

Право есть
искусство добра
и справедливости

*Jus est ars
boni et aequi*

В номере

Выпуск ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

- 19** *Грачева Е. Ю.*
Финансовый суверенитет —
миф или реальность?
- 27** *Мошкова Д. М., Ткаченко Р. В.*
Доктринальные основы финансово-правового
регулирования параллельного импорта
в Российской Федерации
- 67** *Цареградская Ю. К.*
Управление государственным долгом
как один из правовых инструментов
реализации экономического суверенитета
- 97** *Арзуманова Л. Л.*
В поиске выстраивания траектории
доверительных отношений между
налоговым органом и налогоплательщиками
- 107** *Ядрихинский С. А.*
О праве налогоплательщика не выполнять
неправомерные акты и требования налоговых
органов: проблемы теории и практики
- 116** *Ялбулганов А. А.*
«Зеленая» функция налогового права

№ 7 (107)
2023

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Выпуск
ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Издается с 2014 года
Выходит один раз в месяц

Председатель редакционного совета:

БЛАЖЕЕВ Виктор Владимирович — ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства, кандидат юридических наук, доцент, г. Москва, Россия

Заместитель председателя редакционного совета:

ГРАЧЕВА Елена Юрьевна — заведующий кафедрой финансового права, доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

Главный редактор:

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

Ответственный секретарь:

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

Редакционный совет:

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

БЕЗВЕРХОВ Артур Геннадьевич — декан юридического факультета Самарского национального исследовательского университета имени академика С. П. Королева, доктор юридических наук, профессор, г. Самара, Россия

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

БУКАЛЕРОВА Людмила Александровна — заведующий кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Российского университета дружбы народов, 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

ВОСКОБИТОВА Лидия Алексеевна — заведующий кафедрой уголовно-процессуального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, 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 — заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

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

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

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

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

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



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

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

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

ЛЮТОВ Никита Леонидович — профессор кафедры трудового права и права социального обеспечения Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, 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, 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

РОМАНОВА Виктория Валерьевна — заведующий кафедрой энергетического права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, г. Москва, Россия

РОССИНСКАЯ Елена Рафаиловна — директор Института судебных экспертиз, заведующий кафедрой судебных экспертиз Уни-

верситета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Россия

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

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

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

ЦЮПАНОВА 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 — доктор юридических наук, профессор кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

В журнале публикуются статьи по научным специальностям группы 5.1 «Право» (юридические науки)	5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки. 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки. 5.1.3. Частноправовые (цивилистические) науки. 5.1.4. Уголовно-правовые науки. 5.1.5. Международно-правовые науки.
РЕГИСТРАЦИЯ СМИ	Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) ПИ № ФС77-67361 от 5 октября 2016 г.
ISSN	2311-5998 (Print), 2782-6163 (Online)
ПЕРИОДИЧНОСТЬ	12 раз в год
УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ	Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
АДРЕС РЕДАКЦИИ	Садовая-Кудринская ул., д. 9, 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, г. Москва, Россия, 125993
ВЫПУСКНЫЕ ДАННЫЕ	Дата выхода в свет: 09.10.2023 Объем 24,46 усл. печ. л. (14,80 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 А. Б. Рыбакова

Компьютерная верстка Д. А. Беляков

COURIER

OF THE KUTAFIN MOSCOW STATE LAW UNIVERSITY (MSAL)

№ 7 (107)
2023

Edition
FINANCIAL LAW

Published from the year of 2014
Monthly journal

Chairperson of the Council of Editors:

BLAZHEEV Victor Vladimirovich — Rector of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Department of Civil and Administrative Court Proceedings, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

Vice-Chairperson of the Council of Editors:

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

Chief Editor:

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

Executive Secretary Editor:

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

Council of editors:

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

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

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

BUKALEROVA Ludmila Alexandrovna — Head of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminology of the Peoples' Friendship University of Russia, 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

VOSKOBITOVA Lidia Alekseevna — Head of the Department of Criminal Procedure Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

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

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

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

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

ZHAVORONKOVA Natalya Grigorevna — Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

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

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

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

ISHCHENKO Nina Sergeevna — 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

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), 2023

7/2023

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

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

LYUTOV Nikita Leonidovich — Head of the Department of Labor and Social Security Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, 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 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

ROMANOVA Victoria Valeryevna — Head of the Department of Energy Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Moscow, Russia

ROSSINSKAYA Elena Rafailovna — Director of the Forensic Examination Institute, 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), Associate 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 — Dr. Sci. (Law), Professor of Department in Financial Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

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 Budgetary Educational Institution of Higher Education "Kutafin Moscow State Law University (MSAL)". 9 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993	
EDITORIAL OFFICE. POSTAL ADDRESS	9 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993 Tel.: +7 (499) 244-88-88 (ext. 687) E-mail: vestnik@msal.ru	
SUBSCRIPTION AND DISTRIBUTION	Free price The journal is distributed through "Press of Russia" joint catalogue and the Internet catalogue of "Kniga-Servis" Agency Subscription index: 40650. Journal subscription is possible from any month	
PRINTING HOUSE	Printed in Publishing Center of Kutafin Moscow State Law University (MSAL) 9 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993	
SIGNED FOR PRINTING	09.10.2023 Volume: 24,46 conventional printer's sheets (14,80 author's sheets). Format: 84×108/16. An edition of 150 copies. Digital printing. Offset paper	
<i>When using published materials of the journal, reference to "Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)" is obligatory. Full or partial use of materials is allowed only with the written permission of the authors or editors. The point of view of the Editorial Board may not coincide with the point of view of the authors of publications.</i>		
Editor L. A. Munkueva	Proof-reader A. B. Rybakova	Computer layout D. A. Belyakov

СОДЕРЖАНИЕ

СЛОВО К ЧИТАТЕЛЮ	8
УНИВЕРСИТЕТСКАЯ ХРОНИКА	10
ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ	
Общие положения финансового права	
Грачева Е. Ю. Финансовый суверенитет — миф или реальность?	19
Мошкова Д. М., Ткаченко Р. В. Доктринальные основы финансово-правового регулирования параллельного импорта в Российской Федерации	27
Горлова Е. Н. Финансовая правосубъектность государственных учреждений	37
Анисифоров Т. С. Финансовый контроль в области защиты государственной тайны	47
Соболь О. С. Саморегулирование аудиторской деятельности: текущее состояние и перспективы развития	53
Савина А. В. Финансово-правовые аспекты антикризисного управления в России	60
Бюджетное право и процесс	
Цареградская Ю. К. Управление государственным долгом как один из правовых инструментов реализации экономического суверенитета	67
Петрова И. В. Правовая характеристика внутреннего финансового аудита как инструмента государственного управления качеством публичных финансов (финансовый менеджмент)	77
Забралова О. С. Субъекты правоотношений, возникающих в процессе осуществления публичных социальных расходов	85
Налоговое право	
Арзуманова Л. Л. В поиске выстраивания траектории доверительных отношений между налоговым органом и налогоплательщиками	97
Ядрихинский С. А. О праве налогоплательщика не выполнять неправомерные акты и требования налоговых органов: проблемы теории и практики	107
Ялбулганов А. А. «Зеленая» функция налогового права	116

Болтинова О. В., Сорокин А. А. Правовое регулирование применения льгот по обязательным платежам отдельными субъектами финансового права	130	
Орлова Н. Ю. Единый налоговый счет: преимущества и недостатки	138	
Лютова О. И. Трансформация принципа нейтральности НДС в цифровую эпоху	142	
Лагкуева И. В. Подтверждение правомерности применения нулевой ставки НДС и освобождения от акцизов при экспорте товаров в государства — члены ЕАЭС	152	
Правовое регулирование банковского и страхового дела, денежного обращения, рынка ценных бумаг и валютных отношений		
Перепелица М. А. Цифровой рубль как фактор укрепления денежного суверенитета государства	158	
Быля А. Б. Роль Банка России в регулировании финансового рынка в условиях санкционной политики со стороны недружественных государств	166	
РЕЦЕНЗИИ		
Грачева Е. Ю. Рецензия на академический курс Е. В. Порохова «Налоговое право»	175	
НАУЧНЫЙ ПОИСК		
Мироненко С. Ю. Историческое развитие уголовного законодательства об ответственности за нарушение законов и обычаев войны	178	
Трибуна молодого ученого		
Абдуллаева З. Ю. К вопросу о понятии денежной системы	187	
Карпов К. А. Финансово-правовое регулирование рынка ценных бумаг Китайской Народной Республики	196	
КНИЖНАЯ ПОЛКА		208
ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ		
Памятники права		
И. Т. Посошков Книга о скудости и богатстве (<i>извлечение</i>)	211	
ПОСТСКРИПТУМ		
Шпаковский Ю. Г. Русская орфография в эпохи перемен	230	

CONTENTS

NOTE TO THE READERS	8
UNIVERSITY CHRONICLE	10
VECTOR OF LEGAL SCIENCE	
General provisions of financial law	
Gracheva E. Yu. Financial sovereignty — myth or reality?	19
Moshkova D. M., Tkachenko R. V. Doctrinal Basis for Financial and Legal Regulation of Parallel Imports in the Russian Federation	27
Gorlova E. N. Financial legal personality of public institutions	37
Anisiforov T. S. Financial control in the field of protection of state secrets	47
Sobol O. S. Self-regulation of audit activity: current state and development prospects	53
Savina A. V. Financial and legal aspects of crisis management in Russia	60
Budget law and process	
Tsaregradskaya Iu. K. Public debt management as one of the legal instruments for the implementation of economic sovereignty	67
Petrova I. V. Legal characteristics of internal financial audit as a tool for public management of the quality of public finances (financial management)	77
Zabralova O. S. Subjects of legal relations arising in the process of public social expenditures	85
Tax law	
Arzumanova L. L. In search of building a trajectory of trust between the tax authority and taxpayers	97
Yadrikhinskiy S. A. On the right of the taxpayer not to comply with unlawful acts and requirements of tax authorities: problems of theory and practice	107
Yalbulganov A. A. “Green” function of tax law	116
Boltinova O. V., Sorokin A. A. Legal regulation of the application of benefits on mandatory payments by individual subjects of financial law	130

Orlova N. Yu. Single tax account: advantages and disadvantages	138
Lyutova O. I. Transformation of the principle of VAT neutrality in the digital age	142
Lagkueva I. V. Confirmation of the Legality of Applying a Zero VAT Rate and Exemption from Excises when Exporting Goods to the EAEU Member States	152
Legal regulation of banking and insurance, money circulation, securities market and currency relations	
Perepelitsa M. A. Digital Ruble as a Factor in Strengthening the Monetary Sovereignty of the State	158
Byla A. B. The role of the Bank of Russia in regulating the financial market in the context of sanctions policy from unfriendly states	166
REVIEWS	
Gracheva E. Yu. Review of E. V. Porokhov's academic course "Tax Law"	175
SCIENTIFIC RESEARCH	
Mironenko S. Yu. Historical Development of Criminal Legislation on Liability for Violation of the Laws and Customs of War	178
YOUNG RESEARCHERS' PERSPECTIVE	
Abdullaeva Z. Yu. On the question of the concept of the monetary system	187
Karpov K. A. The financial legal regulation of the securities market of The People's Republic of China	196
BOOKSHELF OF THE DEPARTMENT	208
LAW IN HISTORICAL REFRACTION	
Legal Monuments	
Pososhkov I. T. A Book of Poverty and Wealth (extracted)	211
POSTSCRIPT	
Shpakovsky Yu. G. Russian orthography in times of change	230

Уважаемые читатели!



Вашему вниманию представляется очередной выпуск журнала «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», подготовленный кафедрой финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Журнал выходит в преддверии 30-летнего юбилея кафедры.

Кафедра — особый коллектив, предназначение которого состоит в реализации образовательных, воспитательных и научных целей и задач вуза, в формировании и поддержании его традиций. Кафедра — не только и не столько трибуна для лектора, сколько сообщество единомышленников, объединенных едиными научными целями, чье творчество связано с созданием нового знания, подготовкой студенчества, которому предстоит в будущем реализовать идеи своих преподавателей. Этим обусловлено внимание вуза к созданию и развитию своих кафедр, ведь именно они влияют на развитие юридической науки, современное законодательство и правоприменительную практику. Формирование каждой новой кафедры обусловлено целым рядом обстоятельств, связанных с необходимостью развития тех или иных новых сфер общественной жизни, тенденций в законодательстве.

В начале 1990-х гг., отвечая вызовам современной рыночной экономики и воздействию финансово-правового инструментария на общественные процессы, академик РАН Олег Емельянович Кутафин в соответствии с решением Ученого совета Московской государственной юридической академии подписал приказ от 1 июня 1994 г. № 203 о создании кафедры финансового права и бухгалтерского учета, которая в 2011 г. переименована в кафедру финансового права (приказ ректора от 02.02.2011 № 39).

Кафедра финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) уникальна во всех отношениях. На сегодняшний день на нашей кафедре работают 13 докторов наук (Е. Ю. Грачева, Н. М. Артемов, О. В. Болтинова, Л. Л. Арзуманова, С. А. Голубев, А. Г. Гузнов, Д. М. Мошкова, Т. Э. Рождественская, А. А. Ситник, Р. В. Ткаченко, С. А. Ядрихинский, А. А. Ялбулганов, Ю. К. Цареградская), что является лучшим показателем среди всех финансово-правовых кафедр России. Кроме того, в настоящее

время преподавателями кафедры готовятся еще пять диссертаций на соискание степени доктора юридических наук (Р. Е. Артюхиным, Е. Н. Горловой, С. О. Забравой, И. В. Петровой и А. В. Карташовым). Одновременно с этим в прошедшем году кафедру пополнили молодые преподаватели (А. О. Логвенчева, А. А. Соколин, К. А. Карпов и К. С. Пономоренко), которые в будущем смогут достойно представлять финансово-правовую школу МГЮА.

В 2023/2024 учебном году запланировано проведение череды торжественных мероприятий, посвященных 30-летию кафедры, включая научно-практические конференции в рамках Кутафинских чтений и Пятого финансово-правового форума.



В настоящем выпуске вашему вниманию предлагаются статьи, подготовленные представителями кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), а также приглашенными друзьями кафедры, затрагивающие наиболее актуальные правовые проблемы. В первую очередь фокус внимания исследователей обращен на изучение проблем правового обеспечения финансового суверенитета (в том числе в отдельных его областях, в частности в сфере денежного обращения, государственного долга и т.д.) в условиях введенных против нашей страны санкционных ограничений.

Помимо этого, в выпуске содержатся статьи, посвященные анализу доктринальных основ финансово-правового регулирования параллельного импорта в Российской Федерации, практике использования в налоговых правоотношениях единого налогового счета, изучению тенденций, связанных с трансформацией принципа нейтральности НДС в цифровую эпоху, и т.д.

Важное место в выпуске занимают статьи, подготовленные в рамках государственной программы по развитию высших учебных заведений «Приоритет-2030», рассматривающие «зеленую» функцию финансового права, исследующие особенности правового статуса субъектов правоотношений в процессе осуществления публичных социальных расходов, анализирующие проблемы выстраивания траектории доверительных отношений между налоговым органом и налогоплательщиками.

Надеемся, что каждый читатель сможет найти интересующую его тему, а представленные исследования вызовут живой отклик и продолжение конструктивной научной дискуссии как в периодических научных изданиях, так и в стенах Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

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

А. А. Ситник
*доктор юридических наук,
профессор кафедры финансового права
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*

Конференции, круглые столы, семинары

Ректор МГЮА Виктор Блажеев рассказал о разработке Концепции регулирования отрасли квантовых коммуникаций на Форуме будущих технологий



С 9 по 14 июля 2023 г. в Москве проходил Форум будущих технологий — одно из престижных научно-практических мероприятий в сфере квантовых технологий. Мероприятие собрало ученых из ведущих университетов и исследовательских центров мира, экспертов и представителей бизнеса, работающих над созданием и внедрением решений на основе квантовых технологий.

14 июля 2023 г. в рамках форума состоялось открытое заседание Управляющего комитета по реализации дорожной карты развития высокотехнологичной области «Квантовые коммуникации», на котором выступил ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев. Он напомнил участникам заседания об утвержденной Правительством РФ Концепции регулирования отрасли квантовых коммуникаций в России до 2030 года, разработанной экспертами Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) совместно с ОАО «РЖД» в рамках

¹ URL: <https://msal.ru/news/>.

реализации проекта «Киберправо» программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

«На данный момент Концепция фактически является единственным законодательным актом, регулирующим квантовые коммуникации. Необходимо найти оптимальный баланс с точки зрения правового регулирования, который даст возможность успешно развиваться отрасли. Как только наступит этап практической реализации, нужна будет гармонизация всего российского законодательства, потому что квантовые коммуникации уже применяются повсеместно и охватывают все сферы», — отметил Виктор Блажеев.

Также Виктор Блажеев обратил внимание участников мероприятия на необходимость включения в обсуждение правовых моделей создания и использования технологий квантовых коммуникаций большего числа субъектов сферы: *«В процессе обсуждения предлагаемых нами правовых моделей создания и использования технологий квантовых коммуникаций часто уклон идет на ведомственно центричный подход. Безусловно, в краткосрочной перспективе это более оптимальный вариант регулирования отрасли, но в долгосрочном периоде мы рискуем занять роль догоняющего в области квантового Интернета».*

В открытом заседании Управляющего комитета по реализации дорожной карты развития высокотехнологичной области «Квантовые коммуникации» также принимали участие: генеральный директор — председатель правления ОАО «Российские железные дороги» Олег Белозеров, вице-президент по стратегическим инициативам ПАО «Ростелеком» Борис Глазков, президент Российской академии наук Геннадий Красников, генеральный директор Фонда поддержки научно-проектной деятельности студентов, аспирантов и молодых ученых «Национальное интеллектуальное развитие» Катерина Тихонова, заместитель генерального директора главный инженер ОАО «Российские железные дороги» Анатолий Храмцов, директор Межведомственного суперкомпьютерного центра Российской академии наук — филиала ФГУ «Федеральный научный центр Научно-исследовательский институт системных исследований Российской академии наук» Борис Шабанов.

Научно-просветительская конференция, посвященная 280-летию со дня рождения Гавриила Державина

5 июля 2023 г. в Университете при поддержке Главного управления Министерства юстиции РФ прошла научно-просветительская конференция «Ваш долг есть: сохранять законы...», посвященная 280-летию со дня рождения Гавриила Романовича Державина, известного государственного деятеля, русского поэта эпохи Просвещения XVIII в., первого министра юстиции России.

В мероприятии приняли участие сотрудники и обучающиеся Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), специалисты Главного управления Минюста России по Москве, приглашенные гости и эксперты.

С приветственным словом к участникам и гостям мероприятия обратился ректор МГЮА, модератор конференции Виктор Блажеев: *«Вклад Гавриила Романовича Державина в русскую литературу велик, его произведения значительны и неоспоримы. Для юристов Гавриил Романович — видный государственный*





деятель, человек, который занимал в государственной иерархии разные должности: был и губернатором, стал первым министром юстиции. Это очень многогранная личность, на сегодняшней конференции мы постараемся раскрыть все грани его таланта: как поэта, государственного деятеля, гражданина».

Первый заместитель министра юстиции РФ, заслуженный юрист РФ Евгений Забарчук огласил приветственный адрес от имени министра юстиции РФ Константина Чуйченко: *«Будучи первым министром юстиции Российской империи, Гавриил Державин внес большой вклад в развитие нашего ведомства. С его именем связано появление проекта первой Конституции, он стал одним из инициаторов создания третейских судов, разработал проект по реформированию Сената. Многогранная личность, ярко проявив себя на государственном поприще, он также внес большой вклад в развитие поэзии. Был настоящим патриотом, образцом беззаветного служения обществу и государству».*

От себя Евгений Забарчук также добавил: *«Сегодня мы по-новому открываем Державина как гвардейца, государственника, поэта, воина, великого человека. Эта конференция — открытие большого цикла мероприятий, посвященных Державину, которые пройдут по всей нашей стране».*

Поприветствовали участников конференции председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по науке и высшему образованию, профессор кафедры конституционного и муниципального права МГЮА, заслуженный юрист РФ Сергей Кабышев; президент Федеральной нотариальной палаты, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой нотариата МГЮА, заслуженный юрист РФ Константин Корсик.



Об особой миссии Гавриила Державина, его отличительных качествах и о воссоздании Музея-усадьбы Г. Р. Державина рассказал директор Всероссийского музея А. С. Пушкина, заслуженный деятель искусств РФ Сергей Некрасов.

Автор творческих проектов, связанных с историей и культурой, заслуженный работник Республики Татарстан Альфия Рахматуллина рассказала о выставке «Ты свет, откуда свет истек», где представлены композиции педагогов Центра искусства каллиграфии «От Аза до Ижицы», раскрывающие духовные и философские смыслы оды Гавриила Романовича Державина «Бог», которую заслушали гости и участники конференции перед посещением выставки.

Инна Ершова и Анатолий Левушкин представили модели правового регулирувания семейного предпринимательства

В Торгово-промышленной палате РФ состоялся круглый стол, посвященный формированию законодательства по семейному предпринимательству. В работе круглого стола приняли участие ученые, представители бизнеса, адвокаты, нотариусы.

В рамках круглого стола вице-президент ТПП России Елена Дыбова представила текущую ситуацию в сфере развития отечественного семейного предпринимательства, осветила международный опыт





регулирования семейного предпринимательства, обозначила проблемы и вызовы формирования данной отрасли законодательства.

Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) представляли первый проректор, заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права, доктор юридических наук, профессор Инна Ершова и доктор юридических наук, профессор кафедры предпринимательского и корпоративного права Анатолий Левушкин.

Инна Ершова в своем выступлении, в частности, сделала акцент на целесообразности легализации семейного предпринимательства, обозначив необходимость формирования специального правового режима, в рамках которого будут определены особенности нормативного правового регулирования деятельности семейных предприятий, а также меры их государственной поддержки. Спикер высказала мнение о возможности закрепления дефиниции «семейное предприятие» в Федеральном законе «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

Вместе с тем, как отметила Инна Ершова, специфика отношений наследования, раздела бизнеса при расторжении брака, банкротства, налогообложения должна быть регламентирована в Гражданском кодексе РФ, Семейном кодексе РФ, Налоговом кодексе РФ, Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)».

Отметим, что Центром компетенций «Бизнес-право» в рамках программы академического стратегического лидерства «Приоритет-2030» реализуется кластерный проект «Семейное и женское предпринимательство», одной из задач которого является разработка рекомендаций по формированию целостной концепции правового регулирования семейного предпринимательства в Российской Федерации.

Летняя школа журналистики Минобрнауки России

В июле 2023 г. прошла Летняя школа журналистики Минобрнауки России. На протяжении недели в Тверской области более 100 студентов со всей страны принимали участие в образовательных и развлекательных мероприятиях, целью которых являются улучшение навыков в сфере журналистики.

С приветственным словом к участникам обратился проректор по молодежной политике МГЮА Александр Чанышев: *«Занимаясь журналистикой, всегда нужно руководствоваться буквой закона. Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) всегда открыт для совместного взаимодействия по вопросам, которые возникают на стыке права и журналистики. Желаю всем участникам конструктивной работы, интересного опыта, новых знакомств и успехов».*

В организации Летней школы журналистики Минобрнауки России принимала участие команда обучающихся и сотрудников Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).



Развитие Университета

Заседание президиума Общественного совета при МВД России

27 июля 2023 г. состоялось заседание президиума Общественного совета при Министерстве внутренних дел РФ.

Участие в мероприятии приняли ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заместитель председателя Общественного совета при МВД России Виктор Блажеев и профессор кафедры адвокатуры Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), председатель Общественного совета при МВД России Анатолий Кучерена.

На заседании обсудили вопрос профилактики правонарушений несовершеннолетних через формирование традиционных российских духовно-нравственных ценностей и патриотическое воспитание.



МГЮА и РЖД разработали Концепцию регулирования отрасли квантовых коммуникаций в России до 2030 года

Правительство РФ утвердило Концепцию регулирования отрасли квантовых коммуникаций в России до 2030 года. Проект Концепции разработали ученые Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в рамках взаимодействия с ОАО «РЖД» и реализации проекта «Киберправо».

Ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев отметил, что целью Концепции является определение основных подходов к развитию системы нормативного регулирования в Российской Федерации отрасли квантовых коммуникаций для обеспечения глобальной технологической конкурентоспособности: *«Отрасль квантовых коммуникаций является объектом регулирования законодательства о связи, о криптографии, об информации, информационных технологиях и защите информации. В ближайшей перспективе предполагается определить единую правовую природу данных технологий с целью систематизации норм права, регулирующих создание и использование квантовых коммуникаций в Российской Федерации».*

В Концепции правового регулирования отрасли квантовых коммуникаций до 2030 года предусмотрены формирование единого понятийного аппарата, гармонизация норм в области связи, криптографии, технического регулирования, государственных закупок, поддержка отечественного производителя отрасли квантовых коммуникаций и ряд других направлений. Мы уверены, что эта работа, а также тесное сотрудничество Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) с ОАО «РЖД», органами публичной власти и лидерами отрасли позволит в ближайшее время принять на основе Концепции ряд нормативных правовых актов, которые станут основой для регламентации процесса создания и использования технологий квантовых коммуникаций в единой системе публичной власти и коммерческом секторе».

Руководитель проекта «Киберправо», заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий МГЮА Алексей Минбалеев также подчеркнул важность принятия Концепции, поскольку для развития квантовых коммуникаций необходима правовая опора, на основе которой будет происходить дальнейшее развитие всей отрасли квантовых коммуникаций.

Проект «Киберправо» реализуется в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

Встреча представителей Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) с руководством правового департамента компании OZON

5 июля 2023 г. состоялась встреча представителей Университета с руководством правового департамента компании OZON (ООО «Интернет решения»).

Со стороны МГЮА в мероприятии приняли участие Мария Мажорина, проректор по стратегическому и международному развитию, руководитель Центра

компетенций «Право устойчивого развития. ESG-стандарты»; Алексей Минбалева, заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий, руководитель Центра компетенций «Киберправо»; Евгений Вавилин, заведующий кафедрой гражданского права, руководитель Центра компетенций «Техноправо»; Ольга Бендицкая, руководитель проекта «Консорциум «Инновационная юриспруденция»» Центра управления изменениями; Бениамин Шахназаров, профессор кафедры международного частного права; Сергей Михайлов, заведующий кафедрой гражданского и административного судопроизводства, и Владимир Канашевский, заведующий кафедрой международного частного права.

Компанию OZON представляли: Артем Афанасьев, вице-президент по правовым вопросам; Эльдар Загидуллин, руководитель судебно-претензионного управления; Янис Петерс, руководитель корпоративного управления; Евгения Жаркова, руководитель направления правового сопровождения коммерции, и Елена Истомина, руководитель группы по стажировкам.

Участники обсудили способы взаимовыгодного сотрудничества в рамках Консорциума «Инновационная юриспруденция», в частности, были затронуты возможные проекты в рамках центров компетенций «Киберправо», «Техноправо» и «Право устойчивого развития. ESG-стандарты».

Встреча с представителями Агентства стратегических инициатив

13 июля 2023 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялась встреча проректора по стратегическому и международному развитию МГЮА Марии Мажориной и руководителя проекта Консорциума «Инновационная юриспруденция» Центра управления изменениями МГЮА Ольги Бендицкой с представителями Агентства стратегических инициатив (АСИ) — директором Центра по взаимодействию с федеральными органами власти Денисом Абдрахмановым, руководителем программы Центра партнерств сети Ксенией Макаровой и директором проектов Офиса международных связей Анастасией Дубровской.



Обучающиеся Военного учебного центра МГЮА приняли военную присягу

15 июля 2023 г. 129 обучающихся Военного учебного центра при Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) приняли военную присягу на плацу 1-го отдельного стрелкового Семеновского полка. Поклялись достойно исполнять воинский долг, мужественно защищать свободу, независимость и конституционный строй России.

Студентов поздравил ректор МГЮА Виктор Блажеев: «Сегодня очень важный и ответственный день в вашей жизни, перед лицом своих боевых товарищей»



вы поклялись защищать нашу Родину! Исторически это обязанность каждого мужчины нашей страны, так и сейчас, когда наши братья, наши друзья и мы с вами готовы принять участие в специальной военной операции. Желаю приобрести необходимые знания и навыки!»

Отдельные обучающиеся были отмечены благодарностями за усердие и старание во время учебы. Впереди студентов ждет месяц учебных сборов и сдача государственной итоговой аттестации.

Общие положения финансового права

Финансовый суверенитет — миф или реальность?

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые вопросы содержания финансового суверенитета как части государственного суверенитета, его подсистемы. Обосновывается, что государственный суверенитет в единстве и взаимосвязи включает в себя такие его виды, как суверенитет экономический, политический, в области обороноспособности, продовольствия, образования, культуры, экологии и др. Ослабление суверенитета в какой-либо отдельной сфере не влечет за собой утрату государственного суверенитета, поскольку публичная власть имеет достаточный потенциал по принятию соответствующих мер для достижения необходимого баланса. Меры санкционного воздействия на Россию в течение 2022 г. показали, что финансовый суверенитет является важнейшей составляющей государственного суверенитета, которая в первую очередь подверглась негативному воздействию. Сохранение стабильности и устойчивости в финансовой сфере удалось в силу предпринятых антисанкционных мер в российской финансовой системе.

Ключевые слова: суверенитет как признак государства, государственный суверенитет, виды государственного суверенитета, финансовый суверенитет как его подсистема, финансовый суверенитет и экономический суверенитет, элементы финансового суверенитета, внутренний и внешний финансовый суверенитет.



**Елена Юрьевна
ГРАЧЕВА,**
заведующий кафедрой
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор
kfp@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.019-026

Elena Yu. GRACHEVA,

Head of Department of financial law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Dr. Sci. (Law), Professor

kfp@msal.ru

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

Financial sovereignty — myth or reality?

Abstract. The article deals with some issues of the content of financial sovereignty as part of state sovereignty, its subsystem. It is substantiated that state sovereignty in unity and interconnection includes such types of it as economic, political, in the field of defense, food, education, culture, ecology,

© Грачева Е. Ю., 2023

etc. The weakening of sovereignty in any particular area does not entail the loss of state sovereignty, since the public authorities have sufficient capacity to take appropriate measures to achieve the necessary balance. Measures of sanctions impact on the Russian Federation in 2022 showed that financial sovereignty is the most important component of state sovereignty, which was primarily negatively affected. Preservation of stability and sustainability in the financial sector was possible due to the anti-sanction measures taken in the Russian financial system.

Keywords: *sovereignty as a sign of the state, state sovereignty, types of state sovereignty, financial sovereignty as its subsystem, financial sovereignty and economic sovereignty, elements of financial sovereignty, internal and external financial sovereignty.*

В теории права суверенитет наряду с такими явлениями, как наличие особой организации публичной власти, обособленная территория, взимание налогов для финансирования функционирования публичной власти, характеризуется в качестве признака государства.

По общему признанию, несмотря на то, что идеи верховенства государственной власти, различные аспекты ее проявления отмечались еще Аристотелем, термин «суверенитет» применительно к государственной, высшей власти в обществе был введен Ж. Боденом. Он подчеркивал, что суверенность власти заключается в том, что она является наивысшей в обществе и проявляется в полномочиях, которыми эта власть наделяется, например, по организации, структурированию верховной власти, по принятию законов, организации судебной власти, вопросам объявления войны и мира¹.

Подчеркивая суверенность верховной власти, анализируя ее проявления в европейских странах того исторического периода, Ж. Боден имел в виду абсолютизм, власть монарха. Вместе с тем его размышления о природе верховной власти, ее содержании, функциях, формах, соотношении с иными институтами общества сохраняют свою значимость и в современном мире, наполняя ее новыми смыслами. Учение о суверенитете государства в своих работах развивали, например, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо, Г. Гегель², углубляя наши представления о связи суверенитета и независимости государственной публичной власти.

Суверенитет — явление абстрактное, многоаспектное и многоуровневое, отраженное в деятельности государства в экономической, политической и иных социальных сферах. Г. Гегель предлагал различать внутренний и внешний суверенитет государства, что отражается, соответственно, в полномочиях отдельных органов и во взаимоотношениях с другими странами.

В целом можно сделать вывод о том, что суверенность государственной власти должна проявляться сущностно и содержательно в тех функциях, которые

¹ См., например: Боден Ж. Метод легкого познания истории. М. : Наука, 2000. С. 152—153.

² См.: Гоббс Т. Сочинения : в 2 т. М. : Мысль, 1991 ; Локк Дж. Сочинения : в 3 т. М. : Мысль, 1988 ; Руссо Ж.-Ж. Трактаты. М. : Наука, 1969 ; Гегель Г. В. Ф. Философия права. М. : Мысль, 1990.

осуществляет государство как внутри страны, так и во внешнем контуре взаимоотношений с другими странами, международными союзами и организациями.

В этой связи представляется вполне обоснованным исследование современной российской наукой особенностей всех проявлений суверенитета, например, экономического суверенитета, в том числе финансового, продовольственного, энергетического суверенитета, суверенитета в области обороны, национальной культуры, образования и т.д., что приобретает особенную значимость в условиях глобальных преобразований мироустройства. Иногда высказывается мнение о том, что, несмотря на многообразие суверенных черт у публичной власти в зависимости от выполняемых ею функций, суверенитет неделим, он характеризуется только в единстве всех своих проявлений, как общее непеременимое свойство существования независимой публичной власти, что доказывает существование самостоятельности государства. Соглашаясь принципиально с подобной оценкой суверенитета, полагаем необходимым развивать исследования о проявлениях суверенитета в различных сферах, о его свойствах и особенностях существования на определенных этапах развития соответствующего общества и государства.

В российской юридической науке не оспаривался и не оспаривается вопрос существования и защиты национального государственного суверенитета, но усложнение общественных процессов развития внутри страны, на международной арене, необходимость усиления его проявления в отдельных сферах общественного развития ставят перед наукой задачи осмысления отдельных составляющих государственного суверенитета, с тем чтобы его ослабление в каком-либо направлении, например в сфере образования, медицины, продовольствия, безопасности, не повлияло негативно и не способствовало бы общему ослаблению суверенитета страны, особенно в международных отношениях³.

В этой связи представляется правомерным говорить о том, что суверенитет — категория абстрактная, и, только оценивая в совокупности все его проявления во всех функциях, полномочиях, осуществляемых публичной властью, во всех сферах общественной жизни, можно с определенностью утверждать, что конкретное государство обладает или не обладает суверенитетом.

В соответствии со ст. 4 Конституции РФ суверенитет государства распространяется на всю его территорию, сама Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории. «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ст. 3 Конституции РФ). Согласно ст. 79.1 Конституции РФ принимаются меры по «недопущению вмешательства во внутренние дела государства». Эти конституционные нормы подчеркивают значимость суверенитета для определения ключевых, фундаментальных ценностей государства.

