴ Гражданский кодекс РФ (часть третья) от 26.11.2001 № 146-ФЗ (ред. от 08.08.2024). Раздел V «Наследственное право» // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4552.

¹⁵ Здесь и далее суммы подсчитаны исходя из курса Центрального банка РФ на 23.05.2026.

¹⁶ Закон о прямых налогах 1987 г. Глава 1 «Налог на прибыль от недвижимости».

построек может не включаться в налоговую базу при регистрации перехода права собственности при условии подтверждения соответствующих обстоятельств.

Налоговые декларации подаются налогоплательщиками самостоятельно по месту нахождения имущества. По общему правилу срок подачи — до 22 июля года, следующего за совершением сделки, тогда как по операциям с объектами деловой репутации декларация должна быть представлена в течение 30 дней с момента совершения сделки.

2. *Налог на прибыль от сельского хозяйства*¹⁷ формально относится к числу налогов на прибыль, однако фактически представляет собой механизм налогового стимулирования сельского хозяйства посредством освобождения отдельных видов деятельности от налогообложения. Иранское законодательство выводит из-под налогообложения доходы, полученные от различных сельскохозяйственных направлений, включая животноводство, рыбоводство, пчеловодство, птицеводство, рыболовство, шелководство, лесовосстановление, садоводство и выращивание пальмовых культур.

При этом законодательство предусматривает возможность изменения перечня льготированных направлений сельскохозяйственной деятельности с учетом результатов экономического анализа и состояния соответствующих отраслевых рынков.

3. *Налог на прибыль в виде заработной платы*¹⁸ взимается с доходов физических лиц, получаемых в рамках трудовых отношений. Иранское законодательство прямо допускает выплату заработной платы как в денежной, так и в натуральной форме, устанавливая специальные правила оценки неденежных доходов: предоставление жилья с мебелью оценивается в размере 25 %, а без мебели — 20 % от суммы заработной платы и регулярных денежных выплат работнику.

Доходы работников государственного и частного секторов облагаются по прогрессивной шкале. Доходы, превышающие ежегодно устанавливаемый необлагаемый минимум, облагаются по ставке 10 % в пределах суммы, не превышающей семикратный размер соответствующей льготы, тогда как суммы сверх данного предела облагаются по ставке 20 %.

Механизм взимания налога на заработную плату во многом аналогичен российской модели налогового агента: обязанность по исчислению, удержанию и перечислению налога возлагается на работодателя. Работодатель обязан перечислить удержанный налог не позднее конца месяца, следующего за месяцем выплаты дохода, а также представить сведения о выплаченных суммах и получателях заработной платы. В дальнейшем представлению подлежат только изменения ранее поданных сведений.

4. *Налог на прибыль юридических лиц*¹⁹ представляет собой один из основных видов прямых налогов в Иране. Базовое правило его исчисления закреплено в ст. 105 Закона о прямых налогах 1987 г., согласно которой совокупный доход компаний и иных юридических лиц, полученный из источников в Иране и за его пределами, за вычетом убытков и предусмотренных законом льгот, облагается по фиксированной ставке 25 %. Исключение составляют случаи, для которых

¹⁷ Закон о прямых налогах. Ст. 81.

¹⁸ Закон о прямых налогах. Глава 3 «Налог на прибыль в виде заработной платы».

¹⁹ Закон о прямых налогах. Глава 5 «Налог на прибыль юридических лиц».



законодательством или соглашениями об избежании двойного налогообложения предусмотрены специальные ставки. Так, в отношении отдельных контрактов, заключенных в период действия Закона о налогах 1967 г., продолжает применяться ставка 4 %.

Особые правила предусмотрены для иностранных юридических лиц, получающих доходы от предоставления роялти, лицензий и иных интеллектуальных прав, включая передачу кинофильмов. В подобных случаях налогооблагаемая прибыль определяется в размере от 10 до 40 % общей годовой выручки в зависимости от характера деятельности и уровня рентабельности. Конкретный порядок расчета устанавливается Министерством экономики и финансов Ирана.

Кроме того, Закон о прямых налогах 1987 г. предусматривает специальные правила определения налоговой базы для отдельных категорий организаций, включая страховые компании и юридические лица, находящиеся в процессе ликвидации.

5. *Налог на случайный доход*²⁰ установлен ст. 119 Закона о прямых налогах 1987 г. и применяется к доходам, получение которых носит непредвиденный характер. К таким доходам относятся денежные и неденежные поступления, полученные в форме вознаграждений, премий, выигрышей или иных аналогичных выплат, которые объективно не могли быть заранее предсказаны налогоплательщиком.

Налоговая база по данному виду дохода определяется в размере 100 % фактически полученного дохода. При этом законодатель устанавливает ряд исключений из налогообложения, в частности налог не взимается:

- с безвозмездных денежных и неденежных пожертвований, осуществляемых благотворительными, общественными, государственными и муниципальными организациями;
- с помощи, предоставляемой лицам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций (войн, землетрясений, наводнений, пожаров и иных бедствий);
- с премий, выплачиваемых государством в целях стимулирования экспорта, промышленного производства и закупки сельскохозяйственной продукции.

6. *Налог на совокупный доход*²¹, полученный из различных источников, взимается в случаях, когда физическое лицо получает доход одновременно из нескольких источников и налоговая база формируется исходя из его общего годового дохода.

Для данного вида дохода установлена прогрессивная шкала налогообложения²²:

- к годовому налогооблагаемому доходу до 500 000 000 иранских риалов применяется ставка 15 %;
- к доходу свыше 500 000 000 и до 1 000 000 000 иранских риалов — ставка 20 %;

²⁰ Закон о прямых налогах. Глава 6 «Налог на случайный доход».

²¹ Закон о прямых налогах. Ст. 130.3, 131.

²² 500 000 000 иранских риалов равняются примерно 24 050,85 руб., 1 000 000 000 — примерно 48 101,7 руб.

— к доходу, превышающему 1 000 000 000 иранских риалов, применяется ставка 25 %.

Иранское законодательство подразделяет налог на прибыль на различные виды, для каждого из которых установлены собственные правила в части как исчисления налоговой базы, так и подачи отчетности. Российское налоговое право в этой части выглядит более структурированным: налог на прибыль системно разделяется прежде всего по субъектному критерию, после чего закрепляется единая методика его расчета для соответствующих категорий налогоплательщиков с последующим выделением специальных режимов, льгот и исключений для отдельных операций и видов доходов.

В. Косвенные налоги

Косвенные налоги взимаются с товаров и услуг и в конечном итоге переносятся на конечного потребителя. В налоговой системе Ирана они подразделяются на несколько основных видов, включая импортные пошлины, налоги на потребление и продажи, а также налог на добавленную стоимость (НДС), при этом их правовое регулирование, в отличие от российского права, осуществляется отдельными законодательными актами.

Импортный налог взимается при ввозе товаров на территорию государства и определяется с учетом макроэкономической политики и характеристик импортируемой продукции. В его структуре выделяются, в частности, таможенные пошлины, коммерческие сборы и пошлины на импорт транспортных средств. В российской правовой системе аналогичные платежи в значительной степени представлены таможенными пошлинами и иными обязательными платежами, регулируемые преимущественно таможенным законодательством, а не налоговым правом.

Налог на потребление и налог с продаж устанавливаются в отношении отдельных категорий товаров и услуг и, как правило, имеют избирательный характер. Они распространяются на определенные группы продукции, включая нефтепродукты, медицинский и промышленный спирт, аудио- и видеопродукцию, а также предметы роскоши. Данный вид налога по содержанию наиболее близок российскому акцизу.

Налог на добавленную стоимость (НДС) представляет собой классический косвенный налог, взимаемый на каждом этапе производства и реализации товаров и услуг, при этом налоговая нагрузка в конечном счете ложится на конечного потребителя. Продавцы обязаны начислять и перечислять НДС в налоговые органы. Согласно п. (I) примечания (1) Единой статьи Закона о бюджете Ирана от 6 февраля 2025 г., ставка НДС установлена в размере 10 %²³. Для сопоставления приведем такие данные: в России с 2025 г. базовая ставка налога на добавленную стоимость составляет 22 %, что отражает более высокий уровень налоговой нагрузки на потребление в сравнении с иранской моделью.

²³ Jahan-Parvar M. R. The First Budget of a Free Iran: Building a Foundation for Prosperity Iran : NUFDI, 2026.



4. Механизм разрешения налоговых споров

Налоговый спор в Иране начинается с вручения налогоплательщику налогового уведомления, которое должно быть надлежащим образом обосновано и содержать достаточные доказательства и расчеты²⁴. Налогоплательщик вправе в течение 30 дней со дня его получения представить письменные возражения и доказательства в налоговый орган для пересмотра начисления.

Если налоговый орган не соглашается с позицией налогоплательщика либо разногласия не урегулированы в порядке взаимодействия сторон, спор передается в Комиссию по урегулированию налоговых споров, которая является коллегиальным органом, состоящим из представителя налоговой администрации, судьи (действующего или в отставке) и представителя профессиональных объединений, выбираемого налогоплательщиком. Заседание комиссии считается правомочным при участии всех трех членов, а решения принимаются большинством голосов²⁵.

Решение комиссии первой инстанции может быть обжаловано в апелляционную комиссию в течение 20 дней, после чего спор может быть передан в Верховный налоговый совет, осуществляющий контроль за единообразным применением налогового законодательства и рассматривающий жалобы на предмет законности без повторного рассмотрения спора по существу²⁶.

Дополнительно предусмотрены специальные механизмы пересмотра окончательных решений, в том числе по мотивам несправедливости налогообложения, по инициативе министра экономики и финансов, а также последующий судебный и дисциплинарный контроль в предусмотренных законом случаях²⁷.

Таким образом, система налоговых споров в Иране представляет собой многоуровневую модель с последовательным административным обжалованием, рассмотрением в коллегиальных органах и последующим контролем законности на уровне Верховного налогового совета и судебных инстанций. Российская модель близка к указанному подходу, поскольку также предусматривает обязательный досудебный порядок обжалования решений налоговых органов, однако последующее разрешение споров осуществляется в системе арбитражных судов специально выделенным судебным органом.

В качестве существенного отличия следует отметить наличие коллегиальных органов рассмотрения в иранской системе, что не характерно для российского досудебного обжалования. Вместе с тем определенным функциональным аналогом, частично компенсирующим отсутствие коллегиальности, может считаться налоговая медиация с участием третьего лица, направленная на урегулирование спора между налогоплательщиком и налоговым органом, применяемая экспериментально в некоторых регионах России. В этом смысле медиация

²⁴ Закон о прямых налогах 1987 г. Ст. 237.5.

²⁵ Закон о прямых налогах. Ст. 244.1.

²⁶ Закон о прямых налогах. Ст. 247.1 ; *Sheyda B. Bazaz, Ali Hajipour, Mohammad Ali A. Taheri. Over View of the Pledge of Tax Procedure to the Fair Trial Principles in Iran // Journal of Law and Ethics. 2015. No. 5. P. 80—86.*

²⁷ Закон о прямых налогах. Разд. Е, главы 3—6.

потенциально может восполнять дефицит коллективного обсуждения спора и способствовать более гибкому разрешению налоговых конфликтов.

5. Заключение

Налоговая система Ирана концептуально во многом сопоставима с европейскими правовыми порядками и основана на традиционном делении налогов на прямые и косвенные, что отражено уже в названии основного акта — Закона о прямых налогах 1987 г. Вместе с тем ее специфика определяется влиянием исламской правовой традиции (включая наличие религиозных платежей, не характерных для классических западных моделей), а также общей сложностью системы исламского права.

В этой связи анализ структуры налогов показывает, что значительная часть нормативного регулирования сосредоточена на налогообложении имущества, доходов физических лиц и вопросах налогового администрирования, что свидетельствует о приоритетном характере данных сфер для законодателя и позволяет рассматривать их в качестве ключевых элементов финансово-правовой системы.

Отдельного внимания заслуживает юридическая техника налогового законодательства Ирана, поскольку оно нередко выходит за рамки сугубо налогового регулирования и затрагивает смежные отрасли права, формируя комплексные имущественные и организационные конструкции. Такая особенность во многом обусловлена институциональной спецификой иранской модели, сочетающей религиозные, правовые и экономические факторы.

Данная область исследований представляет научный интерес, особенно в условиях их ограниченности, и может быть использована для выявления альтернативных подходов к регулированию налоговых отношений, а также для развития и дополнения существующих механизмов, в том числе в российской правовой системе.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Винницкий Д. В. Субъекты налогового права. — М. : Норма, 2000. — 192 с.
2. Королева Л. П. Трансформация налоговой политики в условиях смены анти-санкционной стратегии Ирана // Финансовый журнал. — 2026. — № 1.
3. Пономарева К. А. Правовой режим налогообложения прибыли юридических лиц и доходов физических лиц в Российской Федерации и Европейском союзе: сравнительно-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2020.
4. Akhtar S. Islamic Banking System in Iran : A Critical Review. — Islamabad : International Islamic University, 2021. — 24 p.
5. Ameli S. A., Rafiei Pishvari I. Analyzing Payment Rates in Zakat and Khums: An Approach for Iran's Tax System // Journal of Economic Essays: An Islamic Approach. — 2024. — Vol. 21. — No. 44. — P. 129—151.
6. Bazaz S. B., Hajipour A., Taheri M. A. Over View of the Pledge of Tax Procedure to the Fair Trial Principles in Iran // Journal of Law and Ethics. — 2015. — No. 5. — P. 80—86.



7. *Bidoki S. M. R., Jafari M. H., Mirhoseini S. M.* Legal Challenges of Good Governance in Iran's Taxation System // *Legal Studies in Digital Age*. — 2025. — Vol. 4. — No. 1. — P. 1—10.
8. *Gadžo S.* Nexus Requirements for Taxation of Non-Residents' Business Income: A Normative Evaluation in the Context of the Global Economy. — Amsterdam : IBFD, 2018. — 408 p.
9. *Hasanzadeh Sarvestani H., Etemadifar A.* Investigating the Organization of Zakat in Iran with Emphasis on Zakat Law and Regulations // *Islamic Finance Researches*. — 2023. — Vol. 13. — No. 2 (Serial 28). — P. 219—276.
10. *Jahan-Parvar M. R.* The First Budget of a Free Iran: Building a Foundation for Prosperity. — Iran : NUFDI, 2026.
11. *Imam Sayed Moustafa al-Qazwini.* Inquiries About Shi'a Islam. — 2nd ed. — California : The Islamic Educational Center of Orange County, 2005.

Налоговая система и источники налогового права Индонезии

Аннотация. Индонезия, динамично развивающаяся страна Глобального Юга, один из лидеров АСЕАН, крупнейшая в мире мусульманская страна, стала в 2025 г. полноправным участником БРИКС. Экономические достижения страны во многом обусловлены эффективно работающей налоговой системой и стабильным налоговым законодательством.

В статье исследуется система источников налогового права Индонезии. Выявляются ее характерные черты, анализируются основные элементы: конституционные нормы, неcodифицированные налоговые законы, международные договоры и подзаконные акты, издаваемые Министерством финансов и Генеральным директоратом по налогам. Налоговая политика государства нацелена одновременно и на обеспечение благоприятного инвестиционного климата (поддержание стабильности налогового законодательства, создание свободных торговых зон с льготным режимом налогообложения и т.п.), и на удержание приемлемых социальных стандартов через имплементацию в налоговое законодательство этики социальной взаимопомощи *gotong royong*, предполагающей освобождение от налогообложения малоимущих слоев населения.

Ключевые слова: Индонезия, налоговая система, общенациональные и местные налоги, источники налогового права, налоговые законы, подзаконные акты



**Александр Алибиевич
ЯЛБУЛГАНОВ,**

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

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.143.7.151-160

Alexander A. YALBULGANOV,

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

Dr. Sci. (Law), Associate Professor

aayalbulganov@msal.ru

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

The Tax System and Sources of Tax Law in Indonesia

Abstract. Indonesia, a dynamically developing country in the Global South, a leading member of ASEAN, and the world's largest Muslim country, became a full member of BRICS in 2025. The country's economic achievements are largely due to its efficient tax system and stable tax legislation.

This article examines the system of tax law sources in Indonesia. It identifies its characteristic features and analyzes its main elements: constitutional provisions, uncoded tax laws, international treaties, and regulations issued

© Ялбулганов А. А., 2026

by the Ministry of Finance and the Directorate General of Taxes. The state's tax policy is aimed at both ensuring a favorable investment climate (maintaining the stability of tax legislation, creating free trade zones with preferential tax regimes, etc.) and maintaining acceptable social standards through the implementation of the "gotong royong" ethic of social mutual assistance in tax legislation, which implies exemption from taxation for low-income groups.

Keywords: *Indonesia, tax system, national and local taxes, sources of tax law, tax legislation, by-laws*

Введение

Республика Индонезия является первой по численности населения мусульманской страной в современном мире. Будучи самой крупной экономикой Юго-Восточной Азии, она демонстрирует устойчивые темпы роста¹. На ее долю приходится 35 % совокупного ВВП государств, входящих в Ассоциацию стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), членом которой Индонезия является². При этом в ВВП самой Индонезии около 12 % приходится на долю налогов³.

Интерес отечественного читателя к Индонезии во многом связан с переориентацией внешнеэкономического курса России на государства Глобального Юга, а также с тем фактом, что в 2025 г. Индонезия вошла в состав БРИКС в качестве полноправного члена.

Налоговая система Индонезии

В финансовой системе Индонезии центральное место по своей социальной и экономической значимости занимают государственные финансы. Система государственных финансов Индонезии выстраивается в соответствии с принципом централизации и состоит из государственного бюджета и связанных с ним бюджетов провинций. При этом основными доходами бюджетов, входящих в бюджетную систему Индонезии, являются налоговые поступления, среди которых ведущие позиции занимают корпоративный налог (33 % совокупного объема налоговых доходов), налог на добавленную стоимость (29 %), а также налог на доходы физических лиц (19 %). Доходы государственного бюджета формируются также за счет таможенных пошлин, акцизов, социальных взносов, иных фискальных поступлений и т.д.

¹ Попов А. В. Экономика Индонезии: современное состояние и тенденции развития. М. : Институт стран Востока, 2019. С. 7.

² Костюнина Г. М. Интеграция в Азиатско-Тихоокеанском регионе : монография. М. : МГИМО-университет, 2019. С. 33.