События последнего времени с особой очевидностью и остротой ставят вопросы подведения итогов развития нашего государства за прошедшее тридцатилетие, оценки утраченных позиций и значительных усилий по восстановлению

³ См., например: *Клишас А. А.* Суверенитет. От борьбы за право к борьбе за суверенитет. М. : Международные отношения, 2018 ; *Васильева Т. А.* Концепция суверенитета в условиях глобализации и европейской интеграции // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 7—9.



независимости в области обороноспособности страны, экономики, в социальной и иных сферах в целях достижения подлинного суверенитета государства. В частности, критический анализ состояния экономики позволяет выработать конкретные направления по созданию необходимого уровня экономического суверенитета государства. Поскольку экономическая сфера весьма многообразна, в настоящее время отмечается необходимость в более детальном ее анализе, в исследованиях, содержащих конкретные предложения по достижению суверенитета в области тяжелого машиностроения, станкостроения, самолетостроения, в космической, электронной отраслях и т.п.

Одной из важнейших областей экономического развития является финансово-банковская сфера. В этой связи вполне обоснованно ставится вопрос о финансовом суверенитете нашего государства. Беспрецедентные санкционные меры в отношении Российской Федерации в первую очередь уже в марте 2022 г. включали замораживание российских золотовалютных резервов, размещенных на счетах зарубежных банков, а также приостановку операций по счетам наших банков в иностранной валюте, отключение всех российских банков от системы международных расчетов и многие иные меры, предпринятые коллективным Западом, что доказывает особую значимость независимости любого государства в сфере финансов для достижения своего суверенитета в целом.

Мироустройство после Великой Отечественной войны постепенно и неуклонно шло по пути развития глобализации, и в первую очередь в финансовой сфере, с переходом на международные расчеты в единой валюте — долларе США, использование его как единого эквивалента стоимости товаров, работ, услуг, единого средства платежа, обмена, формирования валютных резервов, с отказом от золотого обеспечения доллара и иных национальных валют, созданием за счет технологического развития, цифровизации единых международных платежных систем и др. И это при том, что «главным, основным регулятором» оставалась, по сути, одна страна — США. От ее благополучия стали зависеть экономики и финансы других стран, которые в силу вовлеченности в эти связи и отношения должны были, поступаясь нередко собственным суверенитетом, поддерживать стабильность международных финансовых институтов, американских ценных бумаг, иных зарубежных долговых обязательств, иностранной валюты, и в первую очередь доллара.

Россия, начиная с 90-х гг. прошлого столетия, также определила для себя приоритетным формирование соответствующей экономической и финансовой модели развития, став членом различных международных финансовых организаций и союзов, участником международных платежных систем и т.п., что представлялось прорывным и прогрессивным в тот период, поскольку наша страна включалась в единые информационные системы, пользовалась технологическими достижениями мирового уровня, расширила межгосударственные экономические и финансовые связи, вдобавок получала различного рода гарантии эффективности и стабильности развития национальной экономики страны.

Прошедшие десятилетия лишь подтвердили важность проведения независимой финансовой политики для обеспечения государственного суверенитета. В то же время развитие международной торговли, экономических взаимосвязей обусловили необходимость ускорения подконтрольности, полноты платежей,

включения государств в общую платежную систему, участия в различных международных финансовых организациях, что с неизбежностью влияет на ограничение самостоятельности в принятии соответствующих решений, отражается на национальном финансовом законодательстве, правоприменительной, судебной практике, функционировании всей национальной финансовой и банковской системы.

Как следствие, с неизбежностью встает вопрос: возможен ли в современном мире национальный финансовый суверенитет в полном объеме? Свидетельствует ли отсутствие или «недостаточность» суверенитета в одной из сфер об отсутствии суверенитета в целом? Где находится грань «достаточности» суверенитета, чтобы говорить о том, что он не утрачен? Эти и многие другие вопросы встают сегодня перед юридической наукой.

Думается, что большинство согласится с выводом о том, что СССР обладал безусловным финансовым суверенитетом, что проявлялось в самодостаточности всей финансовой системы. Это было обусловлено тем, что государство являлось крупнейшим собственником, а также существованием государственной монополии на банковское дело и страхование, государственной валютной монополии, аккумулированием большинства государственных денежных средств в крупнейшем денежном фонде страны — государственном бюджете. Такое построение финансовой системы было закреплено законодательно и предусматривало формирование соответствующих кредитно-финансовых органов власти, включая Государственный банк СССР, наделенных властными полномочиями в названной сфере. Сосредоточение всей полноты власти в сфере финансов в руках государства способствовало финансированию необходимых функций, решению стоящих перед ним задач и целей.

Вместе с тем в конце 70-х — начале 80-х гг. прошлого века обозначились серьезные проблемы в сфере экономики, социальной сфере и, как следствие, в области политики, что повлекло за собой формулирование принципиально иных целей — политику перестройки, направленной на кардинальное преобразование всех сфер российского общества на рыночных экономических принципах. Решение сложившихся проблем потребовало создания новой финансовой модели, предполагающей большую включенность в международные финансовые отношения, вступление в многочисленные международные организации (МВФ, ВТО и др.).

Следовательно, можно сделать вывод, что наличие высокого уровня финансового суверенитета (как, например, в СССР) не является гарантией стабильного экономического и политического развития общества. В современном мире расчеты, платежи, деятельность кредитных организаций, банков, иных финансовых институтов, движение финансовых потоков, с легкостью преодолевающих государственные границы, цифровые технологии, позволяющие за доли секунды обойти земной шар, несколько раз поменять владельца денежных средств, использование в международных расчетах криптовалюты, создание национальных цифровых валют с неизбежностью обуславливают межгосударственный, международный характер складывающихся общественных отношений.

Объективно возникает необходимость объединения усилий, возможностей, потенциала различных стран в рамках создания и функционирования международных экономических, финансовых организаций в целях упорядочения, стабильности финансовых рынков. Это является важнейшей составляющей не



только государственного суверенитета, но и благополучия общественного развития в целом. Названные и иные экономические объективные тенденции развития обуславливают необходимость внесения соответствующих изменений и дополнений в национальное законодательство, а также в международные нормативные акты и документы.

Вопросы сочетания национального суверенитета и его возможного ограничения при условии, например, членства в международной организации, что предусматривает добровольное делегирование части полномочий в рамках данной организации, по мнению большинства ученых, вполне допустимо и не свидетельствует об утрате независимости. В то же время государство должно постоянно контролировать отношения, складывающиеся между членами организации, а также между данной организацией и иными межгосударственными образованиями, оценивая, насколько они эффективны, как сказываются на обеспечении национальных интересов, чтобы не нарушить баланс между национальными и межгосударственными интересами.

За последние несколько десятилетий в сфере финансов российское законодательство и практика в значительной мере стали ориентироваться на различные международные соглашения, договоры, такие как Базельские соглашения относительно функционирования банковской системы, соглашение о членстве в ФАТФ с целью объединения усилий государств по противодействию отмыванию доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма, действующие соглашения в рамках ОЭСР, ЕАЭС, ШОС, БРИКС, ВТО и т.д., межгосударственные двусторонние соглашения об устранении двойного налогообложения и др.

Функционирование финансовой системы страны и всех ее институтов в соответствии с общепринятыми требованиями, содержащимися в перечисленных соглашениях, договорах, означает в определенной мере «подстраивание» под иные стандарты, отличные от ранее существовавших внутри страны, что нередко расценивалось как ущемление национальных интересов и, как следствие, суверенитета страны. В последние годы отмечается тенденция к увеличению размещения золотовалютных резервов страны в ценных бумагах США, что вызывало большие дискуссии, несогласие с подобной финансовой политикой, поскольку оставались серьезные опасения в части возможного отказа страны-должника от своих долговых обязательств.

Санкционные меры, предпринятые в отношении Российской Федерации, привели к заморозке порядка 300 млрд долл. золотовалютных резервов, хотя эта сумма могла бы быть и более значительной, если бы не постепенное сокращение размещенных резервов в зарубежных иностранных бумагах за последние несколько лет. В настоящее время мы наблюдаем аналогичную тенденцию и в иных странах — крупнейших держателях американских долговых обязательств, например в КНР, Индии и др.

Возможно ли ставить вопрос о том, что чрезмерное доверие к международным финансовым институтам привело к очень серьезным финансовым потерям, т.е. повлекло «уменьшение» суверенитета? В то же время возникшие значительные финансовые трудности, в свою очередь, способствовали разработке в достаточно короткий срок мер по преодолению зависимости в финансовой сфере, включая функционирование банковской системы, системы страхования, платежных

систем, по укреплению курса национальной валюты, созданию новой системы международных платежей и расчетов.

В литературе обосновывалось, что участие государства в международной организации означает добровольную передачу им части своих полномочий в определенной сфере, что не влечет сокращения или утраты суверенитета, если государство оставляет за собой право не только свободного входа, но и выхода из организации; право осуществления контроля за обсуждаемыми и принимаемыми решениями, за их соответствием национальным интересам государств — членов организации; за реализацией принимаемых решений⁴.

Представляется, что глобальные мировые процессы, затрагивающие все общественные сферы, дают возможность углубить наши представления о государственном суверенитете. Суверенитет — многоаспектное явление, которое выражается в совокупности в сферах экономики, финансов, обороноспособности страны, внешней политики, продовольствия, образования, культуры, медицинского обслуживания и др. Следовательно, можно говорить о существовании различных видов суверенитета, которые только в совокупности, как составляющие единой системы, образуют государственный суверенитет.

Ослабление или утрата суверенитета в одной из названных сфер не свидетельствует о его отсутствии в целом, поскольку у государства имеются необходимый потенциал мобилизовать имеющиеся ресурсы и возможности по нейтрализации или ликвидации негативных явлений.

Наличие полного суверенитета в целом или в одной из сфер жизнедеятельности автоматически не свидетельствует о благополучном, стабильном, поступательном развитии общества и государства. Необходим постоянный контроль, мониторинг со стороны государства состояния конкретных видов суверенитетов.

Обеспечение безопасности общества и государства осуществляется в результате достижения задач суверенитета в разных сферах. В этих целях представляется необходимым не только анализировать складывающуюся ситуацию как внутри страны, так и на международной арене, но и предпринимать соответствующие меры по противодействию возможным покушениям на ослабление суверенитета страны. Думается, что наиболее уязвимым видом является финансовый суверенитет. Например, негативное воздействие на суверенитет в области образования, культуры, продовольствия и некоторых других невозможно одновременно, в короткие сроки, а требует реализации мер в течение длительного времени.

Оказание давления на финансовую сферу, как свидетельствует опыт санкционного воздействия на Российскую Федерацию в течение всего нескольких месяцев 2022 г., показало, насколько разрушительным оно могло бы быть, если бы не разработанные и принятые заблаговременно законодательные и организационные меры в финансово-банковской сфере, и в первую очередь это создание национальной платежной системы «Мир», сокращение объемов размещаемых в зарубежных долговых обязательствах золотовалютных резервов страны и ряд других принципиальных мер.

⁴ См.: Зорькин В. Д. Десять лекций о праве : монография. М. : Норма ; Инфра-М, 2023. С. 48.



Возможно предложить определение финансового суверенитета как системы мер и мероприятий, закрепленных законодательством и направленных на создание и развитие условий, обеспечивающих состояние стабильности, поступательного развития общества в целом, а также благополучия его граждан. Одновременно необходимо отметить, что финансовый суверенитет, с одной стороны, выступает как достаточно самостоятельная система, с другой — как подсистема более крупного явления — суверенитета страны. Подобный подход позволяет выявить взаимосвязи и взаимозависимости всех подсистем в целях достижения независимости осуществления государством внутренней и внешней политики.

Системный подход к пониманию внутреннего финансового суверенитета позволяет определить образующие его институты, в частности: финансовое законодательство; высшие органы публичной власти, разрабатывающие финансово-кредитную политику; специальные уполномоченные властные субъекты — финансовые органы на всех уровнях; Центральный банк; общественные отношения, складывающиеся между названными органами и субъектами иных сфер и отраслей общества. Внешний финансовый суверенитет предполагает взаимодействие в рамках международных нормативных актов, договоров с международными финансовыми организациями, взаимодействие с иными субъектами международного права в рамках межгосударственных соглашений и договоров в целях обеспечения собственных национальных интересов.

Несмотря на обострение международной политики, представляется возможным и необходимым использование как внутри страны, так и во внешних межгосударственных связях наработанных международной практикой и закрепленных международным правом принципов функционирования и развития финансово-банковской сферы, не противоречащих национальным интересам Российской Федерации и способствующих эффективному развитию данной сферы, являющейся основополагающей для стабильности российского общества.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Боден Ж. Метод легкого познания истории. — М. : Наука, 2000.
2. Васильева Т. А. Концепция суверенитета в условиях глобализации и европейской интеграции // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 2.
3. Гегель Г. В. Ф. Философия права. — М. : Мысль, 1990.
4. Гоббс Т. Сочинения : в 2 т. — М. : Мысль, 1991.
5. Зорькин В. Д. Десять лекций о праве : монография. — М. : Норма ; Инфра-М, 2023.
6. Клишас А. А. Суверенитет. От борьбы за право к борьбе за суверенитет. — М. : Международные отношения, 2018.
7. Локк Дж. Сочинения : в 3 т. — М. : Мысль, 1988.
8. Руссо Ж.-Ж. Трактаты. — М. : Наука, 1969.

Доктринальные основы финансово-правового регулирования параллельного импорта в Российской Федерации

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению вопросов, связанных с формированием современной финансово-правовой концепции регулирования параллельного импорта ряда товаров на территорию Российской Федерации. Основой проводимого исследования стали объективные потребности современного российского общества в достижении национальных целей развития государства как гарантии его суверенитета, что обуславливает публично-правовой характер регулирования параллельного импорта на территорию Российской Федерации. Установлено, что параллельный импорт в рамках формируемой концепции рассматривается как многоаспектное понятие: вид хозяйственной деятельности и вид публичной финансовой деятельности. В ходе проведенного исследования выделены различные группы общественных отношений, складывающиеся в сфере публичной финансовой деятельности по поводу осуществления внешнеторговых операций в режиме параллельного импорта. Сформулированы концептуальные предложения о доктринировании и урегулировании данных общественных отношений в нормах финансового права.

Ключевые слова: публичные интересы, инновационное развитие, национальные проекты, внешнеторговая деятельность, параллельный импорт, бюджет, закупки для публичных нужд, финансовый рынок, денежная система, национальная платежная система, валютное регулирование, финансовый контроль, особенности налогообложения в сфере импортных операций.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.027-036



**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



**Роман Владимирович
ТКАЧЕНКО,**

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

© Мошкова Д. М.,
Ткаченко Р. В., 2023

Daria M. MOSHKOVA,

*Head of the Department of tax law, Professor of the Department of financial law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),*

Dr. Sci. (Law), Associate Professor

d.m.moshkova@mail.ru

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

Roman V. TKACHENKO,

*Associate Professor of Department in financial law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Associate professor*

rvtkachenko@msal.ru

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

Doctrinal Basis for Financial and Legal Regulation of Parallel Imports in the Russian Federation

Abstract. *This article is devoted to the consideration of issues related to the formation of a modern financial and legal concept for regulating the parallel import of a number of goods into the territory of the Russian Federation. The basis of the study was the objective needs of modern Russian society in achieving the national development goals of the state as a guarantee of its sovereignty, which determines the public law nature of the regulation of parallel imports in the Russian Federation. It has been established that parallel imports within the framework of the concept being formed are considered as a multidimensional concept: a type of economic activity and a type of public financial activity. In the course of the study, various groups of public relations were identified that are developing in the field of public financial activity regarding the implementation of foreign trade operations in the parallel import mode. Conceptual proposals on the doctrine and regulation of these social relations in the norms of financial law are formulated.*

Keywords: *public interests, innovative development, national projects, foreign trade activity, parallel import, budget, purchases for public needs, financial market, monetary system, national payment system, currency regulation, financial control, features of taxation in the field of import operations.*

Введенные в отношении Российской Федерации секторальные санкции ряда зарубежных государств¹, сопровождающиеся прекращением или значительным купированием деятельности большинства зарубежных производителей непосредственно на территории нашей страны, обусловили необходимость масштабных изменений в структуре национальной экономики, включая трансформацию всей системы внешнеторговых операций, которая предопределила

¹ См.: *Артемов Н. М., Ситник А. А. Противодействие антироссийским санкциям в платежной и валютной сферах // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 6 (139). С. 48—62.*

модификацию регулирующих данную сферу общественных отношений нормативных правовых актов.

Пересмотр многих правовых аспектов отечественного экспорта и импорта в новых экономических реалиях 2022 г. — начала 2023 г. осуществлялся законодателем скачкообразно, реактивно к принимаемым недружественными субъектами международного права ограничениям, фрагментированно регулируя складывающиеся хозяйственные отношения.

Тем не менее объективно сформировавшиеся под влиянием международного давления множественные переродившиеся экономические взаимосвязи между различными хозяйствующими субъектами, в том числе публично-правовыми образованиями, определяют острую необходимость их более глубокого междисциплинарного научного осмысления. Без этого невозможна планомерная последовательная имплементация актуальных правовых механизмов в различные отрасли системы российского права для упорядочивания соответствующих общественных отношений и управления ими.

Устойчивое развитие экономики на новой технологической основе является одним из ключевых национальных интересов современного российского общества². Президент РФ В. В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию в феврале 2023 г. подчеркнул: «Сегодня мы видим всю полноту картины, понимаем те структурные проблемы, которые нам необходимо решать в логистике, технологиях, финансах, в кадрах. Мы много, постоянно говорили о необходимости изменения структуры нашей экономики за последние годы, а сейчас эти изменения — это жизненная необходимость... Мы знаем, что необходимо делать для уверенного поступательного развития России, причем именно суверенного, независимого развития, вопреки любому внешнему давлению и угрозам, с надежной гарантией безопасности и интересов государства... Стратегическая задача — вывести нашу экономику на новые рубежи. Нам предстоит существенно расширить технологические возможности российской экономики, обеспечить рост мощностей отечественной индустрии»³.

Исходя из указанных стратегических задач государственной экономической политики, Президентом России дан ряд конкретных поручений Правительству РФ. В частности, Правительству предписывается обеспечить (в том числе в рамках льготного режима работы промышленных кластеров) реализацию инвестиционных проектов по выпуску приоритетной промышленной продукции, а также внесение в налоговое законодательство изменений, предусматривающих применение повышающего коэффициента в размере 1,5 к фактическим расходам налогоплательщика на приобретение российского высокотехнологичного оборудования, определение перечня такого оборудования, отраслей экономики, в которых оно используется, и порядка применения указанного коэффициента⁴.

² Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400. Пп. «5» п. 25 // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). С. 5351.

³ Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 21.02.2023 // Российская газета. 2023. № 39.

⁴ Перечень поручений по итогам реализации Послания Президента Федеральному Собранию, утв. Президентом РФ 15.03.2023 № Пр-528 // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/70689> (дата обращения: 10.04.2023).



Данные поручения еще раз подчеркивают важность реализации органами публичной власти конкретных задач, обеспечивающих цели экономической безопасности Российской Федерации в сфере внешнеторговой деятельности. К ним, в частности, относится острая необходимость преодоления критической зависимости российской экономики от импорта технологий, оборудования и комплектующих. Эта задача может быть достигнута за счет ускоренного внедрения передовых российских технологических разработок, локализации производства на территории России, а также интенсивного технологического обновления базовых секторов экономики, форсированного развития машиностроения с приоритетным использованием отечественной продукции в процессе модернизации.

Вместе с тем решение данных масштабных, капиталоемких задач по инновационному развитию современного российского общества и национальной экономики, реализация крупных инвестиционных, научных, научно-технологических проектов в рамках деятельности по осуществлению национальных проектов Российской Федерации требуют колоссальных трудовых и временных затрат. Данные факторы определяют стратегический, долгосрочный характер указанных направлений экономической и финансовой политики Российской Федерации.

В свою очередь, инновации требуют значительных финансовых вложений, а инвестиции в инновационную сферу обладают рядом особенностей, которые обусловлены следующим:

- 1) финансовые вложения носят долгосрочный характер, поскольку от момента начала исследований и до момента внедрения полученных результатов в производство может уходить до нескольких десятков лет;
- 2) инвестиции в наукоемкие производства являются высокорисковыми — в данной сфере отсутствуют гарантии того, что полученные результаты будут практически применимыми или же вообще будут получены⁵.

В краткосрочной же перспективе реализация национальных проектов в целях достижения национальных целей развития невозможна без динамичного развития экономики с опорой на импортные товары, изделия и комплектующие. Доля импортных товаров в системе национальной хозяйственной деятельности на первый взгляд, исходя из данных Росстата, не выглядит критической (см. таблицу).

Товарные группы	Доля от общего импорта России, %					
	2012	2013	2014	2015	2018	2021
Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье	12,8	13,5	13,8	14,5	12,4	11,6
Минеральные продукты	2,3	2,1	2,5	2,7	2,1	1,9
Топливо-энергетические товары	1,2	1,1	1,3	1,6	1,0	0,8

⁵ Финансово-правовое регулирование науки и образования в рамках научно-технологического развития и цифровизации экономики РФ. Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. М., 2020. Гл. 9. С. 130.

Товарные группы	Доля от общего импорта России, %					
	2012	2013	2014	2015	2018	2021
Продукция химической промышленности, каучук	15,2	15,7	16,2	18,6	18,3	18,3
Кожевенное сырье, пушнина, изделия из них	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4
Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	1,9	2,1	2,0	1,9	1,6	1,4
Текстиль, изделия из текстиля, обувь	5,5	5,8	5,7	5,9	6,2	5,8
Драгоценные камни, драгоценные металлы и изделия из них	0,2	0,2	0,4	0,3	0,3	0,4
Металлы и изделия из них	6,9	6,9	6,7	6,4	7,2	6,9
Станки, машины, оборудование, транспортные средства	50,2	48,5	47,6	44,8	47,3	49,3
Другие товары	4,0	4,2	4,4	4,1	4,0	4,0

Тем не менее объективно сложившаяся отраслевая специфика национальной экономики вынуждает представителей научного сообщества констатировать существенную импортозависимость некоторых ключевых ее сегментов, особенно в высокотехнологичных отраслях⁶. Так, импортозависимость в промышленности, в том числе в легкой промышленности, оценивается экономистами в 90 %, а в 97 % случаев промышленные предприятия импортируют используемое ими оборудование. В отечественной электронной отрасли 100 % полупроводниковых и высокотехнологичных компонентов конечных изделий импортируются из других стран. К наиболее импортозависимым относятся следующие отрасли национальной экономики: медицинская промышленность, тяжелое машиностроение, машиностроение для пищевой промышленности, фармацевтическая отрасль.

В докладе Банка России № 106 «Оценка зависимости России от импорта промежуточной продукции», выпущенного в декабре 2022 г.⁷, указывается, что наибольшая зависимость от импорта наблюдается в отраслях автомобилестроения, производстве резиновых и пластмассовых изделий, электронике. Банк России отдельно отмечает, что импорт из стран, объявивших санкции в отношении России, составляет в среднем 61 % совокупного импорта сырья, материалов и комплектующих российских отраслей экономики.

Таким образом, невозможность удовлетворения текущих объективных общественных потребностей без применения широкой линейки импортных товаров обуславливает наличие устойчивого публичного интереса в деятельности по так называемому параллельному импорту, осуществляемой различными

⁶ См.: Ажеурова М. В. Импортозависимость российской экономики в условиях международных санкций // Наука и образование. 2022. № 2. С. 5—7 ; Оруч Т. А. Исследование показателей и результатов импортозамещения в промышленности России // Инновации и инвестиции. 2023. № 1. С. 289—291.

⁷ URL: https://cbr.ru/content/document/file/144138/wp_106.pdf (дата обращения: 10.04.2023).

хозяйствующими субъектами. Указанное предопределяет публично-правовой характер правового регулирования соответствующей группы однородных общественных отношений, в том числе и нормами финансового права.

Следовательно, необходимо исследовать содержание категории «параллельный импорт» с финансово-правовых позиций.

Для начала предпримем попытку рассмотреть правовую природу параллельного импорта как специфического вида хозяйственной деятельности. Как правило, в научной литературе правовой феномен параллельного импорта связывается с реализацией принципа исчерпания исключительных прав правообладателя интеллектуальной собственности.⁸ Перефразируя Д. Соломатину⁸, можно сказать, что данный принцип заключается в следующем: товар, законно введенный в хозяйственный оборот правообладателем либо третьим лицом с его согласия, может свободно обращаться вне зависимости от дальнейшей воли правообладателя. В том числе такие товары могут вывозиться с территории государства, в котором они были введены в оборот, и ввозиться на территорию других стран с соблюдением норм действующего законодательства.

Исходя из этого принципа, как указывается в научных работах, существует несколько режимов исчерпания исключительного права и, соответственно, несколько базовых моделей параллельного импорта: международная, региональная, национальная⁹. Если международная модель предполагает прекращение исключительных прав в момент первой продажи товара в другой стране и возможность свободного ввоза товара на территорию страны — регулятора параллельного импорта (действует в США), то региональная концепция базируется на запрете ввоза товаров правообладателя без его согласия из других стран, помимо обозначенных в стране-регуляторе (принята, например, в странах ЕС¹⁰).

Национальная модель правового регулирования параллельного импорта заключается в императивном запрете на ввоз товаров с интеллектуальной собственностью на территорию соответствующей страны неправобладателем либо без его согласия. Такая концепция долгое время существовала в России. Согласно ст. 1487 ГК РФ не является нарушением исключительного права на товарный знак использование этого товарного знака другими лицами в отношении товаров, которые были введены в гражданский оборот на территории Российской Федерации непосредственно правообладателем или с его согласия. То есть легально импортировать товары зарубежных производителей были вправе только сам производитель продукции или его отдельные представители (например, дилерские центры), которые получали официальное разрешение правообладателя на последующую перепродажу товара на территории Российской Федерации. Аналогичная регламентация, касающаяся патентных прав, содержится в п. 6 ст. 1359 ГК РФ.

⁸ Соломатина Д. Параллельный импорт: возможности и опасности // Адвокатская газета. 2022. № 10. С. 15.

⁹ См.: Решетникова А. Легализация параллельного импорта // Адвокатская газета. 2022. № 10. С. 28.

¹⁰ См.: Директива Европейского парламента и Совета Европейского Союза № 2015/2436 от 16.12.2015 «О сближении права государств — членов ЕС в отношении товарных знаков (новая редакция)».

К слову, введенный против Российской Федерации и динамично расширяющийся с 2014 г. режим международных санкций в первую очередь коснулся внешне-торговой сферы и привел российского законодателя к отказу от национальной концепции параллельного импорта (к ее региональному типу)¹¹. Кроме того, попытка частичного смягчения запрета на ввоз на территорию России товаров без согласия правообладателя исключительных прав на них была предпринята Конституционным Судом РФ¹², который провел водораздел между контрафактной продукцией и правомерно приобретенными и ввезенными в Россию товарами.

Важной вехой в правовом регулировании отношений по параллельному импорту стало постановление Правительства РФ от 29.03.2022 № 506 «О товарах (группах товаров), в отношении которых не могут применяться отдельные положения Гражданского кодекса Российской Федерации о защите исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, выраженные в таких товарах, и средства индивидуализации, которыми такие товары маркированы»¹³.

В соответствии с п. 2 постановления № 506 Правительство РФ наделило Министерство промышленности и торговли РФ полномочиями по определению и утверждению перечней товаров, в отношении которых не применяются положения ГК РФ, запрещающие параллельный импорт. Перечень соответствующих товаров был утвержден приказом Министерства промышленности и торговли РФ от 19.04.2022 № 1532 и изменен приказом Минпромторга РФ от 02.03.2023 № 684. Данными приказами утвержден очень широкий перечень товаров разных товарных групп (металлы, изделия из металлов, одежда, парфюмерия, фармацевтические товары, автомобили и проч.), общественные потребности в обмене и потреблении которых не могут быть удовлетворены исключительно за счет отечественных аналогов.

Таким образом, как вид экономической деятельности параллельный импорт представляет собой деятельность хозяйствующих субъектов — участников внешнеэкономической деятельности по ввозу на таможенную территорию Российской Федерации товаров товарных групп, установленных в порядке, определенном Правительством РФ, правомерно введенных в хозяйственный оборот на территории других государств непосредственно правообладателем исключительных прав на товарный знак (патентных прав) или с его согласия.

Практика параллельного импорта, помимо очевидных преимуществ, связанных с удовлетворением спроса на соответствующие импортные товары, содержит ряд серьезных недостатков, нивелирование которых, по всей видимости, предполагается осуществить при помощи использования соответствующих гражданско-правовых механизмов. Прежде всего это связано с процедурой верификации надлежащего включения ввозимой продукции (товаров) в гражданский оборот в

¹¹ См.: Договор о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014. Приложение № 26: Протокол об охране и защите прав на объекты интеллектуальной собственности.

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 13.02.2018 № 8-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 1252, статьи 1487 и пунктов 1, 2 и 4 статьи 1515 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «ПАГ»» // СЗ РФ. 2018. № 9. Ст. 1435.

¹³ СЗ РФ. 2022. № 14. Ст. 2286.



стране экспорта в отсутствие воли правообладателя товарного знака на такую верификацию.

Помимо собственно гражданско-правовых аспектов, в процессе параллельного импорта между различными субъектами складываются многочисленные финансовые отношения, что обусловлено описанным выше публичным статусом данного вида деятельности. Правовая природа и характерные свойства данных общественных отношений нуждаются в научном осмыслении и должны найти свое отражение в публичной финансовой деятельности путем упорядочения в нормах финансового законодательства.

Представляется, что прежде всего в постоянно динамично изменяющейся конъюнктуре соответствующих экономических отношений на законодательном уровне необходимо определить органы регулирования деятельности по параллельному импорту, закрепив их полномочия в указанной сфере. Финансово-правовые аспекты регулирования параллельного импорта могут быть закреплены за органами валютного регулирования, а также ключевыми участниками бюджетного процесса (по вопросам в рамках их непосредственной компетенции). Также на данные органы могут быть возложены полномочия по осуществлению финансового контроля в описываемой сфере с опорой на существующий в практике российского законодателя инструментарий агентов финансового контроля (как правило, коммерческие банки, обслуживающие соответствующие операции). Субъекты, осуществляющие непосредственный ввоз товаров в Россию в режиме параллельного импорта, должны иметь специальную правоспособность или соответствующее разрешение и должны быть включены в особый реестр органа, осуществляющего финансовый контроль и надзор.

Поскольку параллельный импорт может быть использован в процессе бюджетной деятельности публично-правовых образований, данные правоотношения должны анализироваться представителями научного сообщества. Прогнозируем широкое использование параллельного импорта в закупках для обеспечения публичных нужд, что повлечет за собой необходимость корректировки бюджетного законодательства, в частности ст. 72 БК РФ.

Для большинства государственных корпораций, государственных и муниципальных унитарных предприятий и иных публично-правовых организаций, функционирующих в высокотехнологичной сфере, параллельный импорт превращается в ключевой инструмент обеспечения их основной деятельности, что предопределяет коррекцию форм расходования бюджетных средств, условий и порядка предоставления субсидий и грантов за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также бюджетных кредитов на соответствующие цели.

В свете ограниченного предложения импортных товаров на российском рынке с учетом возможностей параллельного рынка, по всей видимости, концептуальные подходы в сфере бюджетного контроля и бюджетного мониторинга подлежат видоизменению, в частности в оценке эффективности использования бюджетных средств. Вышеописанное может привести к распространению практики обязательного казначейского облуживания лиц, осуществляющих ввоз товаров в режиме параллельного импорта для публичных нужд.

Кроме того, отношения, связанные с параллельным импортом, подлежат осмыслению с налогово-правовых позиций. Необходимость использования возможностей налогового стимулирования в целях развития деятельности по параллельному импорту предопределяет выработку соответствующих налогово-правовых механизмов и создание специального налогового режима в отношении соответствующих операций. Мероприятия налогового контроля в отношении налогоплательщиков, осуществляющих параллельный импорт, также нуждаются в отдельной проработке, обусловленной спецификой рассматриваемой деятельности.

Подлежат оценке с финансово-правовых позиций порядок осуществления расчетов по операциям, связанным с параллельным импортом, а также роль Банка России, Росфинмониторинга и кредитных организаций при проведении соответствующих операций. Параллельный импорт приводит к возникновению многочисленных правовых проблем в связи с возможным использованием цифровых финансовых активов, цифровых валют, включая цифровые валюты центральных банков, для обеспечения совершения указанных операций и исполнения сторонами принятых на себя договорных обязательств. Наличие в деятельности по параллельному импорту иностранного элемента обуславливает необходимость переосмысления и актуализации действующих в Российской Федерации валютных ограничений¹⁴, а также правил финансового мониторинга.

Таким образом, параллельный импорт представляет собой особый подвид публичной финансовой деятельности, регулируемой нормами финансового права. В этой связи указанные отношения (однородные финансовые отношения¹⁵), связанные с совершением внешнеэкономических операций в режиме параллельного импорта, урегулированы в нормах финансового законодательства.

Проведенное исследование деятельности по параллельному импорту в Российскую Федерацию ряда приоритетных товаров позволяет сделать ряд выводов:

1. Параллельный импорт — многоаспектное явление, которое может быть рассмотрено с нескольких точек зрения. С одной стороны, параллельный импорт — это деятельность участников внешнеэкономической деятельности по ввозу на таможенную территорию Российской Федерации товаров товарных групп, установленных в порядке, определенном Правительством РФ, законно введенных в хозяйственный оборот на территории других государств непосредственно правообладателем исключительных прав на товарный знак (патентных прав) или с его согласия. В финансово-правовом значении параллельный импорт представляет собой урегулированный нормами финансового права вид публичной финансовой деятельности.

2. Параллельный импорт осуществляется в целях реализации публичного интереса, обусловленного невозможностью удовлетворения текущих объективных общественных потребностей разных социальных групп и общества в целом без применения широкой линейки импортных товаров. Все это в конечном итоге отражает публично-правовой характер правового регулирования соответствующей

¹⁴ Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. М., 2020. С. 604—605.

¹⁵ Финансы / под ред. В. М. Родионовой. М., 1995. С. 7.



группы однородных общественных отношений, в том числе нормами финансового права.

3. Правоотношения в сфере публичной финансовой деятельности занимают одно из центральных мест в системе общественных отношений, возникающих в процессе параллельного импорта. Нормы финансового права регулируют целый комплекс общественных отношений, связанных с финансовой деятельностью в рассматриваемой области, включая правовое положение органов регулирования и финансового контроля в сфере параллельного импорта, закупки товаров в режиме параллельного импорта для публичных нужд, бюджетное финансирование и кредитование данной деятельности, налогообложение соответствующих субъектов и операций, проведение расчетов по ним, установление валютных ограничений и правил финансового мониторинга и др.

4. Сделан вывод о том, что в ближайшей перспективе вышеуказанный комплекс складывающихся отношений по параллельному импорту должен быть осмыслен с финансово-правовых позиций и урегулирован финансовым законодательством.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Ажеурова М. В. Импортозависимость российской экономики в условиях международных санкций // Наука и образование. — 2022. — № 2.
2. Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М., 2020.
3. Артемов Н. М., Ситник А. А. Противодействие антироссийским санкциям в платежной и валютной сферах // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 6 (139).
4. Оруч Т. А. Исследование показателей и результатов импортозамещения в промышленности России // Инновации и инвестиции. — 2023. — № 1.
5. Решетникова А. Легализация параллельного импорта // Адвокатская газета. — 2022. — № 10.
6. Соломатина Д. Параллельный импорт: возможности и опасности // Адвокатская газета. — 2022. — № 10.
7. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — М., 2020.
8. Финансы / под ред. В. М. Родионовой. — М., 1995.

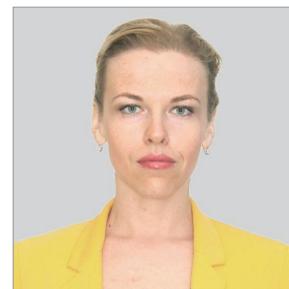
Финансовая правосубъектность государственных учреждений

Аннотация. Создание государственных (муниципальных) учреждений и наделение их публичными полномочиями — результат реализации как публичных, так и частных интересов. Деятельность государственных и муниципальных учреждений является результатом делегирования публичных полномочий лицам с различным правовым статусом. Указанные различия объясняются спецификой публичных интересов, их направленностью и масштабами, в связи с чем необходим индивидуализированный подход к делегированию полномочий, осуществлению финансирования и контроля.

Специализация финансовой правосубъектности государственных и муниципальных учреждений выражается в наличии индивидуального правового регулирования (отдельные федеральные законы и подзаконные акты, устанавливающие правовые нормы для конкретных субъектов, а не для общих организационно-правовых форм). Это является следствием делегирования полномочий органов власти, потому что делегирование носит индивидуализированный характер.

Для выбора оптимальной организационно-правовой формы реализации делегированных полномочий публичных образований необходимо учитывать различия в правосубъектности всех типов государственных (муниципальных) учреждений, а также особенности сфер общественных отношений, в которых действуют указанные лица или планируется их учреждение.

Ключевые слова: государственные учреждения, делегирование полномочий, бюджетные учреждения, казенные учреждения, автономные учреждения.



Елена Николаевна ГОРЛОВА,

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

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.037-046

Elena N. GORLOVA,

Deputy Head of the Department of tax law, Associate professor of the Department of financial law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Cand. Sci., Associate Professor

engorlova@msal.ru

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

Financial legal personality of public institutions

Abstract. *The creation of state (municipal) institutions and the granting of public powers to them is the result of the realization of both public and private interests. The activities of State and municipal institutions are the result of the delegation of public powers to persons with different legal status. These differences are explained by the specifics of public interests, their focus and*

© Горлова Е. Н., 2023

scale, and therefore an individualized approach to delegation of authority, financing and control is necessary.

The specialization of the financial legal personality of state and municipal institutions is expressed in the presence of individual legal regulation (separate federal laws and by-laws that establish legal norms for specific entities, and not for general organizational and legal forms). This is a consequence of the delegation of authority of the authorities, because the delegation is individualized. To choose the optimal organizational and legal form for the implementation of delegated powers of public entities, it is necessary to take into account the differences in the legal personality of all types of state (municipal) institutions as well as the specifics of the spheres of public relations in which these persons operate or their establishment is planned.

Keywords: *state institutions, delegation of authority, budgetary institutions, state institutions, autonomous institutions.*

Государственные и муниципальные учреждения, а также унитарные предприятия наделены специальной правосубъектностью и активно участвуют в финансовой деятельности.

Создание государственных (муниципальных) учреждений и наделение их публичными полномочиями — результат реализации как публичных, так и частных интересов. Конституция РФ возлагает на органы публичной власти обязанность обеспечить население определенными социальными услугами, обеспечив конституционные права граждан (образование, здравоохранение, социальная поддержка и др.). В поддержании уровня здоровья населения, развитии образовательных, научных и культурных направлений заинтересованы не только сами граждане, но и органы публичной власти. Таким образом, цель оказания услуг учреждениями — удовлетворение публичных интересов через удовлетворение частных интересов.

Отнесение государственных учреждений к юридическим лицам публичного права представляет собой основной современный подход к определению их правового статуса. Полагаем, что передача части государственных (муниципальных) полномочий учреждениям изначально возникла в СССР как наиболее удобный способ оказания населению различных услуг социальной направленности. Учреждения при этом наделались публичной правосубъектностью, в условиях советской экономической системы характеристика в качестве юридического лица не была необходима для реализации их полномочий.

В настоящее время учреждения реализуют функции публичных образований, поэтому их финансово-правовой статус приобретает двойственный характер: с одной стороны, государственные учреждения вступают в отношения с государственными структурами, а с другой — выступают агентами государства во внешних отношениях, следовательно, их финансово-правовой (и в целом публично-правовой) статус произведен от правового статуса соответствующего публичного образования¹.

¹ *Соболев А. В. Понятие финансово-правового статуса государственных и муниципальных учреждений // Вестник ВГУ. Серия : Право. 2009. № 2. С. 345—346.*

Необходимо отметить, что правовой статус государственных и муниципальных учреждений, будучи производным от публичного статуса публичного образования, опирается также и на частноправовые нормы, определяющие его содержание и предоставляющие возможность осуществлять свою деятельность во взаимодействии с частными субъектами.

Вместе с тем, как подчеркивает Д. М. Мошкова, бюджетная правосубъектность играет основополагающую роль в определении финансово-правового статуса государственных и муниципальных учреждений². Основой бюджетной правосубъектности указанных лиц являются две основные формы финансирования: сметно-бюджетное финансирование и финансирование выполнения государственного (муниципального) задания.

Для бюджетных и автономных учреждений, а также некоторых казенных учреждений формируется государственное (муниципальное) задание, представляющее собой совокупность требований к составу, качеству, объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг, выполнения работ. Финансовое обеспечение выполнения государственных (муниципальных) заданий осуществляется за счет средств бюджетов соответствующих публичных образований, а также бюджетов внебюджетных фондов.

Объем финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг. По сравнению со сметно-бюджетным финансированием данная форма позволяет ставить перед государственными учреждениями конкретные цели и контролировать достижение обозначенных результатов, а также распределять объемы денежных средств соразмерно поставленным целям, задачам и масштабам деятельности. Кроме того, закрепление в ст. 69.2 БК РФ конкретных требований к государственному (муниципальному) заданию позволяет обеспечить эффективное проведение финансового контроля.

Вместе с тем финансирование на основе государственного (муниципального) задания не лишено недостатков, главным из которых является то, что оно основывается на общих критериях и не учитывает особенности деятельности различных государственных учреждений.

Специфика финансирования деятельности государственных (муниципальных) учреждений учтена в специальном отраслевом законодательстве (например, в Федеральных законах «Об образовании в Российской Федерации», «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», в Законе РФ «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»). Но даже в рамках одной отрасли экономики и одного субъекта РФ могут быть существенные различия в условиях деятельности государственных (муниципальных) учреждений, обусловленные множеством факторов как объективного, так и субъективного характера.

Требования к государственному (муниципальному) заданию и оценка его выполнения зачастую носят формальный характер, не учитывают реальные результаты выполненной учреждением деятельности с точки зрения получателей услуг и их

² Мошкова Д. М. Правовое регулирование финансирования государственных и муниципальных учреждений // Актуальные проблемы финансового права / Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, О. В. Болтинова [и др.]. М. : Норма, 2016. С. 102.



интересов, например, качество услуг и реальную удовлетворенность граждан качеством оказанных услуг, а также иные субъективные факторы. Например, прием врача в учреждении здравоохранения не гарантирует получение пациентом необходимого ему эффективного лечения, сдача экзамена в образовательном учреждении не гарантирует усвоение обучающимся соответствующего материала и т.д.

Заметим, что выявленные недостатки финансирования на основе государственного (муниципального) задания не зависят от организационно-правовой формы юридического лица, оказывающего соответствующие услуги, а также от его правосубъектности в целом. Полагаем, что отмеченные недостатки могут быть частично компенсированы изменением правосубъектности учредителей государственных (муниципальных) учреждений в форме делегирования исполнителю услуг части организационно-распорядительных полномочий. Так, можно расширить участие учреждений в формировании государственных (муниципальных) заданий и критериев оценки их выполнения, включить в число показателей субъективные критерии, постепенно переходить от нормативного регулирования к индивидуальному.

Следует учитывать, что большинство государственных учреждений оказывают услуги физическим и юридическим лицам — субъектам, обладающим свободой воли и достаточно большим объемом прав, включая право отказаться от получения оказываемой услуги, а также не испытывать удовлетворенности предоставленной услугой, что является субъективным ощущением и не всегда зависит от реальной деятельности учреждения, оказывавшего услуги (выполняющего работы). Полагаем, что интересы частных лиц должны быть учтены не только на этапе выполнения государственного (муниципального) задания, но и на этапах его формирования и утверждения.

Существуют различные способы обеспечения учета интересов получателей государственных (муниципальных) услуг (например, использование различных интернет-ресурсов для краудсорсинга). Социальная ориентация финансирования государственного (муниципального) задания может быть реализована также в форме общественного контроля. Полагаем необходимым организовать систему учета интересов получателей государственных и муниципальных услуг на этапе формирования государственных (муниципальных) заданий.

В связи с этим необходимо наделить государственные и муниципальные учреждения полномочиями по участию в формировании индивидуализированных заданий вместе с учредителями. Кроме того, необходимо организовать систему общественного контроля в форме мониторинга оказания тех или иных услуг, возложив на учредителей государственных и муниципальных учреждений обязанность создать такую систему на началах гласности, открытости и удобства для получателей услуг.

Данный контроль может быть организован в формате электронного взаимодействия между органами публичной власти, учреждениями и гражданами. В настоящее время реализован ряд проектов интерактивного взаимодействия на федеральном и региональном уровнях³. Их главным недостатком является организация

³ Например, портал государственных услуг Российской Федерации, портал государственных услуг Москвы, порталы «Наш город Москва», «Наш город Санкт-Петербург» и аналогичные проекты в других городах России.

взаимодействия на основе вертикали власти и управленческих отношений. Запрос гражданина попадает в уполномоченный орган, а оттуда направляется исполнителю (как правило, государственному учреждению) в форме приказа с необходимостью отчитаться об исполнении. Фактически запрос или жалоба гражданина являются формой негативной оценки деятельности учреждения.

Полагаем необходимым строить взаимодействие между органами власти, учреждениями и гражданами на основе рекомендаций и согласований, опросов, мониторинга, а не приказов. В связи с этим представляется рациональным пересмотр системы взаимоотношений между органами публичной власти и государственными (муниципальными) учреждениями.

Таким образом, при организации учета интересов лиц, получающих услуги, могут быть достигнуты не формальные, а реальные результаты деятельности государственных (муниципальных) учреждений. С одной стороны, бюджетные средства на финансирование государственных (муниципальных) заданий можно будет использовать более результативно, с другой — государственные (муниципальные) учреждения будут меньше зависеть от формальных критериев, которые не всегда учитывают реальные обстоятельства их деятельности (в том числе не зависящие или относительно зависящие от них⁴).

Помимо выделения субсидий на государственное (муниципальное) задание, законодательством установлены и иные формы финансирования деятельности государственных учреждений, которые зависят от типа учреждения и сферы его деятельности.

В настоящее время учреждения, осуществляющие научную деятельность, могут получать грантовое финансирование, которое предполагает финансирование определенного проекта, поэтому денежные средства предоставляются не ученым, а научной организации — исполнителю проекта. При этом бюджетным и автономным учреждениям денежные средства предоставляются в форме субсидии от грантодателя, а казенным учреждениям — через соответствующий бюджет и главного распорядителя бюджетных средств, который путем внесения изменений в смету казенного учреждения доводит дополнительные лимиты бюджетных обязательств.

Финансирование грантовых программ может осуществляться в рамках федеральных целевых программ, национальных проектов, а также в рамках деятельности Российского научного фонда. Кроме того, предусмотрено выделение субсидий в рамках грантов и конкурсов, проводимых органами исполнительной власти всех уровней.

Можно выделить следующие основные элементы финансовой правосубъектности бюджетных учреждений:

1) финансирование деятельности бюджетных учреждений производится на основе субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на выполнение государственного (муниципального) задания;

⁴ Например, средние баллы ЕГЭ абитуриентов того или иного вуза, занятость коечного фонда в больнице, посещаемость культурных мероприятий и т.д. не всегда характеризуют эффективность деятельности бюджетного учреждения и в большей степени зависят от потребителей соответствующих услуг и иных субъективных факторов.



2) бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. При этом порядок определения платы устанавливается учредителем;

3) бюджетное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, если это служит достижению целей, ради которых оно создано, и при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах;

4) бюджетное учреждение осуществляет операции с денежными средствами через лицевые счета, открываемые в территориальном органе Федерального казначейства (финансовом органе субъекта РФ, муниципального образования). Бюджетные учреждения не вправе размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, а также совершать сделки с ценными бумагами;

5) бюджетному учреждению делегируются полномочия органа публичной власти в соответствующей сфере деятельности.

На основе толкования положений ст. 6 БК РФ можно сделать вывод, что казенные учреждения являются получателями бюджетных средств (и, следовательно, участниками бюджетного процесса), в то время как бюджетные и автономные учреждения являются так называемыми неучастниками бюджетного процесса. Для учета операций с денежными средствами бюджетных и автономных учреждений в Федеральном казначействе открываются счета неучастника бюджетного процесса⁵.

Можно выделить следующие основные элементы финансовой правосубъектности автономных учреждений:

1) автономное учреждение вправе открывать счета в кредитных организациях и лицевые счета в органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов РФ, муниципальных образований;

2) автономные учреждения осуществляют полномочия органа публичной власти по исполнению публичных обязательств перед физическими лицами, подлежащих исполнению в денежной форме;

3) автономные учреждения могут размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях, а также совершать сделки с ценными бумагами и участвовать в капитале других организаций;

4) автономному учреждению делегируются полномочия органа публичной власти в соответствующей сфере деятельности.

Финансовая правосубъектность автономных учреждений отличается от финансовой правосубъектности бюджетных учреждений большей экономической и организационной свободой. Возможность открывать и вести счета в коммерческих банках предоставляет большие возможности по распоряжению собственными денежными средствами, без соблюдения строгих казначейских процедур и требований по целевому использованию средств.

⁵ Приказ Казначейства России от 17.10.2016 № 21н «О порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru.

Правовой статус казенных учреждений существенно отличается от правового статуса бюджетных и автономных учреждений. Сметно-бюджетное финансирование деятельности казенных учреждений является основным фактором, определяющим публичную правосубъектность данных лиц.

Основным недостатком сметно-бюджетного финансирования представляется отсутствие у казенного учреждения стимулов использовать предоставленные денежные средства наиболее эффективно и экономно. В то же время в силу специфики сфер общественных отношений, в которых действуют казенные учреждения, устанавливать для них целевые показатели результативности не представляется возможным в полной мере. Так, казенными учреждениями являются воинские части Вооруженных Сил РФ, военные комиссариаты, учреждения ФСИН, МВД РФ, МЧС РФ и т.д., а также некоторые учреждения социальной сферы, например, ГКУ г. Москвы «Организатор перевозок», ГКУ г. Москвы «Городской центр жилищных субсидий».

Можно выделить следующие основные элементы финансовой правосубъектности казенных учреждений:

1) финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы РФ и на основании бюджетной сметы;

2) казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы РФ и являются неналоговыми доходами бюджета;

3) казенное учреждение осуществляет операции с бюджетными средствами через лицевые счета, открытые ему в Федеральном казначействе, открытие счетов в коммерческих банках не допускается;

4) заключение и оплата казенным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся от имени публичного образования в пределах доведенных казенному учреждению лимитов бюджетных обязательств;

5) казенное учреждение не имеет права предоставлять и получать кредиты (займы), приобретать ценные бумаги. Субсидии и бюджетные кредиты казенному учреждению не предоставляются.

С учетом положений ст. 161 и 221 БК РФ органы государственной власти РФ, органы местного самоуправления и органы управления внебюджетными фондами также являются казенными учреждениями.

Таким образом, состав и объем правосубъектности государственных (муниципальных) учреждений различаются в зависимости от их типа. Отмеченные особенности определяют конкретную сферу деятельности учреждения с учетом порядка его финансирования и возможности использовать на собственные нужды полученные доходы. Данные аспекты непосредственно влияют на решение возложенных на государственные (муниципальные) учреждения публичных задач.

К особому типу государственных учреждений относятся государственные внебюджетные фонды — Фонд пенсионного и социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, территориальные



фонды ОМС. В финансовых правоотношениях субъектами могут выступать как сами внебюджетные фонды, так и органы управления данными фондами.

Особенностью фондов обязательного медицинского страхования (ОМС) является делегирование публичных полномочий. Во-первых, Российская Федерация делегирует часть своих полномочий по организации ОМС субъектам РФ, а также предоставляет им субвенции на финансовое обеспечение указанных полномочий — этим обусловлена двухуровневая система фондов ОМС (федеральный фонд ОМС и территориальные фонды ОМС в субъектах РФ). Во-вторых, фонды ОМС делегируют часть своих полномочий страховым медицинским организациям. Страховая медицинская организация осуществляет отдельные полномочия фонда ОМС в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и договором о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования, заключенным между территориальным фондом ОМС и страховой медицинской организацией.

Основное публичное делегированное полномочие — это оплата медицинским организациям оказанной ими медицинской помощи за счет целевых средств соответствующего территориального фонда ОМС. Данное делегирование представляет особый интерес, потому что публичные полномочия делегируются коммерческой организации на основании договора.

К основным элементам финансовой правосубъектности государственных внебюджетных фондов нужно отнести следующее:

- 1) они создаются в особой организационно-правовой форме, являются особым типом государственного учреждения — это подчеркивает их публично-правовую природу;
- 2) являются страховщиками по государственному обязательному социальному страхованию, включая пенсионное и медицинское страхование;
- 3) открывают казначейские счета в Федеральном казначействе;
- 4) аккумулируют и распределяют целевые социальные фонды денежных средств, инвестируют временно свободные денежные средства и создают резервы, могут осуществлять актуарную деятельность;
- 5) могут издавать нормативные правовые акты, а также осуществлять контрольно-ревизионные полномочия в отношении подведомственных учреждений и частных лиц (субъектов и участников обязательного социального страхования);
- 6) используют как публично-правовые, так и частноправовые способы реализации своей правосубъектности.

Для государственных и муниципальных учреждений не предусмотрен особый налогово-правовой режим — они являются налогоплательщиками и налоговыми агентами. Вместе с тем НК РФ предоставляет им следующие льготы:

- выполнение работ, оказание услуг казенными учреждениями, а также бюджетными и автономными учреждениями в рамках государственного (муниципального) задания, а также передача им на безвозмездной основе определенного имущества не признается объектом обложения НДС (ст. 161 НК РФ);
- получение средств целевого финансирования, а также доходы от получения имущества по решению органа исполнительной власти, доходы в виде безвозмездно полученного имущества из иных источников не образуют объект обложения налогом на прибыль организаций (ст. 251 НК РФ).

— средства, полученные казенными учреждениями от приносящей доход деятельности и подлежащие перечислению в бюджетную систему, также не облагаются налогом на прибыль организаций.

Таким образом, существуют следующие особенности финансовой правосубъектности государственных и муниципальных учреждений:

1) в полномочиях учреждений реализуется правоспособность органов публичной власти;

2) бюджетная правосубъектность учреждений определяет порядок их деятельности по получению доходов и осуществлению расходов, исполнению обязательств;

3) налоговая правосубъектность данных лиц определяется общим правовым режимом для налогоплательщиков и налоговых агентов, но предусматривает налоговые льготы.

В целях совершенствования финансовой деятельности государственных и муниципальных учреждений необходимо:

1) пересмотреть требования к государственным (муниципальным) заданиям и критерии оценки их выполнения, приблизив формальные требования к реальным общественным отношениям;

2) привлекать учреждения к формированию указанных заданий и критериев их оценивания с целью индивидуализации государственных и муниципальных заданий;

3) в целях обеспечения учета интересов получателей государственных и муниципальных услуг организовать систему общественного контроля в форме мониторинга за оказанием тех или иных услуг, в том числе с помощью цифровых платформ и электронных сервисов;

4) пересмотреть систему взаимоотношений между органами публичной власти и государственными (муниципальными) учреждениями, внедрив методы согласования, рекомендаций, опросов и мониторинга.

Деятельность государственных и муниципальных учреждений является результатом делегирования публичных полномочий лицам с различным правовым статусом. Указанные различия объясняются спецификой публичных интересов, их направленностью и масштабами, в связи с чем необходим индивидуализированный подход к делегированию полномочий, осуществлению финансирования и контроля.

Специализация финансовой правосубъектности государственных и муниципальных учреждений выражается в наличии индивидуального правового регулирования (отдельных федеральных законах и подзаконных актах, устанавливающих правовые нормы для конкретных субъектов). Это является следствием делегирования полномочий органов власти, потому что делегирование носит индивидуализированный характер.

Для выбора оптимальной организационно-правовой формы реализации делегированных полномочий публичных образований необходимо учитывать различия в правосубъектности всех типов государственных (муниципальных) учреждений, а также особенности сфер общественных отношений, в которых действуют указанные лица или планируется их учреждение.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Мошкова Д. М.* Правовое регулирование финансирования государственных и муниципальных учреждений // Актуальные проблемы финансового права / Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, О. В. Болтинова [и др.]. — М. : Норма, 2016.
2. *Соболев А. В.* Понятие финансово-правового статуса государственных и муниципальных учреждений // Вестник ВГУ. — Серия : Право. — 2009. — № 2. — С. 345—346.

Финансовый контроль в области защиты государственной тайны

Аннотация. В статье рассмотрены правовые основы осуществления финансового контроля в области защиты государственной тайны. Проанализирована проблема, возникающая в рамках деятельности органов финансового контроля при проверках законности и целесообразности расходования средств на мероприятия по обеспечению защиты государственной тайны. Даны предложения по совершенствованию законодательства в части проведения проверок в отношении расходов, выделяемых из бюджетов бюджетной системы РФ на финансирование деятельности по обеспечению защиты государственной тайны.

Ключевые слова: финансовый контроль; государственная тайна; финансирование мероприятий по защите государственной тайны; финансовый контроль за деятельностью, связанной с использованием сведений, составляющих государственную тайну.



Тим Сергеевич АНИСИФОРОВ,
заместитель декана
юридического факультета
по научной работе
Государственного
университета
просвещения,
кандидат юридических наук
ts.anisiforov@mgou.ru
105005, Россия, г. Москва,
ул. Радио, д. 10А

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.047-052

Tim S. ANISIFOROV,

Deputy Dean of the Faculty of Law
for Scientific Work State University of Education,
Cand. Sci. (Law)

ts.anisiforov@mgou.ru

10A, ul. Radio, Moscow, Russia, 105005

Financial control in the field of protection of state secrets

Abstract. The article considers the legal basis for the implementation of financial control in the field of protection of state secrets. The problem associated with the activities of financial control bodies over the spending and expediency of ongoing measures aimed at ensuring the protection of state secrets is analyzed. Proposals are made to improve legislation in terms of conducting inspections in relation to expenses allocated from the budgets of the budgetary system of the Russian Federation to finance activities to ensure the protection of state secrets.

Keywords: financial control; state secret; financing of measures to protect state secrets; financial control over activities related to the use of information constituting a state secret.

Вопросы, связанные с обеспечением государственной тайны в Российской Федерации, имеют сложный и междисциплинарный характер. Законодательное определение категории «государственная тайна», с одной стороны, сформулировано как дефиниция-перечисление и называет конкретные виды

© Анисифоров Т. С., 2023

охраняемых государством сведений, а с другой — уточняет некоторые признаки определяемого, а именно — причины защиты таких сведений исходя из потенциальной угрозы нанесения ущерба государству в случае их несанкционированного распространения.

Государственная тайна как особый вид конфиденциальной информации отличается своим предназначением и целевой направленностью защиты исключительного публичного интереса Российской Федерации. В наиболее полном виде публичный интерес государства, заключенный в защите государственной тайны, находит выражение в Законе РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»¹. В соответствии с его абз. 2 ст. 2 сведения, составляющие государственную тайну, сосредоточиваются в исчерпывающем списке областей, включая внешнеполитическую, военную, разведывательную, оперативно-розыскную, экономическую и др.

В юридической литературе их иногда объединяют в несколько групп. Например, различают сведения военной направленности, разведывательной (и ОРД) и финансово-кредитной и экономической². Деятельность с указанной информацией, в том числе отнесение ее к государственной тайне, засекречивание, рассекречивание и распоряжение, осуществляется в соответствии с определенными правилами, позитивными обязательствами, а разглашение засекреченных сведений влечет применение к нарушителям мер юридической ответственности. Этим своеобразным набором приемов, средств и мер правового воздействия на общественные отношения, возникающие по поводу оборота сведений, составляющих государственную тайну, обеспечивается существование особого правового режима их обращения.

Важно отметить, что специальное правовое регулирование в области защиты государственной тайны непосредственно связывается с деятельностью органов публичной власти (органов государственной власти, государственных органов, органов местного самоуправления), складывающейся в рамках основных направлений финансовой деятельности государства. Финансирование государственных программ в области защиты государственной тайны осуществляется за счет средств федерального бюджета и выделяется отдельной строкой.

Вместе с тем бюджетное законодательство содержит определенные изъятия, касающиеся неразмещения сведений о государственной тайне на официальном портале budget.gov.ru, при внесении Правительством России проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в нижнюю палату федерального законодательного органа.

Такое состояние дел представляется вполне оправданным: государство, предоставляя денежные средства на финансирование мероприятий по защите государственной тайны, оставляет за собой право контролировать эффективность и целесообразность их использования³.

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Братановский С. Н. Режим государственной тайны // Гражданин и право. 2013. № 2. С. 14.

³ Тимошенко В. А., Козлов С. С. Комментарий к Закону Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».

Согласно ст. 29 Закона РФ «О государственной тайне» контроль за расходованием финансовых средств на проведение мероприятий по защите государственной тайны реализуется руководителями органов публичной власти (как государственной, так и муниципальной), предприятий, учреждений и организаций, а также представителями Минфина России.

Так как проведение соответствующих проверочных мероприятий требует доступа к сведениям, относящимся к государственной тайне, предполагается наличие у указанных уполномоченных лиц допуска с определенной степенью секретности. Таковых может быть три: «особой важности», «совершенно секретно», «секретно». Их дифференциация связывается с оценкой степени тяжести потенциального ущерба, который может быть нанесен безопасности государства в результате незаконного распространения соответствующих сведений. Прежде всего оценка предполагает оптимизацию объема таких сведений, объективность в принятии решений, своевременное отслеживание изменений статуса той или иной информации.

Различаются общий и специальный порядок допуска к сведениям, относимым к государственной тайне. Порядок такого допуска связан с осуществлением должностными лицами и гражданами профессиональной деятельности и отличается фактическим проведением в отношении них проверочных мероприятий. Степень секретности определяет конкретные процедуры проверок, по итогам которых принимается решение об одобрении допуска кандидата к соответствующим сведениям, и уполномоченных на осуществление данных процедур.

Таким образом, в рамках осуществления финансовой деятельности субъекты контроля должны, помимо профессиональных компетенций и навыков, обладать соответствующей формой допуска к государственной тайне.

В первую очередь интерес представляет информация, отнесенная к государственной тайне и непосредственно связанная с функциями государственных органов, осуществляющих финансовую деятельность, а следовательно, являющаяся объектом финансового контроля.

К сведениям, касающимся финансовой деятельности и включенным в состав государственной тайны, относятся:

- данные о запасах платины, металлов платиновой группы, природных алмазов, хранящихся в Гохране России, Банке России, серебра — в Гохране России;
- показатели, раскрывающие платежный баланс России с зарубежными странами в целом на военный период;
- сведения о финансовой или денежно-кредитной деятельности, преждевременное распространение которых может нанести ущерб безопасности государства;
- информация о разрабатываемых проектах монет (кроме юбилейных и памятных) и банкнот Банка России нового образца⁴, а также о производстве банкнот Банка России, способах их защиты от подделок, методах проверки их подлинности, предназначенные только для представителей МВД России, Минфина России, Банка России;

⁴ Исключение составляют случаи модернизации существующих денежных знаков, в том числе с изменением внешнего вида, в рамках планового совершенствования их защитного комплекса (до официального опубликования).



— значение расходов федерального бюджета, связанных с обеспечением обороны, безопасности государства или правоохранительной деятельности в Российской Федерации (за исключением обобщенных показателей);

— сведения, раскрывающие расходы денежных средств на содержание войск по отдельным статьям смет федеральных органов исполнительной власти, на научно-исследовательские, опытно-конструкторские работы по созданию вооружения, военной техники, на заказы, разработку, производство или ремонт вооружения, военной техники, режимных объектов;

— результаты финансового мониторинга, полученные в рамках проверки юридических и физических лиц на предмет их возможной причастности к участию в террористической деятельности.

Распространение указанных сведений способно причинить ущерб безопасности Российской Федерации, поэтому их защита должна обеспечиваться государством, рассматриваться для него в качестве одной из стратегических задач. Однако, как отмечалось выше, это не означает, что указанная информация не должна проверяться. Кто же обеспечивает контроль за соблюдением законности в процессе осуществления финансовой деятельности, когда это касается сведений, составляющих государственную тайну?

Прежде всего положениями бюджетного законодательства регламентируется, что в связи с проведением внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля для контролирующего органа обеспечивается на постоянной основе доступ к государственным и муниципальным информационным системам, необходимый ему для осуществления имеющихся полномочий.

В соответствии с абз. 7 ст. 20 Закона РФ «О государственной тайне» за органами государственной власти закреплены полномочия по обеспечению защиты сведений, составляющих государственную тайну, в соответствии с возложенными на них задачами и в пределах их компетенции. При этом защита государственной тайны относится к их основному виду деятельности.

Так, в положениях о Минфине России⁵ и находящегося в его ведении Федерального казначейства⁶ и Федеральной налоговой службы⁷ устанавливаются полномочия по обеспечению защиты сведений, включенных в состав государственной тайны, которые они должны реализовывать в пределах своей компетенции. Соответствующий режим хранения и защиты полученной в процессе своей деятельности информации, составляющей государственную тайну, обеспечивает Росфинмониторинг⁸. Полномочия в этой сфере в установочных подзаконных нормативных правовых актах прописываются довольно рамочно, без конкретизации (в части того, какими силами и средствами и в каком порядке должна осуществляться защита).

⁵ Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации». П. 5.8 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе». П. 5.48, 5.49, 5.50 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении положения о Федеральной налоговой службе». П. 5.15 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Указ Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу». П. 20 // СПС «КонсультантПлюс».

Функционал в сфере охраны корреспонденции и предметов, содержащих сведения, включенные в состав государственной тайны, также отводится Банку России⁹.

Счетная палата РФ в области защиты государственной тайны:

- обеспечивает защиту сведений и реализует меры по ограничению прав своих сотрудников, имеющих соответствующие допуски;
- направляет в Совет Федерации и Государственную Думу материалы по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;
- осуществляет государственный аудит (контроль) в отношении засекреченных счетов и операций Банка России¹⁰.

С точки зрения целеполагания финансового контроля упомянутые полномочия не вполне согласованы и создают трудности для их совместной реализации. В ключевом для исследуемой темы акте Президента России¹¹, положениями которого определяется перечень субъектов, обладающих полномочиями по распоряжению сведениями, составляющими государственную тайну, ничего не говорится о том, кто будет осуществлять контроль за расходованием денежных средств, выделенных на обеспечение защиты государственной тайны.

В юридической науке не рассматривался отдельно вопрос контроля за финансовым обеспечением защиты государственной тайны. Презюмируется, что финансовый контроль должен осуществляться в рамках общей системы контроля за обеспечением защиты государственной тайны.

При этом подход законодателя к организации контроля за обеспечением защиты государственной тайны с позиции самоконтроля и надзора направлен на выявление фактов несанкционированного распространения засекреченных сведений и причинения ущерба интересам государства, но не предусматривает контроль за расходованием и целесообразностью проводимых мероприятий, направленных на обеспечение защиты государственной тайны.

Можно предположить, что защита государственной тайны как деятельность органов публичной власти по охране непубличной информации сопряжена с функциональными особенностями системы управления. Но тогда следует законодательно разграничить полномочия органов финансового контроля в области защиты государственной тайны.

Существующая в настоящее время парадигма контроля за расходованием финансовых ресурсов, направленных на защиту государственной тайны, со стороны представителей руководящего состава субъектов, непосредственно распоряжающихся такими сведениями, нарушает базовые принципы финансового контроля — независимости, объективности, компетентности и гласности¹². Этот вопрос признается одним из принципиальных в рамках анализа надлежащего

⁹ Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Ст. 86.1 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Финансовое право : учебник / Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, О. В. Болтинова [и др.] ; отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2020.



обеспечения деятельности органов финансового контроля в любой сфере, включая рассматриваемую. На нем строится и им обуславливается эффективность результатов функционирования финансовых органов.

Независимость как руководящий принцип контроля¹³ предопределяет функциональную и организационную независимость органа финансового контроля. Важно помнить, что источником финансирования мероприятий по защите государственной тайны (государственной программы) являются средства федерального бюджета, в связи с чем принципиальное значение имеет суверенный статус контролера.

Принципы объективности и компетентности выражаются в неукоснительном соблюдении норм законодательства и требований к профессиональной компетенции на основе принятых стандартов или методики проведения контрольных мероприятий. Такие документы в области защиты государственной тайны не приняты.

Предание гласности заключается не в разглашении содержания заключения о результатах проверки, а в освещении фактов деятельности контрольных органов средствами массовой информации для удовлетворения общественного интереса. В 2019 г. Международный валютный фонд поддержал Российскую Федерацию в работе по повышению открытости бюджета и рекомендовал продолжать сокращать долю засекреченных расходов в бюджете¹⁴, однако введенные антироссийские санкции обесценивают подобного рода предложения.

В итоге представляется целесообразным расширить полномочия органов государственного финансового контроля и нормативно определить порядок проведения ими проверок в отношении расходов, выделяемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на финансирование деятельности подконтрольных лиц в области защиты государственной тайны.