³ Revenue Statistics in Asia and the Pacific 2025: Indonesia. OECD, 2025 // URL: <https://oe.cd/revstatsap2025>.

Налоговая система сформировалась в соответствии с государственным устройством Индонезии, представляющей собой унитарное государство, в составе которого находятся 36 провинций и две особые административные единицы — округа Джакарта и Джокьякарта.

С начала 2000-х гг. в Индонезии реализуется бюджетная реформа, направленная на налогово-бюджетную децентрализацию. Она проводится в соответствии с принятыми в 1999 г. Законами «О региональном управлении» и «О балансе центрального и регионального бюджетов» и опирается на принцип передачи властных полномочий на нижестоящий уровень (децентрализации). Передача полномочий на уровень провинций сопровождается изменениями в системе источников собственных доходов и объемах межбюджетных трансфертов в соответствии с принципом «за полномочиями следуют деньги»⁴.

Система общенациональных налогов и сборов включает основные источники налоговых поступлений: корпоративный налог, налог на доходы физических лиц, налог на добавленную стоимость, налог с продажи предметов роскоши, природоресурсные налоги и роялти, акцизы на отдельные виды товаров, таможенные пошлины и иные таможенные платежи, углеродный налог и гербовый сбор. Таким образом, на национальном уровне осуществляется подоходное налогообложение, таможенно-тарифное регулирование, взимание отдельных природоресурсных платежей, а также происходит экологизация налогового права, проявляющаяся в установлении углеродного налога, который взимается при покупке углеродсодержащих товаров или при любой деятельности, приводящей к выбросу определенного количества углерода⁵.

К местным налогам в Индонезии относятся налог на городскую и сельскую недвижимость, налог на добычу нерудных полезных ископаемых, налог на развлечения и налог на рекламу⁶.

Особо отметим, что в Индонезии с населением, исповедующим преимущественно ислам, основной мусульманский налог — *закят* — не включен в налоговую систему. Он уплачивается мусульманами в добровольном порядке. Вместе с тем государство оказывает содействие в администрировании *закята*, регламентируя процесс сбора пожертвований, а также контролируя работу

⁴ Эрни Мурниасих. Решает ли проблему выравнивания новая система межбюджетных трансфертов в Индонезии // Фискальная децентрализация в странах с переходной экономикой. Общественные финансы : сб. статей / под ред. В. В. Климанова. Вып. 2 (14). М., 2007. С. 23.

⁵ Dyarto Rakhmin, Setyawan Dhani. Understanding the Political Challenges of Introducing a Carbon Tax in Indonesia // International Journal of Environmental Science and Technology. 2020. URL: <https://ssrn.com/abstract=3785429>.

⁶ Gunadi. A little view of the Indonesian Tax System // Jurnal Pajak& Bisnis. Tax and Business Journal. Vol. 3. № 1. March 2022. P. 65—71. URL: https://www.researchgate.net/publication/359206055_a_little_view_of_the_indonesian_tax_system/ ; Indonesian Tax Manual Book 2022 // URL: <https://ddtc.co.id/uploads/pdf/indonesian-tax-manual-book-2022.pdf> ; Indonesian Pocket Tax Book 2023 // URL: <https://www.pwc.com/id/en/pocket-tax-book/english/pocket-tax-book-2023.pdf>.



неправительственных организаций, занимающихся распределением полученных средств и направлением их нуждающимся⁷.

Налоговая система Индонезии, построенная в соответствии с принципом бюджетного унитаризма, регулярно сталкивается с центробежными тенденциями, обусловленными стремлением провинций получить больше прав в вопросах установления налогов и перераспределения налоговых поступлений между центром и провинциями⁸.

Все последние годы налоговая система Индонезии демонстрирует свою стабильность и эффективность, что выражается в регулярном росте налоговых доходов. С начала 2022 г. налоговые поступления демонстрируют положительную динамику⁹. Особенно заметным стал рост поступлений от НДС, свидетельствующий о высокой активности предпринимательского сектора. Государство значительно расширило перечень товаров и услуг, облагаемых НДС, включив в него предметы первой необходимости, продукцию горнодобывающей промышленности, финансовые и социальные услуги, которые ранее освобождались от уплаты НДС¹⁰.

Источники налогового права

Система источников налогового права строится с учетом формы государственного устройства Индонезии (унитарное государство) и близости индонезийской правовой системы к континентальному праву.

В действующей Конституции Республики Индонезии 1945 г. (ред. 2002 г.) закреплён базовый принцип налогового права, в соответствии с которым «все налоги и другие сборы для нужд государства обязательного характера регулируются законом» (ст. 23А)¹¹.

Эта конституционная норма предопределила центральное место законодательного акта (*Undang-Undang*)¹² в системе источников налогового права

⁷ *Alfitri*. The Law of Zakat Management and Non-Governmental Zakat Collectors in Indonesia // International Journal of Not-for-Profit Law. Vol. 8. № 2. January 2006. P. 55—64. URL: <https://ssrn.com/abstract=3832520>.

⁸ *Butt Simon, Parsons Nicholas*. Reining in Regional Governments? Local Taxes and Investment in Decentralised Indonesia // Sydney Law Review. 2012. Vol. 34. № 1. P. 91—106. URL: <https://ssrn.com/abstract=2041773>; *Haldenwang Ch. von*. The Political Cost of Local Revenue Mobilisation: Decentralisation of the Property Tax in Indonesia // SSRN. Working Paper (March 1, 2015). URL: <https://ssrn.com/abstract=2579598>.

⁹ Indonesian Tax Manual Book 2022.

¹⁰ *Purba Andi Derma, Salomo Roy Valiant*. Measuring the Urgency of Tax Administration Reform in Indonesia // International Research Journal of Management, IT and Social Sciences. 2023. Vol. 11. № 1. P. 66—74. URL: <https://ssrn.com/abstract=4703173/>.

¹¹ Constitution of Indonesia 1945 (reinst. 1959, rev. 2002) // URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Indonesia_2002.

¹² Наряду с законами *Undang-Undang*, принятыми парламентом и подписанными Президентом, в индонезийской системе источников права существуют также материальные

Индонезии. Индонезийское налоговое законодательство является некодифицированным. Для того чтобы нормы налогового закона могли быть применены для регулирования налоговых отношений, сами законы должны быть официально опубликованы в «Государственных ведомостях»¹³ (*Lembaran Negara Republik Indonesia, LNRI*)¹⁴.

Многочисленные налоговые законы можно классифицировать по предмету правового регулирования, объединив их условно в три основные группы.

Первая группа объединяет законодательные акты, касающиеся общих вопросов налогообложения и применяемые ко всем налогам и иным обязательным фискальным платежам, которые взимаются на всей территории Индонезии: Закон об общих налоговых положениях и процедурах (1983 г., ред. 2021 г.), Закон о гармонизации налоговых правил в Индонезии (2021 г.), Закон о Налоговом суде (2002 г.) и др.

Центральное место в первой группе занимает Закон об общих налоговых положениях и процедурах. Этот Закон представляет собой нормативно-правовую базу налогообложения в Индонезии, устанавливает правовой статус налогоплательщика и налогового органа. В нем урегулированы административные аспекты налогообложения — регистрация налогоплательщика, порядок ведения налоговой отчетности, процедуры проведения налоговых проверок. Закон закрепляет принцип самостоятельного исчисления налога налогоплательщиком (*self-assessment*) и возлагает на налогоплательщика обязанность декларировать размер своей налоговой обязанности через подачу налоговой декларации. Кроме того, налогоплательщики, соответствующие критериям резидентства, обязаны регистрироваться в налоговых органах, получив индивидуальный налоговый номер (NPWP). В свою очередь, налоговый орган наделяется правами по проведению налоговых проверок, верифицирует проведенные налогоплательщиком самостоятельно налоговые расчеты, а в случае обнаружения нарушений привлекает к юридической ответственности через наложение штрафных санкций и взимание пеней.

Законом установлены основные формы защиты прав налогоплательщика от неправомерных действий налоговой администрации: подача возражений на решения налогового органа, касающиеся корректировок налоговых платежей; подача апелляции в налоговый суд; запрос на возврат переплаты налога. Налогоплательщик в порядке добровольного раскрытия информации о совершенном налоговом правонарушении (*voluntary disclosure*) наделяется правом внести изменения в уже

законы — акты, имеющие силу закона, регулирующие наиболее важные общественные отношения, но принятые не законодательным органом — парламентом, а правительством. В Индонезии такие акты называют *Perpu* — «постановления правительства вместо законов». Налоги устанавливаются формальными законами *Undang-Undang*. Материальные законы *Perpu* в этих целях, как правило, не применяются.

¹³ Ценная информация, необходимая для более точного толкования налоговой нормы, содержится в Приложении к «Государственным ведомостям» (*Tambahan Lembaran Negara, TLN*), где публикуются пояснительные записки к законам и другим нормативным актам.

¹⁴ Для поиска актуальных текстов налоговых законов в электронном виде можно использовать государственный ресурс *Peraturan.go.id* — централизованную базу данных законодательства Индонезии, поддерживаемую Министерством юстиции.



поданную им налоговую декларацию при условии, что налоговый орган еще не приступил к проверке или не начал проведение следственных действий.

Особого упоминания заслуживают нормы, регулирующие деятельность Налогового суда. В Индонезии он отнесен к административным судам, учрежденным, чтобы гарантировать, что государственные чиновники и учреждения не будут действовать произвольно и противоправно по отношению к гражданам. В системе административных судов Налоговый суд является единственным специализированным судом, который разрешает налоговые споры, связанные с применением законодательства о налогах или международных налоговых соглашений (прежде всего соглашений об избежании двойного налогообложения). В соответствии с Законом о Налоговом суде (ст. 9) председатель суда для рассмотрения отдельных споров вправе назначать судей *ad hoc*. Условием рассмотрения спора в Налоговом суде является проведение обязательной медиации в досудебном порядке. Если медиация не привела к урегулированию налогового спора, начинается судебное разбирательство, предусматривающее обмен письменными позициями, представление доказательств, допрос свидетелей, выступление сторон и т.д. Рассмотрение спора в Налоговом суде длится от одного до двух лет в зависимости от загруженности суда и сложности дела.

Вторую группу источников образуют так называемые материальные законы, которыми устанавливаются элементы налогообложения отдельных налогов и сборов: Закон о налоге на доходы (1983 г., ред. 2008 г.), Закон о НДС (1983 г., ред. 2021 г.), Закон об акцизах (1995 г., ред. 2021 г.), Закон о земельном налоге и налоге на постройки (1985 г., ред. 1994 г.), Закон о гербовом сборе (2020 г.).

Источниками материального налогового права могут быть и так называемые *omnibus law* — законодательные акты, объединяющие несколько разных сюжетов в рамках одного предмета регулирования. Например, в Законе о создании рабочих мест (2020 г.), помимо вопросов трудового права, содержатся многочисленные нормы налогового права.

В Индонезии основным источником государственных доходов являются прямые налоги, прежде всего — налог на доходы. Индонезийский закон о налоге на доходы объединяет в одном акте нормы, связанные с налогообложением как физических лиц (индивидуальный подоходный налог), так и организаций (корпоративный налог). С физических лиц подоходный налог взимается по прогрессивной ставке налогообложения: доход до 60 млн индонезийских рупий (IDR) — 5 %; от 60 млн до 250 млн — 15 %; от 250 млн до 500 млн — 25 %; от 500 млн до 5 млрд — 30 %; более 5 млрд — 35 %. Применительно к организациям налогом облагается чистая прибыль по единой ставке 22 %, при этом налоговое законодательство реализует стимулирующую функцию через установление разнообразных специальных налоговых режимов.

По фискальной значимости за подоходным налогом следует косвенное налогообложение. В 2025 г. стандартная ставка НДС в Индонезии была увеличена с 11 до 12 % при сохранении нулевой ставки на отдельные социально значимые товары и услуги. Фискальный эффект от косвенного налогообложения усиливается через установление повышенных ставок (до 95 %) налога с продаж предметов роскоши (автомобили, яхты люкс-класса и т.п.).

Закон об акцизах развивается в направлении максимально полного использования акциза как *пигувианского* налога, нацеленного на компенсацию негативных внешних эффектов, которые не учитываются в рыночной цене товара или услуги. Постоянно увеличивается ставка акциза на табак и табачные изделия. С 2024 г. взимается акциз на электронные сигареты, а с 2026 г. — на упакованные сладкие напитки в рамках государственной политики, направленной на борьбу с диабетом¹⁵.

Третья группа источников налогового права Индонезии представлена законами о региональных налогах, учреждаемых провинциальными властями и взимаемых на их территории. Ключевым источником в этом блоке позитивного налогового права является Закон о финансовых отношениях между центральным правительством и местными властями (2022 г.), который заменил ранее действовавший Закон о региональных налогах (2009 г.). В настоящее время на региональном уровне взимаются разнообразные налоги: налог на автотранспорт, плата за переход права собственности на транспортное средство, налог на автомобильное топливо, налог на рекламу, налог на неметаллические и горные полезные ископаемые, налог на грунтовые воды и др.

Развитие международных экономических отношений, активизация участия Индонезии в международных проектах приводят к тому, что важным звеном в системе источников национального налогового права становятся международные договоры и соглашения. К настоящему времени Индонезия заключила двусторонние межправительственные соглашения об избежании двойного налогообложения с 71 налоговой юрисдикцией. Среди них и Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Индонезия об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов на доходы, заключенное в Джакарте 12.03.1999¹⁶.

Участвует Индонезия и в основных многосторонних договорах по международному налоговому праву. К ним относятся: Многостороннее соглашение компетентных органов об автоматическом обмене информацией о финансовых счетах по Общему стандарту отчетности (2015 г.¹⁷); Многостороннее соглашение об автоматическом обмене страновыми отчетами (2017 г.); Многосторонняя конвенция по выполнению мер, относящихся к налоговым соглашениям, в целях противодействия размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения (2017 г.); Многостороннее соглашение компетентных органов об автоматическом обмене информацией в соответствии с системой отчетности по криптоактивам (2024 г.).

Как и в других зарубежных странах, в Индонезии для регулирования налоговых отношений активно применяются подзаконные налоговые акты, издаваемые органами исполнительной власти (акты Президента, Правительства, Министерства финансов и Генерального директората налогов) в соответствии с концепцией

¹⁵ Understanding Indonesia Sweetened Beverage Excise Tax Impact // Bali Visa. URL: <https://balivisa.co/understanding-indonesia-sweetened-beverage-excise-tax-impact/>.

¹⁶ Бюллетень международных договоров. 2003. № 4. С. 43—58.

¹⁷ Здесь и далее в скобках указана дата подписания многостороннего соглашения Индонезией.



делегированного законодательства¹⁸. Полномочия на их издание должны быть закреплены в налоговых законах, а сами нормы подзаконных актов не могут противоречить нормам, содержащимся в законодательных актах. Чаще всего такие акты издаются в форме постановлений (*Peraturan*) Министерства финансов или Генерального директората налогов, как, например: постановление Министерства финансов № 108 от 2025 г. о технических рекомендациях по доступу к финансовой информации для целей налогообложения; постановление Генерального директората налогов № 23 от 2025 г. об определении статуса налогового резидента и налогового нерезидента¹⁹. Обязательным условием для использования подзаконных актов в налоговых целях является требование их опубликования. Постановления Министерства финансов размещаются в базе правовой информации JDIH²⁰ на странице Минфина (jdih.kemenkeu.go.id), а постановления Генерального директората по налогам — на официальном сайте налогового ведомства (pajak.go.id). Упомянутые сайты предоставляют доступ к нормативным актам как на индонезийском языке, так и выборочно в неофициальном переводе на английский язык. Кроме обнародования в электронной форме, подзаконные акты в Индонезии в обязательном порядке публикуются в «Государственной газете» (*Berita Negara Republik Indonesia*, BNRI).

Минфин и Генеральный директорат по налогам, помимо постановлений (*Peraturan*), издают и другие акты по вопросам налогообложения: решения (*Keputusan*), инструкции (*Instruksi*), циркулярные письма (*Surat Edaran*). Такие акты, как правило, не являются нормативными. Они носят индивидуальный или распорядительный характер, разъясняют порядок применения уже существующих налоговых норм, содержат указания, обязательные для исполнения внутри министерства или генерального директората.

Подзаконные акты иерархически выстроены в особую подсистему источников налогового права. Постановления (*Peraturan*) Министерства финансов не могут противоречить законам (*Undang-Undang*). В свою очередь, постановления Директората по налогам должны соответствовать постановлениям Минфина.

Один из ключевых аспектов функционирования механизма правового регулирования налоговых отношений — возможность использования в этих целях судебной практики. Сложившаяся к настоящему времени индонезийская правовая система отрицательно относится к принципу *stare decisis*, и суды не создают прецедентов для разрешения налоговых споров. Вместе с тем решения Верховного суда, принимаемые в форме постановлений и обобщающие конкретные вопросы судебной практики по вопросам налогообложения и ответственности за нарушение налогового законодательства, приобретают фактически нормативный характер при вынесении судами решений по аналогичным делам, как, например,

¹⁸ Подробнее см.: Козырин А. Н. Налоговое законодательство государств Африки: измерение БРИКС. М. : Рос. ун-т дружбы народов им. Патриса Лумумбы, 2026. С. 88—92.

¹⁹ Freddy Karyadi. Indonesia 2025 Tax Updates : An Overview // Legal Era. URL: <https://www.legaleraonline.com/tax/indonesia-2025-tax-updates-an-overview-982222>.

²⁰ JDIH (*Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum*) — официальная сеть правовой документации и информации в Индонезии. Каждое министерство, в том числе Министерство финансов, имеет в JDIH свою страницу, на которой официально публикуются отраслевые (ведомственные) нормативные правовые акты.

постановление Верховного суда № 3 от 2025 г. «О руководящих принципах рассмотрения уголовных дел в области налогообложения»²¹.

Заключение

Налоговая система современной Индонезии позволяет стране обеспечить необходимые поступления налоговых доходов, чтобы страна продолжала удерживать ключевые позиции в регионе и оставалась одной из динамично развивающихся экономик Глобального Юга.

Бесперебойное выполнение фискальных задач государства надежно гарантируется системой источников налогового права Индонезии, которая в целом соответствует общей картине позитивного налогового права в странах смешанной правовой семьи.

Налоговое законодательство современной Индонезии остается некодифицированным. При этом налоговый закон является основным источником нормативно-правового регулирования налоговых отношений. Подзаконные акты по налоговым вопросам, издаваемые Министерством финансов и Генеральным директором по налогам, развивают положения налоговых законов, комментируя отдельные законодательные нормы и содействуя тем самым унификации административной и судебной правоприменительной практики в сфере налогообложения.

Налоговая политика государства нацелена одновременно и на обеспечение благоприятного инвестиционного климата (поддержание стабильности налогового законодательства, создание свободных торговых зон с льготным режимом налогообложения и т.п.), и на удержание приемлемых социальных стандартов в обществе (прежде всего через имплементацию в налоговое законодательство этики социальной взаимопомощи *gotong royong*, предполагающей освобождение от налогообложения малоимущих слоев населения).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Козырин А. Н. Налоговое законодательство государств Африки: измерение БРИКС. — М. : Рос. ун-т дружбы народов им. Патриса Лумумбы, 2026.
2. Костюнина Г. М. Интеграция в Азиатско-Тихоокеанском регионе : монография. — М. : МГИМО-университет, 2019.
3. Попов А. В. Экономика Индонезии: современное состояние и тенденции развития. — М. : Институт стран Востока, 2019.
4. Эрни Мурниасих. Решает ли проблему выравнивания новая система межбюджетных трансфертов в Индонезии // Фискальная децентрализация в странах с переходной экономикой. Общественные финансы : сб. статей / под ред. В. В. Климанова. — Вып. 2 (14). — М., 2007.
5. Alfriti. The Law of Zakat Management and Non-Governmental Zakat Collectors in Indonesia // International Journal of Not-for-Profit Law. — Vol. 8. — № 2. — January 2006. — P. 55—64. — URL: <https://ssrn.com/abstract=3832520>.

²¹ Freddy Karyadi. Op. cit.

6. *Butt Simon, Parsons Nicholas*. Reining in Regional Governments? Local Taxes and Investment in Decentralised Indonesia // *Sydney Law Review*. — 2012. — Vol. 34. — № 1. — P. 91—106. — URL: <https://ssrn.com/abstract=2041773>.
7. *Dyarto Rakhmin, Setyawan Dhani*. Understanding the Political Challenges of Introducing a Carbon Tax in Indonesia // *International Journal of Environmental Science and Technology*. — 2020. — URL: <https://ssrn.com/abstract=3785429>.
8. *Freddy Karyadi*. Indonesia 2025 Tax Updates : An Overview // *Legal Era*. — URL: <https://www.legaleraonline.com/tax/indonesia-2025-tax-updates-an-overview-982222>.
9. *Gunadi*. A little view of the Indonesian Tax System // *Jurnal Pajak & Bisnis. Tax and Business Journal*. — Vol. 3. — № 1. — March 2022. — P. 65—71. — URL: https://www.researchgate.net/publication/359206055_a_little_view_of_the_indonesian_tax_system/.
10. *Haldenwang Ch. von*. The Political Cost of Local Revenue Mobilisation: Decentralisation of the Property Tax in Indonesia // SSRN. Working Paper (March 1, 2015). — URL: <https://ssrn.com/abstract=2579598>.
11. *Purba Andi Derma, Salomo Roy Valiant*. Measuring the Urgency of Tax Administration Reform in Indonesia // *International Research Journal of Management, IT and Social Sciences*. — 2023. — Vol. 11. — № 1. — P. 66—74. — URL: <https://ssrn.com/abstract=4703173/>.
12. Revenue Statistics in Asia and the Pacific 2025: Indonesia. OECD, 2025. — URL: <https://oe.cd/revstatsap2025>.

Фонд «Круг добра» в системе децентрализованных денежных фондов

Аннотация. В статье рассматривается финансово-правовой статус Фонда поддержки детей с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфанными) заболеваниями, «Круг добра». Автор показывает, что создание Фонда обусловлено необходимостью применения специальных финансовых механизмов для обеспечения дорогостоящей медицинской помощи детям как приоритетного направления социальной защиты. Особое внимание уделяется двойственной природе Фонда: организационно он выступает как децентрализованный внебюджетный фонд, находящийся в управлении унитарной некоммерческой организации, но финансово во многом централизован (в том числе за счет нормативного закрепления в бюджетном законодательстве источников финансирования его деятельности). В статье анализируются особенности бюджетного и налогового регулирования деятельности Фонда, включая проблему соотношения специальных правил его финансирования с принципами общего покрытия расходов бюджета и недопустимости индивидуализации налоговых льгот.

Ключевые слова: «Круг добра», фонды денежных средств, децентрализованные фонды, медицинская деятельность, налог на доходы физических лиц



**Гайк Эдуардович
ХАНЫАН,**

аспирант кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
s2022099@edu.msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.143.7.161-171

Gayk E. KHANYAN,

Postgraduate Student of the Department in Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
s2022099@edu.msal.ru

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

The “Circle of Kindness” Foundation within the System of Decentralized Monetary Funds

Abstract. This article examines the financial and legal status of the “Circle of Kindness” Foundation for the Support of Children with Severe, Life-Threatening, and Chronic Diseases — including Rare (Orphan) Diseases — (hereinafter referred to as the Foundation). The author demonstrates that the establishment of the Foundation was necessitated by the need to implement specialized financial mechanisms to ensure the provision of high-cost medical care to children, a priority area of social protection. Particular attention is paid to the dual nature of the Foundation: organizationally, it functions as a decentralized extra-budgetary fund administered by a non-profit unitary

© Ханян Г. Э., 2026

organization; yet financially, it remains largely centralized (specifically due to the statutory codification of its funding sources within budgetary legislation). The article analyzes the specific features of the budgetary and tax regulation governing the Foundation's activities, including the issue of reconciling its specialized funding rules with the principles of general budget coverage and the prohibition against the individualization of tax benefits.

Keywords: *Circle of Kindness, monetary funds, decentralized funds, medical activities, personal income tax*

На сегодняшний день механизм финансирования здравоохранения в целом и медицинской деятельности в частности в России носит сложный и многостадийный характер. В указанном процессе задействованы разнообразные как централизованные, так и децентрализованные государственные и негосударственные фонды денежных средств. Каждому фонду отводится своя роль в процессе аккумулирования, распределения (перераспределения) и использования денежных средств, предназначенных для финансирования сферы здравоохранения.

При этом очевидно, что архитектура механизма финансового обеспечения указанной области общественных отношений во многом будет определяться особенностями тех заболеваний, с которыми приходится бороться медицинским работникам. И если для противодействия общераспространенным и неопасным для жизни человека болезням достаточно применения стандартных механизмов финансирования оказания медицинской помощи, то для обеспечения процесса лечения редких и угрожающих жизни болезней приходится прибегать к специальным, экстраординарным инструментам финансирования.

В данном случае можно провести пусть и не совсем корректную, но весьма наглядную параллель с производственным процессом: чем больше производится единиц той или иной продукции, тем меньше затраты на ее производство (эффект масштабируемости). Аналогичным образом и в медицинской сфере: чем более распространенной и простой в лечении является болезнь, тем меньше затраты на оказание медицинской помощи, связанной с лечением данной болезни. И наоборот: чем более редкой и сложной для диагностирования и терапии предстает болезнь, тем более дорогостоящим будет процесс медицинского сопровождения пациента, так как лечение требует подготовки узкоспециализированных медицинских кадров, сложного оборудования и дорогих лекарственных препаратов, большего количества койко-часов и т.д.

Следует указать и на тот факт, что в немалой степени приоритеты в сфере финансового обеспечения медицинской деятельности будут предопределяться категориями пациентов. Так, соответствующий приоритет будет отдаваться социально незащищенным слоям населения, в частности детям и старикам. Подчеркнем, что подобный подход не влечет за собой нарушения общеправового принципа равенства субъектов права и правоотношений. Очевидно, что более пристальное внимание, отводимое вопросам финансового обеспечения медицинской помощи детям, обуславливается не тем, что права иных категорий населения на получение медицинской помощи менее значимы, а тем, что ребенок

традиционно (и вполне обоснованно) рассматривается как субъект, нуждающийся в повышенной социальной защите со стороны государства.

На основании ч. 1 ст. 67.1 Конституции РФ дети провозглашаются важнейшим приоритетом государственной политики России. Заметим, что данная норма была включена в текст Основного закона нашей страны в ходе конституционной реформы 2020 г., что служит индикатором зрелости и выверенности позиции государства. В рамках данной реформы Конституция РФ была дополнена нормами, которые в своей совокупности определили ценностные ориентиры государственной политики.

Приведенная норма может рассматриваться как аксиологический фундамент для правового регулирования общественных отношений, в том числе в сфере финансового обеспечения медицинской деятельности. Ее положения находят свое развитие в нормах отраслевого законодательства. В частности, на основании п. 3 ст. 4 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» приоритет охраны здоровья детей обозначен в качестве одного из основных принципов охраны здоровья в нашей стране. Добавим, что это предопределяет и приоритетный характер финансового обеспечения медицинской помощи, оказываемой детям.

Сказанное предопределяется множеством объективных и субъективных факторов. Нельзя отрицать, что в общественном сознании проблемы со здоровьем у детей вызывают эмоционально более сильный отклик, нежели такие же проблемы у взрослого населения. Данная коллективная установка имеет глубокие эволюционные корни — защита и обеспечение благополучия потомства является важнейшим условием выживания человеческого общества. Тот факт, что защита детей рассматривается как общечеловеческий приоритет, подчеркивается всей совокупностью положений Конвенции о правах ребенка и пунктом 1 ст. 24 данного документа в частности, согласно которому государства-участники признают право ребенка на пользование наиболее совершенными услугами системы здравоохранения и средствами лечения болезней и восстановления здоровья¹.

Ограниченная дееспособность детей, обусловленная их физической и психологической незрелостью, предопределяет отсутствие у них самостоятельного заработка, который мог бы служить источником компенсации затрат на получение медицинской помощи, невозможность провести первичную диагностику своего состояния, выбрать методику лечения, обратиться за профессиональной медицинской помощью, защитить свои права (нередко все перечисленное тяжело сделать даже взрослому человеку). В связи с этим государство компенсирует указанную объективно обусловленную слабость специальными правовыми гарантиями, реализация которых требует бюджетного финансирования.

Наконец, обозначенная в начале данной статьи проблематика финансового обеспечения тяжелых и редких заболеваний применительно к детям приобретает повышенную социальную значимость. В контексте сказанного следует отметить, что в Российской Федерации одним из важнейших институциональных

¹ Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989; вступила в силу для СССР 15.09.1990) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. 46.



элементов механизма финансирования медицинской деятельности последних лет стал Фонд поддержки детей с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфанными) заболеваниями, «Круг добра» (далее — Фонд).

Названный Фонд образован на основании Указа Президента РФ от 05.01.2021 № 16 «О создании Фонда поддержки детей с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфанными) заболеваниями, «Круг добра»². Оговоримся, что деятельность Фонда не является медицинской как таковой, однако правовое регулирование и функционирование рассматриваемой организации непосредственным образом связаны с вопросами финансового обеспечения медицинской деятельности, что прямо вытекает из положений приведенного выше Указа Президента РФ, в соответствии с которым Фонд создан в целях оказания медицинской помощи детям с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфанными) заболеваниями.

Согласно п. 1.1 Устава рассматриваемого Фонда он является не имеющей членства унитарной некоммерческой организацией, учрежденной Российской Федерацией в организационно-правовой форме «фонд»³. Таким образом, слово «фонд» применительно к предмету настоящей статьи может означать как организационно-правовую форму, в которой действует соответствующая организация, так и находящийся в ее управлении децентрализованный фонд денежных средств. Именно последнее понимание будет приоритетным для нас с учетом финансово-правовой направленности настоящей работы.

Выделяя существенные характеристики Фонда с точки зрения бюджетного права, можно отметить, что Фонд «Круг добра» представляет собой:

- 1) внебюджетный фонд денежных средств — образован вне рамок бюджетов бюджетной системы России, его средства обособлены от денежных средств бюджетов бюджетной системы;
- 2) децентрализованный фонд денежных средств — находится в управлении унитарной некоммерческой организации;
- 3) публичный (государственный) фонд — образован Российской Федерацией, а непосредственные функции учредителя выполняет Министерство здравоохранения РФ;
- 4) целевой социальный фонд — создан для решения публично значимой социальной задачи, связанной с оказанием медицинской помощи детям.

Как отмечают Н. И. Химичева и Е. Н. Покачалова, «к децентрализованным относятся денежные фонды предприятий, организаций, учреждений, используемые для производственных и социальных целей соответственно предназначению названных субъектов и в их масштабах»⁴. В свою очередь, Е. Ю. Грачева

² СЗ РФ. 2021. № 2 (ч. I). Ст. 381.

³ Устав Фонда поддержки детей с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфанными) заболеваниями, «Круг добра» // URL: <https://фондкругдобра.рф/wp-content/uploads/2023/10/240724-%d0%a3%d1%81%d1%82%d0%b0%d0%b2.pdf> (дата обращения: 01.05.2026).

⁴ Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; Инфра-М, 2026. С. 31.

подчеркивает, что «децентрализованные денежные фонды образуют денежные средства юридических лиц всех форм собственности, образуемые как за счет собственных источников, так и за счет ассигнований из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»⁵. Основываясь на этом, как уже было отмечено выше, можно вполне обоснованно заключить, что Фонд «Круг добра» относится к децентрализованным фондам денежных средств. Вместе с тем, как будет показано далее, правовой режим образования и расходования средств Фонда обладает своей спецификой, которая во многом отличает его от классической модели децентрализованных фондов.

Следует отметить, что образование Фонда непосредственным образом связано с вопросом введения прогрессивной ставки по налогу на доходы физических лиц. Так, 08.07.2020 Президент РФ своим поручением обязал Правительство РФ обеспечить внесение в законодательство о налогах и сборах норм, направленных на установление ставки НДФЛ в 15 % в отношении доходов, превышающих 5 млн рублей, а также проработать совместно с благотворительными и иными некоммерческими организациями вопрос использования полученных в результате повышения ставки денежных средств на финансовое обеспечение медицинской помощи детям с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями. В этих целях Правительством РФ был подготовлен законопроект № 1022669-7⁶, который в последующем был принят как Федеральный закон от 23.11.2020 № 372-ФЗ⁷, дифференцировавший ставку налога на доходы физических лиц. При этом в пояснительной записке к законопроекту отсутствовало какое бы то ни было упоминание Фонда — отмечалось лишь, что соответствующий проект направлен на создание дополнительного источника финансовых средств на лечение детей с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, а сам Фонд, как уже говорилось, был создан позднее. Именно он стал центральным элементом механизма перераспределения денежных средств на оказание медицинской помощи тяжелооболеченным детям.

В то же время первые несколько лет указанный механизм не имел нормативной основы. Только Федеральным законом от 13.07.2024 № 177-ФЗ⁸ ст. 241 БК РФ была дополнена п. 12.1, официально закрепившим, что объем бюджетных ассигнований федерального бюджета, выделяемых Фонду, утверждается федеральным законом о федеральном бюджете в размере суммы прогнозируемого объема доходов, приходящихся на 2 % ставки НДФЛ в отношении налоговых

⁵ Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова, Л. Л. Арзуманова. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2025. С. 26.

⁶ Проект федерального закона № 1022669-7 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1022669-7> (дата обращения: 01.05.2026).

⁷ Федеральный закон от 23.11.2020 № 372-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части налогообложения доходов физических лиц, превышающих 5 миллионов рублей за налоговый период» // СЗ РФ. 2020. № 48. Ст. 7625.

⁸ Федеральный закон от 13.07.2024 № 177-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 29 (ч. III). Ст. 4106.



баз, превышающих 5 млн рублей⁹. Позднее Федеральным законом от 28.11.2025 № 432-ФЗ¹⁰ рассматриваемый пункт был дополнен абзацем вторым, на основании которого в случае превышения в отчетном финансовом году объема приведенных выше доходов над прогнозируемым объемом Правительство РФ принимает решение об использовании этих средств резервного фонда Правительства РФ для нужд Фонда (в объеме превышения).

Подобный подход к регулированию вопросов образования и функционирования децентрализованных фондов для бюджетного законодательства нехарактерен. Так, децентрализованные фонды финансируются за счет субсидий, грантов и иных денежных средств, выделяемых на основании решения главного распорядителя (распорядителя), в ведении которого находятся соответствующие фонды. Таким образом, фонды в значительной степени зависят от дискреции органов исполнительной власти, зависящей от приоритетов бюджетной политики и объема поступивших в их распоряжение денежных средств.

Закрепление четких правил распределения денежных средств из федерального бюджета в пользу Фонда на уровне основного акта бюджетного законодательства РФ существенным образом повышает его финансовую устойчивость. Говоря в терминах законодательства о национальной платежной системе, Фонд можно назвать оператором публичных денежных средств. На основании сказанного можно заключить, что по своей природе Фонд «Круг добра» может быть отнесен к смешанным фондам: организационно он децентрализован, но финансово — централизован.

Вместе с тем необходимо указать на тот факт, что ст. 35 БК РФ прямо запрещает увязывать расходы с конкретными видами доходов. Представляется, что в рассматриваемом случае используемая в бюджетном законодательстве формулировка о том, что в Фонд направляются не сами денежные средства, поступившие от доходов, приходящихся на 2 % ставки НДС в отношении налоговых баз, превышающих 5 млн рублей, а денежные средства в «размере суммы» прогнозируемого указанного дохода, не спасает ситуацию — это лишь юридическая софистика, направленная на подмену истинного содержания отношений формальной юридической конструкцией. Очевидно, что на финансирование Фонда направляются конкретные, формально определенные в законодательстве доходы федерального бюджета.

Также можно выделить особенности налогово-правового регулирования деятельности Фонда. Например, на основании пп. 42 п. 2 ст. 149 НК РФ не подлежит обложению НДС реализация Фонду¹¹ лекарственных препаратов, ввезенных на

⁹ Точнее, в п. 12.1 ст. 241 БК РФ говорится о прогнозируемом объеме доходов федерального бюджета от налога на доходы физических лиц, исчисляемого в соответствии с налоговой ставкой, установленной п. 1 и п. 1.1 (по доходам от долевого участия) ст. 224 НК РФ, в части прогнозируемого объема доходов, приходящейся на 2 % ставки налога в отношении налоговых баз, превышающих 5 млн рублей.