Безусловно, институт государственной тайны служит интересам государства по недопущению несанкционированного доступа третьих лиц к информации, распространение которой способно нанести урон его суверенитету. При этом финансовый контроль в области защиты государственной тайны должен осуществляться, исходя из публично значимых потребностей общества и обоснованности произведенных экономических затрат.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Братановский С. Н.* Режим государственной тайны // Гражданин и право. — 2013. — № 2.
2. *Тимошенко В. А., Козлов С. С.* Комментарий к Закону РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (постатейный) // СПС «Консультант-Плюс», 2006.
3. Финансовое право : учебник / Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, О. В. Болтинова [и др.] ; отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2020.

¹³ Лимская декларация руководящих принципов контроля (принята в г. Лиме 17—26 октября 1977 г. IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ См.: URL: <https://www.imf.org/ru/News/Articles/2019/07/16/pr19282-russia-imf-executive-board-concludes-2019-article-iv-consultation> (дата обращения: 17.05.2023).

Саморегулирование аудиторской деятельности: текущее состояние и перспективы развития

Аннотация. В предлагаемой статье рассматриваются вопросы текущего состояния и дальнейшего развития института саморегулирования аудита. Указаны особенности системы регулирования аудиторской деятельности, которая с учетом мирового опыта строится на основе сочетания регулирования, осуществляемого Минфином России, Банком России, с механизмом саморегулирования со стороны профессионального сообщества аудитором. Определены особенности правового статуса саморегулируемой организации аудитором с позиции ее специальных функций, прав и обязанностей. В соответствии с законодательством об аудиторской деятельности охарактеризованы органы управления и специализированные органы саморегулируемой организации аудитором, в число которых входит Комитет аудиторских организаций на финансовом рынке. Обозначены положения о контрольных полномочиях Минфина России за саморегулируемыми организациями. Уделено внимание оценке реального состояния саморегулирования аудиторской деятельности с учетом тех негативных тенденций, которые прослеживаются на сегодняшний день в сфере саморегулирования аудита. Определены перспективы развития саморегулирования как основного института аудиторской профессии, которые позволят существенно снизить негативные тенденции текущего периода саморегулирования аудита.

Ключевые слова: аудиторские услуги, аудиторская деятельность, саморегулирование, саморегулируемая организация аудитором, специализированные органы саморегулируемой организации аудитором, Ассоциация «Содружество», конкуренция.



**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: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.053-059

Olga S. SOBOL,

Associate Professor of 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

Self-regulation of audit activity: current state and development prospects

Abstract. The proposed article discusses the current state and further development of the institution of audit self-regulation. The features of the system of regulation of audit activity are indicated, which, taking into account world experience, is based on a combination of regulation carried out by the Ministry

© Соболь О. С., 2023

of Finance of Russia, the Bank of Russia, with a self-regulation mechanism by the professional community of auditors. The features of the legal status of the self-regulatory organization of auditors are determined from the standpoint of its special functions, rights and obligations. In accordance with the legislation on audit activity, the governing bodies and specialized bodies of the self-regulatory organization of auditors, including the Committee of audit organizations in the financial market, are characterized. The provisions on the control powers of the Ministry of Finance of Russia for self-regulatory organizations are outlined. Attention is paid to assessing the real state of audit self-regulation, taking into account the negative trends that can be traced today in the field of audit self-regulation. The prospects for the development of self-regulation as “the main institution of the audit profession”, which will significantly reduce the negative trends of the current period of audit self-regulation, are determined.

Keywords: *audit services, audit activity, self-regulation, self-regulatory organization of auditors, specialized bodies of the self-regulatory organization of auditors, Association “Commonwealth”, competition.*

Мировой опыт регулирования аудиторской деятельности свидетельствует о том, что наиболее положительный эффект достигается посредством оптимального сочетания и взаимодействия различных форм регулирования. В Российской Федерации на протяжении 15 лет регулирование аудиторской деятельности осуществляется при сочетании государственного регулирования, проводимого в текущий период Министерством финансов РФ и Банком России, с механизмом *саморегулирования*, что в целом соответствует мировым практикам.

Традиционно саморегулирование какого-либо вида профессиональной либо предпринимательской деятельности приходило на смену *лицензированию*. Государство в лице уполномоченного органа власти отказывалось от контроля в отношении каждого субъекта профессиональной либо предпринимательской деятельности и начинало контролировать профессиональные сообщества таких субъектов — саморегулируемые организации, устанавливая требование об обязательном членстве субъектов профессиональной либо предпринимательской деятельности в такого рода организациях. Таким образом, контроль в отношении экономического субъекта какого-либо вида деятельности начинало осуществлять само *профессиональное сообщество* посредством созданной и санкционированной государством саморегулируемой организации.

В отношении же аудиторской деятельности действующая система регулирования и контроля имеет определенные *особенности*: государство отказалось от лицензирования в данной сфере, обязав аудиторов и аудиторские организации быть членами саморегулируемой организации, которая контролирует своих членов посредством осуществления внешнего контроля. При этом *внешний контроль (надзор)* деятельности аудиторских организаций, которые проводят аудит финансовой отчетности общественно значимых организаций, осуществляют также Федеральное казначейство, Банк России. В отношении таких аудиторских организаций действует система *двойного* внешнего контроля (надзора) — со стороны

как саморегулируемых организаций аудиторов, так и специально уполномоченных государственных органов и субъектов.

Саморегулируемая организация аудиторов является некоммерческой организацией, создаваемой, как правило, в форме ассоциации (союза). Саморегулируемая организация должна отвечать ряду признаков: 1) ее членами являются аудиторские организации и аудиторы; 2) членство для указанных лиц является *обязательным*; 3) цели создания саморегулируемой организации: представление и защита интересов аудиторских организаций и аудиторов, обеспечение высокого профессионального уровня оказания аудиторских и иных услуг¹.

Требование о членстве субъектов предпринимательской либо профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях на *обязательной* основе в текущий период предъясняется достаточно часто. Например, профессиональные участники рынка ценных бумаг, страховщики, страховые брокеры, общества взаимного страхования, оценщики обязаны быть членами саморегулируемых организаций². Саморегулирование на рынке аудиторских услуг имеет существенные *особенности*, поскольку саморегулируемая организация объединяет не только аудиторские организации и аудиторов — индивидуальных предпринимателей, т.е. субъектов предпринимательской деятельности, но и аудиторов — субъектов профессиональной деятельности. В отношении последних, по существу, действует система двойного контроля — со стороны аудиторской организации и профессионального сообщества.

Правовой статус саморегулируемой организации аудиторов может быть присвоен юридическому лицу, которое отвечает следующим *требованиям*³:

- 1) доля услуг, оказанных претендентами в члены саморегулируемой организации, за календарный год, предшествующий году направления заявления о приобретении статуса, составляет более 50 % от общего объема аудиторских услуг;
- 2) наличие компенсационного фонда;
- 3) утверждение локальных актов;
- 4) формирование органов управления и специализированных органов с учетом предъявляемых требований.

Решение о присвоении статуса и его прекращении принимает Министерство финансов РФ в порядке, установленном действующим законодательством.

Саморегулируемая организация аудиторов, наряду с функциями, правами и обязанностями, установленными действующим законодательством вне связи с сегментом саморегулирования, наделена функциями и полномочиями, наличие которых продиктовано ее *специальным* правовым статусом регулятора аудиторской деятельности на уровне профессионального сообщества.

¹ Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 15.

² Гузнов А. Г., Рождественская Т. Э., Ситник А. А. Страховой надзор в Российской Федерации : учебное пособие для магистратуры. М. : Норма ; Инфра-М, 2018. С. 104—106.

³ Общие вопросы правового положения саморегулируемой организации аудиторов определены Федеральным законом «О саморегулируемых организациях», особенности создания и деятельности, полномочия органов управления таких организаций установлены специальным законодательством — Федеральным законом «Об аудиторской деятельности».



В частности, специальные *функции* организации связаны с признанием и применением на территории Российской Федерации международных стандартов — МСА, МСФО, а также российских стандартов бухгалтерского учета. Профессиональное сообщество аудиторов должно участвовать в деятельности Международной федерации бухгалтеров (International Federation of Accountants, IFAC) по разработке международных стандартов аудита (МСА), обеспечивать перевод международных стандартов (МСА, МСФО) на русский язык, участвовать в разработке проектов российских стандартов (ФСБУ). Фактически же российские лица не участвовали в органах управления IFAC, а также не принимали участие в подготовке актуальных редакций Международных стандартов аудита.

Представляется, что не менее значимыми, чем указанные функции, являются функция саморегулируемой организации по координации работы аудиторских организаций и аудиторов *в сфере противодействия легализации доходов*, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, которая в текущий период не нашла отражения в законе, и, соответственно, функция по взаимодействию с уполномоченным органом — Федеральной службой по финансовому мониторингу.

Кроме того, продуктивное воздействие на систему саморегулирования аудита может оказать *международное сотрудничество* саморегулируемой организации аудиторов с аналогичными структурами, прежде всего дружественных зарубежных стран, что также может быть отражено в законе как одно из направлений деятельности саморегулируемой организации.

Среди *прав* саморегулируемой организации как мера возможного поведения профессионального объединения в сфере аудита — право установления *дополнительных* требований к субъектам аудита и, соответственно, дополнительных мер дисциплинарного воздействия за их несоблюдение, право организации профессионального обучения лиц, изъявивших желание получить статус аудитора, что актуально в свете Концепции развития аудиторской деятельности в Российской Федерации до 2024 года⁴.

Обязанности саморегулируемой организации определены необходимостью осуществления *информационного взаимодействия* с Министерством финансов РФ, Федеральным казначейством, Банком России в связи с представлением сведений о деятельности саморегулируемой организации, ее членов, отчетных материалов. Кроме того, ряд обязанностей направлен на формирование и поддержание *профессионального уровня* аудиторов (например, обязанности по обеспечению деятельности единой аттестационной комиссии, подтверждению обучения аудиторов, направленных на повышение квалификации). Существенная группа обязанностей связана с *рассмотрением обращений* заинтересованных лиц, в том числе касающихся членов саморегулируемой организации.

Профессиональное сообщество аудиторов в соответствии с действующим законодательством создает *органы управления*, а также *специализированные органы*.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 № 3709-р «Об утверждении Концепции развития аудиторской деятельности в Российской Федерации до 2024 года» // URL: <http://pravo.gov.ru>, 08.01.2021.

В частности, к *органам управления* относятся:

- 1) *съезд членов* как высший орган управления;
- 2) *коллегиальный орган управления*, к компетенции которого отнесено создание специализированных органов, принятие решения о принятии (исключении) членов из саморегулируемой организации аудиторов и др.;
- 3) его *руководитель* — для решения вопросов организации деятельности коллегиального органа управления;
- 4) *единоличный исполнительный орган*, обеспечивающий руководство текущей деятельностью.

К числу *специализированных органов* саморегулируемой организации аудиторов отнесен новый орган — Комитет аудиторских организаций на финансовом рынке. В текущий период саморегулируемая организация аудиторов создает:

- 1) орган, осуществляющий *внешний контроль* за деятельностью членов саморегулируемой организации;
- 2) орган по рассмотрению дел о применении *мер дисциплинарного воздействия* в отношении членов саморегулируемой организации;
- 3) Комитет аудиторских организаций на *финансовом рынке* в качестве не только координатора деятельности аудиторских организаций, оказывающих услуги на финансовом рынке, но и структурного подразделения, взаимодействующего с Банком России.

С учетом практических аспектов функционирования саморегулируемых организаций отметим небольшую вовлеченность ее членов в совместную работу и, соответственно, недостаточный уровень корпоративного управления. Отмеченные недостатки в некоторой степени могут быть снижены за счет активного участия в деятельности профессионального сообщества аудиторов независимых членов органов управления, регулярной ротации членов коллегиальных и исполнительных органов управления, участия в саморегулируемой организации аудиторов экономических субъектов, оказывающих смежные с аудитом услуги, например по ведению учета, финансового консультирования и др.

На сегодняшний день саморегулируемая организация ведет реестр своих членов — как *аудиторов*, так и *аудиторских организаций*⁵, Министерство финансов РФ больше не формирует контрольный экземпляр реестра.

Саморегулируемая организация аудиторов является объектом *государственного контроля (надзора)*, который осуществляет Министерство финансов РФ. Полномочия по контролю (надзору), как правило, предоставлены федеральным службам и не осуществляются министерствами, тем не менее именно Министерство финансов РФ проводит государственный контроль (надзор) в рассматриваемой сфере деятельности.

Государственный контроль (надзор) осуществляется в форме плановых и внеплановых *проверок*⁶. Заметим, что плановая проверка осуществляется не

⁵ Саморегулируемая организация аудиторов обязана раскрывать информацию о внесении сведений в реестр путем размещения ее на своем официальном сайте в Интернете.

⁶ Приказ Минфина России от 14.12.2021 № 212н «Об утверждении Административного регламента по осуществлению Министерством финансов Российской Федерации государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемой организации



чаще одного раза в два года в соответствии с планом проверок, утверждаемым органом контроля.

При осуществлении контрольных мероприятий Министерство финансов РФ оценивает соблюдение обязательных требований, содержащихся в действующем законодательстве: федеральных законах «О саморегулируемых организациях», «Об аудиторской деятельности», приказе Минфина России от 10.03.2022 № 94 «Об утверждении Порядка ведения реестра аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемой организации аудиторов и перечня включаемых в него сведений»⁷.

Административная ответственность по ст. 14.52 КоАП РФ установлена только за несоблюдение требований по раскрытию информации, указанных в Федеральном законе «О саморегулируемых организациях», несоблюдение иных требований не влечет применения мер административной ответственности.

В связи со значительным объемом обязательных требований, являющихся предметом контроля, целесообразно поставить вопрос об их пересмотре и исключении требований, которые не отвечают реалиям текущего периода.

При выявлении нарушений Министерство финансов РФ может применить следующие *меры воздействия* в отношении саморегулируемой организации:

- 1) вынести предписание либо предупреждение;
- 2) направить требование о замене единоличного исполнительного органа;
- 3) вынести решение о прекращении статуса саморегулируемой организации, что на сегодняшний день фактически приведет к упразднению института саморегулирования аудиторской деятельности.

Оценивая реальное состояние саморегулирования в сфере аудита и перспективы его развития, следует отметить, что *Концепция развития аудиторской деятельности в Российской Федерации до 2024 года* указывает на ряд проблем, которые *ограничивают* развитие аудиторской деятельности. К их числу относятся: сосредоточенность саморегулируемой организации на решении вопросов текущего характера, не являющихся общественно значимыми для рынка аудиторских услуг; недостаточность и нерациональность использования денежных средств саморегулируемой организации аудиторов, что препятствует ведению полноценной методической, научно-исследовательской деятельности, оказанию помощи членам саморегулируемой организации, в частности, субъектам малого и среднего бизнеса, в том числе аудиторам — индивидуальным предпринимателям, и т.д.

Вместе с тем саморегулируемая организация аудиторов должна оставаться основным институтом аудиторской профессии, в этой связи предполагаются *существенные изменения* в направлении деятельности таких организаций, в частности:

— осуществление консультационно-методической помощи членам саморегулируемой организации аудиторов, проведение исследовательской, просветительской, разъяснительной и информационной работы;

аудиторов» (зарегистрирован в Минюсте России 19.01.2022 № 66935) // URL: <http://pravo.gov.ru>, 20.01.2022.

⁷ Документ опубликован не был.

— активное взаимодействие с пользователями аудиторских услуг, их объединениями, что призвано способствовать увеличению спроса на аудиторские услуги, в том числе сопутствующие аудиту услуги;

— совершенствование системы корпоративного управления;

— осуществление мер, направленных на привлечение молодого поколения в профессию, сотрудничество с образовательными организациями;

— увеличение финансовых показателей деятельности, в том числе за счет принятия новых членов;

— расширение форм взаимодействия с уполномоченными органами и субъектами⁸.

Для текущего периода саморегулирования аудита характерно наличие на рынке единственной саморегулируемой организации аудиторов — Ассоциации «Содружество», что может в некоторой степени позитивно повлиять на преодоление негативных тенденций, которые прослеживаются на рынке аудиторских услуг, в частности, укрупненному объединению аудиторов несколько проще сосредоточиться на решении общественно значимых вопросов, на организации и проведении методической, научно-исследовательской работы.

Тем не менее создание объединения, занимающего доминирующее положение на рынке, может повлечь и негативные последствия, связанные со злоупотреблением доминирующим положением, поскольку функционирование любого рынка, в том числе и рынка аудиторских услуг, а также регулирование на таком рынке со стороны профессионального сообщества должны осуществляться с учетом антимонопольного законодательства⁹.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Гузнов А. Г., Рождественская Т. Э., Ситник А. А. Страховой надзор в Российской Федерации : учебное пособие для магистратуры. — М. : Норма ; Инфра-М, 2018. — 160 с.
2. Правовое регулирование аудиторской деятельности : учебное пособие для магистратуры / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Л. Л. Арзуманова. — 2-е изд. — М. : Норма ; Инфра-М, 2024. — 144 с.
3. Правовое регулирование финансового контроля. Виды, формы и методы финансового контроля и надзора : учебник для магистратуры / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — 2-е изд., доп. — М. : Норма ; Инфра-М, 2022. — 208 с.

⁸ Более подробно см.: Концепция развития аудиторской деятельности в Российской Федерации до 2024 года. Разд. IV : Приоритетные направления развития аудиторской деятельности.

⁹ См.: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. I). Ст. 3434.





**Анна Владимировна
САВИНА,**

доцент кафедры
гражданского права
Института права
и национальной
безопасности
Тамбовского
государственного
университета
имени Г. Р. Державина,
кандидат юридических
наук, доцент
anna.savina56@mail.ru
392008, Россия, г. Тамбов,
ул. Советская, д. 181Б

Финансово-правовые аспекты антикризисного управления в России

Аннотация. Кризисные явления способны существенным образом затрагивать экономические процессы в любом государстве мира. Выход из кризисной ситуации так или иначе связан с изменением подходов к правовому регулированию, и в частности финансовых отношений. В каких-то областях общественных отношений происходит ослабление правового регулирования, увеличивается сфера свободы действий экономических субъектов, в других же, наоборот, усиливаются меры ограничительного воздействия. Настоящая статья посвящена актуальным проблемам антикризисного управления в России. Уделяется внимание современному законодательству, положения которого смягчают правовое воздействие на субъектов экономической деятельности, расширяют пределы проявления свободы, устанавливают механизмы финансовой поддержки граждан, организаций, индивидуальных предпринимателей. В работе оценивается роль ограничительных и дозволительных правовых подходов как меры управления экономическими отношениями.

По результатам проведенного исследования сформулированы основные аспекты современного антикризисного управления в различных сферах жизнедеятельности.

Ключевые слова: финансовая деятельность, пределы правового регулирования, доверие, антикризисное управление, денежно-кредитная политика, ограничения, дозволения, экспериментальный правовой режим.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.060-066

Anna V. SAVINA,

Associate Professor of the Department of Civil Law
at the Institute of Law and National Security
of the Tambov State University named after G. R. Derzhavin
anna.savina56@mail.ru
181B, ul. Sovetskaya, Tambov, Russia, 392008

Financial and legal aspects of crisis management in Russia

Abstract. Crisis phenomena can significantly affect economic processes in any state of the world. The way out of the crisis situation, one way or another, is connected with a change in approaches to legal regulation, in particular, financial relations. In some areas of public relations, there is a weakening of legal regulation, the scope of freedom of action of economic entities is increasing, in others, on the contrary, restrictive measures are

increasing. This article is devoted to the current problems of crisis management in Russia. Attention is paid to modern legislation, the provisions of which mitigate the legal impact on economic entities, expand the limits of freedom, establish mechanisms for financial support of citizens, organizations, individual entrepreneurs. The paper evaluates the role of restrictive and permissive legal approaches as a measure of economic relations management.

Based on the results of the study, the main aspects of modern anti-crisis management in various spheres of life are formulated.

Keywords: *financial activity, limits of legal regulation, trust, crisis management, monetary policy, restrictions, permits, experimental legal regime.*

Экономика — постоянно эволюционирующая система, которой, помимо развития, свойственны кризисы с их постоянно меняющимся характером и содержанием. Для каждого времени и каждой страны характерна своя финансово-правовая политика, направленная на недопущение или устранение таких кризисов. Более всего кризисам подвержены экономические отношения, которым свойственны как собственные кризисы, так и последствия от кризисов в других сферах жизнедеятельности. Так, например, ситуация с коронавирусной инфекцией COVID-19 спровоцировала глобальный эпидемиологический кризис, что, в свою очередь, отразилось на экономической и правовой политике каждого государства, которого коснулась пандемия. Представляется, что нейтрализация негативных экономических последствий пандемии займет годы.

Хотелось бы отметить, что кризис — понятие неоднозначное, во многом носит рукотворный характер. Подтверждением этому служат западные санкции в отношении России, которые, преследуя цель нанести ущерб российской экономике, наносят ущерб и собственной бизнес-инфраструктуре. Как справедливо отметил Президент РФ в Послании Федеральному Собранию РФ, «инициаторы санкций наказывают сами себя: спровоцировали в собственных странах рост цен, потерю рабочих мест, закрытие предприятий, энергетический кризис...»¹.

Наряду с этим, немаловажную роль, способствующую развитию кризисов в мире, играют глобализация и Интернет. Интересны тезисы Йона-Арильда Йоханнесена в его работе «Инновации приводят к экономическим кризисам». Автор анализирует такие глобальные кризисы Европы, как голландский биржевой пузырь тюльпанов 1637 г., биржевой пузырь Миссисипи во Франции XXVIII в., кризисные последствия создания первой компании с ограниченной ответственностью и первой в мире фондовой биржи².

Экономический кризис сказывается на всех сферах общественных отношений. Не менее серьезные проблемы для экономики европейских стран и России создают кризисы, связанные либо с недостатком рабочей силы, либо с ростом

¹ Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2023. № 39. 22 февр.

² Йоханнесен Й.-А. Инновации приводят к экономическим кризисам. 2017. XI // URL: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-41793-6> (дата обращения: 04.03.2023).



безработицы. Например, Испанская ассоциация свободной экономики способствовала диалогу в рамках XVI встречи по прикладной экономике, которая состоялась в Гранаде в июне 2013 г. Ее цель заключалась в том, чтобы определить важные показатели влияния экономического кризиса на качество жизни. В рамках данной встречи особое внимание уделялось рынку труда и влиянию кризиса на безработицу в Испании. При этом интересны подходы к анализу ситуации для формирования антикризисных мер: во всех проектах в центре анализа находятся люди, в то же время экспертами используются контрастирующие количественные методы и различные социальные показатели, чтобы предоставить статистические данные для понимания масштабного воздействия экономического кризиса в Европе в целом.

Следует уделить важное значение туристическому кризису в Европе, который также имеет прямое воздействие на усугубление экономического кризиса. Так, мировая политическая неопределенность способствует туристической неопределенности, замедлению приобретения путевок, билетов и т.д. Серьезные финансовые потери коснулись авиакомпаний в связи с запрещением или ограничением использования воздушного пространства рядом государств.

Как представляется, туристические кризисы цикличны. Например, серьезное сокращение туристического спроса наблюдалось в периоды глобального финансового кризиса 2008 г. В статистических данных Euromonitor International сообщается, что, хотя Италия является одним из самых популярных туристических направлений в мире, к середине марта 2008 г. в этой стране закрылись 80 % отелей. Были отменены бронирования примерно на 260 млн долл. США³.

Важно отметить, что глубокие и широко распространенные последствия любого финансового кризиса требуют незамедлительного государственного вмешательства, корректировки ситуации, формирования системы поддерживающих мер. Все это так или иначе связано с финансовой деятельностью государства, которая непрерывно преобразуется. Помимо кризисов, существует ряд других факторов, влияющих на этот процесс. Так, стремительное развитие современных общественных отношений, глобализационные процессы и цифровизация ослабили многие барьеры, которые использовались для защиты государственных структур. В связи с непрерывными инновационными преобразованиями население получает больше доступа к информации и становится требовательней в своих ожиданиях. Вопросы разграничения публичных и частных интересов, системы их балансов и противовесов приобретают новые грани и ставят перед правительствами задачи по выстраиванию социальных коммуникаций с обществом на цифровых платформах.

Все это влечет неопределенность в развитии и внедрении новейших технологий и требует эффективного правового регулирования в различных сферах общественных отношений, включая сферу финансов.

Панорамный взгляд на историю правового регулирования финансовых отношений позволяет увидеть множество недостатков в государственном управлении. В частности, уместно отметить, что на Руси на протяжении нескольких веков

³ См. подробнее: *Uzuner G., Ghosh S. Do pandemics have an asymmetric effect on tourism in Italy? // Qual Quant 55. 2021. P. 1561.*

действовал неопределенный и необоснованный порядок взимания с населения различных платежей конфискационного характера, устанавливались нецелесообразные сборы и нередко были случаи проявления произвола власти, что в итоге приводило к народным волнениям и неприятию подобных механизмов воздействия на общественные отношения.

Отсутствие меры в правовых нормах обязывающего, запрещающего и дозвоительного характера является показателем несформированности права и влечет подрыв доверия общества к государству. Представляется, что государство с низким уровнем доверия общества к власти больше других подвержено кризисам (в частности, политического характера).

Специфика механизмов формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств государства и муниципальных образований напрямую зависит от экономических процессов, происходящих в мире. Кризисные явления и борьба с ними предопределяют эту специфику. Современное государство, стоящее на пороге технологичных преобразований, должно стремительно реагировать на такие явления, адаптироваться и создавать новые блоки правовых норм, защищающих общественные, и в частности финансовые, интересы страны.

Более интенсивное и инновационное использование веб-технологий может помочь государственным администрациям модернизировать свои структуры и функции, чтобы улучшить общую результативность, начиная с укрепления процессов электронного управления до большей прозрачности, ответственности и вовлеченности в отношения между правительством и его гражданами. Это, в свою очередь, предопределяет изменение пределов полномочий публичной власти, в том числе осуществляющей финансовую деятельность. Вместе с тем усматривается расширение пределов доступа граждан к участию в управлении финансами страны. Так, в статье 28 Бюджетного кодекса РФ с 2021 г. закреплён принцип участия граждан в бюджетном процессе.

Стремительные темпы развития как рыночной, так и цифровой экономики вынуждают правящие структуры переходить к маневренному управлению, что, в свою очередь, порождает необходимость для регулирующих органов находить пути постоянной адаптации к новой, быстро меняющейся среде за счет внутренней перестройки, которая позволит лучше понимать предмет своего регулирования. Все это указывает на активное смещение пределов правового регулирования, адаптацию в процессе, что влечет принятие нормативных правовых актов, регулирующих отношения экспериментального типа.

Например, Федеральный закон «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»⁴ закрепляет допустимость установления таких режимов по направлениям разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций, включая предоставление государственных и муниципальных услуг и осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, осуществление иных полномочий и функций государственными органами и органами местного самоуправления.

⁴ СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5017.



Закон закрепляет понятие специального правового регулирования, что подразумевает установление иных нормативных требований для участников экспериментального правового режима. В этом видится особый механизм правового регулирования, где содержание публично-правовых норм становится более гибким, альтернативным. Подобные особенности преобразуемого законодательства актуализируют необходимость изучения пределов в публичной (в частности, в финансовой) сфере, анализа их влияния на развитие общественных отношений нового инновационного типа. Думается, подобный подход также позволит более маневренно действовать в случаях непредвиденных кризисных ситуаций, требующих более быстрого реагирования со стороны органов государственной власти.

В России одним из документов антикризисного финансового регулирования являются Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2021 год и период 2022 и 2023 годов (утв. Банком России)⁵. В документе приводятся основные принципы денежно-кредитной политики, к которым относятся: установление постоянно действующей публичной количественной цели по инфляции; применение ключевой ставки и коммуникации как инструментов денежно-кредитной политики; принятие решений по денежно-кредитной политике на основе макроэкономического прогноза; информационная открытость.

Например, существенное значение имеет макроэкономический прогноз, поскольку решения по денежно-кредитной политике влияют на динамику цен не сразу, а со временем, через длинную цепочку взаимосвязей — трансмиссионный механизм денежно-кредитной политики. Это обусловлено влиянием изменения ключевой ставки Банка России на рыночные процентные ставки по кредитам, интервал изменения которых варьируется от двух месяцев до трех кварталов. Здесь можно отметить, что любые группы социально-значимых отношений, особенно экономических, представляют собой живой организм, которому требуется адаптация под новые условия.

Так, новые условия для многих юридических лиц и граждан России возникли в связи с введением в отношении них политических, экономических и иных санкций. Многие лишились работы из-за закрытия бизнеса иностранными компаниями в России. В связи с рядом причин был принят Указ Президента РФ от 16.03.2022 № 121 «О мерах по обеспечению социально-экономической стабильности и защиты населения в Российской Федерации»⁶. В Указе закреплены положения, обязывающие должностных лиц субъектов РФ принять, с учетом географических особенностей, соответствующие меры по обеспечению социально-экономической стабильности. К таким мерам относятся адресная поддержка различных категорий граждан РФ, оказавшихся в тяжелой жизненной ситуации, сохранение доступности социальных услуг, бесперебойное функционирование различных инфраструктур (транспортной, социальной и иных), меры по устранению повышенного спроса на отдельные виды товаров, работ или услуг. Наряду с перечисленными, предложена мера оказания поддержки посредством предоставления денежных средств, льгот, преференций организациям, индивидуальным предпринимателям, самозанятым гражданам. В Указе обращено

⁵ СПС «КонсультантПлюс».

⁶ СЗ РФ. 2022. № 12. Ст. 1807.

внимание на дополнительные меры поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

Обращает на себя внимание такой нормативный правовой акт, как постановление Правительства РФ от 12.03.2022 № 353 (ред. от 06.04.2023) «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2022 и 2023 годах». В данном акте устанавливается продление на 12 месяцев отдельных видов срочных разрешений, сроки действия которых истекают в период со дня вступления в силу указанного постановления. К таким разрешениям относятся, например, лицензии на телевизионное и радиовещание, сертификаты соответствия аэродромов, договоры пользования водными объектами и т.п.

В качестве еще одного нормативного правового акта, связанного с устранением последствий кризисов и недопущением новых, выступает постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (ред. от 10.03.2023) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»⁷, в котором устанавливается мораторий на проведение плановых контрольных (надзорных) мероприятий, плановых проверок при осуществлении видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, за исключением установленных случаев. Тем не менее государство допускает осуществление мероприятий в форме профилактического визита.

Думается, что подобные подходы государственного управления в определенной мере расширяют диапазон свободы участников экономических отношений. Можно предположить, что введение моратория на проведение государственного контроля (надзора), муниципального контроля служит демонстрацией проявления доверия государства к обществу в качестве элемента выстраивания доверительного механизма взаимодействия с ним.

Вместе с тем, наряду с отмеченными тезисами, особую ценность представляет политика информационной открытости как мера профилактики внутригосударственных, политических кризисов. Информационная открытость в денежно-кредитной сфере направлена на повышение понимания обществом и его доверия к проводимой денежно-кредитной политике, формирование предсказуемой экономической среды для всех участников экономических отношений.

Целесообразно отметить, что именно предсказуемая экономическая среда является опорной точкой для всестороннего устранения последствий любого кризиса. Любое государство должно использовать все имеющиеся инструменты, регулярно совершенствуя их применение с учетом особенностей регулируемых общественных отношений.

В первую очередь это меры бюджетной и структурной политики Правительства РФ, а также институциональные преобразования. Только они в случае эффективной реализации могут напрямую увеличить потенциальные темпы экономического роста и предотвратить негативные последствия демографических, туристических, экономических и иных кризисов.

В заключение хотелось бы отметить, что управление кризисными ситуациями в государстве во многом зависит от способов правового регулирования, оказывающих воздействие на общественные, в частности экономические, отношения.

⁷ СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.



Для формирования благоприятной среды требуется установление диапазона свободы действий субъектов экономической деятельности. Сложившаяся практика принятия новых нормативных правовых актов наглядно демонстрирует это. Так, принимаемые государственные программы служат хорошим мотивировочным подспорьем для поддержки бизнеса в России, устранения последствий кризисных явлений. Ослабление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля также демонстрирует диспозитивный подход в правовом регулировании экономических процессов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Йоханнесен Й.-А.* Инновации приводят к экономическим кризисам. 2017. XI // URL: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-41793-6> (дата обращения: 04.03.2023).
2. *Uzuner G., Ghosh S.* Do pandemics have an asymmetric effect on tourism in Italy? // *Qual Quant* 55. — 2021. — P. 1561—1579.

Бюджетное право и процесс

Управление государственным долгом как один из правовых инструментов реализации экономического суверенитета

Аннотация. В связи с введением международных санкций против России возникают проблемы по погашению внешних долговых обязательств Российской Федерации, что позволяет на международном уровне осуществить фиксацию суверенного дефолта России.

Делаются следующие выводы: а) размеры государственного внутреннего и внешнего долга не позволяют утверждать о невозможности для государства обслуживать собственные обязательства; б) фиксация суверенного дефолта РФ является достаточно политизированной, поскольку имелись технические обстоятельства, не позволяющие выполнить выплату по обязательствам в установленные сроки и в соответствующей валюте.

Научная значимость исследования данной темы заключается в развитии теоретических положений, связанных с управлением государственным долгом, а также в соотношении его наличия с угрозой экономической безопасности и суверенитета государства.

Ключевые слова: бюджет, государственный долг, экономический суверенитет, суверенный дефолт, финансовое право.



**Юлия Константиновна
ЦАРЕГРАДСКАЯ,**

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

ukmsal@mail.ru

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

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.067-076

Iulia K. TSAREGRADSKAYA,

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

Dr. Sci. (Law), Associate Professor

ukmsal@mail.ru

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

Public debt management as one of the legal instruments for the implementation of economic sovereignty

Abstract. In connection with the difficult economic situation associated with the introduction of international sanctions against the Russian Federation, problems arise in repaying the external debt obligations of the Russian Federation, which makes it possible to fix the sovereign default of Russia at the international level.

It is concluded that: a) the size of the state internal and external debt does not allow drawing conclusions about the impossibility of the state to service its own obligations, b) fixing the sovereign default of the Russian Federation

© Цареградская Ю. К., 2023

is quite politicized, since there were technical circumstances that did not allow the payment of obligations on time and in the relevant currency. The scientific significance of the study of this topic lies in the development of theoretical provisions related to the management of public debt, as well as the correlation of its presence with the threat to economic security and sovereignty of the state.

Keywords: *budget, state debt, economic sovereignty, sovereign default, financial right.*

Государственный долг для любого государства является многогранным экономико-правовым явлением, поскольку, с одной стороны, он негативно влияет на экономическую ситуацию и бюджетную политику, вынуждая государство выделять денежные средства на погашение собственных долговых обязательств, а с другой — наличие задолженности стимулирует национальную экономику для дополнительного получения денежных средств в целях улучшения финансовой ситуации, увеличения доходов бюджета.