¹⁰ Федеральный закон от 28.11.2025 № 432-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2025. № 48 (ч. III). Ст. 7243.

¹¹ В рассматриваемой норме упоминается о «некоммерческой организации, которая создана в соответствии с нормативным правовым актом Президента Российской Федерации и

территорию Российской Федерации и не зарегистрированных в нашей стране, а также их последующая безвозмездная передача Фондом медицинским и фармацевтическим организациям государственной системы здравоохранения. Таким образом, конструкция пп. 42 п. 2 ст. 149 НК РФ предельно индивидуализирована и фактически ориентирована только на операции с участием Фонда «Круг добра». Это позволяет поставить вопрос о соответствии такой законодательной техники запрету индивидуального характера налоговых льгот.

Можно было бы возразить, что освобождение предоставлено не Фонду, а поставщикам лекарственных препаратов, круг которых заранее не ограничен, в связи с чем льгота не приобретает индивидуального характера. В то же время ст. 56 НК РФ запрещает индивидуальный характер не только перечня непосредственных налогоплательщиков, но и оснований, условий и порядка применения льготы. В рассматриваемом случае необходимым условием освобождения является реализация препарата единственной, однозначно идентифицируемой организации. При этом экономический эффект освобождения направлен именно на обеспечение деятельности Фонда «Круг добра» — НДС не включается в стоимость приобретаемых им препаратов. Наконец, последующая передача лекарственных препаратов самим Фондом также освобождается от налогообложения — данная часть льготы может быть реализована только рассматриваемой некоммерческой организацией.

Автор признает, что приведенные выше нормы бюджетного и налогового законодательства направлены на индивидуализацию финансово-правового статуса Фонда «Круг добра» в целях повышения его финансовой стабильности, а через это на усиление гарантий на получение медицинской помощи со стороны одной из наиболее социально незащищенных категорий населения — детей. Вместе с тем, по нашему мнению, нарушение фундаментальных принципов финансового законодательства (ст. 35 БК РФ и ст. 56 НК РФ) не может быть оправдано даже социально значимыми и гуманитарно обусловленными целями, поскольку подобный подход способен сформировать опасный прецедент допустимости отступления от основополагающих начал финансово-правового регулирования.

Исходя из пп. «б» п. 2 Указа Президента РФ от 05.01.2021 № 16 можно выделить три группы источников финансирования деятельности и формирования имущества Фонда:

- бюджетные ассигнования федерального бюджета;
- добровольные имущественные взносы и пожертвования;
- иные источники в соответствии с законодательством РФ.

Анализ отчетов Фонда за 2022—2025 гг.¹² показывает, что основным источником его финансирования выступают бюджетные ассигнования, поступающие

целях обеспечения оказания медицинской помощи детям с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфанными) заболеваниями».

¹² Фонд поддержки детей с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфанными) заболеваниями, «Круг добра». Годовой отчет, 2022 год // URL: <https://xn--80abfdb8athfre5ah.xn--p1ai/wp-content/uploads/2023/05/annualreport-2022.pdf> (дата обращения: 01.05.2026) ; Фонд поддержки детей с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфан-



от «повышенного НДСЛ», а благотворительные и иные внебюджетные поступления, хотя и имеются, но играют вспомогательную по сравнению с бюджетными средствами роль. Так, из 148 494,7 млн рублей, поступивших в 2022 г., лишь 8,6 млн рублей составили внебюджетные поступления, из 145 555 млн рублей поступлений за 2023 г. объем внебюджетных средств составил 17,1 млн рублей, в 2024 г. из 200 539,3 млн рублей 80,9 млн рублей приходилось на внебюджетные средства, а в 2025 г. — уже 98,1 млн рублей из 182 430,1 млн рублей, полученных в совокупности. Таким образом, несмотря на увеличение внебюджетных поступлений в абсолютных цифрах, в процентном отношении их объем составил всего 0,05 % от общего объема доходов в лучшем для данного показателя 2025 г. и всего 0,03 % в расчете за все четыре анализируемых года.

Финансовые показатели демонстрируют коренную трансформацию, произошедшую за последние несколько лет в деятельности Фонда, — переход от режима накопления денежных средств к режиму полноценного функционирования. Так, в 2022 г. из 148,5 млрд рублей, переданных на реализацию задач, поставленных перед Фондом (плюс 44,2 млрд рублей остатка за 2021 г.), на кассовое исполнение было направлено 61,4 млрд рублей, а в 2023 г. из 145,5 млрд на эти цели было выделено 120,9 млрд рублей. При этом в 2024 и 2025 гг. кассовое исполнение почти достигло 100 % — 200,1 млрд рублей из 200,5 млрд рублей, полученных в 2024 г., и 181,5 млрд рублей из 182,4 млрд рублей, поступивших в 2025 г.¹³

Таким образом, кассовое исполнение в 2025 г. составило 99,49 %, что свидетельствует о высокой степени институциональной зрелости анализируемого Фонда. Это отражает его способность оперативно трансформировать доведенные (преимущественно) бюджетные денежные средства в целевые расходы, связанные с закупками лекарственных препаратов, медицинских изделий и оплатой медицинской помощи.

Следует отметить, что большая часть расходов связана с лекарственными препаратами: в 2025 г. из 181,4 млрд рублей кассового исполнения 91,136 млрд рублей направлены на приобретение зарегистрированных в России лекарств,

ными) заболеваниями, «Круг добра». Годовой отчет, 2023 год // URL: <https://фондкругдобра.рф/wp-content/uploads/2024/06/240627-annualreport-2023.pdf> (дата обращения: 01.05.2026) ; Фонд поддержки детей с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфанными) заболеваниями, «Круг добра». Годовой отчет, 2024 год // URL: <https://фондкругдобра.рф/wp-content/uploads/2025/05/15-may-annualreport-2024-rgb-2.pdf> (дата обращения: 01.05.2026) (далее — Отчет за 2024 г.) ; Фонд поддержки детей с тяжелыми жизнеугрожающими и хроническими заболеваниями, в том числе редкими (орфанными) заболеваниями, «Круг добра». Годовой отчет, 2025 год // URL: <https://фондкругдобра.рф/wp-content/uploads/2026/05/годовой-отчет-фонда-за-2025-год.pdf> (дата обращения: 01.05.2026) (далее — Отчет за 2025 г.).

¹³ В то же время нужно иметь в виду, что не все денежные средства доводятся непосредственно Фонду. Так, в 2025 г. Минздравом России на реализацию задач, поставленных перед Фондом, было выделено 182,332 млрд руб., из которых непосредственно Фонду перечислено 69,937 млрд руб., а Федеральному центру планирования и организации лекарственного обеспечения граждан (ФЦПиЛО) Минздрава России — 112,395 млрд руб. Совокупные расходы в рамках дополнительного механизма составили 181,496 млрд руб.

20,5 млрд рублей — на лекарства по программе «14 ВЗН»¹⁴, 259 млн рублей — на закупку лекарств по программе «14 ВЗН» из Резервного Фонда РФ¹⁵, 68,2 млрд рублей — на закупку незарегистрированных в России препаратов и препаратов до ввода в гражданский оборот. На закупку медицинских изделий в названном году было направлено 799 млн рублей, а на оплату по договорам на оказание медицинской помощи — 255 млн рублей.

На особенности статуса Фонда указывает специфика процедуры закупок. Во-первых, Фонд может привлекать ФАС России для ведения переговоров с контрагентами. По информации, приводимой в Отчете за 2025 г., благодаря взаимодействию с антимонопольным органом начиная с 2021 г. Фонду удалось добиться снижения закупочных цен на 33,7 млрд рублей, что непосредственно дало экономию бюджетных средств.

Во-вторых, для закупки лекарственных препаратов применяются две разные процедуры: зарегистрированные в России лекарственные препараты закупаются через ФЦПИЛО в соответствии с Законом № 44-ФЗ¹⁶, а закупка незарегистрированных в России препаратов и медицинских изделий осуществляется самим Фондом на основании специальной процедуры, установленной постановлением Правительства РФ от 06.04.2021 № 545¹⁷. Это же обусловило формирование двухконтурного механизма финансирования закупок лекарственных препаратов: согласно Отчету за 2025 г. из 182,331 млрд рублей, выделенных Минздравом России на реализацию задач, поставленных перед Фондом, непосредственно ему поступило 69,937 млрд рублей, а ФЦПИЛО — 112,393 млрд рублей¹⁸.

В целом следует заключить, что специфика сферы деятельности и особенности правового статуса Фонда приводят к концентрации в его руках спроса на весьма специфическую группу товаров. В связи с этим Фонд выступает если не единственным, то доминирующим покупателем соответствующих товаров, что

¹⁴ «14 высокозатратных нозологий» (14 ВЗН) — федеральная целевая государственная программа, осуществляющая обеспечение дорогостоящими лекарственными препаратами лиц, больных гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, рассеянным склерозом, гемолитико-уремическим синдромом, юношеским артритом с системным началом, мукополисахаридозом I, II и VI типов, апластической анемией неуточненной, наследственным дефицитом факторов II (фибриногена), VII (лабильного), X (Стюарта — Прауэра), а также лиц после трансплантации органов или тканей (Отчет за 2024 г. С. 52).

¹⁵ Отчет за 2025 г. С. 30.

¹⁶ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 06.04.2021 № 545 «О порядке приобретения лекарственных препаратов, медицинских изделий и технических средств реабилитации для конкретного ребенка с тяжелым жизнеугрожающим и хроническим заболеванием, в том числе редким (орфанным) заболеванием, либо для групп таких детей» // СЗ РФ. 2021. № 16 (ч. III). Ст. 2771.

¹⁸ Отчет за 2025 год. С. 30.



позволяет ему оказывать влияние на рынок. Данный факт, а также возможность привлечения ФАС России для сопровождения процесса ведения переговоров с поставщиками и применения специальной процедуры закупки ведут к росту экономии бюджетных средств и повышению эффективности их использования.

Отчеты свидетельствуют о сравнительно небольших административных расходах Фонда. Например, по данным Отчета за 2025 г. совокупные расходы на осуществление деятельности Фонда составили около 335,3 млн рублей, или 0,185 % от совокупного кассового исполнения. Вместе с тем подобные цифры в отрыве от других показателей не могут служить самодостаточным основанием для вывода об административной эффективности Фонда, поскольку значительная часть организационной нагрузки также распределена между Минздравом России, ФЦППО, федеральными медицинскими центрами и т.д. В то же время можно с уверенностью констатировать, что подавляющая часть денежных средств идет на финансирование уставной деятельности Фонда, а не на содержание его аппарата.

Говоря о финансовом контроле, осуществляемом в отношении Фонда, следует отметить, что законность и прозрачность его деятельности гарантируются проведением проверок со стороны как подразделений самого Фонда (сектор внутреннего контроля и антикоррупционная комиссия), так и специализированных субъектов, в частности Федерального казначейства и Счетной палаты РФ.

По времени проведения контрольных мероприятий можно выделить:

- предварительный контроль, который осуществляется в процессе утверждения бюджета Фонда, перечней закупок и целевых показателей деятельности Фонда;
- текущий контроль, обеспечиваемый казначейским сопровождением, проверкой документов (оплата поставщикам производится только после подтверждения исполнения договорных обязательств и фактической поставки (оказания услуг))¹⁹, мониторингом поставок и взаимодействием с органами Казначейства России;
- последующий контроль, реализуемый через проверки контрольных органов и обязательный аудит.

Средства Фонда размещаются на лицевом счете УФК по г. Москве, а процесс их использования, помимо прочего, обеспечивается казначейским сопровождением (в частности, в 2024 г. в рамках казначейского сопровождения было направлено 6,5 тыс. комплектов документов для оплаты на сумму 79,5 млрд рублей)²⁰. Более того, в 2025 г. между Фондом и Казначейством подписано соглашение о сотрудничестве, направленное в том числе на внедрение казначейских технологий в деятельность Фонда²¹.

Кроме того, бухгалтерская отчетность Фонда подлежит обязательному аудиту. При этом, как следует из аудиторского заключения, приведенного в Отчете за 2024 г., аудиторы не только выразили мнение о достоверности финансовой отчетности Фонда, но также сделали заключение о целевом использовании его

¹⁹ Отчет за 2025 год. С. 34.

²⁰ Отчет за 2024 год. С. 82.

²¹ Отчет за 2025 год. С. 34.

средств²². Таким образом, применительно к Фонду аудиторское заключение выступает в качестве инструмента обеспечения доверия не только к формальным результатам его деятельности, но и к самому Фонду как институту, выполняющему публично значимую социальную функцию.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова, Л. Л. Арзуманова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2025. — 712 с.
2. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : Инфра-М, 2026. — 800 с.

²² Отчет за 2024 г. С. 81.





**Эрна Владимировна
МКРТУМОВА,**

консультант по
правовым вопросам
ООО «Кэпт налоги
и консультирование»

**ernamkrtumova01@gmail.
com**

125040, Россия, г. Москва,
Ленинградский просп.,
д. 34А

Взаимосогласительная процедура в рамках налогового мониторинга как альтернативный способ разрешения налоговых споров

Аннотация. В исследовании рассматривается механизм взаимосогласительной процедуры в рамках налогового мониторинга как альтернативного способа разрешения налоговых споров. Отмечается, что налоговый мониторинг представляет интерес как для государства, так и для крупнейших налогоплательщиков. Выделяются признаки альтернативных способов разрешения налоговых споров и признаки взаимосогласительной процедуры, проводимой в рамках налогового мониторинга как специфичной формы налогового контроля. Автор приходит к выводу о том, что взаимосогласительная процедура налогового мониторинга соответствует признакам альтернативного способа разрешения налоговых споров. Предлагается с учетом успешной практики заключения мировых соглашений между налогоплательщиком и налоговым органом привлекать на этапе проведения взаимосогласительной процедуры медиатора и (или) иного посредника-фасилитатора, способного обеспечить независимость и нейтральность при ведении переговоров в целях достижения взаимного согласия в отношении спорного мотивированного мнения налогового органа.

Ключевые слова: налоговый мониторинг, горизонтальный мониторинг, альтернативный способ разрешения споров, налоговые споры, медиация, взаимосогласительная процедура

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.143.7.172-179

Erna V. MKRTUMOVA,

Legal consultant of LLC Kept Tax and Advisory

ernamkrtumova01@gmail.com

34A, prosp. Leningradskiy, Moscow, Russia, 125040

Mutual Agreement Procedure of Tax Monitoring as Alternative Tax Dispute Resolution

Abstract. This study examines the mechanism of mutual agreement procedures for tax monitoring as an alternative method of tax dispute resolution. It is noted that tax monitoring is of interest to both the state and the largest taxpayers. The study identifies the characteristics of alternative tax dispute resolution and the characteristics of the mutual agreement procedure conducted as part of tax monitoring as a specific form of tax control. The author concludes that the mutual agreement procedure for tax monitoring meets the characteristics of an alternative method of resolving tax disputes. Based

on the successful practice of concluding settlement agreements between the taxpayer and the tax authority, author proposes to engage a mediator and/or other intermediary-facilitator during the mutual agreement procedure. This mediator can ensure independence and neutrality during negotiations in order to reach mutual agreement regarding the tax authority's disputed reasoned opinion.

Keywords: tax monitoring, horizontal monitoring, alternative dispute resolution, tax disputes, mediation, mutual agreement procedure

Финансовая система рассматривается в науке как правовая и экономическая категория. С точки зрения правового подхода данный термин представляет собой совокупность финансовых институтов, направленных на образование, перераспределение и использование соответствующих фондов денежных средств.

Безусловно, то или иное понятие можно рассматривать с разных точек зрения, однако именно то, каким образом измеряется и оценивается финансовая система с точки зрения права, в большей степени влияет на ее успешное развитие и функционирование. Так, отсутствие последовательного правового регулирования отношений, складывающихся в связи с функционированием финансовой системы, в частности в случае с централизованными фондами денежных средств, может не только ухудшить ситуацию на конкретном рынке, но и негативно сказаться на экономическом секторе в целом.

В этой связи развитие государства нацелены на постоянное совершенствование действующего законодательства для повышения эффективности функционирования финансовой системы и одновременно на сокращение финансовых, кадровых и временных издержек, в частности, на налоговые проверки и судебные разбирательства, а также популяризацию иных альтернативных механизмов, которые позволяют налогоплательщикам добровольно уплачивать налоги в больших объемах.

Как следует из сводных статистических сведений о деятельности федеральных арбитражных судов за первое полугодие 2025 г., судами были удовлетворены требования о взыскании налогов, сборов и иных обязательных платежей с организаций на сумму 3 млрд рублей¹. Несмотря на наличие «пробюджетных» результатов, все же судебный способ взыскания налогов представляется весьма долгим и затратным как для налоговой системы, так и для бизнеса.

В этой связи государство обратило внимание на механизм налогового мониторинга, который позволяет выстроить конструктивный диалог между налоговым органом и организациями, способными добровольно уплачивать весомые суммы налогов в бюджет. Неслучайно в качестве ключевой цели налоговой политики на период 2026—2028 гг., обозначенной Минфином России, было избрано совершенствование института налогового мониторинга².

¹ Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ // URL: <https://cdep.ru/index.php?id=79&item=9302> (дата обращения: 18.02.2026).

² Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов // URL: <https://minfin.gov.ru/ru/>



История налогового мониторинга в России берет свое начало еще в 2013 г., когда Федеральная налоговая служба запустила пилотный проект по внедрению налогового мониторинга. По его результатам в Налоговый кодекс РФ были внесены изменения, в результате которых в 2015 г. официально заработал механизм налогового мониторинга.

Несмотря на то что данная форма налогового контроля существует уже более десяти лет, ФНС продолжает совершенствовать механизм информационного взаимодействия с налогоплательщиками³, чтобы сделать данную форму контроля привлекательной для крупнейших налогоплательщиков. Так, в 2025 г. к системе налогового мониторинга было подключено 737 компаний из 20 различных отраслей экономики, включая представителей среднего бизнеса. Эти компании обеспечивают 38 % налоговых поступлений в федеральный бюджет, 18 % — в бюджеты регионов. По сравнению с 2024 г. количество участников налогового мониторинга увеличилось на 30 %⁴.