В связи с этими обстоятельствами управление государственным долгом является актуальным как в условиях стабильного функционирования экономики, так и в условиях дефицита бюджета, поскольку в этом случае основным источником его финансирования являются преимущественно заемные средства. Источниками погашения дефицита бюджета служат как внутренние займы государства, так и внешние. Следует иметь в виду, что независимо от вида государственного долга (внутреннего или внешнего) необходимо учитывать обстоятельства, влияющие на экономический суверенитет государства.

В научной литературе относительно суверенитета государства в финансовой плоскости присутствуют различные точки зрения. Используется ряд терминов: «экономический суверенитет», «фискальный суверенитет», «налоговый суверенитет», «финансовый суверенитет», «таможенный суверенитет», «валютный суверенитет», «торговый суверенитет» и т.д., которые наполняются соответствующим содержанием с учетом различных сфер экономической деятельности государства¹.

Кроме доктринального обсуждения проблем суверенитета, имеются подходы, выработанные материалами судебной практики. В частности, правовые позиции Конституционного Суда РФ указывают на наличие таких сфер реализации

¹ См.: *Остроухов Б. А.* Международно-правовые проблемы фискального суверенитета государства // *Юридический мир*. 2009. № 3 ; *Овчинников С. Н.* Таможенный суверенитет: верховенство государственной власти // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2011. № 3. С. 6—9 ; *Лисицын А. Ю.* Валютно-правовой режим в Российской Федерации // *Реформы и право*. 2010. № 1. С. 3—12 ; *Избулатов Х. Х.* Экономический суверенитет России в условиях нового геополитического порядка: юридические формы реализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2007 ; *Догодаило Е. Ю.* Экономический суверенитет Российской Федерации: анализ основных правовых форм реализации на современном этапе // *Вестник Тувинского государственного университета. Социальные и гуманитарные науки*. 2018. № 1. С. 177—184.

национального суверенитета в экономических отношениях, как экономический суверенитет², фискальный суверенитет³, налоговый суверенитет⁴.

Несмотря на терминологическое многообразие, речь идет о влиянии состояния экономической политики на независимость государства и его место в международных отношениях.

Кроме того, термин «экономический суверенитет» нашел закрепление и определение в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года как «объективно существующая независимость государства в проведении внутренней и внешней экономической политики с учетом международных обязательств»⁵. В этом же документе закрепляется и понятие экономической безопасности как определенное состояние защищенности экономики от различных угроз внешнего и внутреннего характера, обеспечивающее экономический суверенитет государства.

Анализ данного документа показывает, что в качестве угроз экономической безопасности отмечены в том числе: несбалансированность бюджетной системы, а также неэффективное государственное управление. Кроме того, среди показателей состояния экономической безопасности присутствуют оба вида государственного долга (внутренний и внешний)⁶. В качестве основных задач по реализации устойчивого развития финансовой системы указано совершенствование управления долговыми обязательствами⁷.

Таким образом, решение проблем функционирования национального долга и управления им не только обеспечивает экономическую безопасность государства, но и способствует сохранению его экономического суверенитета.

Чтобы определить степень угрозы экономической безопасности и суверенитету при наличии долговых обязательств государства, необходимо проанализировать состояние внутреннего и внешнего долга РФ, а также используемые методы управления им.

Обращаясь к статистическим данным Минфина России, связанным с объемом государственного долга и его отношением к внутреннему валовому продукту

² См.: постановление Конституционного Суда РФ от 20.07.2011 № 20-П ; определения Конституционного Суда РФ от 08.06.2000 № 118-О ; от 08.06.2000 № 165-О ; от 19.05.2009 № 596-О-О ; от 19.01.2010 № 87-О-О ; от 12.05.2011 № 737-О-О ; от 05.07.2011 № 924-О-О ; от 02.11.2011 № 1447-О-О ; от 17.11.2011 № 1621-О-О.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 07.12.2010 № 1572-О-О.

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 19.05.2009 № 757-О-О ; постановление Конституционного Суда РФ от 25.06.2015 № 16-П.

⁵ Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

⁶ См.: Цареградская Ю. К. Правовое регулирование долговой политики России в контексте финансовой безопасности государства в бюджетной сфере // Безопасность в бюджетно-налоговой, таможенной и иных сферах финансовой деятельности: экономические и правовые проблемы : сборник научных трудов. Саратов, 31 октября 2017 г. Саратов, 2019. С. 350—354.

⁷ Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года».



(ВВП) за последние годы и планируемый период, мы увидим, что показатели не являются критическими (см. табл. 1—3).

Таблица 1

Государственный долг Российской Федерации в соответствии с направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 гг., % к ВВП

2021	2022	2023	2024 ⁸
16,0	16,0	16,9	17,3

Таблица 2

Внутренний государственный долг Российской Федерации в соответствии с направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 г. и на плановый период 2024 и 2025 гг., % к ВВП

2021	2022	2023	2024 ⁹
78,8	80,7	81,6	82,4

Таблица 3

Внешний государственный долг Российской Федерации в соответствии с направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 г. и на плановый период 2024 и 2025 гг., % к ВВП

2021	2022	2023	2024 ¹⁰
21,2	19,3	18,4	17,6

Анализируемые показатели указывают на низкий уровень угрозы экономической безопасности государства в целом. Не очень благоприятная ситуация складывается только с одним показателем — уровнем долговой нагрузки, связанным с внутренним долгом, который в ближайшей перспективе будет увеличиваться.

⁸ См.: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов // URL: <https://docs.yandex.ru/docs/view?tm=1676045> (дата обращения 11.02.2023); Цареградская Ю. К. Управление публичным долгом в условиях глобальной нестабильности // Государство и рынок: механизмы и институты евразийской интеграции в условиях усиления глобальной нестабильности / под ред. С. А. Дятлова, Д. Ю. Миропольского, Т. А. Селищевой: монография. СПб., 2021. С. 617—618.

⁹ См.: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов; Цареградская Ю. К. Управление публичным долгом в условиях глобальной нестабильности. С. 617—618.

¹⁰ См.: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов.

Учитывая, что экономические отношения динамичны, соответственно, и уровень долговой нагрузки подвергается изменениям, о чем свидетельствуют вышеприведенные данные. Следовательно, в государстве законодательно должен быть предусмотрен определенный механизм, связанный с управлением государственным долгом.

Национальное бюджетное законодательство предусматривает ряд методов, связанных с управлением государственным долгом¹¹. Наиболее используемыми в последние годы являются меры, которые напрямую не называются в теории финансового права методами управления. Возможно некоторые специалисты могут рассматривать их в качестве мер, связанных с обслуживанием долга¹². К таким мерам представляется целесообразным отнести следующие:

- установление верхнего предела долга;
- оценку долговой устойчивости;
- внешний контроль федеральных органов власти за деятельностью региональных органов власти по вопросам государственного долга¹³.

В настоящем исследовании ограничимся анализом только установления верхнего предела государственного долга, чтобы продемонстрировать возможность угрозы экономической безопасности и суверенитету государства, поскольку каждая мера требует самостоятельного анализа.

Установление верхнего предела долга происходит достаточно давно, причем как в зарубежной практике регулирования долговых обязательств государства, так и в отечественной практике долговых отношений. Верхний предел государственного долга устанавливается ежегодно соответствующим федеральным законом, регулирующим бюджет государства. В частности, на начало 2022 г. был закреплен верхний предел внутреннего долга Российской Федерации в размере 18 315 272 293,1 тыс. рублей, на январь 2023 г. — 20 814 969 670,1 тыс. рублей, на январь 2024 г. — 20 696 967 387,2 тыс. рублей¹⁴ (см. рис. 1).

Данные рис. 1 указывают на то, что в последние годы в Российской Федерации наблюдается большой объем внутреннего долга РФ, стремящийся к превышению установленного верхнего предела для него. Данный рисунок отражает ситуацию, связанную с исполнением бюджета на текущий финансовый год. Видимо, подобная тенденция будет продолжаться, поскольку сказываются последствия пандемии, а также введение санкций со стороны западных стран.

¹¹ См.: Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. М., 2020. С. 394—398 ; Актуальные проблемы финансового права : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. М., 2016. С. 74—76.

¹² Покачалова Е. В. Становление и развитие публичного долга и его форм (финансово-правовые аспекты). Саратов, 2007. С. 313.

¹³ Данная мера была предусмотрена в БК РФ и реализовывалась до ноября 2022 г.

¹⁴ См.: Федеральный закон от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. I). Ст. 8030 ; Федеральный закон от 06.12.2021 № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» // СЗ РФ. 2021. № 50 (ч. I). Ст. 8397 ; Федеральный закон от 05.12.2022 № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» // СЗ РФ. 2022. № 50 (ч. I—III). Ст. 8760.



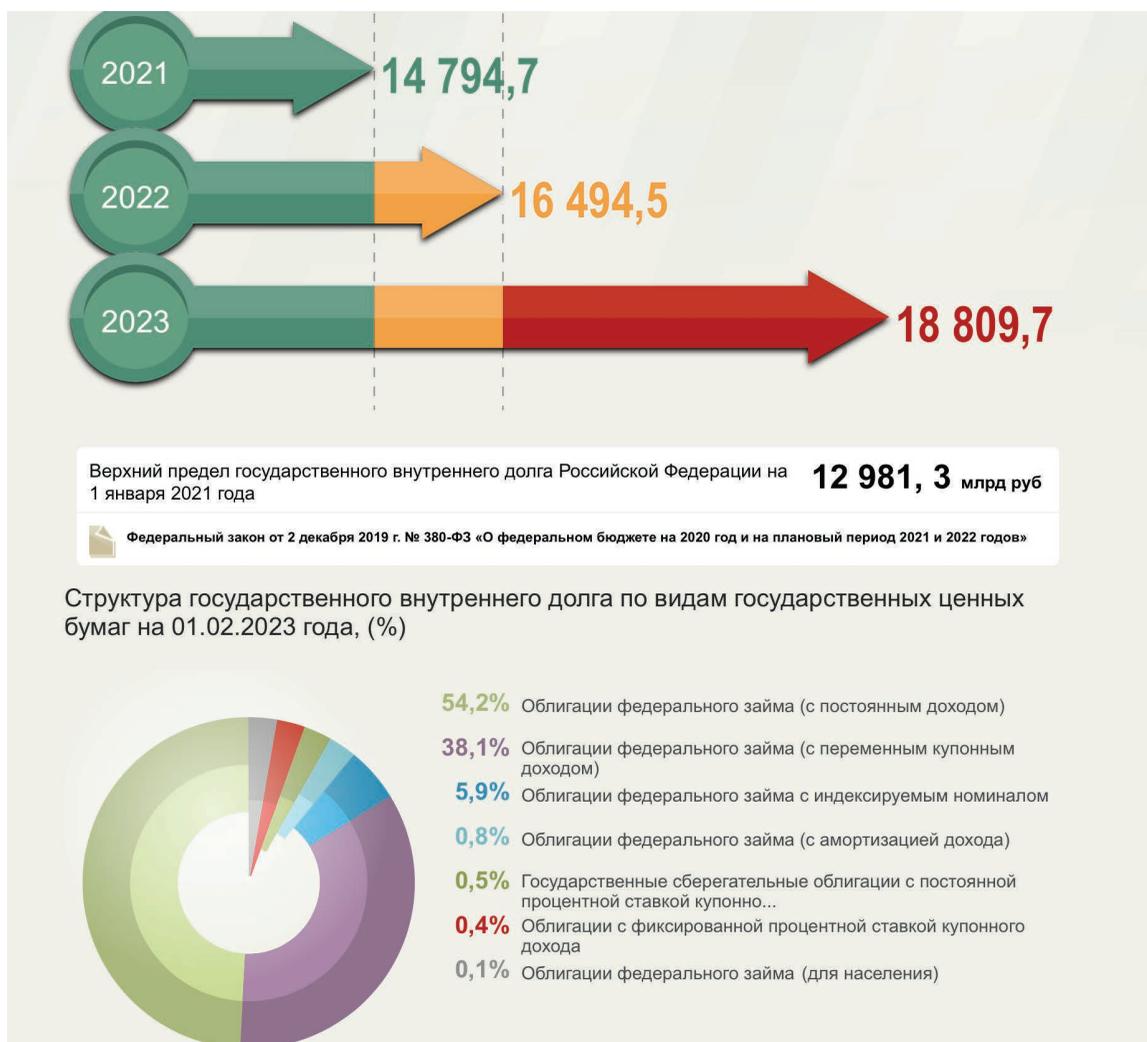


Рис. 1. Размер и структура внутреннего государственного долга¹⁴

К сожалению, наблюдается тенденция к использованию самого простого способа регулирования данной проблемы — путем увеличения верхнего предела, что не способствует разрешению проблемы, а просто формально ее нивелирует. Данная мера является наименее эффективной из существующих в теории и практике долговых отношений. Подобная тенденция наблюдается и в ряде зарубежных государств, в частности в США¹⁶.

¹⁴ Государственный долг Российской Федерации // URL: <https://www.budget.gov.ru/бюджет/государственный-долг> (дата обращения 21.04.2023)

¹⁶ Цареградская Ю. К. Государственный долг России в системе финансового права: особенности правового регулирования. М. : Проспект, 2016. С.45—46.

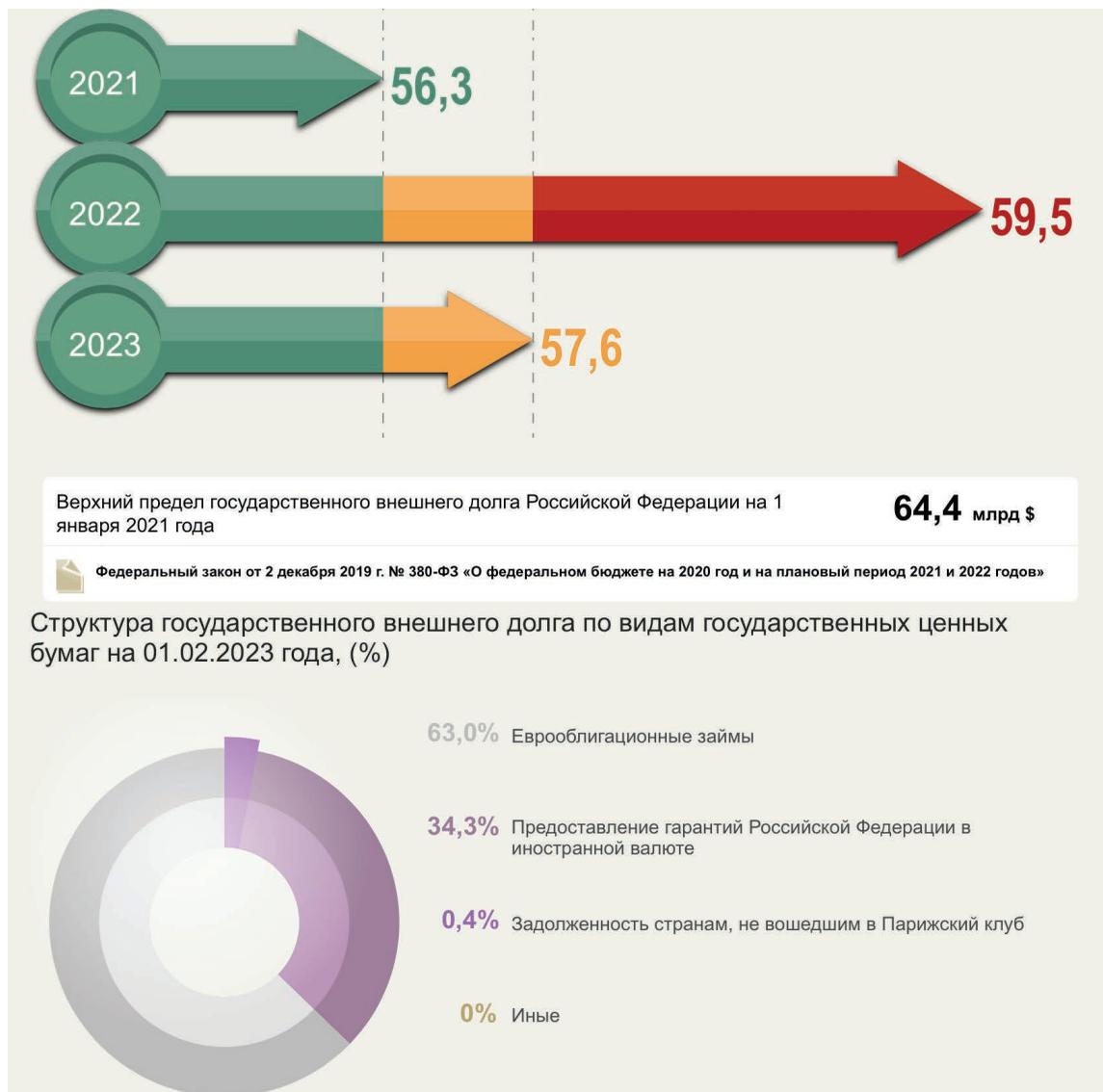


Рис. 2. Размер и структура внешнего государственного долга¹⁷

Обратившись к установленному верхнему пределу внешнего долга РФ, увидим следующие показатели, закрепленные законодательно: в 2022 г. — 72,0 млрд долларов, в 2023 г. — 70,7 млрд долларов, на 2024 г. — 66,6 млрд долларов¹⁸.

¹⁷ URL: <https://www.budget.gov.ru/бюджет/государственный-долг> (дата обращения 21.04.2023).

¹⁸ См.: Федеральные законы «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» ; «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023



Анализируя рис. 2, увидим, что ситуация с внешним долгом РФ в последние годы является относительно стабильной и не свидетельствует о его росте, поскольку пороговые значения намного превышают его реальный размер в последние несколько лет. Однако в 2022 г. возникает спорная ситуация в международных экономических отношениях, связанная с фиксацией суверенного дефолта РФ, хотя никаких экономических предпосылок к этому не было.

Если анализировать сложившуюся ситуацию, то видно, что в структуре государственного внешнего долга большую часть составляют еврооблигационные займы — 63 % (см. рис. 2), соответственно, по этим обязательствам Россия должна была осуществлять выплаты в иностранной валюте.

В 2022 г. в условиях введения экономических санкций в отношении Российской Федерации возникли сложности с расчетами в иностранной валюте по данным долговым обязательствам¹⁹, поскольку международная расчетно-клиринговая система Euroclear заблокировала перечисленные средства РФ, предназначенные иностранным кредиторам. Подобная ситуация и послужила основанием фиксации международным сообществом суверенного дефолта РФ. Однако, по мнению Минфина России, кредиторы не получили выплаты в силу действия (или бездействия) третьих лиц, а, поскольку подобное обстоятельство не предусмотрено в эмиссионной документации как событие дефолта, следовательно, иностранные инвесторы должны обращаться с претензиями в соответствующие иностранные или международные инстанции²⁰, хотя имеются не очень позитивные примеры по их разрешению²¹.

Понятно, что Российская Федерация как сторона долговых отношений обязана выполнять свои обязательства даже в неблагоприятных политических и экономических условиях, поскольку государственный долг базируется на ряде принципов и условий, среди которых важное значение имеет возвратность²². В связи с этим был предусмотрен временный порядок исполнения по долговым обязательствам РФ в иностранной валюте, который позволяет осуществить выплаты кредиторам в рублях²³.

и 2024 годов» ; «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

¹⁹ См.: *Артемов Н. М., Ситник А. А.* Противодействие антироссийским санкциям в платежной и валютной сферах // *Актуальные проблемы российского права.* 2022. Т. 17. № 6 (139). С. 48—62.

²⁰ Что значат сообщения о дефолте России по внешнему долгу // URL: <https://www.rbc.ru/economics/27/06/2022/62b99cda9a794728c2056cf9?ysclid=l7svz7szbk755483170> (дата обращения: 08.09.2022).

²¹ См.: *Цареградская Ю. К.* Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. С. 247—248.

²² См.: *Цареградская Ю. К.* Государственный долг России в системе финансового права: монография. М. : Инфра-М, 2019. С. 115—137 ; *Она же.* Принципы государственного долга: теоретико-правовые подходы // *Юридическое образование и наука.* 2015. № 4. С. 35—39.

²³ Указ Президента РФ от 22.06.2022 № 394 «О временном порядке исполнения перед резидентами и иностранными кредиторами государственных долговых обязательств

В связи с этим Российская Федерация постаралась осуществить возможные меры для погашения выплат по собственным долговым обязательствам, хотя это и не устраивало противоположную сторону отношений. Результатом данной спорной ситуации стала фиксация технического дефолта Российской Федерации в связи с невозможностью выплат по долговым обязательствам²⁴.

Возникшая коллизия подтверждает гипотезу Ж. Сапира, часто указывавшего на то, что международные договоры ограничивают суверенитет государств, осложняя принципы и порядок применения, поскольку обязательства, взятые на себя каждой из сторон, должны выполняться²⁵.

Таким образом, подводя итоги анализу вопросов, связанных с управлением государственным долгом в условиях реализации экономического суверенитета и безопасности государства, отметим следующее:

— наличие объема государственного долга свидетельствует о необходимости выполнения собственных долговых обязательств;

— высокий размер государственного внешнего долга может составлять угрозу экономической безопасности и суверенитету государства, однако объем внешнего долга Российской Федерации в настоящее время не является критичным и не представляет реальную финансовую угрозу;

— установление верхнего предела государственного долга является фактором, сдерживающим его рост, но не эффективно без использования иных методов управления долгом, поскольку этот предел может быть законодательно изменен в зависимости от реальной экономической ситуации²⁶;

— фиксация технического дефолта Российской Федерации не свидетельствует об экономических факторах, связанных с нежеланием осуществить выплаты кредиторам по обязательствам, это является больше политической мерой воздействия на государство с определенным экономическим эффектом, создающим возможность угрозы экономическому суверенитету государства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы финансового права : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М., 2016. — 208 с.
2. *Артемов Н. М., Ситник А. А.* Противодействие антироссийским санкциям в платежной и валютной сферах // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 6 (139). — С. 48—62.

Российской Федерации, выраженных в государственных ценных бумагах, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте» // СЗ РФ. 2022. № 26. Ст. 4461.

²⁴ См. подробнее: Цареградская Ю. К. Суверенный дефолт: теория и практика правоприменения // Финансовое право. 2022. № 11. С. 11—14.

²⁵ Сапир Ж. Основы экономического суверенитета и вопрос о формах его реализации // Проблемы прогнозирования. 2020. № 2. С. 5—6.

²⁶ Чувахина Л. Г. Вторая волна кризиса: миф или реальность // Финансовый журнал. 2011. № 4. С. 23.



3. *Догадайло Е. Ю.* Экономический суверенитет Российской Федерации: анализ основных правовых форм реализации на современном этапе // Вестник Тувинского государственного университета. — Социальные и гуманитарные науки. — 2018. — № 1. — С. 177—184.
4. *Избулатов Х. Х.* Экономический суверенитет России в условиях нового геополитического порядка: юридические формы реализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д, 2007. — 27 с.
5. *Лисицын А. Ю.* Валютно-правовой режим в Российской Федерации // Реформы и право. — 2010. — № 1. — С. 3—12.
6. *Овчинников С. Н.* Таможенный суверенитет: верховенство государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. — 2011. — № 3. — С. 6—9.
7. *Остроухов Б. А.* Международно-правовые проблемы фискального суверенитета государства // Юридический мир. — 2009. — № 3. — С. 27—32.
8. *Покачалова Е. В.* Становление и развитие публичного долга и его форм (финансово-правовые аспекты) : монография. — Саратов, 2007. — 426 с.
9. *Салир Ж.* Основы экономического суверенитета и вопрос о формах его реализации // Проблемы прогнозирования. — 2020. — № 2. — С. 3—12.
10. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — М., 2020. — 624 с.
11. *Цареградская Ю. К.* Государственный долг России в системе финансового права: монография. — М. : Инфра-М, 2019. — 166 с.
12. *Цареградская Ю. К.* Государственный долг России в системе финансового права: особенности правового регулирования. — М. : Проспект, 2016. — 180 с.
13. *Цареградская Ю. К.* Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2017. — 437 с.
14. *Цареградская Ю. К.* Правовое регулирование долговой политики России в контексте финансовой безопасности государства в бюджетной сфере // Безопасность в бюджетно-налоговой, таможенной и иных сферах финансовой деятельности: экономические и правовые проблемы : сборник научных трудов. Саратов, 31 октября 2017 г. — Саратов : Русайнс, 2019. — С. 350—354.
15. *Цареградская Ю. К.* Принципы государственного долга: теоретико-правовые подходы // Юридическое образование и наука. — 2015. — № 4. — С. 35—39.
16. *Цареградская Ю. К.* Суверенный дефолт: теория и практика правоприменения // Финансовое право. — 2022. — № 11. — С. 11—14.
17. *Цареградская Ю. К.* Управление публичным долгом в условиях глобальной нестабильности // Государство и рынок: механизмы и институты евразийской интеграции в условиях усиления глобальной нестабильности : монография / под ред. С. А. Дятлова, Д. Ю. Миропольского, Т. А. Селищевой. — СПб., 2021. — С. 615—621.
18. *Чувахина Л. Г.* Вторая волна кризиса: миф или реальность // Финансовый журнал. — 2011. — № 4. — С. 22—24.

Правовая характеристика внутреннего финансового аудита как инструмента государственного управления качеством публичных финансов (финансовый менеджмент)

Аннотация. В статье исследуется правовое регулирование внутреннего финансового аудита в преломлении к системе государственного управления публичными финансами. Проведена правовая и экономическая параллель между государственным управлением финансами в экономическом и юридическом понимании. По мнению автора, управление качеством осуществляется по следующим направлениям оценки управления публичными финансами: качество организации управления в сфере публичных финансов; качество использования государственных ресурсов. Внутренний финансовый аудит способствует совершенствованию финансового менеджмента и направлен на минимизацию рисков при выполнении бюджетных процедур.

Рассмотрена правовая сущность и выявлены виды бюджетных процедур, в разрезе которых осуществляются бюджетные полномочия главных администраторов бюджетных средств.

Ключевые слова: государственное управление, внутренний финансовый аудит, финансовый менеджмент, публичные финансы, бюджетная процедура, бюджетная отчетность.



Инга Вадимовна ПЕТРОВА,

доцент кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
petrova-inga.888@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.077-084

Inga Vadymovna PETROVA,

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

petrova-inga.888@yandex.ru

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

Legal characteristics of internal financial audit as a tool for public management of the quality of public finances (financial management)

Abstract. The article examines the legal regulation of internal financial audit in relation to the system of state management of public finances. A legal and economic parallel is drawn between public financial management in economic and legal terms. According to the author, quality management is carried out in the following areas of public finance management assessment: quality of management organization in the field of public finance; the quality of the use of public resources. While internal financial audit contributes to

© Петрова И. В., 2023

the improvement of financial management and is aimed at minimizing risks in the implementation of budgetary procedures, the formation of proposals and recommendations for the effective management of «budgetary processes» in the course of financial management.

The legal essence is considered and the types of budgetary procedures are identified, in the context of which the budgetary powers of the main administrators of budgetary funds are exercised.

Keywords: *public administration, internal financial audit, financial management, public finance, budget procedure, budget reporting.*

Задачей настоящего исследования является выявление сущностной характеристики внутреннего финансового аудита в преломлении к государственному управлению публичными финансами путем анализа релевантной нормативно-правовой базы.

В рамках настоящей статьи выдвинута следующая гипотеза. Правовое регулирование внутреннего финансового аудита представляет собой группу юридических норм, не формирующих самостоятельный правовой институт, так как действия по их осуществлению встроены в бюджетные процедуры, регулируемые отдельными институтами бюджетного права. С учетом принципа независимости можно сказать, что аудит является способом управленческого воздействия на качество государственного управления публичными финансами.

Одним из подходов к анализу и сущности государственного управления в юридической литературе стал подход с точки зрения управленческого менеджмента (public administration). Однако представляется, что в юридической литературе весьма важно разграничивать государственное управление как юридическую категорию (исполнительно-распорядительную деятельность органов власти), управление в кибернетическом смысле, социальное управление и управление как специфический вид труда (менеджмент)¹. При выявлении правовой природы внутреннего финансового аудита предлагается сформировать системное представление о его юридической сути и значении с точки зрения государственного управления как юридической категории и государственного управления деятельностью работниками (менеджмента).

Исходя из подхода к научному управлению (менеджмента) Фредерика У. Тейлора², управление представляет собой процесс планирования, организации, деятельности персонала, его координации и контроля путем распределения функций между руководством и работниками для достижения поставленных целей.

Философия управления, разработанная Оливером Шелдоном, построена на управлении людьми, распределении материальных ресурсов для достижения целей, стоящих перед государством. Развивая данный постулат, классики теории

¹ См.: Попов Л. Л., Мигачева Е. В., Тихомиров С. В. Государственное управление в России и зарубежных странах: административно-правовые аспекты : монография / под ред. Л. Л. Попова. М. : Норма ; Инфра-М, 2012. С. 127—128.

² См.: Тейлор Ф. У. Принципы научного менеджмента : пер. с англ. М. : Изд-во стандартов, 1991. С. 35.

управления конкретизировали цель науки об управлении, которая заключается в спасении методов исполнительной власти от беспорядка и дороговизны эмпирического эксперимента и постановки их на фундамент твердых принципов, т.е. в детальном и систематическом исполнении управленческого акта³.

Влияние идей всеобщего управления качеством (Total Quality Management — TQM) нашло отражение и при управлении публичными финансами в ходе бюджетного процесса. Понимание TQM базируется на постоянно совершенствующейся системе организации производственных процессов в целях эффективного и рационального использования как материальных, так и нематериальных ресурсов. С. Кoen и Р. Бред дают следующее определение TQM:

«Total (всеобщий) представляет собой поиск путей улучшения качества на каждом этапе работы, начиная с определения нужд потребителя, заканчивая жестким анализом оценки степени удовлетворенности потребителя выполненной работой.

Quality (качество) — предупреждение и оправдание ожиданий потребителя.

Management (управление) — развитие и сохранение на должном уровне возможностей организации постоянно повышать качество»⁴.

Приведенные теории позволяют сформировать ключевые направления и цели осуществления финансового менеджмента как управления публичными финансами в сфере бюджетных правоотношений:

— исполнение главными администраторами бюджетных средств (администраторами) своих бюджетных полномочий, установленных правовыми актами;

— планирование реализации внутреннего процесса по управлению финансами главным администратором бюджетных средств с учетом результативности принятых решений;

— стремление к достижению поставленного результата в целях удовлетворения общественных потребностей;

— достижение максимальной достоверности при формировании бюджетной отчетности;

— организация деятельности должностных лиц (работников) главного администратора бюджетных средств, направленная на достижение непосредственно конечных результатов;

— выработка методов управления финансами, способствующих предупреждению неисполнения бюджетных правовых актов;

— повышение профессионализма должностных лиц (работников) главного администратора бюджетных средств, заключающегося в развитии управленческих качеств при оказании государственных (муниципальных) услуг, выполнении работ.

Подобные направления коррелируются с учетом определения финансового менеджмента в приказе Минфина России от 21.11.2019 № 196н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита»». Под финансовым менеджментом понимается деятельность должностных лиц (работников) главного администратора (администратора) бюджетных средств, направленная на достижение

³ The Study of Administration // Political Science Quarterly. № 2. P. 210, 212.

⁴ Cohen S., Brand R. Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World. Jossey-Bass, San Francisco, 1993.



заданных результатов деятельности главного администратора (администратора) бюджетных средств, включая оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления.

В данное определение интегрированы руководящие принципы, которые составляют основу постоянно совершенствующегося органа государственной власти (органа местного самоуправления) при управлении качеством: законность, профессионализм, результативность, эффективность. При этом понимание управления качеством базируется на организационном и экономическом содержании и, по мнению Федерального института качества (ФИК) (Mizaur, 1992), определяется как «стратегическая интегрированная система управления, созданная для удовлетворения потребностей клиента путем вовлечения всех работников в процесс улучшения организационных процессов и максимально эффективного использования ресурсов»⁵.

Такое понимание управления качеством позволяет выделить два направления оценки управления публичными финансами при реализации бюджетных полномочий главными администраторами (администраторами): качество организации управления в сфере публичных финансов; качество использования государственных ресурсов. По данным направлениям, согласно приказу Минфина России от 18.06.2020 № 112н «Об утверждении Порядка проведения Министерством финансов Российской Федерации мониторинга качества финансового менеджмента», осуществляется оценка качества финансового менеджмента и целевых показателей качества финансового менеджмента главного администратора, при этом в ходе реализации своих полномочий каждый главный администратор бюджетных средств оценивает качество управления по установленным группам, в результате чего рассчитывается целевое значение качества финансового менеджмента с учетом установленного государственной программой Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансового рынка» среднего индекса качества.

Средний показатель качества финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета, утвержденный постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»» на 2022 г. составил 75,7 баллов, превысив прогнозное значение на 4 балла, что является высокой оценкой качества финансового менеджмента.

Оценка качества управления государственными финансами (менеджмент) основывается на экономических показателях, которые рассчитываются применительно к определенной группе показателей качества оценки. В связи с этим систему управления публичными финансами предлагается структурировать, основываясь на базовых направлениях и включенных в них группах финансового менеджмента.

⁵ Цит. по: Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М. : Изд-во МГУ, 2003. С. 745.

Система государственного управления публичными финансами (менеджмент) построена с учетом управления бюджетными средствами, государственным (муниципальным) имуществом и включает следующие элементы:

1) качество использованных государственных ресурсов, в том числе оценка качества:

- управления расходами бюджета;
- управления доходами бюджета;
- ведения учета и составления бюджетной отчетности;
- управления активами;
- осуществления закупок, товаров, работ и услуг для государственных нужд;

2) качество организации государственного управления публичными финансами — оценка качества организации и осуществления внутреннего финансового аудита.

Например, при расчете оценки качества управления группой «расходы бюджета» учитываются такие показатели, как непропорциональное использование бюджетных средств, недостижение минимального уровня исполнения расходов бюджета, нарушение сроков доведения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств бюджета, внесение изменений в сводную бюджетную роспись и т.д., установленные нормативными правовыми актами органа исполнительной власти.

Группа финансового менеджмента — экономико-организационная категория, подлежащая оценке в разрезе установленных значимых показателей, которые влияют на эффективность исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, является оценочной характеристикой качества управления бюджетными средствами, государственным имуществом, проведением внутреннего финансового аудита на различных стадиях бюджетного процесса.

Показателями оценки качества организации и осуществления внутреннего финансового аудита являются: качество организации аудита, качество планирования аудита, качество проведения аудита и составления отчетности о результатах аудита, результаты проведения Федеральным казначейством анализа осуществления главными администраторами аудита в отчетном периоде в соответствии с бюджетным законодательством.

Включение в систему государственного управления публичными финансами такого направления, как качество организации управления публичными финансами (менеджмент), обусловлено развитием бюджетных правоотношений, совершенствованием управления публичными финансами с применением установленных методов и достижением результатов, заключающихся в эффективности распределения и использования бюджетных средств. При этом также учитываются полнота и достоверность представления бюджетной отчетности согласно приказу Минфина России от 01.09.2021 № 120н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита “Осуществление внутреннего финансового аудита в целях подтверждения достоверности бюджетной отчетности и соответствия порядка ведения бюджетного учета единой методологии бюджетного учета, составления, представления и утверждения бюджетной отчетности”».

Управленческий процесс организации деятельности экономических субъектов включает в себя проведение внутреннего аудита, который осуществляется путем



воздействия субъекта управления на объект. Возникает обратная связь между главными администраторами бюджетных средств и органами государственной власти, обусловленная необходимостью получения информации об управлении бюджетными средствами и корректировки ранее принятых управленческих решений. Высказывается мнение, что внутренний финансовый аудит является формой государственного управления и способствует устойчивому росту качества финансового менеджмента главного администратора бюджетных средств, государственных (муниципальных) учреждений⁶.

Аудит в бюджетной сфере как вид деятельности характеризуется его направленностью, т.е. теми фактическими результатами, которые достигаются в ходе его проведения. В общем понимании аудит проводится путем сбора и обобщения информации в ходе исполнения бюджетов бюджетной системы, для оценки результативности осуществления бюджетных полномочий участниками бюджетного процесса.

Определяя место внутреннего финансового аудита в системе бюджетного права, необходимо отметить, что он встраивается в стадии бюджетного процесса в зависимости от бюджетной процедуры, т.е. является неотъемлемым бюджетным правоотношением, осуществляемым участниками бюджетного процесса.

Бюджетная процедура представляет собой сложный правовой феномен деятельности главного администратора (администратора) бюджетных средств, которая влияет на значение показателей качества финансового менеджмента и включает следующие блоковые составляющие:

- процедуры, реализуемые при представлении сведений, необходимых для составления проекта бюджета;
- процедуры, реализуемые в ходе исполнения бюджета;
- процедуры по ведению бюджетного учета и предоставлению бюджетной отчетности.

Основываясь на закрепленных полномочиях главных администраторов доходов бюджетов как субъектов бюджетных правоотношений и участников бюджетного процесса, возможно проследить функциональную типологизацию организационно-правовых действий в рамках внутреннего финансового аудита:

- планирование и проведение внутреннего финансового аудита;
- осуществление внутреннего финансового аудита;
- передача полномочий по проведению внутреннего финансового аудита;
- реализация результатов внутреннего финансового аудита;
- подтверждение достоверности бюджетной отчетности и соответствия порядка ведения бюджетного учета единой методологии бюджетного учета, составления, представления и утверждения бюджетной отчетности.

Следовательно, целевая направленность аудита заключается в минимизации рисков при выполнении бюджетных процедур, формировании предложений и рекомендаций по эффективному управлению бюджетными процессами в ходе осуществления финансового менеджмента, а также в подтверждении достоверности бюджетной отчетности. Внутренний финансовый аудит является стратегическим,

⁶ См.: *Иванов М. Ю., Кокаев З. А.* Особенности осуществления внутреннего финансового контроля и аудита // *Бюджет*. 2015. Июнь. С. 37.

интегрированным элементом системы государственного управления и представляет собой общественные отношения, урегулированные бюджетно-правовыми нормами, направленные в том числе на оценку управления группами финансового менеджмента.

Таким образом, одним из направлений внутреннего финансового аудита является аудит качества финансового менеджмента, проводимый по следующим группам бюджетных процедур:

1) оценка исполнения бюджетных полномочий главного администратора (администратора) бюджетных средств во взаимосвязи с результатами проведения мониторинга качества финансового менеджмента и необходимостью достижения значений показателей качества финансового менеджмента;

2) оценка исполнения бюджетных процедур, в том числе операций (действий) по выполнению бюджетных процедур, включая, в частности:

— оценку качества подготовки и полноты обоснований бюджетных ассигнований при формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период;

— оценку своевременности и качества подготовки правовых актов и документов, обеспечивающих предоставление и использование субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности и др.

Понимание внутреннего финансового аудита как инструмента государственного управления в юридическом аспекте позволяет сформировать структурную характеристику, включающую следующие системные элементы:

— субъекты, наделенные полномочиями по проведению аудита;

— содержание аудита (способы, методы, результаты);

— объекты, в отношении которых проводится аудит;

— правовые последствия аудита;

— достижение целевых показателей для эффективного (качественного) управления публичными финансами.

Аудит представляет собой самостоятельное направление деятельности структурного подразделения либо должностного лица с наделением их соответствующими полномочиями по проведению аудиторского мероприятия на принципах законности, функциональной независимости, объективности, компетентности, профессионального скептицизма, системности, эффективности, ответственности и стандартизации. Исходя из того, что внутренний финансовый аудит проводится в рамках конкретной бюджетной процедуры, применяются различные методы (способы), позволяющие получить объективную информацию о функционировании государственного органа. В ходе проведения аудиторского мероприятия используются аналитические процедуры, инспектирование, запрос, подтверждение, наблюдение.

Внутренний финансовый аудит, базирующийся на указанных задачах, принципах и методах, является одним из первоочередных звеньев всей системы государственного управления финансами, способен влиять на эффективность управления качеством.

Учитывая экономическую и правовую сущность государственного управления публичными финансами, неотъемлемую составляющую внутреннего финансового



аудита как инструмента достижения эффективности осуществления бюджетных полномочий участниками бюджетного процесса при составлении проекта бюджета, исполнении бюджета и составлении бюджетной отчетности, предлагается включить в систему государственного управления публичными финансами следующие элементы:

- первичное экономическое государственное управление публичными финансами (финансовый менеджмент);
- вторичное правовое (юридическое) государственное управление в сфере публичных финансов (внутренний финансовый аудит).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Иванов М. Ю., Кокаев З. А.* Особенности осуществления внутреннего финансового контроля и аудита // Бюджет. — 2015. — Июнь. — С. 36—39.
2. Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. — М. : Изд-во МГУ, 2003. — 800 с.
3. *Попов Л. Л., Мигачева Е. В., Тихомиров С. В.* Государственное управление в России и зарубежных странах: административно-правовые аспекты : монография / под ред. Л. Л. Попова. — М. : Норма ; Инфра-М, 2012. — 320 с.
4. *Тейлор Ф. У.* Принципы научного менеджмента : пер. с англ. — М. : Изд-во стандартов, 1991. — 104 с.
5. *Cohen S., Brand R.* Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real Word. — Jossey-Bass, San Francisco, 1993.

Субъекты правоотношений, возникающих в процессе осуществления публичных социальных расходов

Аннотация. Статья посвящена изучению институциональной подсистемы механизма осуществления публичных расходов в социальной сфере. В рамках настоящего исследования автор анализирует особенности правового статуса публично-правовых образований, коллективных и индивидуальных субъектов правоотношений, складывающихся в процессе осуществления социальных расходов.

Ключевые слова: субъекты, финансовые правоотношения, социальные правоотношения, государство, публично-правовые образования, государственные учреждения, индивидуальные субъекты, публичные расходы, социальные расходы



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

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.085-096

Ol'ga S. ZABRALOVA,

Associate professor of Department in financial law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Cand. Sci. (Law)

lab.kfp@msal.ru

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

Subjects of legal relations arising in the process of public social expenditures

Abstract. This article is devoted to the study of the institutional subsystem of the mechanism for the implementation of public expenditures in the social sphere. In the framework of this study, the author analyzes the features of the legal status of public legal entities, collective and individual subjects of legal relations that develop in the process of implementing social spending.

Keywords: entities, financial legal relations, social legal relations, state, public legal entities, state institutions, individual entities, public expenditures, social expenditures

Механизм осуществления социальных расходов — сложноструктурированная система, включающая элементы, группирующиеся в подсистемы. Одной из таких подсистем выступает институциональная подсистема, которую образует совокупность субъектов, принимающих участие в правоотношениях, складывающихся в процессе осуществления публичных социальных расходов.

Перед тем как приступить к характеристике субъектного состава рассматриваемых правоотношений, нам представляется важным обратить внимание на

© Забралова О. С., 2023

следующий факт. Л. Н. Древаль в своем диссертационном исследовании, посвященном изучению субъектов финансовых правоотношений, указала на то, что финансово-правовой статус таких субъектов — сложная правовая конструкция, включающая несколько блоков, в том числе:

- целевой — цели и задачи финансовой деятельности субъекта;
- структурно-организационный — отражает порядок формирования (реорганизации и ликвидации) субъектов, их иерархию и т.д.;
- компетенционный — характеризует компетенцию в финансовой сфере;
- ответственность — негативные последствия, которые субъект претерпевает в случае нарушения правовых норм¹.

При этом автор абсолютно справедливо отмечает, что в современных условиях важное юридическое значение имеет выделение еще одного элемента финансово-правового статуса — «социального блока, который объясняет поведение субъекта во взаимных связях с другими участниками, показывает его отношение к ним»². В связи с этим не нужно забывать о том, что любой субъект права — это социальный субъект³, поскольку он не может существовать изолированно, в отрыве от иных субъектов, не осуществляя взаимодействие с другими лицами.

Говоря о субъектном составе правоотношений, возникающих в процессе осуществления социальных расходов, следует отметить, что он носит сложный характер, что обусловливается множественностью:

- источников (фондов) финансирования публичных социальных расходов;
- уровней публичной власти, задействованных в процессе финансирования публичных социальных расходов;
- органов публичной власти, осуществляющих свои полномочия в социальной сфере.

Еще одним фактором, влияющим на правосубъектность участников правоотношений, возникающих в процессе осуществления социальных расходов, является комплексный характер правового регулирования указанных отношений: они входят в предмет как финансового права, так и права социального обеспечения. В связи с этим права и обязанности субъектов данных правоотношений определяются законодательством разной отраслевой принадлежности.

На практике, в процессе осуществления публичных расходов в социальной сфере, достаточно сложно (а иногда и невозможно) дифференцировать ситуации, когда то или иное лицо в чистом виде участвует как субъект финансовых правоотношений или же исключительно как субъект правоотношений по социальному обеспечению. Да и вряд ли это необходимо — правовой статус субъекта рассматриваемых правоотношений неделим, и этот факт позволяет ему эффективно осуществлять свою деятельность применительно к различным аспектам процесса осуществления публичных расходов в социальной сфере.

¹ Древаль Л. Н. Субъекты российского финансового права: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 18.

² Древаль Л. Н. Указ. соч. С. 37.

³ Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник. СПб. : Питер, 2004. С. 325—326.

Между тем очевидно, что общественные отношения, складывающиеся в процессе расходования денежных средств из публичных фондов денежных средств, в первую очередь относятся к предмету финансового права. В связи с этим в дальнейшем мы сосредоточимся в первую очередь на рассмотрении финансово-правового статуса субъектов правоотношений, возникающих в процессе осуществления публичных расходов в социальной сфере.

В науке финансового права предлагаются различные подходы к классификации субъектов финансовых правоотношений. Соответствующие классификации в полной мере применимы и для целей настоящего исследования. Так, традиционно, субъекты финансовых правоотношений классифицируются на три основные группы:

1. *Публично-правовые субъекты (публично-правовые образования)* — Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования. Необходимо согласиться с Л. Н. Древалем, которая указала на главенствующее положение государства среди всех субъектов финансовых правоотношений⁴. Применительно к правоотношениям, возникающим в процессе осуществления социальных расходов, главенствующая роль государства предопределяется тем, что оно как суверен:

— самостоятельно вырабатывает и проводит основные направления финансово-социальной политики, закрепляет ее цели и задачи;

— устанавливает принципы расходования публичных денежных средств на финансовое обеспечение социальной сферы;

— закрепляет порядок расходования денежных средств из централизованных фондов денежных средств на финансирование мероприятий социального характера;

— определяет объемы денежных средств, выделяемых на финансирование социальной сферы;

— устанавливает порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета для достижения целей и задач социальной политики;

— закрепляет единый порядок ведения бюджетного учета и представления отчетности для бюджетов, в том числе по вопросам расходования денежных средств, выделяемых из бюджетов бюджетной системы на финансирование мероприятий социального характера;

— самостоятельно и независимо от других субъектов осуществляет иные права.

⁴ Как отмечает Л. Н. Древаль, «при осуществлении финансовой деятельности государство как особый самостоятельный субъект российского финансового права занимает главенствующее положение среди иных субъектов. Реализуя свои права и обязанности в публичных интересах в финансовой сфере, оно проявляет себя и как суверен, и как казна одновременно. В связи с этим государство определяет не только пределы собственного участия в названной области, но и устанавливает в отношении себя различные финансовые привилегии. Оно признается субъектом финансового права в случаях, предусмотренных законом. По отношению к другим субъектам в сфере финансов у Российского государства имеется верховенство власти, которое проявляется как внутри страны, так и за ее пределами» (Древаль Л. Н. Указ. соч. С. 20).



Кроме того, государство, а точнее — его централизованные фонды денежных средств, выступают главным источником финансирования социальной сферы.

2. *Коллективные субъекты*, к которым можно отнести:

- государственные внебюджетные фонды;
- органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- некоммерческие организации, включая государственные учреждения (бюджетные, автономные и казенные); государственные корпорации; государственные компании; частные некоммерческие организации;
- коммерческие организации: государственные и муниципальные унитарные предприятия; частные коммерческие организации.

Интересный взгляд на классификацию коллективных субъектов финансового права (применительно к субъектам финансовых отношений, складывающихся в системе образования и науки) предложен Д. М. Мошковой. Так, в качестве отдельной группы коллективных субъектов названным автором выделяются «иные субъекты — кластеры, технологические платформы, государственно-частное партнерство как форма реализации финансирования определенной сферы деятельности»⁵.

Считаем, что данный подход может быть применен и в рамках настоящего исследования. Так, например, практика реализации государственно-частного партнерства (ГЧП) свидетельствует о его востребованности в социальной сфере. Более того, государственно-частное партнерство стимулирует приток капитала в проекты социальной сферы. В частности, по утверждению исполнительного директора Национального центра ГЧП М. Ткаченко, «можно уверенно сказать: социальная сфера интересна бизнесу, и крайне важно, чтобы бизнес инвестировал в нее»⁶.

Основная область приложения ГЧП в социальной сфере заключается в строительстве объектов инфраструктуры здравоохранения (поликлиник, больниц, санаториев), культуры и туризма (театров, домов культуры.), спорта (стадионов, спортивных площадок), образования и воспитания (детских садов, школ). По информации М. Ткаченко, по состоянию на 2019 г. с помощью ГЧП (включая концессионные соглашения, соглашения о ГЧП) реализовывались 452 проекта на общую сумму 250 млрд рублей⁷. При этом автором справедливо отмечено, что «полный переход на ГЧП при развитии социальной инфраструктуры невозможен ни в одном государстве мира»⁸, что лишний раз подтверждает вывод о ведущей роли государства в развитии социальной сферы.

Говоря в целом о группе коллективных субъектов, следует отметить, что их роль в публичной финансовой деятельности в социальной сфере в целом и в осуществлении публичных социальных расходов в частности, может быть различной. Так, указанные субъекты:

⁵ Мошкова Д. М. Образовательные и научные организации как субъекты финансового права Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 14.

⁶ Количество ГЧП-проектов в социальной сфере утроилось за последние пять лет // URL: <https://pppcenter.ru/press-tsentr/smi/kolichestvo-gchp-proektov-v-sotsialnoy-sfere-utroilos-za-poslednie-pyat-let/> (дата обращения: 22.07.2022).

⁷ Количество ГЧП-проектов в социальной сфере утроилось за последние пять лет.

⁸ Количество ГЧП-проектов в социальной сфере утроилось за последние пять лет.

— реализуют социальные проекты за счет денежных средств, полученных от государства или муниципальных образований по результатам проведения государственных закупок, в рамках государственного задания или выступая непосредственным получателем бюджетных средств;

— создают механизмы стимулирования инвестиционной деятельности в социальной сфере;

— осуществляют защиту прав и законных интересов граждан в социальной сфере (в частности, социально незащищенных слоев населения);

— выступают инструментом самоорганизации общества для обнародования и привлечения внимания к проблемам в социальной сфере⁹, осуществляют пропаганду социально-ответственного поведения.

На современном этапе развития финансовых отношений особую актуальность приобретает практика вовлечения в реализацию социальных проектов организаций финансового рынка. Так, одним из наиболее актуальных вопросов на сегодняшний день является внедрение ESG-стандартов, в том числе в практику финансовых организаций. ESG-стандарты направлены на содействие в переходе к устойчивому развитию в экологической (климатической), социальной и управленческой сферах. В дальнейшем нами будут рассматриваться только социальная составляющая ESG, что прямо предопределяется предметом настоящей работы.

Следует отметить, что по своей сути ESG предполагает внедрение новых финансовых инструментов, политик и практик в деятельность различных организаций (в том числе финансовых), контроль и надзор за полным соблюдением соответствующих принципов.

К финансовым инструментам социальной направленности можно отнести:

- социальные ценные бумаги (социальные облигации);
- социальные кредиты и займы;
- социальный краудфандинг;
- социальное страхование.

Основным из перечисленных инструментов выступают социальные облигации — их выпуск направлен на привлечение временно свободных денежных средств для реализации социальных проектов, связанных с созданием:

- доступной среды;
- базовой инфраструктуры (в том числе связанной с социальной защитой, здравоохранением, образованием, транспортом и др.);
- социального и иного доступного жилья;
- новых рабочих мест (и сокращением безработицы; в данном случае, с одной стороны, достигается положительный социально-экономический эффект, связанный с обеспечением занятости населения, а с другой — развитие конкретной социальной сферы посредством создания новых рабочих мест соответствующей направленности);

— системы, обеспечивающей равный доступ к активам, ресурсам, возможностям (включая создание условий для равной реализации прав и законных

⁹ Антропова Ю. Ю., Коробейников А. П. Роль социально ориентированных некоммерческих организаций в развитии инноваций в социальной сфере региона // Дискуссия. 2015. № 11. С. 65.



интересов для лиц разной гендерной, религиозной, национальной и иной принадлежности)¹⁰.

Полезный социальный эффект от реализации подобных проектов не вызывает никакого сомнения. Между тем очевидно, что предприниматели будут вкладывать денежные средства в социальную сферу только при условии, если это будет приносить прибыль. Немаловажным условием успешного выпуска и обращения социальных финансовых инструментов является наличие необходимой нормативной базы. В связи с этим необходимо упомянуть, что в 2021 г. Банком России были внесены изменения в положение Банка России от 19.12.2019 № 706-П «О стандартах эмиссии ценных бумаг»¹¹.

В настоящее время порядок эмиссии облигаций с использованием денежных средств, полученных от их размещения на цели, связанные с финансированием и (или) рефинансированием проектов, направленных на развитие общественной жизни, а также особенности регистрации выпуска и (или) программы таких облигаций регламентируются гл. 66 данного нормативного правового акта.

Банк России легализовал социальные облигации в качестве особой разновидности ценных бумаг. Для того, чтобы быть квалифицированными в качестве социальных, облигации должны преследовать цели, связанные с финансированием и (или) рефинансированием проекта (проектов), направленного (направленных) на развитие общественной жизни; соответствовать международно-признанным и (или) российским принципам и стандартам в области социального финансирования и (или) устойчивого развития в части социальных проектов. Также эмитент должен раскрывать информацию о направлении использования денежных средств, полученных от размещения облигаций, включая информацию о достижении качественных и количественных показателей, характеризующих положительный эффект от реализации проекта (проектов), связанного (связанных) с развитием общественной жизни.

Таким образом, можно говорить о том, что социально-ответственное поведение становится привлекательным активом, который может служить базой для создания на его основе ликвидных финансовых инструментов. Участие в обращении социальных облигаций (со стороны эмитента, финансовой организации-посредника) направлено в том числе на создание положительного имиджа, привлекательного для инвесторов и контрагентов. Активное распространение социальных финансовых инструментов при этом возможно только в условиях должной государственной поддержки.

Кроме того, государство может использовать финансовый рынок для достижения задач социальной политики не только косвенно, но и напрямую — через специально созданные им финансовые учреждения. Наиболее ярким примером может служить государственная корпорация «ВЭБ.РФ». Будучи государственной корпорацией, т.е. некоммерческой организацией, «ВЭБ.РФ» не ставит в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли — она функционирует

¹⁰ См. подробнее: Social Bond Principles: Voluntary Process Guidelines for Issuing Social Bonds (June 2021) // URL: <https://www.icmagroup.org/assets/documents/Sustainable-finance/2021-updates/Social-Bond-Principles-June-2021-140621.pdf> (дата обращения: 26.01.2022).

¹¹ Вестник Банка России. 2020. № 37—38.

для содействия в обеспечении долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, повышения качества жизни граждан Российской Федерации и решения иных социально и экономически важных задач, а при осуществлении деятельности, приносящей прибыль, исходит из приоритета достижения общественно полезных экономических и социальных целей развития.

Так, в настоящее время на основании постановления Правительства РФ от 21.11.2019 № 1491¹² корпорация «ВЭБ.РФ» выступает оператором проектов социального воздействия. Особенность данных проектов заключается в том, что они:

1) реализуются в рамках пилотной апробации — срок проведения эксперимента — 2019—2024 гг.;

2) на этапе реализации полностью финансируются за счет частных денежных средств;

3) финансирование от государства в виде гранта в форме субсидии возникает в случае если соответствующий проект достигает социального эффекта¹³;

4) достижение социального эффекта подтверждается независимым оценщиком;

5) грант выплачивается организатору в заранее установленном объеме с учетом доходности;

6) проект может быть направлен как на широкие, так и на конкретные слои населения¹⁴;

7) «ВЭБ.РФ» как оператор обеспечивает финансовую экспертизу проектов, оказывает помощь в оформлении документов и осуществляет мониторинг реализации проекта.

Очевидно, что такой подход к выделению денежных средств из бюджетов бюджетной системы выгодно отличается от «традиционного финансирования государственных услуг или аутсорсинга услуг с привлечением негосударственных организаций»¹⁵, поскольку ориентируется на получение качественного результата, который действительно приводит к положительным изменениям в социальной сфере. В случае успеха данного эксперимента полагаем, что он должен быть закреплен в качестве постоянно действующего инструмента государственного

¹² Постановление Правительства РФ от 21.11.2019 № 1491 «Об организации проведения субъектами Российской Федерации в 2019—2024 годах пилотной апробации проектов социального воздействия» // СЗ РФ. 2019. № 48. Ст. 6836.

¹³ В соответствии с п. 3 Положения об организации проведения субъектами Российской Федерации в 2019—2024 годах пилотной апробации проектов социального воздействия, социальный эффект — результат реализации проекта, выраженный в положительном изменении состояния и (или) жизненных условий социальных бенефициаров, характеризующемуся количественными и качественными показателями, установленными в паспорте проекта.

¹⁴ Как отмечается на сайте «ВЭБ.РФ», проекты социального воздействия могут затрагивать самые широкие слои населения — жителей конкретного региона, муниципального образования, а могут быть специализированными и решать проблемы отдельных четко очерченных целевых групп, например пожилых и одиноких людей, инвалидов, хронических больных и др. См.: Проекты социального воздействия // URL: <https://xn--90ab5f.xn--p1ai/agent-pravitelstva/psv/> (дата обращения: 20.07.2022).

¹⁵ Проекты социального воздействия.



финансирования социальных проектов, а положительный опыт может быть перенесен и на другие области общественной жизни.

Говоря о коллективных субъектах общественных отношений, возникающих в процессе расходования денежных средств в социальной сфере, особо следует отметить государственные учреждения, которые по своей природе и предназначению являются социальными — на основании положений действующего законодательства¹⁶ соответствующие юридические лица действуют в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах¹⁷. По данным Росстата, по состоянию на июль 2022 г. на территории Российской Федерации было создано 218 738 учреждений, в том числе:

— Российской Федерацией: автономных — 203; бюджетных — 2 887; казенных — 9 173;

— субъектами Российской Федерации: автономных — 4 516; бюджетных — 21 214; казенных — 10 761¹⁸.

Таким образом, как мы видим, в настоящее время в Российской Федерации создана и функционирует разветвленная система государственных учреждений. Не будет преувеличением сказать, что именно такие учреждения во многом и выступают лицом социальной сферы в Российской Федерации — именно они непосредственным образом взаимодействуют с населением, оказывая им необходимые социальные услуги. От эффективности деятельности государственных учреждений зависит степень удовлетворенности граждан предоставляемыми им услугами. Полагаем, что именно данный показатель в конечном итоге и характеризует эффективность всей социальной сферы.

Полнота, своевременность и качество оказания государственных услуг в социальной сфере во многом зависят от финансового обеспечения деятельности государственных учреждений. В настоящее время предусмотрено два механизма бюджетного финансирования рассматриваемых организаций. Финансовое обеспечение деятельности бюджетных и автономных учреждений осуществляется на основании субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации¹⁹, которые предоставляются для выполнения соответствующими

¹⁶ См.: БК РФ ; Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» ; Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

¹⁷ В полной мере это справедливо только для бюджетных и автономных учреждений, поскольку казенные учреждения могут действовать не только в перечисленных, но и в иных сферах — на основании ст. 6 БК РФ. Такие учреждения осуществляют оказание государственных (муниципальных) услуг, выполняют работы и (или) исполняют государственные (муниципальные) функции в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления.

¹⁸ Количество организаций по данным государственной регистрации с 2017 г. // URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Kol-vo_Org_01-04-2022.xlsx (дата обращения: 20.07.2022).

¹⁹ На основании ч. 4 ст. 4 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» деятельность данных учреждений также может финансироваться за счет иных не запрещенных федеральными законами источников.

организациями государственного (муниципального) задания²⁰. Объем финансового обеспечения выполнения государственного задания рассчитывается на основании нормативных затрат на оказание государственных услуг и выполнение работ и определяется в порядке, устанавливаемом Правительством РФ²¹. Основным документом для организации финансовой деятельности бюджетных и автономных учреждений выступает план финансово-хозяйственной деятельности²².

В свою очередь, финансовое обеспечение деятельности казенных учреждений осуществляется на основании бюджетной сметы, порядок составления, утверждения и ведения которой определен Министерством финансов РФ²³.

Как уже отмечалось, для оказания услуг и выполнения работ социальной направленности государство может привлекать различные коммерческие и некоммерческие частные организации. Их участие в соответствующей деятельности может быть как прямым, так и косвенным — главное, что оказание услуг и выполнение работ в социальной сфере финансируется из бюджетов бюджетной системы.

К формам прямого участия можно отнести осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд. В таком случае частная организация выступает поставщиком (подрядчиком, исполнителем) (далее — поставщик), соответственно, товаров, работ и услуг на основании конкурсов, аукционов, запроса котировок, запроса предложений. Таким образом, между заказчиком и поставщиком возникают договорные (контрактные) отношения. Тот факт, что закупка производится для удовлетворения общественных нужд за счет денежных средств бюджетов бюджетной системы, т.е. осуществляется в публичном интересе, предопределяет особый порядок планирования и осуществления закупок, а также, что самое главное, — мониторинга и аудита в сфере закупок, и осуществления контроля²⁴.

В целях обеспечения законности и целевого расходования бюджетных денежных средств вся информация о заказе подлежит обязательному размещению в

²⁰ В соответствии со ст. 6 БК РФ государственное (муниципальное) задание — документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

²¹ Постановление Правительства РФ от 26.06.2015 № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4226.

²² Приказ Минфина России от 31.08.2018 № 186н «О Требованиях к составлению и утверждению плана финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 15.10.2018.

²³ Приказ Минфина России от 14.02.2018 № 26н «Об Общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 14.03.2018.

²⁴ См.: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Гл. 4 «Мониторинг закупок и аудит в сфере закупок» и гл. 5 «Контроль в сфере закупок».



единой информационной системе²⁵, а поставщик, в установленных законом случаях обязан предоставлять отчеты о своей деятельности. Контрактная система применяется для закупок совершенно различных товаров, работ, услуг в социальной сфере, в частности для оказания услуг санаторно-курортного лечения, организации рабочих мест инвалидов, оказания услуг по зубопротезированию граждан, имеющих право на меры социальной поддержки, организации общественных работ для граждан, зарегистрированных в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, для организации временного трудоустройства работников, находящихся под риском увольнения, проведения конференций по вопросам развития социальной сферы, оказания услуг по обеспечению инвалидов протезами, оказания услуг и присмотра за отдельными категориями граждан и т.д.²⁶

Кроме того, законодательством о государственных (муниципальных) закупках предусмотрен особый (льготный) порядок закупок у отдельных категорий лиц, в том числе у социально ориентированных некоммерческих организаций. Так, на основании ч. 1 ст. 30 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ) в ряде случаев²⁷ заказчики обязаны приобретать у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее чем 25 % совокупного годового объема закупок.

Следует отметить, что данный порядок является одним из способов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций органами государственной власти и органами местного самоуправления, предусмотренных ст. 31.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Помимо этого, на основании названной статьи органы государственной (муниципальной) власти вправе оказывать им финансовую, имущественную, информационную, консультационную и иную поддержку²⁸, некоммерческие организации

²⁵ См.: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе...». Ч. 3 ст. 4.

²⁶ См., например: Тендеры на социальные услуги // URL: <https://synapsenet.ru/search/category/socialnie-uslugi> (дата обращения: 21.07.2022).

²⁷ В частности: 1) при проведении открытых конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в которых участниками закупок являются только субъекты малого предпринимательства, социально ориентированные некоммерческие организации. При этом начальная (максимальная) цена контракта не должна превышать 20 млн рублей; 2) осуществлении закупок с учетом положений ч. 5 ст. 30 Закона № 44-ФЗ, согласно которой заказчик при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) вправе установить в извещении об осуществлении закупки требование к поставщику (подрядчику, исполнителю), не являющемуся субъектом малого предпринимательства или социально ориентированной некоммерческой организацией, о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций.

²⁸ Речь идет также о поддержке в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников и добровольцев (волонтеров) социально ориентированных некоммерческих организаций.

также имеют право на получение льгот по уплате налогов и сборов²⁹. В настоящий момент законодательство о некоммерческих организациях предусматривает перечень из 17 видов деятельности, при условии осуществления которых некоммерческие организации признаются социально ориентированными.

Кроме того, частные организации могут быть вовлечены в социальную сферу в процессе льготного предоставления товаров, оказания услуг и выполнения работ отдельным категориям граждан. Соответствующие льготы предоставляются на основании нормативных правовых актов, и соответствующие хозяйствующие субъекты не могут отказаться от выполнения возложенных на них обязательств.

Вместе с тем в результате предоставления услуг (товаров, работ) на льготных условиях у таких организаций возникают выпадающие доходы, которые покрываются за счет денежных средств, выделяемых из бюджетов бюджетной системы. Компенсация недополученных доходов и (или) финансовое обеспечение (возмещение) затрат в связи с производством (реализацией) товаров осуществляются в форме субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам (ст. 78 БК РФ). Субсидии предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе.

3. Индивидуальные субъекты. К данной группе субъектов общественных отношений, возникающих в процессе расходования денежных средств в социальной сфере, относятся физические лица, а также их особый вид — физические лица, обладающие статусом индивидуального предпринимателя. Последние, как и организации, вправе участвовать в тендерах на поставку товаров, оказание услуг и выполнение работ для государственных (муниципальных) нужд в социальной сфере, а также получать субсидии в связи с выпадающими доходами.

Физические лица не поименованы в качестве участников бюджетного процесса в ст. 152 БК РФ³⁰, однако они выступают неотъемлемыми субъектами социальных правоотношений, поскольку в конечном итоге именно физические лица получают различного рода выплаты из централизованных фондов денежных средств (пенсии, пособия и иные выплаты), а также товары, работы и услуги, оплачиваемые за счет денежных средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Подводя итог проведенному исследованию, можно констатировать, что на сегодняшний день правоотношения в сфере осуществления публичных расходов

²⁹ Кроме того, в соответствии с п. 4 ч. 3 ст. 31.1 Закона № 44-ФЗ льготы по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах могут предоставляться также юридическим лицам, оказывающим социально ориентированным некоммерческим организациям материальную поддержку.

³⁰ Исходя из содержания определений Верховного Суда РФ от 18.02.2011 № 93-В10-4, от 01.10.2010 № 59-В10-16, можно сделать вывод, что физические лица в перечне участников бюджетного процесса не указаны, в связи с чем они не являются участниками бюджетного процесса и нормы БК РФ к правоотношениям, в которых одной из сторон выступают граждане, неприменимы. См.: *Лермонтов Ю. М.* Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс». См. также: *Бюджетное право : учебник / Н. Д. Вершило, Т. А. Вершило, О. Н. Горбунова [и др.] ; под ред. И. А. Цинделиани. М. : Проспект, 2018.*



в социальной сфере обладают сложным субъектным составом, затрагивающим все группы участников финансовых правоотношений. Главенствующая роль государства в соответствующих правоотношениях предопределяется его компетенцией, затрагивающей наиболее важные вопросы выработки и проведения государственной социальной политики.

Кроме того, государственные централизованные фонды выступает главным источником финансирования социальной сферы. В то же время в современной рыночной экономике увеличивается значение иных коллективных субъектов, в том числе частных организаций.

Полагаем, что дальнейшее развитие механизма осуществления публичных расходов в социальной сфере должно быть связано с расширением участия в них частных субъектов, для чего, помимо прочего, требуется повышение социальной ответственности российского бизнеса.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бюджетное право : учебник / Н. Д. Вершило, Т. А. Вершило, О. Н. Горбунова [и др.] ; под ред. И. А. Цинделиани. — М. : Проспект, 2018. — 400 с.
2. Древаль Л. Н. Субъекты российского финансового права: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2009. — 60 с.
3. Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник. — СПб. : Питер, 2004. — 510 с.
4. Мошкова Д. М. Образовательные и научные организации как субъекты финансового права Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2016. — 394 с.

Налоговое право

В поиске выстраивания траектории доверительных отношений между налоговым органом и налогоплательщиками

Аннотация. В публикации рассматриваются проблемы по реструктуризации долга, который формирует негативную историю налогоплательщика. В этой связи в России организованы площадка реструктуризации долга и Фонд содействия реструктуризации долга, компетенции которых отчасти перекликаются. Одновременно в работе отмечается, что существует острая потребность в построении доверительных отношений между налогоплательщиками и налоговым органом. При этом в статье представлены статистика Верховного Суда РФ, а также результаты проведенного автором публикации анкетирования, которые позволили сделать ряд выводов о причинах применения тех или иных инструментов в урегулировании споров. В заключении работы автором дано собственное видение развития медиации как нового способа урегулирования соответствующих конфликтов.

Ключевые слова: площадка реструктуризации долга, Фонд содействия реструктуризации долга, налоговый спор, альтернативное урегулирование спора.