По сути, налоговый мониторинг — это форма налогового контроля, подвид так называемого cooperative compliance. Иногда данный термин переводят как расширенное взаимодействие или партнерский комплаенс⁵, суть которого заключается в ведении конструктивного диалога между налоговым органом и налогоплательщиком на основе принципов сотрудничества, открытости и доверия по вопросам оценки совершения операций и в целях получения рекомендаций/мнения налоговой системы по неоднозначным правовым вопросам.

Налоговый, или горизонтальный, мониторинг, предусмотренный НК РФ, успешно применяется во многих зарубежных странах. Например, в Швеции функционируют комиссии, выдающие заключения о правовых последствиях сделки, а в Нидерландах инспекторы довольно редко запрашивают документацию ввиду того, что деятельность налоговых органов направлена на мониторинг результатов непосредственно внутренней службы налогового контроля налогоплательщика⁶.

Как отмечает А. В. Демин, главная цель, которую преследуют и налоговый орган, и налогоплательщик — устранение или как минимум снижение

document?id_4=314027-osnovnye_napravleniya_byudzhetoj_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoj_politiki_rossijskoi_federatsii_na_2026_god_i_na_planovyi_period_2027_i_2028_godov (дата обращения: 27.02.2026).

³ Стартовал четвертый этап пилотного проекта по интеграции систем участников налогового мониторинга с АИС «Налог-3» // URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities_fts/13090893/ (дата обращения: 27.02.2026).

⁴ 737 плательщиков перешли на налоговый мониторинг с 2025 года : информация ФНС России от 02.04.2025 // URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities_fts/16130160/ (дата обращения: 20.02.2026).

⁵ Демин А. В. Партнерский комплаенс — новая форма налогового администрирования // Налоговед. 2019. № 5.

⁶ Литвинова Ю. М. Налоговый мониторинг: опыт правового регулирования в зарубежных странах и перспективы развития в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2017. № 4 (50). С. 178.

неопределенности, при этом возникающие неоднозначные вопросы «разрешаются по мере их возникновения, а не в ретроспективе»⁷.

Налоговый мониторинг как специфическая форма налогового контроля базируется на принципах транспарентности отчетности, освобождения от налоговых проверок, возможности обращения к мотивированному мнению налогового органа⁸.

Наличие права налогоплательщика обратиться за получением мотивированного мнения в некоторых случаях может привести к необходимости проведения взаимосогласительной процедуры, предусмотренной ст. 105.31 НК РФ.

Термин «взаимосогласительная процедура» не закреплен в действующем законодательстве, однако, как следует из положений Руководства по вопросу проведения взаимосогласительной процедуры, предусмотренной соглашениями об избежании двойного налогообложения, взаимосогласительная процедура представляет собой процедуру, которая проводится в целях разрешения спорных вопросов в установленных международным соглашением случаях⁹.

Говоря о взаимосогласительной процедуре, скорее, как об альтернативном способе разрешения споров, а не о форме налогового контроля, Е. А. Цветкова отмечает, что целью такой процедуры является достижение компромисса, при этом обращается внимание, что использовать такой инструмент могут только крупные налогоплательщики¹⁰.

При этом М. В. Аракелова считает, что процедура налогового мониторинга в целом и проведение взаимосогласительной процедуры в частности имеют, по большому счету, лишь «превентивный характер, нежели являются средством осуществления полноценной проверки»¹¹. С одной стороны, сложно не согласиться с данной позицией, поскольку действительно обращение за мотивированным мнением является возможностью вести деятельность «правильно» и без негативных правовых последствий для налогоплательщика. С другой стороны, ключевой принцип применения налогового мониторинга — полная транспарентность — автоматически снимает необходимость проведения проверки, будь то камеральный или выездной налоговый контроль, поскольку налоговый орган и так в полной мере осведомлен о том, каким образом организация ведет свою

⁷ Демин А. В. Кооперативный комплайенс — инновационная модель налогового администрирования: общий концепт, проблемы, преимущества и универсальные признаки // Вестник Томского гос. ун-та. Право. 2023. № 49. С. 123.

⁸ Арзуманова Л. Л. Налоговый мониторинг как новая форма налогового контроля // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 6 (22). С. 101.

⁹ Руководство по вопросу проведения взаимосогласительной процедуры, предусмотренной соглашениями об избежании двойного налогообложения // URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2019/01/main/provedeniya_vzaimosoglasitelnoy.docx?ysclid=mm7v3ufo6j560605230 (дата обращения: 01.03.2025).

¹⁰ Цветкова Е. А. Сравнительно-правовой анализ альтернативных способов разрешения налоговых споров на примере России, США, Нидерландов, Германии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 2 (63). С. 61.

¹¹ Аракелова М. В. Альтернативные формы досудебного урегулирования споров, вытекающих из налоговых правоотношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 151.



деятельность, какие операции проводит, каким образом ведет бухгалтерский и налоговый учет и др.

По мнению Л. Л. Арзумановой, «неуместно сравнивать процедуру медиации с досудебным порядком урегулирования споров и налоговым мониторингом, поскольку если в первом случае налоговый спор имеет место быть, то во втором спора как такового еще не существует»¹². На наш взгляд, в рамках налогового мониторинга спор возникает на этапе инициирования взаимосогласительной процедуры, что также требует урегулирования, как, например, в случае с классическим административным обжалованием. В связи с этим сравнение налогового мониторинга, а именно взаимосогласительной процедуры, с медиацией и иными альтернативными способами разрешения налоговых споров видится вполне обоснованным и актуальным.

Взаимосогласительной процедуре в рамках налогового мониторинга присущи следующие признаки:

- направленность на разрешение спорных вопросов, связанных с корректным исчислением, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) налогов, сборов, страховых взносов;
- она основывается на принципах законности, справедливости, определенности, открытости и сотрудничества;
- проводится ФНС России;
- в качестве основания инициирования выступает наличие разногласий и материалов, представленных налоговым органом в связи с несогласием организации с мотивированным мнением;
- проводится в течение одного месяца со дня инициирования процедуры;
- результатом процедуры выступает уведомление налогоплательщика со стороны ФНС России об изменении мотивированного мнения / оставлении мотивированного мнения без изменения в течение трех дней после его составления.

Основными признаками альтернативных способов разрешения налоговых споров являются:

- применение в качестве отличного от судебного разбирательства способа и (или) одного из способов/этапов соблюдения обязательной досудебной стадии;
- споры инициируются налогоплательщиком самостоятельно;
- не всегда закреплены в действующих нормативных правовых актах (например, медиация и переговоры);
- применяются в целях мирного урегулирования спора;
- направлены на сохранение долгосрочных связей и продолжение сотрудничества на перспективу;
- основаны на принципах добровольности, равноправия сторон, сотрудничества, открытости;
- в качестве специфических принципов могут выступать конфиденциальность, нейтральность посредника (при его наличии);

¹² Арзуманова Л. Л. Альтернативный способ урегулирования налогового спора // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 8 (36). С. 72.

- могут завершаться подписанием соглашений;
- возможно привлечение нейтрального посредника (нейтральных посредников).

Взаимосогласительная процедура в рамках налогового мониторинга может быть рассмотрена в качестве альтернативного способа разрешения налогового спора ввиду следующих причин:

- она применяется в качестве этапа соблюдения обязательной досудебной стадии. Поскольку процедура, закрепленная в ст. 105.31 НК РФ, является обязательной для налогоплательщика, применяющего налоговый мониторинг, взаимосогласительная процедура будет являться обязательным этапом, который нельзя миновать, обратившись за обжалованием мотивированного мнения в суд¹³;
- направлена на достижение компромисса. ФНС России рассматривает позицию и налогового органа, и налогоплательщика. Более того, сам факт наделения полномочиями по проведению взаимосогласительной процедуры высшей инстанции демонстрирует повышенный интерес государства к данной процедуре и подчеркивает ее важность и готовность учитывать интересы налогоплательщика;
- основывается на принципах добровольности, сотрудничества, открытости, конфиденциальности. Как и сам налоговый мониторинг в целом, так и взаимосогласительная процедура в частности характеризуются принципами добровольности, сотрудничества, открытости (транспарентности) ввиду специфики избранной налогоплательщиком формы взаимодействия с налоговым органом. На наш взгляд, взаимосогласительная процедура также характеризуется и принципом конфиденциальности, вытекающим из обязанности налогового органа не разглашать налоговую тайну (п. 2 ст. 102 НК РФ);
- иницируется налогоплательщиком самостоятельно. Так, в силу положений п. 8 ст. 105.31 НК РФ в случае несогласия с мотивированным мнением налогоплательщик направляет разногласия в налоговый орган, что впоследствии является основанием для проведения взаимосогласительной процедуры ФНС России.

С учетом вышеизложенного представляется, что взаимосогласительную процедуру, осуществляемую в рамках налогового мониторинга, можно рассматривать в качестве альтернативного способа разрешения налогового спора.

Помимо этого, предлагается, приняв во внимание имеющуюся успешную практику заключения мировых соглашений с ФНС России, предусмотреть возможность проведения переговоров и (или) медиации на этапе осуществления взаимосогласительной процедуры с участием посредника, третьего лица.

Так, в 2013 г. Федеральным арбитражным судом Московского округа между ОАО «Интер РАО ЕЭС» (далее — Налогоплательщик) и Межрегиональной инспекцией по крупнейшим налогоплательщикам № 4 (далее — Налоговый орган) было утверждено мировое соглашение по делу № А40-41103/2012. Размер претензий

¹³ Вопрос обжалования мотивированного мнения налогового органа является дискуссионным. Автор придерживается позиции, что мотивированное мнение может быть обжаловано как ненормативный акт. Иной подход к вопросу может привести к грубому нарушению прав налогоплательщика на судебную защиту.



по трем эпизодам составил 37,1 млн рублей. Налоговый орган отказался от претензий по двум эпизодам (учет курсовых разниц и принятие НДС к вычету по расходам будущих периодов), а Налогоплательщик уплатил недоимку в размере 22,5 млн рублей (эпизод по включению убытков в состав расходов).

Иными словами, с одной стороны, Налоговый орган, уступив Налогоплательщику по двум эпизодам (менее значительным по суммам), по которым на момент рассмотрения дела отсутствовала сформировавшаяся практика, обеспечил поступление в бюджет около 60 % суммы по заявленным требованиям, с другой — Налогоплательщику удалось договориться с Налоговым органом, отстояв не только позицию по двум эпизодам, но и немалую часть заявленных сумм (около 40 %).

Представляется, что будь у Налогоплательщика и Налогового органа возможность вести диалог при участии нейтрального посредника по этим эпизодам еще на этапе взаимосогласительной процедуры, судебное рассмотрение в течение восьми месяцев и все вытекающие для обеих сторон разного рода расходы возможно было бы исключить.

В связи с изложенным предлагается дополнить ст. 105.31 НК РФ положением, предоставляющим право налогоплательщику привлекать медиатора, профессионального переговорщика или модератора для участия во взаимосогласительной процедуре. На наш взгляд, это в полной мере соответствует названию процедуры, поскольку в процессе конструктивного взаимодействия между налогоплательщиком и налоговым органом будет достигаться взаимное согласие. На сегодняшний день в качестве арбитра выступает сотрудник ФНС России, что ставит под вопрос независимость и нейтральный подход в рамках проводимой процедуры, поскольку в силу ст. 30 НК РФ налоговые органы составляют единую централизованную систему контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах.

В этой связи представляется, что присутствие при проведении взаимосогласительной процедуры третьего независимого лица — медиатора, профессионального переговорщика, нейтрального модератора — позволит в полной мере обеспечить равенство сторон для достижения взаимовыгодного соглашения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Аракелова М. В.* Альтернативные формы досудебного урегулирования споров, вытекающих из налоговых правоотношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2017. — 282 с.
2. *Арзуманова Л. Л.* Альтернативный способ урегулирования налогового спора // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2017. — № 8 (36). — С. 66—75.
3. *Арзуманова Л. Л.* Налоговый мониторинг как новая форма налогового контроля // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2016. — № 6 (22). — С. 100—106.
4. *Демин А. В.* Кооперативный комплайенс — инновационная модель налогового администрирования: общий концепт, проблемы, преимущества и универсаль-

- ные признаки // Вестник Томского гос. ун-та. — Право. — 2023. — № 49. — С. 114—130.
5. *Демин А. В.* Партнерский комплаенс — новая форма налогового администрирования // Налоговед. — 2019. — № 5.
 6. *Литвинова Ю. М.* Налоговый мониторинг: опыт правового регулирования в зарубежных странах и перспективы развития в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. — 2017. — № 4 (50). — С. 175—181.
 7. *Цветкова Е. А.* Сравнительно-правовой анализ альтернативных способов разрешения налоговых споров на примере России, США, Нидерландов, Германии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2017. — № 2 (63). — С. 58—64.

КНИЖНАЯ ПОЛКА



Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова, Л. Л. Арзуманова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2026. — 559 с.

Учебник по финансовому праву подготовлен коллективом кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). В нем с позиций современного права освещены основные темы по данной дисциплине.

В издании раскрыты вопросы, касающиеся финансовой деятельности государства и муниципальных образований, предмета и системы финансового права, правового регулирования финансового контроля, основ бюджетного и налогового права, финансового рынка и др.

Учебник позволит лучше ориентироваться в процессах, происходящих в финансовой сфере России.

Нормативные акты используются по состоянию на 1 июля 2025 г.

Для студентов, аспирантов, научных сотрудников, преподавателей юридических и экономических вузов и всех, кто интересуется проблемами финансового права.



Налоговое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2026. — 268 с.

Учебник по налоговому праву подготовлен коллективом кафедр финансового права и налогового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). В нем с позиций современного права освещены все основные темы по данной дисциплине. В книге раскрыты основные категории и институты налогового права России, включая вопросы установления и введения налогов и сборов, их видов, структуры налоговых правоотношений, прав и обязанностей налогоплательщиков, проведения налогового контроля, налоговой ответственности, а также взимания федеральных, региональных и местных налогов и сборов в Российской Федерации.

Учебник позволит лучше ориентироваться в процессах, происходящих в налоговом законодательстве России.

Нормативные правовые акты приведены по состоянию на 1 мая 2025 г.

Для студентов, аспирантов, научных сотрудников, преподавателей юридических и экономических вузов, а также всех, кто интересуется проблемами налогового права.



Правовое регулирование финансового контроля в странах — членах БРИКС (Бразилия, Индия, Китай, ЮАР) : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева, А. А. Ситник. — М. : Норма ; Инфра-М, 2026. — 232 с.

Монография посвящена вопросам правового регулирования финансового контроля в странах, которые наравне с Россией являются основательницами БРИКС, — в Бразилии, Индии, Китае и ЮАР. Раскрывается система правового регулирования бюджетного и налогового контроля, банковского надзора, финансового контроля на страховом рынке и рынке ценных бумаг, а также валютного контроля в названных странах.

Издание адресовано научным работникам, докторантам и аспирантам, студентам, изучающим финансовое право, а также всем интересующимся вопросами финансового права зарубежных стран.

ПроФинтех-право: от студента к студенту : учебное пособие / отв. ред. А. А. Ситник. — М. : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2025. — 63 с.

Учебное пособие посвящено правовому регулированию применения цифровых финансовых технологий (финтех-праву) в Российской Федерации. В пособии раскрываются вопросы, связанные с понятием и видами цифровых финансовых технологий, правовым регулированием платформенной организации финансового рынка, финансово-правовым регулированием обращения цифровой валюты и цифрового рубля и правовым регулированием применения цифровых технологий в налоговом праве. Пособие подготовлено студентами Высшей школы права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в рамках проектной практики.

Издание предназначено для бакалавров, магистрантов, аспирантов и всех, кто интересуется проблемами правового регулирования применения цифровых финансовых технологий.



105 лет назад был образован советский Госплан — главный планирующий орган в СССР.

Советское государство провозглашало путь социально-экономического развития, принципиально отличающийся от западной капиталистической модели, избрав альтернативный вариант формирования и эволюции производственных отношений в русле планирования и прогнозирования.

Вектор планирования и финансирования развития отраслей народного хозяйства в молодой советской стране был обозначен в сложнейший для нее переходный период от военного коммунизма к новой экономической политике, когда государство переживало последствия Гражданской войны. Системный кризис, постигший экономику страны, показал острую необходимость поиска и нахождения принципиально новых путей выхода из промышленного, финансового, продовольственного, транспортного, энергетического кризиса.

Единственным конструктивным выходом из сложившейся тяжелой политической ситуации в стране стало осознание необходимости построения системы хозяйственного планирования. 22 февраля 1921 г. Декретом Совнаркома РСФСР была создана Государственная общеплановая комиссия при Совете труда и обороны РСФСР.

Вместе с тем вопрос о принципах, методах и формах планирования социалистической экономики в те годы приобрел дискуссионный характер, поскольку аналогов данной модели экономического развития не существовало в мировой практике.

Финансы и планирование в СССР строились на основе единой государственной собственности и директивной плановой экономики. Главным органом управления был Госплан, определявший развитие народного хозяйства на основе пятилетних планов, а финансовые потоки распределялись через государственный бюджет и монобанковскую систему.

Нельзя забывать и о том, что само планирование в СССР было глубоко пронизано идеологией. Цели (построение социализма, а затем — материально-технической базы коммунизма) задавались партийными документами (программами КПСС), и планы часто носили директивный, мобилизационный характер.

В СССР в то время не было единой официальной идеологии планирования, скорее, в разные периоды и в разных сферах использовались разные подходы, связанные с ключевыми фигурами в государстве. Сторонники этих подходов предлагали различные инструменты: от учета естественных тенденций до жесткой постановки целей и форсированного развития. А практическая реализация во многом зависела от политического курса и задач, которые ставило руководство страны в тот или иной период.

В настоящем выпуске журнала «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» публикуется отрывок из книги академика С. Г. Струмилина «Проблемы планирования в СССР», изданной в 1932 г.

С. Г. Струмилин
Проблемы планирования в СССР¹
(извлечение)



**Станислав
Густавович
СТРУМИЛИН,**
советский экономист
и статистик, академик
АН СССР (1931 г.), ру-
ководитель разработки
первой в мире системы
материальных балан-
сов; один из авторов
пятилетних планов ин-
дустриализации СССР

1. ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПЛАНИРОВАНИЯ

А. К ТЕОРИИ ПЛАНИРОВАНИЯ

«Наука совершает операции, напо-
минающие ткача, и через построй-
кой своих лоскутков плетет построй-
кой некоторых людей — архитекторов. Но
и самый плохой архитектор от наи-
лучшей пчелы отличается с самого
начала тем, что прежде чем строить
ячейку из воска он уже построил ее
в своем голове... Он не только изме-
няет форму того, что дано природой:
в том, что дано природой, он осуще-
ствляет и то же время и с вою со-
еи атель и ую цел ь, которая как за-
кон определяет способ и характер его
действий и которой он должен подчи-
нять свою волю».

К. Маркс. Капитал, I, стр. 149.
Гиз, 1923.

1. ХОЗЯЙСТВО И ПЛАНИРОВАНИЕ

Понятие хозяйства предполагает, во-первых, наличие хозяина, т. е. субъекта хозяйственной деятельности, во-вторых, известный комплекс объектов, подвергающихся хозяйственному воздействию, и, в-третьих, самую деятельность, т. е. сознательное воздействие хозяина на эти объекты с целью обеспечения себе известного запаса материальных благ, необходимых для удовлетворения не только текущих, но и будущих его потребностей. Только такая деятельность, продиктованная заботой о нуждах грядущих дней, заслуживает имени хозяйственной. Забота о будущем, т. е. известная предусмотрительность, вот истинная душа всякого хозяйства.

Хозяйственная забота о будущем свойственна не только человеку. Ей не чужды и некоторые виды животных. Так, например, если какой-нибудь бесхозяйный зайчишка, изо дня в день промышляя лишь о своем насущном пропитании, отнюдь не беспокоится о завтрашнем дне, то предусмотрительная белка, заготавливая себе запас орехов на всю долгую зиму, проявляет уже вполне «формленные хозяйственные инстинкты. У зайца нет еще

5

¹ Струмилин С. Г. Проблемы планирования в СССР. Л.: Издательство Академии наук СССР, 1932.

„идеи“ хозяйства. А вот белка является уже в известном смысле заправским хозяином-скопидомом. Еще сложнее хозяйство бобров или муравьев и пчел. У них мы находим не только простое накопление жизненных припасов на черный день, а весьма сложное и совершенное хозяйственное строительство. Бобры строят огромные плотины и очень хитроумные подводные жилища. Муравьи занимаются животноводством и доят своих домашних тлей так, как мы доим своих коров или коз. А постройка пчелиных сот представляет собою и подавно такое архитектурное достижение, которое заслуживает изумления даже прекрасно вышколенного человеческого ума.

И все же, говоря словами К. Маркса, даже самый плохой архитектор превосходит самую искусную пчелу в том отношении, что раньше осуществления своей постройки в конкретной действительности он конструирует ее предварительно в своем сознании.

Чтобы оценить по достоинству это противопоставление искусной пчелы плохому архитектору, необходимо усвоить себе идею плана. Архитектор раньше самой постройки конструирует у себя в уме или на бумаге план этой постройки, т. е. задается известной целью, которую должна осуществить эта постройка, обдумывает, как из наличного материала ее можно создать в данной обстановке с наименьшими затратами времени и усилий, и соответственно с этим намечает конкретную программу действий. Пчела строит свои ячейки без такого плана, повинаясь лишь унаследованным навыкам своей работы, т. е. инстинкту. Ее „искусство“, в котором запечатлен опыт тысячелетий, велико. А архитектор может оказаться весьма неопытным и неискусным. Но искусство пчелы омертвело в своей автоматичности. Оно недоступно никакому прогрессу. Пчела никогда ничего нового не построит, кроме своей ячейки. А живой ум архитектора, создавая для каждой новой обстановки новые планы, способен построить и первобытный шалаш из ветвей, и деревянный домишко, и мраморный дворец, и железобетонные небоскребы.

Конкретные цели или задачи плана могут быть весьма многообразны. Можно задаваться не только созидательными планами, но и разрушительными. Например, можно запроектировать план сражения, войны, революции, хотя нас интересуют здесь только хозяйственные планы, т. е. планы, направленные на осуществление хозяйственных задач

и предположений. Однако, всякий план мыслится прежде всего как определенная программа действий, ведущая в данной конкретной обстановке к намеченной цели с наименьшими затратами времени и усилий.

Мы уже говорили выше, что всякое хозяйство исходит из предусмотрительной заботы о будущем и выражается в определенной системе целевого воздействия субъекта хозяйства на данный комплекс его объектов. Такая предусмотрительность и целеустремленность, заложенная в самой идее хозяйственной деятельности, как-будто бы уже сама по себе предполагает наличие известного плана в каждом хозяйстве, и действительно рациональное ведение хозяйства немыслимо без плана. Но значит ли это, что в с я к о е хозяйство можно назвать плановым, т. е. ведущимся разумно по заранее намеченному плану в вышеуказанном смысле этого слова?

Нет, не значит. Даже если ограничиться сферой отдельных индивидуальных хозяйств, составляющих лишь в своей совокупности то, что мы называем народным хозяйством, то и в этой сфере далеко не всякое хозяйство строится по сознательно намеченному и в какой-либо мере продуманному плану. Более того, если обратиться к нашей деревне, то про огромное большинство крестьянских хозяйств можно было бы сказать без ошибки, что они велись до сих пор без всякого плана, руководствуясь лишь наполовину хозяйственным инстинктом, наполовину вековой традицией, т. е. почти так, как ведется хозяйство пчелиного улья. Проф. Дояренко, чтобы подчеркнуть эту особенность нашей деревни как-то высказал в Госплане следующую мысль. То, чем занимаются наши крестьяне-землеробы вовсе не хозяйство. Это просто известный быт. Если наш землероб выезжает весной на пашню, летом на луга и т. д. и производит там известные операции, то делает он это отнюдь не из тех или иных хозяйственных соображений, а просто потому, что такие точно действия, в ту же самую пору, той же самой вековой сохой или косой исстари и отцы, и деды его творили. Таков уж, дескать, это исконный обычай, тем более нерушимый, что истинный смысл его давно уже забыт и утерян.

Конечно, в таком изображении имеется большая доза тенденциозного преувеличения. Наш крестьянин вовсе не чужд хозяйственных соображений. Но все эти соображе-



Он хозяйствует, ибо его ни на минуту не оставляет забота о средствах существования на завтрашний день. Но организация его хозяйства и приемы труда, унаследованные от другой эпохи, отнюдь не отвечают требованиям современности. Усвоенная им пассивно и осуществляемая по обычаю „отню и дедню“ программа действий в данной конкретной обстановке вовсе уже не ведет его к намеченной цели кратчайшим путем. Она не удовлетворяет требованиям рационального плана. Архаическое крестьянское хозяйство управляется властью окостеневших традиций, властью земли, властью рыночной стихии, наконец, властью всяких иных фетишей, только не собственной волей хозяина, не его собственным хозяйственным планом.

Несколько иначе обстоит дело в индивидуальном хозяйстве современного капиталистического предприятия. Над ним не тяготеет бремя мертвящих патриархальных традиций. Каждый такой предприниматель, взятый в отдельности, строит свое хозяйство обычно по строго продуманному плану с учетом всех требований современности. Но если рассматривать их все вместе в общей совокупности всего народного хозяйства, взятого в целом, то окажется, что и здесь господствует в конечном счете не план, а стихия.

Это объясняется, конечно, тем, что в капиталистическом обществе каждый предприниматель строит свой хозяйственный план на индивидуалистическом принципе конкуренции, т. е. рыночной борьбы каждого против всех и всех против каждого. Обогащение всей буржуазии в целом строится здесь, прежде всего, на классовой эксплуатации всего пролетариата в целом. Но это только первая производственная стадия капиталистического хозяйства. Чтобы иметь возможность дальнейшей эксплуатации пролетариата, создаваемые на этой стадии товары необходимо еще реализовать. И здесь уже не только буржуазия в целом, а и каждый буржуа-предприниматель в отдельности противопоставляет свои индивидуальные хозяйственные интересы интересам всего остального общества. На капиталистическом рынке всякий человек человеку—волк. Здесь всякий крупный успех одного хозяйства рассматривается как явная неудача других, с ним конкурирующих. И наоборот—полное разорение и банкротство одних хозяйств ве-

дет обычно к сугубому обогащению и процветанию других.

К чему же должна привести такая антагоничность интересов и противоречивость хозяйственных устремлений отдельных членов капиталистического общества? Хозяйственные планы отдельных предприятий могут быть хорошо продуманы и рационально построены только в той части, в которой они не зависят от других предприятий, т. е. в части внутренней организации каждого частного предприятия. Но благодаря крупным масштабам капиталистического производства и высокой его технике, основанной на чрезвычайно развитом разделении труда, ни одно капиталистическое предприятие не замыкается на себя. Тысячью экономических нитей и в деле снабжения материалами, и в деле сбыта готовой продукции оно теснейшим образом связано через рынок с десятками и сотнями других предприятий. Каждое из них строит свой собственный хозяйственный план, ревниво оберегая его как коммерческую тайну от всех конкурентов. Каждый из этих планов строится независимо от всех других, исходя только из учета частных интересов данного индивидуального хозяйства или капиталистического треста, и потому строится в неизбежном противоречии с другими планами. Спрашивается, могут ли все эти не только несогласованные друг с другом, но, более того, заведомо противоречивые планы одновременно оказаться в достаточной степени реальными и осуществимыми? Разумеется, нет.

Миллионы скрещивающихся хозяйственных устремлений складываются, конечно, в последнем счете в ту или иную равнодействующую. Но эта равнодействующая не совпадает по своей величине и направлению ни с одной из составляющих. И слагающийся в ней хозяйственный эффект тем меньше общей суммы затраченных усилий, чем гуще скрещиваются они в узел неразрешимых капиталистических противоречий. В этом именно узле противоречий находит свое разрешение та трагедия расточительства, которая столь характерна для капиталистического хозяйства¹. В этом узле сумма казалось бы очень разумных волевых усилий превращается с неразумную стихию. Здесь каждый хозяин в отдельности что-то предполагает, а стихия рынка всеми ими властно

¹ См. Чэа. Трагедия расточительства.



располагает. А в результате от множества внутренне-противоречивых частно-хозяйственных планов мы приходим к хозяйственному хаосу, к периодически потрясающим капиталистическое общество хозяйственным кризисам, к хронической трагедии расточительства его производительных сил.

Имени хозяйственного плана, по нашему определению, заслуживает, однако, лишь такая программа действий, которая обеспечивает достижение намеченного эффекта с наименьшей затратой сил, а не ценою стихийного их расточительства. Этому требованию принципа экономии сил не удовлетворяет в полной мере ни один из частно-хозяйственных планов капиталистического общества. И не может удовлетворять уже в силу множественности этих планов и связанной с этим их внутренней несогласованности. Хозяйственный план в условиях общественного разделения труда должен быть единым для всего общества. Всякий иной план, не удовлетворяющий этому требованию единства, не удовлетворит полностью и основному плановому принципу экономии сил, а потому может быть рассматриваем лишь как известный элемент целостного плана или, в лучшем случае, как недоразвившийся эмбрион такого плана.

Капиталистическое общество зиждется на основе общественного разделения труда и потому его следует рассматривать как целостный хозяйственный комплекс, как единое народное хозяйство в рамках каждого государственного образования или даже как единое мировое хозяйство, поскольку оно постепенно преодолевает и всякие государственные границы. Правда, капиталистическое хозяйство иногда называют псевдохозяйством, рассматривая его как хозяйство без хозяина. Но к этой характеристике необходимы весьма существенные оговорки. Капиталистическое хозяйство не располагает единоличным хозяином. Это верно. Но у него имеется зато коллективный хозяин—буржуазия. И этот классовый коллектив в лице своих президентов и министров располагает достаточно централизованным аппаратом управления и классовой хозяйственной политики. Чего, действительно, недостает капиталистическому хозяйству даже в высшей его форме монополистического капитализма, это—единого хозяйственного плана. В этой его особенности воистину можно усматривать органический порок названного хозяйства. Но

пороком бесплановости страдают нередко и единоличные хозяйства.

Однако, в праве ли мы рассматривать бесплановость как органический, т. е. неизлечимый порок капиталистического хозяйства? Это вопрос огромного для нас значения. Если бы капитализм мог собственными силами, не изменяя в корне своей природы, рано или поздно реорганизоваться в чуждое всякого расточительства, т. е. вполне экономически-рациональное, плановое хозяйство, то шансы его в борьбе с грядущим ему на смену социализмом и коммунизмом возросли бы до чрезвычайности.

Но к счастью для всего человечества капитализм не располагает такими шансами. Капиталистическое хозяйство строится на хищнической эксплуатации труда и беспощадном разорении всех конкурентов. Частный интерес личной наживы стоит здесь неизмеримо выше интересов общественной экономии. В этом расточительном пренебрежении к общественным интересам и выражается истинная „природа“ капитализма. Буржуазия вовсе не заинтересована в ликвидации той трагедии расточительства производительных сил общества, которая вызывается отсутствием плановости, ибо в этой трагедии отнюдь не она является жертвенным козлом отпущения. Наоборот, такие социальные бедствия, как народная нищета и массовая безработица, представляющие собою одновременно и следствие, и причину хронического расточения производительных сил общества, являются естественной и совершенно необходимой предпосылкой капиталистической эксплуатации и обогащения буржуазии.

Не таковы предпосылки планового хозяйства. Анализируя условия наиболее эффективного использования наличных хозяйственных ресурсов, объективная экономическая наука пришла к нижеследующему выводу. Оптимальный эффект дает такое хозяйство, которое планомерно распределяет свои производительные силы в точном соответствии с общественными потребностями и обеспечивает, таким образом, вполне равномерное удовлетворение потребностей всех членов общества¹. Спрашивается, приемлем ли для

¹ Подробнее об этом см. нашу „Формулу хозяйственного плана“ в книге: С. Струмилин. Проблемы экономики труда, стр. 213 и след. М., 1924.



капитализма этот основной постулат планового хозяйства, в корне отвергающий принцип классовой эксплуатации? Разумеется, нет.

Рассуждая абстрактно, мы можем себе представить, что тигры капиталистической эксплуатации, основательно передув друг друга в конкурентной борьбе и добившись концентрации всех средств производства и самой государственной власти в руках какого-нибудь одного сверхтреста, охотно усвоили бы себе, вместе с тем, и идею единого хозяйственного плана. Исторически, при сложившихся соотношениях классовых сил, эта чисто логическая возможность уже исключена победным шествием социальной революции. Но если бы она даже осуществилась в рамках такого достигшего своей вершины империализма, то это был бы все же план опустошительной эксплуатации и истощения пролетариата в небывалых еще масштабах, а не план оптимальной рационализации хозяйства в интересах всего общества в целом. Говоря иначе, буржуазия даже в рамках наиболее развитого государственного капитализма в лучшем случае могла бы воспринять лишь голую форму, т. е. внешнюю пустую оболочку планового хозяйства, но не его внутреннее социально-экономическое содержание.

Опыты такого псевдопланового хозяйничания буржуазии мы уже испытали в период последней империалистической войны. И тогда уже оно служило целям величайшего расхищения, а не накопления производительных сил общества. Капитализм — это почти синоним анархической бесплановости и бесхозяйственной расточительности человеческого труда. А потому первой предпосылкой планового хозяйства является принципиальный отказ от классовой эксплуатации труда и свержение капитализма.

Октябрьская революция осуществила у нас эту первую предпосылку планового хозяйства. Диктатура пролетариата, овладевшая в результате революции всеми командными хозяйственными высотами внутри страны и оградившая себя от внешних влияний капиталистического окружения монополией внешней торговли, представляет собой основную предпосылку планового хозяйства. Это совершенно необходимое условие народнохозяйственного планирования, но отнюдь еще не достаточное. Кроме этой политической предпосылки, для успешного планирования необходим еще целый ряд экономических и культурных предпосылок.

Диктатура пролетариата только открывает собою, но далеко еще не завершает эру социальной революции. Мы уже свергли политическое господство буржуазии, но еще не изжили ее экономических влияний и культурных наследий. Наряду с растущим социалистическим сектором хозяйства у нас еще сохраняются десятки миллионов единоличных хозяйств мелкой индивидуалистической буржуазии. В связи с этим влияние на наше хозяйство рыночной стихии только ограничивается плановым вмешательством советской власти, но отнюдь еще не исключается. Советская власть — это идеальный аппарат диктатуры пролетариата. Но ведь мы знаем, что эта диктатура — временное явление. Из аппарата классового господства она с уничтожением классов должна постепенно переродиться в аппарат чисто-хозяйственного планового управления — методами убеждения, а не принуждения. Имеется ли, однако, у нас уже налицо соответствующая культурная подготовка и этого аппарата, и всего населения. Нет, не имеется. Чтобы окончательно обезвредить наследие буржуазной культуры, которая так часто превращает общественных деятелей в бездушных бюрократов, заслуженных инженеров в злостных вредителей, доверенных кооператоров — в воров и растратчиков, нам предстоит еще даже после ликвидации буржуазии как класса проделать целую культурную революцию. Говоря короче, мы далеко еще не располагаем всеми предпосылками для вполне успешного рационального планирования. Наше время — переходная эпоха. Мы живем только под знаком ожесточенной классовой борьбы за плановое начало. Законченное плановое хозяйство, как и законченный социализм, у нас еще впереди.

2. ЦЕЛЬ В ПЛАНЕ

Давая формальное определение хозяйственного плана, мы можем ограничиться общим указанием, что такой план есть программа действий, ведущая к намеченной цели с наименьшими затратами сил. Задачей всякого плана, взятого вне времени и пространства, является, стало быть, осуществление экономического принципа наименьшей траты сил. Но мы планируем во времени и пространстве. И потому нам вовсе не безразлично, какую именно хозяйственную цель следует наметить в данной:



обстановке для осуществления ее с наименьшими затратами времени и усилий.

Целевая установка плана подлежит четкой конкретизации в зависимости от той конкретной обстановки времени и места, от которой мы исходим, тех сроков действий плана, какими мы располагаем, и той конечной цели или, говоря иначе, тех общественных идеалов, к которым мы стремимся. Таким образом, в числе моментов, определяющих собою целевую установку, а стало быть и все содержание плана, наряду с объективными фактами,—исходная хозяйственная обстановка,—мы сразу же наталкиваемся на субъективный фактор—идеологию субъекта планирования. Если хозяйственный план проектируется идеологом интересов пролетариата, содержание плана будет одно, если он проектируется идеологом буржуазии, содержание плана будет совсем иное.