Лана Львовна АРЗУМАНОВА,
профессор кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
доцент
llarzumanova@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.097-106

Lana L. ARZUMANOVA,

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

Dr. Sci. (Law), Associate Professor

llarzumanova@yandex.ru

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

In search of building a trajectory of trust between the tax authority and taxpayers

Abstract. The publication deals with the problems of debt restructuring, which forms a negative history of the taxpayer. In this regard, the Restructuring Platform and the Fund for the Implementation of Debt Restructuring have been organized in Russia, the qualifications of which partly overlap. At the same time, the paper notes that there is an urgent need to build trusting relationships between taxpayers and the tax authority, which echoes the adopted Strategic Maps. At the same time, the article presents the statistics

© Арзуманова Л. Л., 2023

of the Supreme Court of the Russian Federation, as well as the results of a survey conducted by the author of the publication, which made it possible to present a number of conclusions about the reasons for the use of certain tools in dispute resolution. At the end of the work, the author gives his own vision of the development of mediation as a new way to resolve conflicts.

Keywords: *debt restructuring platform, Debt restructuring assistance fund, tax dispute, alternative dispute resolution.*

Введение в дискуссию

В последнее время все чаще можно услышать о необходимости выстраивания новых форматов взаимоотношений, и речь идет не о набившей оскомину цифровизации общественных отношений, значимость которой никто не оспаривает, поскольку оцифровка многих процессов лишь упростила жизнь каждого и ускорила время принятия решений и совершения юридически значимых действий.

Речь идет о более значимых вещах — о формировании диалогового поля между государством в лице наделенных полномочиями органов власти на федеральном, региональном и местном уровнях и обществом, по сути, речь идет о содержательной стороне этих отношений. В нашем государстве давно назрела потребность в открытом формате взаимодействия, и сейчас мы наблюдаем за тем, как она реализуется, хотя порой очень медленно и осторожно.

В этой связи следует обратить внимание на ряд нормативных правовых актов, которые создали основу такой перспективы. В первую очередь, важно определить миссию ФНС России, которая заключается в предоставлении высокого качества услуг и создании комфортных условий уплаты налогов при эффективном противодействии схемам незаконного уклонения от уплаты налогов для обеспечения справедливых и равных для всех условий ведения бизнеса.

Таким образом, резюмируя, можно обозначить следующие важные направления выполнения заявленной миссии:

- предоставление качественных услуг;
- создание доступных условий выполнения обязанности каждого по уплате налогов и сборов (ст. 57 Конституции РФ);
- противодействие схемам незаконного уклонения от уплаты налогов.

Заявленные сферы деятельности должны осуществляться на принципах справедливости и равенства. При этом важно обозначить, что деятельность любого государственного органа может и должна проводиться в публичных интересах, т.е. в интересах всех и каждого в отдельности, что налагает дополнительные обязательства по ее реализации.

Основными направлениями деятельности ФНС России являются:

- обеспечение соблюдения законодательства о налогах и сборах;
- создание комфортных условий для исполнения налогоплательщиками налоговых обязанностей;
- снижение административной нагрузки и упрощение процедур, развитие открытого диалога с бизнесом и обществом;

— укрепление и совершенствование кадрового потенциала;
— оптимизация деятельности налоговых органов с учетом эффективности затрат на ее осуществление.

Обращение к Стратегической карте ФНС России на 2020—2024 гг.¹ (далее — Стратегия) показывает, что в ее разд. 1 «Ожидания общества, бизнеса, Правительства Российской Федерации» одна из целей — обеспечение соблюдения законодательства о налогах и сборах. В развитие этой цели и в ее рамках обеспечение законности, обоснованности и мотивированности решений, принимаемых налоговыми органами при реализации своих полномочий, и развитие системы досудебного урегулирования споров становится одной из задач. И тут важно подчеркнуть, что в качестве мероприятия заявленной цели и озвученной задачи рассматривается повышение качества досудебного урегулирования налоговых споров.

Одновременно в Стратегии указана еще одна цель по снижению административной нагрузки и упрощению процедур, развитию открытого диалога с бизнесом и обществом и соответствующая ей задача — обеспечение законности и обоснованности решений об отказе в государственной регистрации, принимаемых регистрирующими органами при реализации своих полномочий. В этой части предлагается проведение таких мероприятий, как развитие системы досудебного урегулирования споров в сфере государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе для снижения конфликтности при предоставлении ФНС России государственных услуг, законного и обоснованного вынесения решений регистрирующим органом и снижения споров с участием регистрирующих органов, рассматриваемых в судебном порядке.

В разделе 2 «Повышение внутренней эффективности» Стратегии провозглашается задача повышения профессиональных и коммуникативных компетенций сотрудников налоговых органов.

Таким образом, ФНС России признает необходимость, во-первых, перевода в плоскость досудебного урегулирования споров по вопросам, связанным с принятием решений должностными лицами налоговых органов, с которыми не согласны налогоплательщики, во-вторых, как следствие, повышения качества досудебного урегулирования споров и развития коммуникативных навыков сотрудников ФНС.

Согласно официальной статистике налогового ведомства по состоянию на март 2022 г. увеличилось число обращений к налоговым сервисам, в частности, число запросов «узнать о жалобе» за 2021 г. превысило 380 тыс.; запросов «решения по жалобам» — 377 тыс.²

Следует обратить внимание, что налоговое администрирование невозможно без установления причин возникновения жалоб. Для разрешения этой задачи

¹ Приказ Федеральной налоговой службы от 05.03.2021 № ЕД-7-1/173@ «Об утверждении Стратегической карты ФНС России на 2021—2023 годы» // URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/about_fts/fts/ftsmission/ (дата обращения: 08.05.2023). Документ опубликован не был.

² Подведены итоги досудебного урегулирования споров за 2021 год // URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/apply_fts/pretrial/12058294/ (дата обращения: 08.05.2023).



издан приказ ФНС России от 25.11.2020 № СД-7-9/848@³, направленный на установление причин возникновения споров и их последующее устранение.

Таким образом, можно констатировать:

1) реализуются механизмы досудебного урегулирования споров, что свидетельствует о поэтапной реализации идеи и законодательных инициатив в этом направлении;

2) внимание уделяется основаниям подачи таких жалоб.

Тем не менее пока не наблюдается снижения роста споров с налоговыми органами, что является маркером, позволяющим находить новые способы их урегулирования.

С учетом обозначенной проблематики перейдем к анализу существующих и перспективных альтернатив действующим механизмам разрешения конфликтов в налогово-правовой плоскости.

Движение в едином диалоговом поле «налоговый орган — налогоплательщик»

В структуре ФНС России создана площадка реструктуризации долга (далее — Площадка), которая ориентирована на то, чтобы помочь бизнесу, находящемуся в тяжелой финансовой ситуации, восстановить платежеспособность и не довести предпринимателя до состояния банкротства. Соответствующими полномочиями по реструктуризации долга наделена Межрегиональная инспекция по управлению долгом.

В своей деятельности Площадка руководствуется такими принципами, как честность, открытость, прозрачность и безвозмездность. В свою очередь, налоговый орган оказывает помощь усеченному контингенту плательщиков — организациям и индивидуальным предпринимателям. В полномочия Площадки входят:

- анализ возможностей реструктуризации долга;
- выбор способа урегулирования долга;
- подготовка документов для реструктуризации долга;
- формирование диалога с кредиторами, которые не заинтересованы в реструктуризации задолженности.

В ходе поиска способа по реструктуризации долга заявителю может быть предложен один из вариантов решения:

- предоставление рассрочки или отсрочки по уплате налогов, сборов и страховых взносов;
- подготовка и подписание мирового соглашения;
- применение отлагательных мер взыскания;
- координация действий в рамках банкротной процедуры.

³ Приказ ФНС от 25.11.2020 № СД-7-9/848@ «Об утверждении Порядка установления, оценки и устранения причин возникновения споров в деятельности налоговых (регистрирующих) органов и о признании утратившим силу приказа ФНС России от 23.01.2018 № ММВ-7-9/36@» // Текст приказа опубликован не был. СПС «Гарант».

Важно отметить, что обратиться за оказанием помощи можно, если размер долга сформировался в результате появления угрозы банкротства, долга перед бюджетом или другими кредиторами налогоплательщика. При этом авторы Площадки заявляют, что вариант урегулирования спора предлагается в довольно короткие сроки — до 10 дней.

Одновременно в поисках оптимальных решений для налогоплательщиков Площадка открывает дополнительные опции, предоставляя возможность обращения к авторитетным мнениям независимых экспертов-партнеров, таких как ТТП РФ, Ассоциация банков России, Корпорация МСП и Фонд содействия реструктуризации долга (далее — Фонд).

Площадка представила первые результаты своей работы по состоянию на 01.01.2023, из которых следует, что в ее адрес поступило 1,2 тыс. обращений⁴, по которым были совершены следующие действия:

- предоставлена отсрочка (рассрочка) на сумму более 40 млрд руб.;
- приняты меры отлагательного взыскания в объеме 611 млрд руб.;
- заключено мировых соглашений на сумму 12 млрд руб.

В исследовании предлагается отдельно остановиться на изучении работы Фонда содействия реструктуризации долга⁵. В отличие от деятельности Площадки, функционал Фонда организован в формате некоммерческой структуры, которая также на безвозмездной основе работает в фарватере комплексного урегулирования задолженности.

Идея создания Фонда получила толчок в рамках X Петербургского международного юридического форума в 2022 г., на одной из панелей которого обсуждались вопросы, связанные с реструктуризацией долговых обязательств налогоплательщиков.

Там же представители Ассоциации банков России заявили, что по состоянию на 01.01.2022 общая задолженность по кредитному портфелю российских банков составила около 2,95 трлн руб.; под угрозой дефолта из проблемного портфеля находятся 35—40 % кредитов (на 1,18 трлн руб.); ожидаемый рост дефолта в течение 2022 г. составит до 50—60 % (от 1,45 до 1,77 трлн руб.). Ассоциация подчеркнула, что банки выступают за возможность «сохранения жизни кредитора» и, если будут предложены соответствующие процедуры, направленные на восстановление ситуации, банки примут участие в их осуществлении.

Следует обозначить, что Фонд рассматривается в качестве инструмента по восстановлению платежеспособности и недопущению банкротства.

В основе уставной деятельности Фонда следующие цели:

- выработка мер и решений, создание благоприятных условий для реструктуризации задолженности и недопущения банкротства;
- развитие и популяризация согласительных процедур и альтернативных способов разрешения вопросов урегулирования долга;
- повышение правовой культуры участников гражданских правоотношений;

⁴ URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/taxation/recrut_dolg/ (дата обращения: 08.05.2023).

⁵ URL: <https://fonsrd.ru/company/> (дата обращения 08.05.2023).



— повышение привлекательных внесудебных процедур банкротства, применяемых в целях восстановления платежеспособности должника, в том числе путем согласительных процедур.

Согласно официальным данным, опубликованным на сайте Фонда с даты его создания (19.09.2022) по декабрь 2022 г. под патронажем Фонда размер урегулированного долга составил 743 млн руб.

В рамках своей компетенции Фонд оказывает следующие услуги:

- анализ возможности реструктуризации долга, в том числе изменение сроков уплаты налогов;
- подбор оптимального варианта разрешения кризисной ситуации клиента в условиях конструктивного диалога всех сторон;
- минимизация временных затрат на подготовку необходимых документов для реструктуризации долга;
- минимизация репутационных рисков в условиях сохранения коммерческой тайны клиента и иных заинтересованных лиц;
- построение диалога с кредиторами клиента, которые не заинтересованы в реструктуризации задолженности;
- помощь в верификации данных бухгалтерской и налоговой отчетности, истребуемых у клиента для получения услуг кредитно-финансовых организаций.

Отличительной особенностью Фонда является тот факт, что он оказывает помощь более широкому кругу субъектов, чем Площадка, а именно включает в него физических лиц.

С учетом рассмотренного контекста предлагаем некоторую статистику, опубликованную Верховным Судом РФ за 2022 г.⁶, из которой следует, что количество дел, связанных с применением налогового законодательства, принятых к производству арбитражными судами, составило 28 125, из них по оспариванию ненормативных правовых актов налоговых органов и действий (бездействия) должностных лиц — 8 973.

Остановимся на более тщательном исследовании статистики по этой категории дел, поскольку именно они представляют интерес с точки зрения проводимого исследования.

Производство по заявленным в документе делам было окончено по разным основаниям, в частности:

- принято решение по 6 262 делам;
- прекращено 759 дел, из них в связи с заключением мирового соглашения — 2; путем проведения процедуры медиации — 0; в связи с отказом от иска — 699.

Представленная статистика количества дел, рассмотренных арбитражными судами по первой инстанции, показывает низкий уровень формирования договоренностей участниками судебного процесса и подтверждает, что создание возможности комплексного урегулирования споров посредством работы Площадки и Фонда оправдан уже на сегодняшнем, первоначальном этапе.

⁶ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных арбитражных судов за 2022 год // URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=7650> (дата обращения: 08.05.2023).

Альтернативные техники в выстраивании эффективной коммуникации и снижении уровня напряженности в налоговых спорах: взгляд в будущее

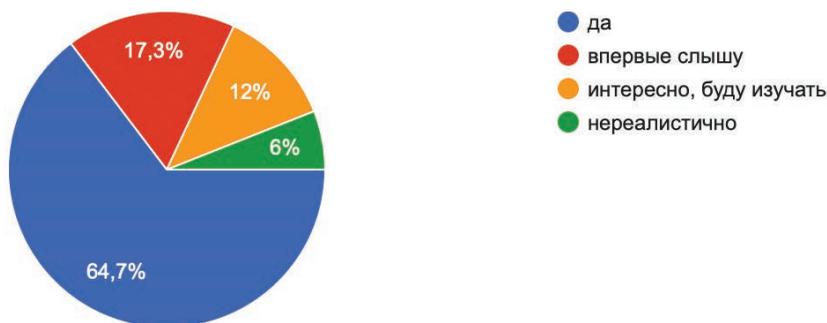
Сегодня на самом высоком уровне заявляется о необходимости обладания коммуникативными навыками во взаимодействии как внутри системы, так и с внешними ее участниками. Это, в частности, было обозначено в Стратегической карте.

В разрезе построения разных форм взаимодействия между налогоплательщиками и налоговыми органами следует обратить внимание на то, что в изученных конструкциях фигурируют базовые принципы, присущие техникам, применяемым в ходе процедуры медиации⁷. Так, например, в основе построения эффективной коммуникации заложены нейтральность посредника, конфиденциальность процесса, равенство и добровольность участников. Все эти базовые элементы составляют основу работы Площадки и Фонда, что отражено и в документах этих структур.

Более того, целью процедуры медиации является создание коммуникации между спорящими сторонами, в результате которой могут быть найдены варианты выхода из конфликтной ситуации. Аналогичная картина наблюдается и на примере миссии рассмотренных выше площадок, в основе которых профессионализм, желание оказать содействие в поиске и подборе оптимального решения и применении комплексного подхода в урегулировании спорной ситуации.

При подготовке данной публикации было проведено анонимное анкетирование⁸, результаты которого представлены ниже. В анкете было поставлено 6 вопросов:

1. Вам знакомо понятие «налоговая медиация»?

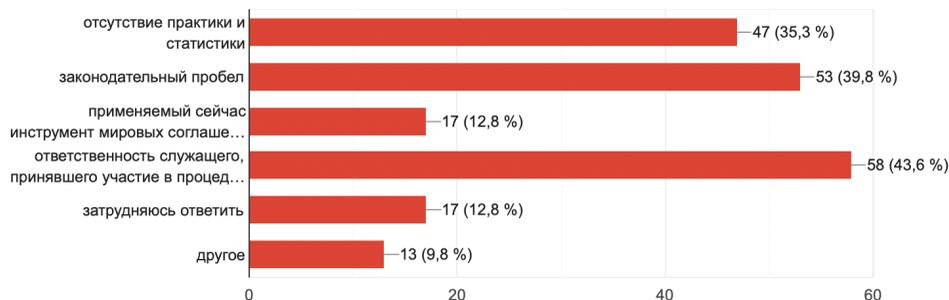


⁷ Федеральный закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4162.

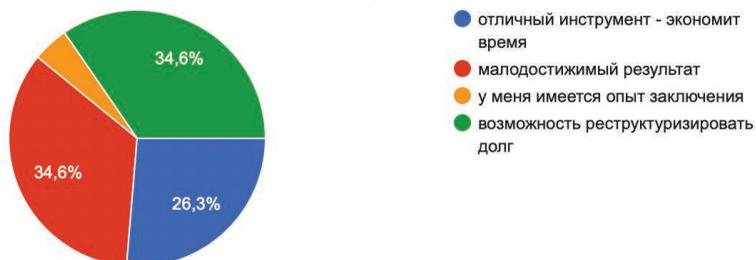
⁸ В анкетировании приняли участие 133 респондента. В целях анонимности в анкетировании не ставился вопрос о профессиональной деятельности участников.



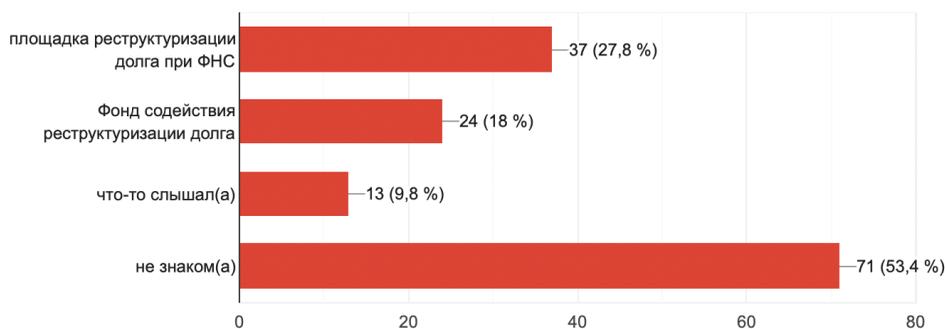
2. Что мешает популяризации медиации с налоговым органом?



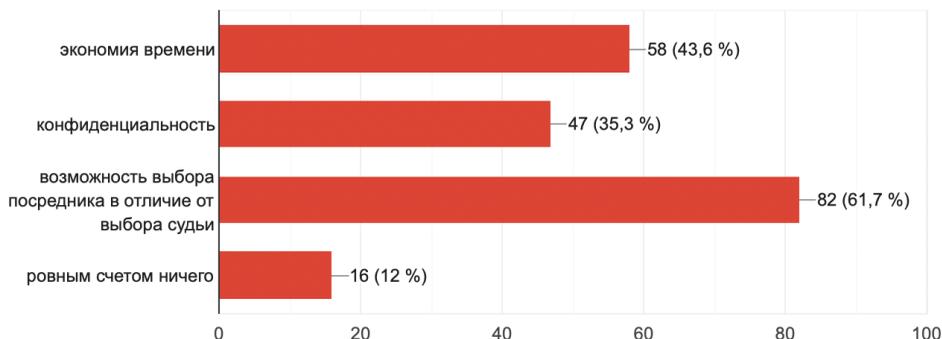
3. Мировое соглашение с налоговым органом — это



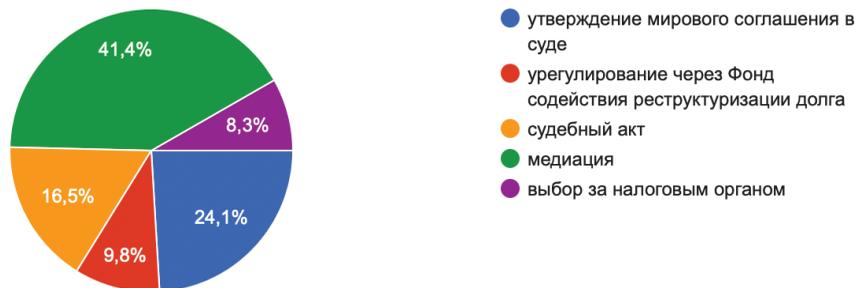
4. Какие действия предпринимает государство по реструктуризации «налогового долга»?



5. Что отличает «внесудебную медиацию» от «мирового соглашения в суде» в налоговых спорах?



6. Выбирая между разными инструментами урегулирования налогового спора, какой из них вы предпочтете?



Результаты анкетирования показывают, что опрошенные знакомы с таким термином, как налоговая медиация, результатами пилотного проекта делились в 2020 г. сотрудники УФНС по г. Санкт-Петербургу; осознают, что мешает распространению процедуры медиации в налоговых правоотношениях; предпочтительным для себя считают применение медиации среди других способов урегулирования споров. Однако мало кто знаком с инициативами ФНС по созданию площадок по урегулированию долгов, что свидетельствует о необходимости проведения просветительской работы в этом направлении.

Заключение

Безусловно, на пути формирования доверия между регулятором и подконтрольными субъектами существуют препятствия, связанные с невозможностью активного внедрения в наше правовое сознание и поле института альтернативного урегулирования споров в форме медиации, что наблюдается и в других сферах общественной деятельности. Однако всем стало очевидно, что исполнимость любого решения повышается, если исполнитель принимает непосредственное участие в формировании такого решения. Как и в медиа-



ции, участники процесса — стороны являются лицами, принимающими окончательное решение.

Однако на сегодняшний день существует множество причин и препятствий, не позволяющих реализовать институт медиации в налоговой сфере, в том числе:

— отсутствие законодательных полномочий в НК РФ по применению медиации в налоговых спорах;

— неопределенность в толковании понятия «публичный интерес» (ч. 5 ст. 1 Закона о медиации);

— потребность в специализации медиаторов, которые будут при построении коммуникации между сторонами процедуры говорить с участниками на одном уровне;

— наличие ответственности за злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), что не прибавляет уверенности при выборе добровольного инструмента по урегулированию налоговой задолженности при прочих равных;

— не решен вопрос оплаты расходов на процедуру медиации. В этой связи следует обратить внимание, что и Площадка, и Фонд открыты для обращения на безвозмездной основе.

Таким образом, остается еще много нерешенных вопросов, однако важно, что движение в сторону формирования доверительных отношений между сторонами с противоположными интересами очевиден. Более того, многое из инструментария медиатора уже берется за основу при построении собственной траектории по реструктуризации долгов, что дает основание считать, что всем очевидна польза института медиации, но ряд нерешенных вопросов делают невозможным ее применение в полной мере.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Подведены итоги досудебного урегулирования споров за 2021 год // URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/apply_fts/pretrial/12058294/ (дата обращения: 08.05.2023).
2. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных арбитражных судов за 2022 год // URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=7650> (дата обращения: 08.05.2023).

О праве налогоплательщика не выполнять неправомерные акты и требования налоговых органов: проблемы теории и практики

Аннотация. Предметом исследования является малоизученный в теории налогового права вопрос, связанный с осуществлением субъективного права налогоплательщика на самозащиту. Анализируется правоприменительная практика, отражающая проблемы реализации этого крайне неопределенного права. Описывается собственный опыт невыполнения неправомерных актов налогового органа и связанные с этим правовые последствия. Выявляется законодательный парадокс, коллизия, с одной стороны которой — возможность налогоплательщика оперативно реагировать на допускаемые в его адрес нарушения, с другой — презумпция правомерности действий и актов должностных лиц налогового органа. Обосновывается мысль, что данное право налогоплательщика не подкреплено никакими гарантиями. Делается вывод об иллюзорности юридической возможности налогоплательщика оперативно, без обращения в юрисдикционные органы воспрепятствовать неправомерным актам и действиям органов публичной власти. В качестве доказательства используются личные наблюдения автора. Отмечается необходимость разъяснений со стороны высших судебных органов о порядке и форме беспрепятственного использования права не выполнять неправомерные акты и требования налоговых органов и их должностных лиц.

Ключевые слова: самозащита, налогоплательщик, налоговая обязанность, налоговый орган, субъективное право, законный интерес, правомерность.



Сергей Александрович ЯДРИХИНСКИЙ,

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

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.107-115

Sergey A. YADRIKHINSKIY,

Professor of Department in financial law, Professor of Department in tax law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Dr. Sci. (Law), Associate Professor

syadr@yandex.ru

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

**On the right of the taxpayer not to comply
with unlawful acts and requirements of tax authorities:
problems of theory and practice**

Abstract. The subject of the study is a little-studied issue in the theory of tax law related to the implementation of the taxpayer's subjective right to self-defense. The article analyzes the law enforcement practice that reflects the

© Ядрихинский С. А., 2023

problems of implementing this right. The author describes his own experience of non-compliance with illegal requirements of tax officials and related legal consequences. The author reveals a legal paradox and a conflict: on the one hand, the taxpayer's ability to respond quickly to violations committed against him, on the other hand, the presumption of legality of actions and acts of tax officials. The author substantiates the idea that this right of the taxpayer is not supported by any guarantees. It is concluded that the taxpayer's legal capacity to prevent illegal acts and actions of public authorities is illusory. The author's personal observations are used as evidence. There is a need for explanations from the higher judicial authorities on the procedure and form of unhindered use of the right not to comply with illegal acts and requirements of tax authorities and their officials.

Keywords: *taxpayer, tax authority, self-defense, tax duty, subjective right, legitimate interest, legitimacy.*

Вопросы, связанные с самозащитой своих прав, являются предметом исследования практически всех отраслей права. Например, в трудовом праве самозащите прав работников посвящается целая глава — гл. 59 Трудового кодекса РФ. Не выступает исключением и налоговое право. В науке налогового права устоялась позиция, согласно которой положения пп. 11 п. 1 ст. 21 Налогового кодекса РФ рассматриваются как форма самозащиты. Согласно положениям данной статьи, за налогоплательщиком закрепляется юридическая возможность не выполнять неправомерные (не соответствующие закону) ненормативные акты и требования налоговых органов, а также должностных лиц, наделенных властной компетенцией. Ученые единодушны в том, что суть этого права состоит в бездействии налогоплательщика в ответ на притязания налоговых и иных уполномоченных органов¹.

Правовая природа права на самозащиту состоит в стремлении защитить себя от противоправного посягательства собственными силами. Право на самозащиту имеет конституционное основание: каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (п. 2 ст. 45 Конституции РФ).

Проблема, с которой сталкиваются как налогоплательщик, так и правоприменительные органы, состоит в том, что законодатель не разъяснил ни форму, ни порядок осуществления данного права. Не определен и характер взаимосвязи права с обязанностью должностных лиц.

Е. Ш. Агеева усматривает в этом законодательный пробел. В частности, она отмечает, что для воплощения в жизнь данного способа защиты прав налогоплательщика необходим нормативный правовой акт, способный обеспечить качественный механизм его реализации².

¹ См.: Назаров В. Н. Конституционные основы защиты прав налогоплательщика // Финансовое право. 2007. № 9. С. 23 ; Долгополов О. И. О некоторых вопросах невыполнения неправомерных актов и требований налоговых органов // СПС «КонсультантПлюс».

² Агеева Е. Ш. Институт охраны и защиты прав предпринимателей: сравнительно-правовое исследование законодательств России и Англии. М. : Статут, 2015. С. 105—106.

Из теории права известно, что реализация субъективного права одной стороны правоотношения обеспечивается соответствующей обязанностью противоположной стороны правоотношения. Согласно п. 2 ст. 22 НК РФ права налогоплательщиков обеспечиваются обязанностями должностных лиц налоговых органов и иных уполномоченных органов. Это хорошо видно из соотнесения ст. 21 НК РФ, определяющей перечень прав налогоплательщика, со ст. 32 НК РФ, закрепляющей обязанности налоговых органов.

Так, праву налогоплательщика на соблюдение и сохранение налоговой тайны (пп. 13 п. 1 ст. 21 НК РФ), корреспондирует обязанность налогового органа соблюдать налоговую тайну и обеспечивать ее сохранение (пп. 8 п. 1 ст. 32, п. 1 ст. 102 НК РФ); праву на получение бесплатной информации (в том числе в письменной форме) о действующих налогах и сборах (пп. 1 п. 1 ст. 21 НК РФ) соответствует обязанность налогового органа бесплатно информировать налогоплательщиков (пп. 4 п. 1 ст. 32 НК РФ) и т.д.

Если присмотреться внимательнее к обязанностям налоговых органов и их должностных лиц, то увидим, что на первом месте в этом перечне стоит обязанность соблюдать законодательство о налогах и сборах (пп. 1 п. 1 ст. 32 НК РФ) и действовать в строгом соответствии с ним (п. 1 ст. 33 НК РФ).

Вместе с тем данные обязанности соответствуют праву налогоплательщика требовать соблюдения должностными лицами налоговых органов налогового законодательства, предусмотренному в пп. 10 п. 1 ст. 21 НК РФ.

Обязанности должностных лиц, которая бы непосредственно обеспечивала право налогоплательщика не выполнять неправомерные акты и требования налоговых органов, в Налоговом кодексе РФ не обнаруживается. Более того, необходимо принять во внимание, что налогоплательщики под страхом ответственности обязаны не препятствовать законной деятельности должностных лиц налоговых органов при исполнении последними своих служебных обязанностей (пп. 7 п. 1 ст. 23 НК РФ).

Из приведенных выше норм следует, что главным критерием или условием реализации исследуемого субъективного права является признак правомерности/неправомерности действий налоговых органов. В этой связи возникает вопрос о правомочном субъекте, наделенным арбитражной компетенцией, способным определять эту правомерность или неправомерность.

Очевидно, что концептуально идея пп. 11 п. 1 ст. 21 НК РФ состоит в наделении налогоплательщика возможностью самому незамедлительно отреагировать в порядке самозащиты на явно противоправные действия должностных лиц, без обращения в юрисдикционные органы, здесь и сейчас, поскольку в дальнейшем актуальность такого обращения для налогоплательщика может отпасть. Важно через оперативное воздействие достичь эффекта сдерживания потенциального нарушителя.

В то же время в юридической доктрине широкое распространение получила позиция о презумпции правомерности актов и действий органов власти, которая предполагает безусловное соблюдение административных предписаний. Это логично, ведь с «законностью правового акта самым тесным образом связана его обязательность. Только законный правовой акт обязателен для его



адресатов»³. Из этой презумпции исходит и правоприменитель. Так, Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ отмечал, что сведения о недоимке, содержащиеся в решении налогового органа, до признания его незаконным в установленном порядке признаются достоверными⁴. Обратное утверждение означало бы абсурдное предположение, что действия органов публичной власти изначально незаконны до тех пор, пока обратное не будет установлено судом.

Публично-правовой характер налоговых отношений, основанных на властном подчинении и субординации сторон, не предполагает одностороннего отказа налогоплательщика от возложенных на него обязанностей и исполнения требований публичных органов.

Все сомнения налогоплательщика в законности административного акта не препятствуют его действию. Этот вывод следует из положений п. 5 ст. 138 НК РФ: факт обжалования налогоплательщиком акта налогового органа в вышестоящий налоговый орган по общему правилу не влечет приостановления процесса его исполнения.

Таким образом, если законность акта или действий налогового органа предполагается, то налогоплательщик в силу пп. 7 п. 1 ст. 23 НК РФ не должен чинить препятствий в осуществлении сотрудниками налоговых органов своих полномочий. В противном случае есть риск привлечения к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.4 КоАП РФ за неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль).

Существует также проблема независимого (непредвзятого) арбитра. Может ли налогоплательщик выступать в таком качестве даже при наличии достаточных оснований полагать, что спорный акт или действие налогового органа не соответствуют закону? С древних времен известен принцип, не разрешающий никому быть судьей в своем собственном деле — *nemo iudex in propria causa*. Это фундаментальное правило является гарантией объективного рассмотрения любого спора. Оно обеспечивает справедливость процесса разрешения возникшего конфликта.

По этой причине налогоплательщик не вправе самостоятельно давать не свойственную ему правовую оценку ненормативным актам и действиям должностных лиц налоговых органов. Подобная оценка несет в себе опасную угрозу игнорирования любых публично-правовых требований, объявления их «неправомерными» по критериям, определяемым самим налогоплательщиком.

В то же время судебная или административная защита образуют содержание иного субъективного права налогоплательщика, предусмотренного пп. 12 п. 1 ст. 21, ст. 137 НК РФ. А как тогда права, закрепленные в пп. 11 п. 1 ст. 21 и пп. 12 п. 1 ст. 21 НК РФ, соотносятся между собой? В этом и состоит главная коллизия в осуществлении самозащиты.

Вышеперечисленные размышления дают основания предположить, что, получив требования или иные административные предписания налогового органа, в

³ *Щекин Д. М.* Юридические презумпции в налоговом праве : учебное пособие / под ред. С. Г. Пепеляева. М. : Академический правовой университет, 2002. С. 127.

⁴ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 08.04.2008 № 10405/07 по делу № А61-295/07-4 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2008. № 7.

том числе и неправомерные, даже явно выходящие за рамки закона, налогоплательщик в каждом случае должен им подчиниться, исполнить их и не препятствовать должностным лицам. Защитное поведение налогоплательщика изначально обречено на негативную оценку, поскольку имеющихся у него правомочий явно недостаточно для опровержения презумпции законности действий и актов должностных лиц налогового органа.

Автор настоящей работы в 2005 г. имел опыт применения пп. 11 п. 1 ст. 21 НК РФ в связке с пп. 10 п. 1 ст. 21 НК РФ в качестве представителя налогоплательщика.

Фабула дела такова. Организация, получив решение о проведении повторной выездной налоговой проверки, обнаружила его небезупречным в силу имеющихся дефектов и сделала вывод о нарушении правил назначения выездной налоговой проверки (ст. 87, 89 НК РФ). На этом основании она воспользовалась положениями пп. 11 п. 1 ст. 21 НК РФ и не допустила проверяющих на свою территорию, предоставив им письменное обоснование причин такого поступка. Более того, на основании пп. 10 п. 1 ст. 21 НК РФ налогоплательщик потребовал от должностных лиц исправить допущенные нарушения, т.е. соблюсти законодательство о налогах и сборах, как того требует закон.

В литературе подчеркивается, что комплексное применение положений пп. 10 и пп. 11 п. 1 ст. 21 НК РФ является «эффективной комбинацией способов защиты»⁵, — своеобразная «гремучая смесь», что позволяет предотвратить эвентуальные расходы налогоплательщика и иные неблагоприятные последствия при исполнении неправомерных актов или требований налоговых органов.

Внешне действия должностных лиц выглядели правомерными, поскольку для их осуществления были все законные основания. Налоговое законодательство предоставляет вышестоящему налоговому органу право проводить повторную выездную налоговую проверку налогоплательщика в порядке контроля за деятельностью налогового органа, проводившего проверку (ст. 89 НК РФ).

Вместе с тем назначение такой проверки не может быть произвольным, должно иметь причины, которые при необходимости могут быть проверены судом. В противном случае проверка лишается своих легитимных оснований.

Налогоплательщик обратил внимание проверяющих на обязанность вышестоящего налогового органа мотивировать свое решение о назначении повторной выездной налоговой проверки. Одного лишь контроля за деятельностью нижестоящего налогового органа в качестве основания было недостаточно. В решении следовало указать дополнительные мотивы, которые легли в основание назначения повторной выездной налоговой проверки. Таким мотивом, например, мог бы являться факт сговора проверяющих должностных лиц с налогоплательщиком или фрагментарность (неполнота) проверки и т.п.