С того момента, как целевая установка плана задана, все остальные стадии его проектирования могут быть сведены полностью к разрешению чисто познавательных задач. Конечно, не все эти познавательные задачи уже теперь могут быть разрешены вполне научно. Многие из них только впервые ставятся перед нами той или иной целевой установкой и потребуют еще немало исследовательской научной работы для своего разрешения. Но принципиально такие задачи входят целиком в область вполне объективного научного исследования.

Чтобы наш план стал вполне рациональной программой действий, мы должны, помимо той хозяйственной цели, которую мы себе поставили, знать ту хозяйственную среду, которая подлежит воздействию, те социальные законы и технико-экономические закономерности, которым она подчинена, те хозяйственные ресурсы, которыми мы располагаем по своему произволу и точную меру эффективности каждого мероприятия, которое мы включаем в свою программу действий. Тогда нам остался бы лишь выбор из арсенала возможных мероприятий тех, которые наиболее эффективны в данной обстановке и всего скорее приводят к намеченной цели.

Однако, объем указанных познавательных задач чрезвычайно велик. Социальные закономерности, управляющие динамикой общественных отношений в таком огромном комплексе, как народное хозяйство СССР, необы-

чайно сложны и мало изучены. Говоря о переходном характере переживаемого нами периода, мы имеем в виду борьбу в нем за преобладание только двух основных хозяйственных укладов—социализма и капитализма. Но более углубленный анализ вскрывает перед нами гораздо более сложное сплетение целых пяти исторических наслоений: от наиболее архаического натурального хозяйства через простое товарное к частно-капиталистическому и кончая такими новообразованиями, как прослойки государственного капитализма и мощные уже пласты последовательного социализма. Все эти осложняющие моменты в социальной структуре СССР создают в области познавательных задач, связанных с планированием, такие почти непреодолимые трудности, которые приводят нередко к преувеличенному скептицизму, если не к полному отрицанию возможности рационального планирования.

Откровенные враги социализма, конечно, без всяких обиняков заявляют, что задача планового хозяйства в масштабе целой страны вообще иррациональна, т. е. не поддается научному разрешению, и в этом смысле непосильна человеческому разуму.

И если трактовать понятие научного познания с высоты академического педантизма, то такая оценка возможностей планирования не лишена некоторого правдоподобия. Действительно, возможности точной науки весьма ограничены. Астрономия одна из самых совершенных наук. И все же задача о взаимном тяготении только трех свободных тел в пространстве не разрешена еще до сих пор в общем виде. Насколько же сложнее должна представляться задача о взаимодействии того необозримого множества социальных сил и хозяйственных молекул, какие сплетаются в сложное образование народного хозяйства. Построить план народного хозяйства—это значит предначертать пути движения всех этих молекул на несколько лет вперед. Законы взаимодействия этих молекул несравненно сложнее Ньютоновского закона тяготения. Какой же человеческий мозг мог бы охватить движение этих молекул в строгой математической формуле, дающей точный ответ о их взаимоотношениях для любого момента времени.

Если бы мы подходили к задачам планового предвидения с требованиями такой их общности и такой астрономической точности, то наше дело пришлось бы сразу признать почти безнадежным. Но в области общество-



ведения такой подход вообще неуместен, а в области планового дела и подавно.

Мы не ставим себе задач построения какого-то абстрактного плана „в общем виде“, годного для любого хозяйственного строя, где угодно и когда угодно. Вследствие этого мы кое-что теряем в общности задачи, но зато многое выигрываем в определенности. Задача о тяготении трех тел в общем алгебраическом виде, — т. е. без данных о том, где они находятся, по каким орбитам движутся, какова их масса, скорость движения и т. д., — не разрешена, но конкретная задача о взаимном тяготении гораздо большего числа тел солнечной системы решается без труда, и затмения луны и солнца предсказываются с точностью до долей секунды. Абсолютная точность в решении плановых задач тоже не имеет практической ценности. А между тем, нам уже приходилось отмечать в печати, что целый ряд научных задач, напр., задача квадратуры круга или триссекции угла, перед которыми до сих пор в бессилии отступала строгая математическая наука, практически, т. е. с допуском известной погрешности, разрешаются вполне удовлетворительно. И потому в конкретной плановой работе мы отнюдь не склонны преувеличивать теоретических трудностей практики планирования.

В связи с этим уместно, однако, поставить вопрос: как нам следует рассматривать плановое дело? Наука это или искусство?

Конечно, дело не в словах. Назовем ли мы плановое строительство особой теоретической наукой, или особым искусством хозяйственного управления, или прикладной наукой планирования, от этого не изменится суть дела. Известные элементы в нем, несомненно, могут современем развиваться в специальную теорию планирования. Другие всегда будут сохранять характер искусства. Соединение тех и других в одно целое можно будет назвать прикладной наукой. Во всяком случае на настоящей ступени своего развития всего приложимее к этому делу, на наш взгляд, термин плановое искусство, по аналогии со строительным искусством и с инженерным делом вообще. И вот почему.

Мы уже отметили, что характер народнохозяйственного плана всегда в известной мере определяется тем социальным зодчим, который его строит, его классовым стилем или, говоря иначе, его социальными устремлениями.

У одного проектировщика его плановая постройка вырисовывается, скажем, в стиле индустриализации, а у другого — в стиле аграризации. На одной и той же хозяйственной базе можно запроектировать план и в стиле Сталина, и в стиле Сокольникова, а то и в стиле Кондратьева, причем диапазон „нюансов“ в построении этих планов, несомненно, получился бы поразительный. Уже это сближает плановое дело с искусством в отличие от точных наук, решения которых обычно гораздо более однозначны и не зависят от субъективных свойств исследователя¹. Еще в большей степени, однако, отличает это дело от понятия науки другая его особенность. Наука, в общепринятом до сих пор смысле этого слова, ставит перед собой только познавательные задачи. Она стремится только познать мир, принимая его таким, каким он есть, был или будет. Это пассивное восприятие мира. А хозяйственный план это, прежде всего, программа действий. Он формулирует и концентрирует коллективную волю трудящихся вокруг известных задач. Он „предвидит“ не то что будет, а то что может и должно случиться при известном напряжении воли хозяйствующего коллектива. И он дает директиву к соответствующим действиям. Плановое искусство не приемлет сущего мира. Оно ставит перед собой задачу не познания, а пересоздания этого мира. Оно активно создает свой новый мир. Это творческое отображение мира.

Вокруг этого основного различия в подходе к плану в нашей литературе возникал уже целый ряд споров. Многие из наших советских ученых явно недооценивали и умаляли роль целевой установки в плане, творческое в нем начало, выдвигая вперед чисто познавательный момент планового предвидения.

Если же послушать рассуждения проф. Кондратьева о плановой методологии, то у него задача построения хозяйственного плана и вовсе сводится почти целиком к одному лишь научному предвидению грядущих хозяйственных процессов. А так как пределы возможного предвидения он ограничивает лишь выявлением наиболее общих тенденций развития, то и вообще роль хозяйствен-

¹ В общественных науках, впрочем, классовая идеология исследователя оказывает уже гораздо большее влияние на решения даже, казалось бы, чисто познавательных задач.



ного плана суживается им до рамок весьма абстрактного академического трактата о вероятных перспективах хозяйственного развития. Всякая конкретизация плана в определенную программу действий в соответствии с намеченной системой вполне конкретных цифровых лимитов и заданий представляется этому ученому, совершенно незаконным выходом за пределы доступного познанию.

Вокруг этого противоположения пассивно-познавательных моментов в планировании активно-творческому его значению у нас уже высказывалось довольно много весьма разноречивых мнений. Собственно говоря, против того, что в каждом плане должны сочетаться и научный прогноз, и целевые директивы или, как это по иному выражается, и генетика и телеология, никто не спорит. Спор идет лишь об относительном значении каждого из этих моментов в плановом деле. Одни высказываются за „примат“ генетики над телеологией. Другие, наоборот, познавательным моментам приписывают лишь весьма подчиненное, служебное значение, а целевой установке плана—решающее. Третьи пытаются эклектически примирить обе эти точки зрения, утверждая, так сказать, равноправие и генетики, и телеологии в каждом хозяйственном плане. Находятся, наконец, и такие, которые вообще не придают этому спору никакого значения, признавая его чересчур академическим. Однако, на деле, несмотря на весьма отвлеченную постановку спора и сугубо философскую терминологию, речь здесь идет о таких проблемах, которые чреваты весьма немаловажными практическими последствиями.

✓ Возьмем хотя бы для примера концепцию проф. Кондратьева. В качестве решительного сторонника примата генетики при построении перспективных планов он все свое внимание сосредоточивает на типах и пределах возможного предвидения. Правда, он не исключает из плана и целевых установок, но подчиняет и их все тому же „генетическому методу“ построения плана. „...Построение всех основных элементов плана, весь план, начиная с анализа хозяйственной действительности и ее вероятного хода, переходя к системе мероприятий и кончая системой самих перспектив представляется—проф. Кондратьеву—как бы пронизанным стоящей перед нами на каждом основном этапе работы над планом необходимостью практиче-

ского разрешения „проблемы предвидения“. Из намеченных в порядке предвидения перспектив следуют и директивы. „...Выдвигая те, а не иные перспективы,— поясняет проф. Кондратьев,—мы тем самым даем или, точнее, принимаем на себя определенную директиву в организации наших мероприятий и действий“¹. ✓

Более пассивной роли для хозяйствующего субъекта, как „принимать на себя“ директивы, извлеченные научным сознанием из анализа объективного хода вещей, трудно придумать. Но зато роль науки в этой концепции чрезвычайно почетна. Научное сознание в ней целиком определяет собою всю хозяйственную деятельность, а вместе с тем и все общественное бытие страны. Правда, это не совсем гармонирует с нашим опытом и учением Карла Маркса. До сих пор, наоборот, всегда бытие определяло собою сознание. Но, может быть, и наш опыт, и учение Маркса в данном пункте уже устарели для современного момента? Может быть, все же прав проф. Кондратьев? Тем более, что довольно неожиданно он нашел себе в этом пункте поддержку со стороны весьма сведущих ученых. Мы имеем в виду Громана и Базарова².

✓ Громан в своих „Тезисах“ о методологических принципах перспективного планирования, предложенных Госплану, определенно высказался за „синтез генетической и телеологической точек зрения при примате первой“. „Научный социализм,—по его словам,—в отличие от утопического выводил телеологию из генетического процесса развития“³. ✓

✓ Базаров формально не приемлет примата генетики. „Телеология и генетика,—по его утверждению,—не конку-

¹ Н. Д. Кондратьев. План и предвидение. Пути развития сельского хозяйства, 1927. № 2, стр. 11. Разрядка наша.

² Отмеченный нами здесь еще в 1928 г. идейный контакт бывших народников с бывшими марксистами, завершился, как теперь известно, вполне законченным политическим блоком Кондратьевщины с Громановщиной на платформе активного вредительства и подготовки интервенции против первого в мире пролетарского государства. Вот куда росли их тогдашние якобы чисто-теоретические с нами „разномыслия“.

³ См. „Материалы к заседанию Экономбюро 5/1 1928 г.“, тезисы 3 и 2. Разрядка Громана. В последнем замечании кроется явное недоразумение. Из генетического процесса К. Маркс выводил лишь историческую необходимость социализма, а не телеологическую его желательность. Последняя же в классовом обществе вообще не отвечает тем требованиям всеобщей значимости, какие составляют логическую принадлежность объективной науки.



рирующие между собой антагонисты, а диалектически связанные друг с другом моменты единого органического целого”¹. Но утвердив таким образом известное равноправие этих моментов, Базаров очень быстро отступает от него в следующем разъяснении:

„С точки зрения марксистской гносеологии все общественное развитие строжайшим образом детерминировано. Не только грядущие стихийные процессы, но и грядущая воля отдельных лиц и организованных классов, грядущие действия, направляемые личной или коллективной волей, и результаты этих действий с совершенной необходимостью вытекают из прошлого. Если бы мы располагали идеальным познанием, мы могли бы на любое число лет вперед с точностью рассчитывать путем генетического научного исследования и развитие материального базиса в данном обществе, и трансформации надстроек, и результаты взаимодействия базиса и надстроек. Ни о каких априорных целевых заданиях, ни о каких предварительных конструкциях или „моделях“ в нашей плановой работе не было бы тогда и речи. Мы не строили бы никаких вариантов, но, опираясь исключительно на изучение прошлого, сумели бы с полнейшей логической непреерекаемостью начертать единственно возможный и необходимый путь грядущего. К сожалению, мы бесконечно далеки от такого бесконечно глубокого и исчерпывающего познания. Поэтому в плановой работе мы, не умея предвидеть, вынуждены предвосхищать результаты развития в форме априорных целевых заданий и уже потом, а постериори, научно оправдывать и обосновывать их”².

Построение весьма определенное. Конечно, если целевые задания в плановой работе только суррогат недостающих нам знаний, приемлемый лишь по нужде и требующий себе последующего „оправдания“ перед судом науки, то о равноправии этого подсудимого с самим судьей говорить не приходится. Примат генетики над телеологией и даже более того полная диктатура генетического метода в плановом деле—здесь сама собою подразумевается. Неясным остается только одно. Не от-

¹ В. Базаров. Принципы построения перспективного плана. Плав. Хоз., 1928, № 2, стр. 38.

² Там же, стр. 40. Разрядка наша.

падает ли при такой „гносеологии“ самая потребность в построении каких-либо планов?

Намечая в плане известную программу действий, мы, несомненно, рассчитываем на известный их эффект. Мы исходим из предположения, что благодаря плану мы достигнем известных целей с меньшими затратами усилий, в более короткий срок и т. д. План строится для нахождения оптимальных путей грядущего. А понятие оптимального, т.-е. наилучшего пути предполагает, прежде всего, наличие и других, худших путей к намеченной цели, а затем и возможность выбора между ними со стороны планирующего субъекта. Но в построении Базарова этого выбора нет. Понятия оптимальности намечаемого в плане пути развития он не исключает. Напротив, в тезисах, предложенных Госплану, он прямо утверждал, что, располагая идеальным знанием, мы „опираясь исключительно на изучение прошлого, сумели бы с полнейшей логической непрерываемостью начертать оптимальный путь будущего“. И в то же время, по его концепции, таким путем оказывается вообще „единственно возможный и необходимый путь“. По-бытоватски это выражается формулой: чему быть, того не миновать. При таких предпосылках, конечно, и наихудший план дела не испортит. Но и наилучший, исходящий из идеальнейших знаний, делу не поможет. Мы и в том, и в другом случае, несмотря на худой или хороший план, пойдем все тем же единственно возможным и необходимым путем.

В этом построении, несомненно, чувствуется философская углубленность. Но, увы, в отличие от революционной философии марксизма здесь чувствуется совершенно иной философский дух—дух незабвенного д-ра Панглосса. В самом деле, попробуем расшифровать эту премудрость.

Если при идеальном знании „оптимальный путь будущего“ может быть предначертан, опираясь исключительно на изучение прошлого, то, стало быть, все будущее уже целиком предопределено прошлым. Строить планы, чтобы изменить что-либо в этом будущем, в сущности, бесполезно, ибо для этого пришлось бы изменить определяющее его прошлое, а прошлое, увы, уж во всяком случае вне нашего воздействия. К тому же в этом нет и никакой нужды, ибо приведенная выше „генетическая“ формула и без того гарантирует нам



единственно возможный и необходимый „оптимальный путь будущего“. Правда, у нас нет еще идеального знания, чтобы уже теперь познать этот путь. Но это ничего не может изменить в прошлом, а, стало быть, и в будущем. Будущее, очевидно,—даже без нашего о том ведома и сознательного в этом деле участия—осуществит самотеком свой „оптимальный“ путь. А если это так, то разве не прав старик Лейбниц в своем учении о предустановленной гармонии? И разве не имел основания почтенный д-р Панглосс даже в лиссабонском землетрясении усматривать осязательный аргумент в пользу того, что мы живем в наилучшем из возможных миров?

Мне кажется, что в данном случае Базаров пошел гораздо дальше, чем он сам этого хотел. Его „генетическая“ формула не принадлежит к числу тех, которыми изменяют мир. Такая философия, как гашиш, услаждая воображение, может лишь угадать волю и расслаблять мышцы борцов за лучшее будущее. Еслиб ее воспринял революционный пролетариат, то это было бы, конечно, только на руку буржуазии. Но может ли мировой пролетариат в современной обстановке кому-либо поверить, что он уже обрел наилучший из возможных миров? Захочет ли он все дальнейшее предоставить своей собственной судьбе, возложив все надежды на оптимальное течение генетического самотека?

Конечно, нет. Такая опасность ему, во всяком случае, не угрожает.

Правда, марксисты были всегда детерминистами. Историческая обусловленность и закономерность событий—это основа, на которой зиждется социалистическое учение Маркса и Энгельса. Но в число факторов, создающих из прошлого и настоящего наше грядущее, мы всегда включаем не только материальный базис, но и самих людей с их творческой волей и конкретными социальными устремлениями. Мы отнюдь не преувеличиваем этим роль личности в истории. В сущности говоря, отдельные личности сами по себе вообще на наш взгляд не входят в предмет обществоведения. Но историческую роль целевой устремленности и прямого действия масс в классовой борьбе трудно преувеличить. Даже оставаясь в рамках капиталистического общества, где с максимальной силой царят стихийные факторы исторического процесса, наши учителя не сомневались,

что революционная партия пролетариата может и должна стать повивальной бабкой истории, чтобы сократить объективно-неизбежный, но весьма мучительный процесс родов нового—социалистического общества. А самый переход из рамок капиталистического господства рыночной стихии к новым условиям рационального планового хозяйства они рассматривали как прыжок из царства необходимости в царство свободы.

Как надо понимать это царство свободы? Означает ли оно „свободу воли“ в смысле неограниченного произвола каждого человека ставить перед собой любые цели? Нет, не означает. Наша воля, как и все остальное, исторически обусловлена. Часто говорят даже: свобода—это познанная необходимость. Но это изречение не следует истолковывать слишком вульгарно. Московские старожилы, вероятно, помнят на Мясницкой две вегетарианские столовые: одну под вывеской: „Убедись“ и другую, рядом с первой, под столь же лаконичным лозунгом: „Примиись“. Эти лозунги вегетарианского смиренного мудрия повидимому, ставили своей задачей в отношении посетителей столовых заставить их не только убедиться из состава предлагаемых им меню, что их рассматривают здесь без всякой романтики в качестве весьма непритязательных травоядных-жвачных, но и добровольно примириться с этой незавидной участью. Вступив на эту стезю, нетрудно и „свободу“ детерминистов истолковать в духе такого же сознательного примирения со своей горькой участью и добровольного подчинения непреодолимой необходимости.

Иначе понимаем мы взаимоотношения между свободой и необходимостью. Каждый человек имеет определенные желания и потребности. Их можно изжить двумя путями. Либо путем аскетического самоограничения, как Диоген в бочке, либо путем активной борьбы за их удовлетворение. Первый из них это путь слабых, рабов, угнетенных, второй—путь сильных и свободных. Лишь превращаясь из слабой твари в мощного творца, человек становится свободным. Возможность осуществления воли к творчеству—вот свобода. Чем шире эта возможность у человечества, тем оно свободнее, и, наоборот—чем она уже, тем оно зависимее от окружающей его среды. Что же дает эту свободу? Познание тех объективных закономерностей, которые присущи природе вещей и строю данного общества. Но не для того, чтобы им



пассивно подчиниться, а для того, чтобы, овладев ими, находить путем целесообразного их отбора кратчайшие дороги к осуществлению своих творческих задач. Познавая необходимость, мы тем самым вооружаемся для творческого ее преодоления. Таким образом, познанная необходимость—это путь к творчеству, а стало быть и к свободе. Говоря иначе, познанная необходимость это уже не узы, а орудие свободы. И если говорят: „Свобода—это познанная необходимость“, то подразумевают: свобода—это преодолеваемая путем познания необходимость.

Познание законов объективной необходимости является крайне важным условием свободного творчества, но отнюдь не достаточным. Знакомство с механизмом вселенной вообще и хитрой механикой социальных взаимоотношений в особенности для того, чтобы управлять в меру своих сил этим механизмом и по своему регулировать эти взаимоотношения, совершенно необходимо. Но сверх того необходима еще известная организация тех сил и средств, которые требуются для успешного регулирования соответствующих механизмов в интересах человечества. Мы имеем здесь в виду прежде всего организацию коллективной воли к рациональному хозяйственному творчеству. Это второе, не менее важное условие для реализации возможно полной свободы человеческого общества, взятого в целом.

При капитализме мы уже достигли довольно высокого уровня теоретических и технических знаний, чтобы творчески использовать их в интересах всего человечества. Но при той анархической организации этого раздираемого внутренними противоречиями строя, которая делала человека человеку—волком, вышеуказанная задача была неразрешимой. Накопляемые знания, как и все другие блага, концентрировались и монополизировались в руках одной, меньшей части общества, чтобы служить орудием угнетения всего остального человечества. При этом строе возможно было только индивидуальное творчество и, стало быть, только индивидуальная свобода отдельных членов общества за счет еще большего обездоления в этом отношении огромного большинства остальных. Только социализм, разрушающий все монополии, преодолет эту анархию. Только плановое хозяйство, организуя волю трудящихся масс, координируя хозяйственные устремления всех людей и направляя их параллель-

ным пучком к общей цели, создает новые условия коллективного творчества. Лишь единый хозяйственный план создает необходимые и достаточные условия полного использования стихийных сил природы и хозяйственных ресурсов общества для достижения тех или иных сознательно поставленных им перед собой задач.

Вот в каком смысле социальная революция, утверждающая плановое начало в хозяйстве, знаменует собою прыжок из царства необходимости в царство свободы.

Мы готовы согласиться с Базаровым, что телеология и генетика в плане представляют собою „диалектически связанные друг с другом моменты единого органического целого“. Но мы не забываем, что диалектика это развитие путем противоречий. Диалектическая связь, стало быть, отнюдь не исключает, а даже, наоборот, прямо предполагает возможность известной коллизии между собою названных моментов. Чтобы не расплываться в абстракциях, обратимся к конкретному примеру. Исследуя генетически, куда ведут естественные пути хозяйственного развития нашего Союза, любой ученый мог бы в порядке вполне объективного прогноза начертать перед нами блестящую перспективу аграрного развития СССР. Естественные условия СССР в связи с идеей наиболее рационального разделения труда в международном масштабе прекрасно оправдывали бы такую генетику и с точки зрения принципа общего подъема производительных сил мирового хозяйства. И все же эта генетика сразу же столкнулась бы с резко противоположной ей телеологией. Социалистическому пролетариату отнюдь не улыбается такая перспектива, несмотря на всю ее правдоподобность и осуществимость. В интересах мировой социальной революции нам невыгодно превращать единственную пока страну победоносного социализма в колониальный придаток западного империализма. И вопреки всяким генетическим аргументам в пользу аграризации страны мы выдвигаем совершенно противоположную целевую установку—на индустриализацию СССР.

Спрашивается, чему же пришлось бы отдать предпочтение в случае такого столкновения генетики с телеологией?

Я не сомневаюсь, что всякий идеолог пролетариата высказался бы в этом случае без колебаний за „примат“ телеологии. И в этом не было бы никакого пренебре-



жения ни к естественным тенденциям общественного развития, ни к законам природы и т. п. категориям научного мышления, а был бы простой трезвый учет удельного значения в общей цепи социальной закономерности и той силы, какую, представляет собою классовая воля организованного пролетариата. Не нос создан для табакерки, а табакерка для носа. Не пролетариат должен служить науке, а наука пролетариату. И если, согласно указаниям научного прогноза, самотек истории в том или другом частном случае угрожает вылиться не в то русло, какое ему нами предназначено, то мы используем это предвидение только для того, чтобы во время преградить этому самотеку дорогу соответствующими инженерными сооружениями и направить его в надлежащую сторону.

Конечно, и классовые устремления пролетариата отнюдь не случайны. Нельзя же себе представить, чтобы по мановению какого-то каприза буржуазия устремилась вдруг к социализму, а пролетариат — к капитализму. Но раз известные волеустремления класса налицо, о них уже нет нужды гадать в порядке тех или иных генетических прогнозов, а следует считаться как с заранее данным фактом. Целевые установки пролетариата, его классовая воля и программа действий нам уже даны. В наиболее общем виде они зафиксированы в программе Коминтерна. Дальнейшее развитие этой программы применительно к рамкам СССР мы находим в партийной программе ВКП(б). Хозяйственный перспективный план СССР в своих целевых установках должен явиться дальнейшим экономическим развитием этой программы на тот или иной календарный отрезок времени. Недаром В. И. Ленин первый же из наших хозяйственных планов, генеральный план электрификации ГОЭЛРО, назвал второй программой партии.

В условиях СССР хозяйственный план является, стало быть, лишь календарным отрезком партийной программы революционного пролетариата. Уже из этого следует, что основной задачей наших перспективных планов на весь переходный период от капитализма к социализму будет строительство социализма. Но эта основная историческая наша задача в каждом плане, в зависимости от конкретной обстановки данного отрезка времени, подлежит развитию в целую систему соподчиненных основной цели и внутренне согласованных между собою

экономических заданий. Конечно, в порядке последовательной конкретизации задач хозяйственного плана одни, более общие, непосредственно выводятся из основной задачи строительства социализма и ближе к ней примыкают, другие, более конкретные, связаны с ней целой цепью промежуточных звеньев. Таким образом, может быть установлена известная цепная связь этих заданий с основной целевой установкой.

На этой стадии построения плана мы, стало быть, идем не генетическим, а телеологическим путем. Одни задания или директивы выводятся из других не в порядке перехода от причины к следствию, а в обратном порядке следования от конечной цели к отбору тех средств, которые ведут к ней кратчайшим путем. Конечно, в качестве последователей научного социализма, мы не можем себе ставить утопических задач. Мы должны иметь полную уверенность в осуществимости наших директив. А для этого надо твердо знать меру эффективности всех тех средств, которые избираются нами для осуществления наших целей. Мы должны предвидеть, ведет ли данное средство к намеченной цели, т. е. является ли оно достаточной причиной для наступления желаемого следствия. Иначе говоря, мы должны телеологическую цепь средств и целей строить на твердом научном базисе изучения генетической их между собой связи в качестве причин и следствий. Телеология должна опираться на генетику.

Вот в каком смысле наш план должен представлять собою синтез директив с прогнозом или телеологии с генетикой.

В чем же, однако, заключается выгода такого следования при построении плана от целей к средствам, вместо того чтобы идти, казалось бы, более нормальным с точки зрения требований науки путем от причин к следствиям?

Основное методологическое преимущество этого пути заключается в его экономности. Отправляясь от известной цели к отбору пригодных для этой цели средств, мы резко ограничиваем поле и объем своих познавательных задач. Вне этого поля остается сразу вся та огромная масса возможных причинных связей, которая не имеет прямого и непосредственного отношения к намеченной цели. При обратном, т. е. генетическом, ходе исследования мы должны были бы подвергнуть



своему анализу для построения прогнозов о будущем всю совокупность явлений прошлого и настоящего, ибо каждое из них чревато каким-то будущим. Необъятность этой задачи усугублялась бы еще тем, что в круг фактов, подлежащих предвидению, пришлось бы включить и сумму тех волеизъявлений, которые должны определяться нашим хозяйственным планом. А это предполагает уже в начале работы известным тот план, который может быть построен только в качестве ее завершения.

Конечно, исходя из заранее заданных целевых установок, мы уже тем самым ставим перед собой плановую проблему нахождения оптимальных путей хозяйственного развития не в общем ее виде, а сознательно ограничиваем ее пределы одним лишь вполне определенным частным случаем. Но именно это и позволяет нам достигать весьма элементарным путем вполне научного разрешения столь сложных задач, которые в самом общем виде вообще едва ли поддаются разрешению.

К тому же мы очень сомневаемся в целесообразности постановки таких проблем „в общем виде“ и по другим соображениям. Понятие „оптимального“ пути развития весьма относительно. Оно неизбежно подразумевает какого-то определенного субъекта, для которого этот путь явится оптимальным. Ставить эту проблему в общем виде это значит искать таких путей, которые для всего общества в целом оказались бы оптимальными. Но в классовом обществе то, что явилось бы оптимальным для буржуазии, не может оказаться таковым же и для пролетариата. И наоборот—оптимальное для пролетариата отнюдь не заслужит такой же оценки со стороны буржуазии. Если же мы заранее исходим из интересов только одного пролетариата, осуществляющего свою диктатуру в данной стране, то этот „частный случай“ разрешается, конечно, несравненно проще. Но тут уж примат телеологии, т. е. определенной целевой классовой установки, в проектировках оптимального плана сам собою подразумевается.

Постановка задачи нахождения оптимальных путей развития в общем виде, исходя только из прошлого, таким образом игнорирует прежде всего классовое строение нашего общества. И если даже такая генетическая постановка плановой проблемы претендует на

звание сугубо научной, мы не можем оказать ей должного кредита, ибо не верим в силу и объективность общественной науки, парящей над классами в безвоздушном пространстве.

1928 г.

Б. ПРАКТИКА ПЕРСПЕКТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

(К истории первой пятилетки)

1. ОБСТАНОВКА РАБОТЫ

Госплан Союза начал свою работу с апреля 1921 г. Чтобы оценить по достоинству те условия, в которых

**Юрий Григорьевич
ШПАКОВСКИЙ,**
главный редактор
журнала «Вестник
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
доктор юридических наук,
профессор

Познавательное о разном¹

1. Интересные исторические факты

Роковая опечатка

«Злая Библия», «Библия прелюбодеев»... И как только не называют это издание...

В 1631 г. лондонские печатники двора «Его Королевского Величества» подготовили и выпустили праздничное и подарочное издание Библии. Тысячу штук. Тираж мгновенно был распродан, раздарен и разослан набожным соотечественникам.

И, как полагается, отношение к столь дорогому подарку было особое — красивую обертку долго не снимали, листать страницы не спешили. Книги красиво стояли на полках как минимум год, не привлекали к себе никакого внимания.

Существует мнение, что первым — как раз через год — эту «Библию» открыл епископ Лондона. И на странице с десятью заповедями увидел, что седьмая заповедь гласит: Thou shalt commit adultery (прелюбодействуй)! Частица «не» (not) была пропущена.

Епископ с канониками стали с небывалым интересом читать далее и нашли еще несколько досадных опечаток. Епископ «рвал и метал». Сразу выехал к королю. Издателей вызвали на монарший суд — оштрафовали и лишили права заниматься издательской деятельностью.

Король распорядился все книги найти и уничтожить. Однако оригинальные издания «Злой Библии» до сих пор регулярно продаются на аукционах за большие деньги.



Елена или Ксения



Троянская война — центральный мифологический конфликт греческого эпоса: поход ахейских царей против Трои, связанный с Еленой, Парисом, Менелаем, Агамемноном, Ахиллом, Гектором, Одиссеем и падением города. Согласно античному преданию, война длилась десять лет и завершилась взятием Трои при помощи деревянного коня. Для греков это был не один сюжет, а целый мир легенд о богах, героях, возвращениях и гибели старого порядка.

Мифическая причина войны начинается не у стен Трои. Парис, сын троянского царя Приама, похищает Елену — жену Менелая, царя Спарты. Но в «Одиссее» и «Илиаде» постоянно всплывает слово «ксения». Но это не имя, а понятие: по-древнегречески «ксения» — священное гостеприимство, закон, по которому хозяин обязан принять чужака, а гость — не навредить хозяину.

¹ Материал подготовлен с использованием интернет-ресурсов.

Закон этот был не бытовой вежливостью, а религиозным долгом. Его покровителем был сам Зевс. Обидеть гостя или хозяина значило оскорбить верховного бога.

Парис, троянский царевич, гостил у спартанского царя Менелая, т.е. был его гостем по всем правилам ксении. А потом увез его жену Елену. Гость украл жену у хозяина, приютившего его. Это не просто измена — это нарушение священного закона, оскорбление самого Зевса.

Поэтому греки идут на Трою не только за Еленой: они мстят за поруганную ксению.

2. Почему мы так говорим?

По гамбургскому счету

В конце XIX — начале XX в. мир охватила лихорадка французской борьбы. Во всех цирках второе отделение отводилось усаатым силачам в полосатых трико, которые к восторгу публики возили друг друга лицом по опилкам, выполняя такие восхитительные приемы бросков, захватов и т.п., как суплес, рулада, тур-де-бра, нельсон, партер.

Чемпионы были популярнее певцов и актеров. Имена Ивана Поддубного, Буля и Ван Рилиа знал каждый.

Но вот о том, что борьба на арене цирка была частенько срежессирована, знали немногие. Сценарии боев расписывались заранее, и зрелищность была куда важнее спорта. Импресарио борцов продавали турнирные результаты своих подопечных, на псевдототализаторах делались состояния.

И лишь раз в году лучшие борцы съезжались в Гамбург, где арендовали себе арену и тайно, почти под покровом ночи, в честных поединках выясняли, кто из них на самом деле лучший, а кто — просто раскрашенная в полоску усаатая кукла. Такова, по крайней мере, легенда, ушедшая в русский язык после выхода в 1928 г. книги «Гамбургский счет» советского литературоведа Виктора Шкловского. При этом Шкловский уверял, что услышал это выражение от Ивана Поддубного.

Фразеологизм «по гамбургскому счету» означает оценку чего-либо без скидок и уступок, с предельной требовательностью, с акцентом на подлинную ценность, а не на внешние эффекты, условности или корыстные интересы.

Правда, историки и культурологи не нашли подтверждений существования подобной традиции в каком-либо конкретном заведении Гамбурга. Многие специалисты считают, что «гамбургский счет» — авторский неологизм Шкловского, который стал крылатым выражением благодаря яркости образа и точности метафоры.

Сегодня фраза «по гамбургскому счету» используется не только в литературных произведениях. Ее можно услышать в деловых кругах, в политике, в спортивной среде — везде, где возникает необходимость отделить настоящее мастерство от мишуры. И даже если легенда о немецком трактире так и останется



литературным мифом, сам образ «гамбургского счета» продолжает жить, сохраняя свое изначальное значение — честного и строгого мерила качества.

Тайная жизнь канцеляризмов

Фразы вроде «на сегодняшний день» или «имеет место быть» часто называют словесным мусором, но у них есть своя тайная история. Большинство этих оборотов родилось не в офисах, а в высоких канцеляриях Российской империи и позже — в партийных кабинетах СССР. Чиновникам нужно было писать много, долго и так, чтобы снять с себя личную ответственность. Так появились конструкции-«подушки»: вместо короткого «сегодня мы говорим», появилось размытое «на сегодняшний день актуальным является вопрос». Такой язык превращает живую речь в бездушный документ.

Оборот «имеет место быть» — это настоящий лингвистический мутант, возникший из-за скрещивания двух разных стилей. В нем столкнулись французское по происхождению выражение «имеет место» (калька с *avoir lieu*, т.е. происходит) и старинная славянская связка «быть».

По законам логики они исключают друг друга, создавая избыточность — плеоназм. Однако эта нелепая конструкция оказалась невероятно живучей: она звучит солидно и официально, маскируя отсутствие конкретики за толстым слоем грамматической шелухи.

Почему «сорок», а не «четыредесят»?

В древнерусском языке число 40 звучало совершенно логично и прозрачно — «четыредесят». Однако в какой-то момент язык совершил резкий поворот, оставив строгую математику ради суровой торговой реальности. Тайна этого числительного кроется не в грамматике, а в пушнине: соболиных, куных и беличьих шкурках, которые веками были главной валютой Руси.

Дело в том, что для пошива одной полноценной шубы требовалось ровно 40 отборных собольих мехов. Охотники и купцы складывали их в специальные связки или мешки из грубой ткани — по сути, те самые сорочки (древнерусские рубахи), от которых и произошло слово. Поскольку торговля пушниной была очень развита, слово «сорок» постоянно звучало в обиходе, прочно оседая в языке. Постепенно люди перестали воспринимать слово «сорок» только применительно к предметам одежды и начали использовать его вместо длинного «четыредесят», когда говорили о любых других вещах.

Стоит отметить, что существует и альтернативная версия происхождения слова — заимствование из тюркских языков. Но история с меховыми связками является предпочтительной.



ISSN 2311-5998



9 772311 599771 >