Эта обязанность также следовала из ведомственного нормативного акта, согласно которому вышестоящий налоговый орган должен указывать в решении о назначении проверки конкретные обстоятельства, вызывающие необходимость

⁵ Долгополов О. И. О некоторых вопросах права налогоплательщиков требовать от должностных лиц налоговых органов соблюдения законодательства о налогах и сборах // СПС «КонсультантПлюс».



повторного налогового контроля⁶. В утвержденной форме решения предусмотренная в этих целях специальная графа в нашем случае оказалась незаполненной.

Соответственно, проверяемый налогоплательщик посчитал, что немотивированное решение нарушает ст. 87 НК РФ (в прежней редакции) и потребовал, опираясь на ст. 33 НК РФ, обязывающую проверяющих действовать в строгом соответствии с законом, устранить допущенное нарушение, т.е. указать причинные обстоятельства, лежащие в основе назначения повторной выездной налоговой проверки.

Кроме того, в решении о назначении проверки в качестве проверяющих назначались тем же самые должностные лица того же самого налогового органа, деятельность которого проверяется вышестоящим налоговым органом. Таким образом, налогоплательщик пришел к выводу, что назначенная повторная налоговая проверка не имеет целью контроль над деятельностью нижестоящего налогового органа, а предметом проверки является исключительно деятельность самого налогоплательщика. Единственная задача, стоявшая перед проверяющими, заключалась в восполнении недостатков ранее проведенной проверки.

Следует отметить, что спустя шесть лет ФНС РФ направило нижестоящим налоговым органам для использования в работе обзор судебной практики Высшего Арбитражного Суда РФ по налоговым спорам, в п. 48 которого со ссылкой на постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 25.05.2010 № 17099/09⁷ обратила внимание на необходимость оснований для проведения повторной выездной налоговой проверки налогоплательщика⁸.

Решения налоговых органов не могут оцениваться с точки зрения целесообразности, поскольку налоговый орган иницирует проверку в рамках дискреционных полномочий, самостоятельно определяя ее предмет. Об этом неоднократно говорил Конституционный Суд РФ.

Вместе с тем во избежание возможного произвольного правоприменения проверяемый налогоплательщик не лишен возможности обращения в суд за проверкой законности соответствующих решений, принимаемых в ходе налогового контроля, в том числе и по назначению налоговой проверки, о проведении встречных проверок, истребовании документов, назначении экспертизы и т.д.⁹

Из правовых позиций Конституционного Суда РФ вытекают правовые требования справедливости и пропорциональности в контрольной деятельности налоговых органов. Не соответствующие правопорядку цели и мотивы проверяющих способны превратить налоговый контроль из необходимого инструмента

⁶ Приказ МНС РФ от 8 октября 1999 г. № АП-3-16/318 «Об утверждении Порядка назначения выездных налоговых проверок» ноября (утратил силу) // Российская газета. 1999. 29 нояб.

⁷ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 25.05.2010 № 17099/09 по делу № А58-3515/08 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2010. № 9.

⁸ Письмо ФНС РФ от 12.08.2011 № СА-4-7/13193@ «О направлении обзора постановлений Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ по налоговым спорам» // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 16.03.2006 № 70-О // СПС «КонсультантПлюс».

налоговой политики в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права собственности¹⁰.

По смыслу пп. 11 п. 1 ст. 21 НК РФ первичную оценку правомерности актов налоговых органов и их должностных лиц осуществляет все же налогоплательщик. Обосновывая правомерность собственной позиции, налогоплательщик предоставил проверяющим распечатанные из СПС «КонсультантПлюс» решения арбитражных судов по аналогичному вопросу¹¹.

От налогового органа требовалось заполнить свободную графу решения о назначении проверки, т.е. мотивировать принятый акт, как того требует закон, и указать иных проверяющих. В этом случае деятельность должностных лиц приобретала бы законную форму.

Но налоговый орган запросил практическую помощь органов внутренних дел, право на которую закреплено в ст. 5 Закона РФ от 21.03.1991 № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации». Она оказывается в случаях насильственного воспрепятствования исполнению должностных полномочий сотрудникам налоговых органов. Налогоплательщик вынужденно подчинился.

Столь подробное описание личного опыта сделано с тем, чтобы показать глубокую дивергенцию между исходной парадигмой субъективного права (как задумывал законодатель) и практикой его реализации. Аналогичные проблемы возникают при избыточном, необоснованном запросе документов или информации в ходе налоговой проверки.

Наблюдения показали, насколько чувствительны для органа, обладающего властной компетенцией, требования налогоплательщика соблюдать закон.

Налоговый орган на практике оказался не готовым следовать пп. 11 п. 1 ст. 21, пп. 10 п. 1 ст. 21 НК РФ. В этом нет никакой необходимости, поскольку он изначально занимает привилегированное положение и владеет инструментом подавления протестных инициатив неисправного налогоплательщика.

Данные нормы приобрели декларативный характер и оказались оторванными от жизни. Причиной тому является отсутствие понятного механизма реализации данного права, причем как для налогоплательщика, так и для налогового органа.

Е. А. Цветкова справедливо отмечает, что с помощью данного способа защитить права и законные интересы налогоплательщика практически невозможно, поскольку даже очевидная неправомерность актов и требований может быть не подтверждена судом¹².

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2004 № 14-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 6.

¹¹ Постановления Федерального Арбитражного суда Московского округа от 14.05.2005, 11.05.2005 № КА-А40/3760-05 ; от 06.09.2005, 30.08.2005 № КА-А40/7930-05-П-2 от 27.05.2003 № КА-А40/3060-03 // СПС «КонсультантПлюс» ; постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 29.08.2005 № А56-6844/2005 // СПС «КонсультантПлюс» ; постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 31.03.2003 № Ф04/1441-201/А75-2003 // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Цветкова Е. А. Правовые аспекты невыполнения налогоплательщиком неправомерных актов и требований налоговых органов и их должностных лиц // Налоги. 2019. № 5. С. 18.



По мнению Д. В. Тютин, смысл положения пп. 11 п. 1 ст. 21 НК РФ состоит в отсутствии для налогоплательщика отрицательных последствий, если противоправность акта или требования налогового органа впоследствии будет установлена в законном порядке¹³. То есть право на самозащиту ставится в зависимость от последующей положительной оценки правоприменителя.

Такое понимание права сопряжено с высокими рисками для налогоплательщика. Из закона не следует, что неисполнение требований должностных лиц обусловлено их дальнейшим обжалованием и признанием незаконными. Все это приводит к тому, что налогоплательщик не может беспрепятственно воспользоваться правовыми возможностями, предоставленными законом. Оценка правомерности деятельности публичных органов в практической деятельности — это исключительная компетенция правоприменительного органа (суда или налогового органа), но не налогоплательщика.

Презумпция законности административных актов в отдельных случаях может даже вступить в коллизию с презумпциями добросовестности и невиновности, согласно которым поведение налогоплательщика также признается добросовестным и законопослушным, пока иное в установленном порядке не будет доказано.

В заключение отметим, что условия реализации права налогоплательщика, предусмотренного пп. 11 п. 1 ст. 21 НК РФ, нуждаются, хотя бы в общем виде, в соответствующем разъяснении со стороны высших судебных органов (Пленума Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ).

Практика показывает серьезную угрозу штрафных санкций для налогоплательщика в случае его неповиновения распоряжению публичного субъекта. Налогоплательщики и налоговые органы по-разному оценивают правомерность актов и действий. В соответствии с этим правом необходим действенный механизм, позволяющий сдерживать произвол налоговых органов и обеспечивающий высокую степень уверенности в отсутствии отрицательных последствий.

В целях устранения правовой неопределенности следует уточнить, что понимается под неправомерными актами и требованиями налоговых органов, в какой момент и по какой процедуре они становятся неправомерными, в каких случаях противодействие налогоплательщика законно и желательно. Необходимо предусмотреть гарантии безопасного неповиновения согласно максиме: *jus non habende, tute non paretur*.

Это возможно сделать через повышенную персональную ответственность должностных лиц налоговых органов за незаконные требования (ст. 35 НК РФ) и оперативный судебный контроль.

¹³ Тютин Д. В. Налоговое право : курс лекций // СПС «КонсультантПлюс», 2020.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Агеева Е. Ш. Институт охраны и защиты прав предпринимателей : сравнительно-правовое исследование законодательств России и Англии. — М. : Статут, 2015. — 144 с.
2. Долгополов О. И. О некоторых вопросах невыполнения неправомерных актов и требований налоговых органов // СПС «КонсультантПлюс».
3. Долгополов О. И. О некоторых вопросах права налогоплательщиков требовать от должностных лиц налоговых органов соблюдения законодательства о налогах и сборах // СПС «КонсультантПлюс».
4. Назаров В. Н. Конституционные основы защиты прав налогоплательщика // Финансовое право. — 2007. — № 9. — С. 22—26.
5. Тютин Д. В. Налоговое право : курс лекций // СПС «КонсультантПлюс», 2020.
6. Цветкова Е. А. Правовые аспекты невыполнения налогоплательщиком неправомерных актов и требований налоговых органов и их должностных лиц // Налоги. — 2019. — № 5. — С. 15—18.
7. Щекин Д. М. Юридические презумпции в налоговом праве : учебное пособие / под ред. С. Г. Пепеляева. — М. : Академический правовой университет, 2002. — 252 с.



**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

«Зеленая» функция налогового права¹

Аннотация. В статье рассматриваются экологическая функция налогового права и «зеленые» возможности нормативно-правового регулирования. Особое внимание обращается на проблемы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации и вопросы экологизации российского законодательства о налогах и сборах. Автор отмечает, что экологизация законодательства представляет собой уже давно наметившуюся тенденцию в развитии российской правовой системы. Ее основным направлением является активное использование различных налоговых инструментов, в том числе стимулирующих налоговых льгот. В статье показано, что налоговые льготы служат базовым инструментарием экологизации налогового права и поэтому выступают как основной способ воздействия налогового права на обеспечение экологической безопасности. Они нацелены на побуждение налогоплательщика к экологически ответственному правомерному поведению. Отмечается, что экологическая функция налогообложения реализуется, как правило, в рамках регулятивной функции права. В статье также рассмотрен экологический потенциал отдельных налогов и сборов, представлены основные инструменты экологизации законодательства о налогах и сборах.

Ключевые слова: экологическая функция, налоговое право, экологизация налогового права, законодательство о налогах и сборах, экологический налог, налоговые льготы, экологический потенциал налогообложения.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.116-129

Alexander A. YALBULGANOV,

Professor of Department in financial law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Professor
aayalbulganov@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

«Green» function of tax law

Abstract. The article discusses the ecological functions of tax law and the “green” possibilities of legal regulation. Particular attention is paid to the problems of state policy in the field of environmental development of the Russian Federation and the issues of “greening” of Russian legislation on taxes and fees. The author notes that the greening of legislation is a long-established

trend in the development of the Russian legal system. Its main directions are the active use of various tax instruments, including incentive tax benefits. The article shows that tax benefits are the basic tools for greening tax law and therefore act as the main way of influencing tax law to ensure environmental safety. They are aimed at encouraging the taxpayer to environmentally responsible lawful behavior. It is noted that the environmental function of taxation is implemented, as a rule, within the framework of the regulatory function of law. The article examines the environmental potential of some taxes and fees, presents the main tools for greening legislation on taxes and fees.

Keywords: *environmental function, tax law, greening of tax law, legislation on taxes and fees, environmental tax; tax benefits; environmental potential of taxation.*

Введение

Характеризуя позитивное налоговое право, обычно выделяют две его основные функции — регулятивную и охранительную, а также несколько дополнительных — компенсационно-восстановительную, профилактическую, воспитательную и др.² В этой связи возникает вопрос о том, может ли налоговое право выполнять «зеленую» (экологическую) функцию? Допустимо ли выделять «зеленую» функцию в качестве самостоятельной функции или ее следует рассматривать как одно из направлений реализации регулятивной функции налогового права?³

Представляется, что в тех случаях, когда государство оказывает правовое воздействие на общественные отношения через закрепление в законодательстве о налогах и сборах норм, направленных на поддержку определенных направлений экономической деятельности, не ставя специально каких-либо экологических целей, но по факту затрагивая косвенно «зеленую» повестку, оно решает определенные экологические задачи в рамках реализации регулятивной функции права.

Как самостоятельное направление налогово-правового воздействия экологическая функция налогового права выделяется, когда государство реализует свою экологическую политику через использование различных налоговых и административных инструментов, стимулирующих налогоплательщика к бережному

² См., например: Козырин А. Н. Налоговое право : учебник для бакалавриата. М. : ИД ВШЭ, 2021. С. 15.

³ В экономической литературе вопросы экологического налогообложения находят отражение как в научных, так и в учебных изданиях. См. подробнее: Налогообложение природных ресурсов. Теория и мировые тренды : монография / под ред. И. А. Майбутова, Ю. Б. Иванова. М. : Юнити-Дана, 2018 ; Экологическое налогообложение. Теория и мировые тренды : монография / под ред. И. А. Майбутова, Ю. Б. Иванова. М. : Юнити-Дана, 2018. О новых актуальных «зеленых» научных направлениях см. также: «Зеленые» финансы: процесс развития и перспективы трансформации / под общ. ред. Л. С. Кабир, М. В. Сиговой. М. ; СПб. : Изд-во МБИ имени Анатолия Собчака, 2020 ; Зеленая экономика и зеленые финансы : учебное пособие / под ред. Б. Н. Порфирьева. СПб. : Изд-во МБИ, 2018.



использованию природных ресурсов и побуждающих его к охране окружающей среды.

В нашем исследовании мы будем использовать понятие «зеленой» функции налогового права для того, чтобы обозначить планируемое экологическое воздействие, которое законодатель может оказать на налоговые отношения, используя в этих целях арсенал различных дозволений, стимулов и поощрений⁴.

Понятие экологической функции права

Одним из первых к обоснованию и исследованию экологической функции права обратился профессор МГУ имени М.В.Ломоносова В. В. Петров⁵. Он стоял у истоков разработки данной концепции, им был рассмотрен механизм реализации экологической функции права. По мнению В. В. Петрова, экологическая функция права реализуется различными синхронизированными друг с другом способами: путем издания, применения, исполнения и охраны норм права, в которых определяется перечень объектов природы, находящихся под защитой закона; а также через закрепление предупредительных, запретительных, восстановительных, поощрительных и карательных мер для охраны природной среды, установление порядка применения ответственности и контроля в природоохранной области, рационального использования природных ресурсов⁶.

Он сформулировал уникальные, характерные как для права в целом, так и для его отдельных отраслей, признаки экологической функции, которые не потеряли своей актуальности и поныне. Нормы права, служащие средством реализации данной функции, и правовые отношения, возникающие при этом, по мнению В. В. Петрова, можно условно назвать эколого-правовыми нормами и отношениями. Из приведенного утверждения следует, что в механизме реализации экологической функции права должны действовать соответствующие нормы других отраслей права, конкретизирующие общие экологические императивы применительно к условиям и характеру регулируемых ими отношений⁷. Это могут быть, например, финансовые, налоговые и иные отношения, применительно к которым в законодательстве устанавливаются экологические требования вместе с порядком их реализации на практике в рамках той или иной деятельности.

Характеризуя экологическую функцию права, отметим, что она производна от экологической функции государства, которое осуществляет активную правотворческую, правоприменительную и правоохранительную деятельность в интересах экологии⁸.

⁴ Козырин А. Н. Указ. соч. С. 15.

⁵ Петров В. В. Экологическая функция права // Советское государство и право. 1982. № 5. С. 86—94.

⁶ Петров В. В. Указ. соч. С. 88.

⁷ Петров В. В. Указ. соч.

⁸ См. подробнее: Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1979. 302 с. ; Кадомцева А. Б. Экологическая функция современного Российского государства / под ред. М. И. Байтина. Саратов :

Государственная политика в области экологического развития Российской Федерации и вопросы экологизации законодательства о налогах и сборах⁹

В целях обеспечения экологической безопасности государство должно последовательно проводить политику по поддержанию качества окружающей среды, необходимого для достойной жизни человека и устойчивого развития экономики, а также контролировать ликвидацию накопленного вреда от хозяйственной и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобального изменения климата. При этом реализация природоохранных мероприятий требует постоянного и значительного финансирования как со стороны государства, так и со стороны тех лиц, которые в силу своей деятельности участвуют в загрязнении окружающей природной среды.

Тенденции к экологизации российского законодательства наметились еще в 1990-х гг. под влиянием развивающегося международного экологического права. Курс на экологизацию социально-экономического развития мирового сообщества был закреплен на Конференции ООН по охране окружающей среды и развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро в 1992 г. В принятой по итогам конференции Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию¹⁰ была сформулирована концепция *устойчивого развития* — экологически обоснованного экономического и социального развития общества. Впоследствии эта

СГАП, 2001 ; *Гизатуллин Р. Х.* Экологическая функция государства: теория и практика реализации : монография / под ред. М. М. Бринчука. М. : Юрлитинформ, 2014.

⁹ Вопросы экологизации законодательства о налогах и сборах, а также экологические функции налогового права автором неоднократно поднимались в более ранних публикациях. См., например: *Ялбулганов А. А.* К вопросу об экологических функциях фискальных и налоговых платежей // *Финансовое право.* 2013. № 10. С. 17—26 ; *Его же.* Экологизация российского законодательства о налогах и сборах: к вопросу об экологических функциях налогового права // *Реформы и право.* 2014. № 4. С. 25—33 ; *Его же.* Налогообложение природопользования: унификация законодательства государств — участников ЕАЭС // *Публично-правовые исследования.* 2017. № 1. С.46—60 ; *Его же.* Правовое регулирование природоресурсных платежей : учебное пособие. М. : Юстицинформ, 2021. Отдельные аспекты данной темы затрагивались и другими исследователями-юристами. См., например: *Евдокимов П. В.* Проблемы и перспективы введения экологического налога в Российской Федерации // *Налоги.* 2007. № 6. С. 8—10 ; *Козырин А. Н.* Водные ресурсы как часть казны // *Публично-правовые исследования. Электрон. журнал.* 2014. № 1. С. 29—48 ; № 2. С. 14—30 ; *Публичные финансы и налоговое право : ежегодник. Вып. 7 : Природоресурсные и экологические платежи в странах Центральной и Восточной Европы / под ред. М. В. Карасевой (Сенцовой).* Воронеж : ИД ВГУ, 2017 ; *Правовые основы природоресурсного налогообложения : учебное пособие для бакалавров и магистров / С. Г. Пепеляев, В. В. Воинов, А.С. Гуркин [и др.] ; под общ. ред. С. Г. Пепеляева.* М. : Статут, 2017.

¹⁰ Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3—14 июня 1992 г.) // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml.



концепция получила дальнейшее развитие на Всемирном саммите «Рио+10» (Йоханнесбург, 2002 г.) и Конференции ООН по устойчивому развитию «Рио+20» (Рио-де-Жанейро, 2012 г.)¹¹.

Принципиальные подходы к устойчивому развитию нашли отражение в стратегических документах Российской Федерации¹². Они не только определяют основные направления развития российского экологического законодательства, но и обуславливают внедрение в иные отрасли законодательства норм, направленных на обеспечение благоприятной окружающей среды, а также стимулирующих охрану, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов. Как следствие, во многих программных документах устанавливается ответственность органов государственной власти и местного самоуправления за обеспечение экологической безопасности на соответствующих территориях. Красной нитью в них проходит идея достижения стратегической цели государственной политики в области экологического развития, которое планируется обеспечивать в том числе совершенствованием нормативно-правовой базы охраны окружающей среды через принятие законодательных и иных нормативных правовых актов для реализации государственной политики в области экологического развития.

Основные направления государственной налоговой политики в последние годы постоянно сопряжены с задачами экологизации законодательства о налогах и сборах через совершенствование стимулирующих налоговых льгот в случаях использования налогоплательщиками современных высоких технологий в промышленном производстве и добывающих отраслях экономики.

Экологизация законодательства — уже давно наметившаяся тенденция в развитии российской правовой системы. Здесь вновь уместно обратиться к идеям профессора В. В. Петрова, относившего экологизацию законодательства к одному из способов осуществления экологической функции права. Он справедливо отмечал, что в процессе экологизации происходит привязка общих и единых природоохранных требований, обращенных ко всем природопользователям, и, попадая в акты различных отраслей законодательства (в том числе и финансового), эколого-правовые предписания становятся составными частями хозяйственных обязанностей предприятий и организаций¹³.

Российскими исследователями были представлены и другие проявления экологизации законодательства. Так, еще один профессор МГУ имени М.В. Ломоносова — Т. В. Петрова проиллюстрировала эту тенденцию на примере

¹¹ Международные усилия по обеспечению устойчивого развития. Досье // URL: <https://tass.ru/info/2287063>.

¹² Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» ; Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Президентом РФ 30.04.2012 ; Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов, утв. Минфином России ; распоряжение Правительства РФ от 18.12.2012 № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года».

¹³ Петров В. В. Указ. соч. С.90.

законодательного оформления налоговой системы Российской Федерации. Экологизация налоговой системы, по ее мнению, предполагает перераспределение налогового бремени между участниками налоговых правоотношений путем его постепенного перенесения на экологически вредные виды деятельности. Кроме того, могут устанавливаться обязательные экологические платежи за выбросы загрязняющих веществ и производство экологически вредной продукции, а центр тяжести налогообложения смещается в сторону потребления ресурсов окружающей природной среды — земельных, лесных, водных ресурсов и ресурсов недр¹⁴.

Представленные подходы не утратили своей актуальности, но в современных условиях, с учетом современных социально-экономических условий и активного внедрения в финансовую систему цифровых технологий, они нуждаются в известной модернизации. Применительно к налоговому праву требуется гибко и более осторожно использовать «зеленый» налоговый инструментарий во избежание выпадения существенной доли налоговых доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Иными словами, необходим сбалансированный и взвешенный подход к экологизации налогового законодательства.

Государство уделяет особое внимание вопросам охраны окружающей среды и обеспечения климатической устойчивости, поскольку государственная природо-сберегающая политика, среди прочего, отвечает прагматическим национальным интересам — благодаря ей, сохраняются природные ресурсы, являющиеся существенной частью казны и обеспечивающие государство стабильными доходами. В связи с этим возрастает значение «зеленого» правового регулирования, которое некоторые исследователи называют «зеленым» правом¹⁵. В свою очередь, среди основных направлений «зеленого» правового воздействия на общественные отношения выделяется налоговое право, которое, обладая эффективными регуляторными инструментами, способно внести весомый вклад в устойчивое экологическое развитие государства.

Основным проявлением экологической функции современного российского налогового права является планомерная экологизация законодательства о налогах и сборах, позволяющая использовать фискальный потенциал почти каждого налога в природоохранных целях для минимизации негативных последствий природопользования. Понимаемая таким образом экологизация законодательства о налогах и сборах представляет собой целенаправленную деятельность законодателя по внесению изменений и дополнений в НК РФ, направленных на наполнение налоговых норм экологическим содержанием — нормативными положениями, способствующими бережному использованию природных ресурсов, в том числе при помощи налоговых стимулов.

Таким образом, признаками экологизации законодательства о налогах и сборах является активное использование в экологических целях регулятивных свойств налогов и фискальных сборов при осуществлении налоговой политики.

¹⁴ Петрова Т. В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М. : Зерцало, 2000. С. 167—168.

¹⁵ См., например: Новикова Е. В. Правовое обеспечение «зеленой» экономики : монография. М. : Статут, 2020.



Инструменты экологизации налогового права

Основным инструментом экологизации налогового права являются налоговые льготы. Они выступают как основной способ воздействия налогового права на обеспечение экологической безопасности и направлены на стимулирование налогоплательщика к правомерному поведению, желательному с экологической точки зрения. Согласно ст. 56 НК РФ налоговые льготы представляют собой преимущества, предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков, в том числе возможность не уплачивать налог либо уплачивать его в меньшем размере. Сущность налоговой льготы состоит в снижении налогового бремени, такие льготы не носят индивидуального характера, т.е. не предоставляются отдельно взятым налогоплательщикам. Являясь одной из форм реализации регулирующей (стимулирующей) функции налогообложения, налоговые льготы представляют собой инструмент налоговой политики, применяемый для решения наиболее важных задач государства и общества, к числу которых относятся также вопросы экологии¹⁶.

Примеры «зеленых» налоговых льгот, предусмотренных российским законодательством о налогах и сборах, многочисленны и разнообразны. Так, расходы, связанные с содержанием и эксплуатацией основных средств и иного имущества природоохранного назначения (расходы, связанные с содержанием и эксплуатацией очистных сооружений, расходы на захоронение экологически опасных отходов, на приобретение услуг сторонних организаций по хранению и уничтожению экологически опасных отходов, очистке сточных вод и т.п.), отнесены, в соответствии со ст. 254 НК РФ, к материальным расходам, на величину которых уменьшаются доходы при определении объекта налогообложения по налогу на прибыль организации. В той же статье НК РФ предусмотрено, что при налогообложении прибыли организации из суммы доходов могут вычитаться расходы на рекультивацию земель и иные природоохранные мероприятия, также отнесенные законодателем к материальным расходам для целей налогообложения.

Налоговыми нормами, устанавливающими водный налог (ст. 333.9 НК РФ), не признается объектом налогообложения забор воды из водных объектов в экологических целях.

Допускается установление дифференцированных налоговых ставок по транспортному налогу с учетом экологического класса транспортных средств (ст. 361 НК РФ).

В рамках реализации права налогоплательщика на изменение срока исполнения налоговой обязанности организациям может быть предоставлен инвестиционный налоговый кредит в случае осуществления ими мероприятий¹⁷ по сни-

¹⁶ Козырин А. Н. Налоговые льготы // Большая российская энциклопедия. Т. 21. М. : БРЭ, 2013. С. 722—723.

¹⁷ К таким мероприятиям законодатель относит, например, проектирование, строительство, реконструкцию систем оборотного и бессточного водоснабжения, сооружений по очистке сточных вод, по переработке жидких бытовых отходов, установок по очистке газов перед их выбросом в атмосферный воздух; установку оборудования по улучшению режимов сжигания топлива, по использованию, транспортированию, обезвреживанию

жению негативного воздействия на окружающую среду, предусмотренных ст. 17 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹⁸.

Налоговые льготы экологической направленности могут устанавливаться в Российской Федерации не только федеральными законами, но и законами субъектов РФ, а также решениями представительных органов местного самоуправления в соответствии с полномочиями, предоставленными регионам и муниципальным образованиям НК РФ. Например, согласно ст. 3.1 Закона города Москвы от 24.11.2004 № 74 «О земельном налоге»¹⁹ организации, осуществляющие охрану, содержание и использование особо охраняемых природных территорий, освобождаются от налогообложения в отношении земельных участков, предоставленных им на праве постоянного (бессрочного) пользования, отнесенных к особо охраняемым природным территориям и включенных в государственный кадастр особо охраняемых природных территорий в городе Москве, занятых национальными, природными, экологическими парками, природными заказниками, памятниками природы, заповедными участками, ботаническими садами, городскими лесами, водоохранными зонами, и др.

Решением Совета депутатов Яковлевского городского округа (Белгородская область) от 12.11.2018 № 4 «О земельном налоге»²⁰ установлена налоговая ставка по земельному налогу в размере 0 % в отношении земельных участков, которые находятся в собственности организаций, оказывающих авиационные услуги природоохранным службам.

Из приведенных примеров видно, что «зеленые» налоговые льготы, будучи законным средством оптимизации налоговой обязанности, могут предоставляться налогоплательщикам в различных правовых формах — освобождения отдельных категорий налогоплательщиков от уплаты налогов; освобождения отдельных объектов от налогообложения, а также в форме снижения налоговой ставки и налоговых вычетов.

Налоговые стимулы активно используются в экологических целях и в зарубежных странах. Многочисленные подтверждения этому содержатся, например, в монографии известного американского ученого Николаса Робинсона, посвященной правовому регулированию природопользования и охране окружающей среды в США. В ней, в частности, анализируются налоговые льготы, поощряющие использование солнечной энергии. Федеральное правительство США предоставляет кредит под федеральные подоходные налоги для различных нововведений, направленных на экономию энергии, в том числе на расходы, связанные с приобретением и установкой систем активного использования солнечной энергии. Кредит предоставляется для использования солнечной энергии в основной резиденции, находящейся на территории США. Солнечные установки должны функционировать как минимум пять лет и соответствовать определенным

отходов производства и потребления; применение автоматизированных систем, лабораторий по контролю за сточными водами, составом загрязняющих веществ и объемом их выбросов в атмосферный воздух и т.д.

¹⁸ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

¹⁹ Ведомости Московской городской Думы. 28.12.2004. № 12. Ст. 303.

²⁰ Муниципальный вестник. Приложение к газете «Победа». № 50. 08.12.2018.



федеральным правилам. Некоторые штаты предоставляют кредиты или скидки под подоходные налоги штата. В отдельных штатах, где прямое налоговое стимулирование использования солнечной энергии не предусматривается, налоговое законодательство исходит из того, что установка оборудования, работающего на солнечной энергии, не приведет к увеличению налогообложения недвижимости. По мнению Американской ассоциации адвокатов, солнечные установки должны быть освобождены от налогообложения на том основании, что «солнечная энергия не требует от общества никаких дополнительных расходов, но снижает спрос на невозобновляемые виды энергии и исключает сопряженное с ними загрязнение воздушной среды»²¹.

Экологический потенциал отдельных налогов и сборов

Как известно, в налоговых системах ряда зарубежных государств присутствуют экологические налоги. Они установлены и введены практически во всех экономически развитых государствах. Особо активно идея экологических налогов и экологизации налоговой системы продвигается в ЕС (выделяются значительные усилия в этом направлении ФРГ, Франции, Италии, государств Северной Европы). Встречаются экологические налоги и в азиатских государствах (Республике Корея, Малайзии, Таиланде, Сингапуре и др.).

В доктрине экологические налоги определяются как обязательные и безвозмездные платежи, налоговая база которых представляет собой физическую характеристику объекта, признаваемого негативно влияющим на окружающую среду (например, объем выбросов загрязняющих веществ). Европейское агентство по окружающей среде в своих документах определяет экологические налоги как обязательные платежи, база взимания которых оказывает специфическое негативное воздействие на окружающую среду. Еще в 1970-х гг. в Европе формировались планы введения обязательных публично-правовых платежей экологического характера, которые связывались с реализацией принципа «загрязнитель платит».

Затем экологизацию фискальных систем начали связывать с экономической концепцией «двойного выигрыша», предполагающей, что экономическое стимулирование охраны окружающей среды и сбережения природных ресурсов посредством экологических налогов должно сопровождаться пропорциональным снижением налогового бремени, связанного с социальными выплатами, что, в свою очередь, позволяет стимулировать рост занятости и поддерживать конкурентоспособность национальных производителей.

Сторонники экологизации налоговых систем полагают, что именно «зеленые» налоги (так называемые экотаксы) компенсируют неспособность рыночной экономики учитывать негативное воздействие хозяйствующих субъектов на окружающую среду.

В доктрине сформировались общие принципы экологического налогообложения — зависимость размера налога от масштаба урона, нанесенного окружающей

²¹ Робинсон Н. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США / пер. с англ. М. : Прогресс, 1990. С. 283—285.

природной среде; взимание налога непосредственно с источника загрязнения; допустимость превышения ставки экологического налога размера потерь от экологически вредной деятельности налогоплательщика.

Формы экологического налогообложения многообразны. Существуют различные варианты классификаций экологических налогов. Один из них был предложен Еврокомиссией, руководствовавшейся принципом: все, что может вызвать неблагоприятные изменения в окружающей природной среде, может стать предметом экологического налогообложения. В классификации Еврокомиссии²² выделяется семь групп экологических налогов:

- энергетические налоги (energy taxes): налогообложение моторного, энергетического топлива, электроэнергии;
- транспортные налоги (transport taxes): налогообложение пробега автомобилей; ежегодный налог с владельца автомобиля; акцизы, уплачиваемые при покупке нового или подержанного автомобиля;
- платежи за загрязнения (tax on emissions): обложение эмиссии загрязняющих веществ в атмосферу, выбросов углекислого газа и других вредных веществ, сбросов в водные бассейны и т.п.;
- платежи за размещение отходов (tax on waste): платежи за размещение отходов на свалках и их переработку, налоги на упаковку, батарейки, шины, смазочные масла и т.п.;
- налог на шумовое воздействие (earmarked charges);
- платежи за пользование природными ресурсами (royalty).

В Российской Федерации действующим законодательством о налогах и сборах экологический налог до сих пор не установлен, хотя в первой редакции НК РФ (ст. 13) среди федеральных налогов и сборов был упомянут и экологический налог (он так и не был установлен, впоследствии упоминание о нем было исключено из НК РФ), а российские исследователи анализировали пути решения экологических проблем с помощью такого налога²³.

Отсутствие в системе налогов и сборов Российской Федерации экологического налога компенсируется наличием в ней налогов и сборов с экологическим потенциалом, а также закреплением ряда обязательных «зеленых» платежей публично-правовой природы, установленных федеральными законами, не являющимися актами законодательства о налогах и сборах.

К экологическим платежам, не являющимся фискальными (т.е. установленными не НК РФ и администрируемыми, как правило, государственными органами, отличными от налоговых), относятся:

²² OECD. Database on Policy Instruments for the Environment // URL: <https://pinedatabase.oecd.org> (дата обращения: 02.05.2023) ; Environmental taxes: recent developments in tools for integration // Environmental issues series. 2000. № 18. P. 119—124 ; Environmental Taxes: Implementation and Environmental Effectiveness. European Environment Agency. Copenhagen, 1996. P. 8.

²³ См., например: Лазарев А. С., Липатова И. В. Решение экологических проблем в Российской Федерации с помощью экологического налога: сравнительный анализ российского и зарубежного опыта : учебное пособие. М. : Финансовая академия, 1998. 44 с.



— плата за негативное воздействие на окружающую среду: взимается за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сбросы загрязняющих веществ в водные объекты, хранение, а также захоронение отходов производства и потребления в соответствии со ст. 16 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»²⁴ и администрируется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и ее территориальными органами;

— экологический сбор: в соответствии со ст. 24.5 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»²⁵ уплачивается производителями, а также импортерами товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров, подлежащих утилизации после утраты ими своих потребительских свойств; администрируется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и ее территориальными органами;

— утилизационный сбор: в соответствии со ст. 24.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» в целях обеспечения экологической безопасности уплачивается за каждое колесное транспортное средство, каждую самоходную машину, каждый прицеп к ним, ввозимые в Российскую Федерацию или произведенные в Российской Федерации; администрируется Федеральной налоговой службой и ее территориальными органами (сборы за транспортные средства, произведенные в РФ) или Федеральной таможенной службой и ее территориальными органами (сборы за транспортные средства, ввозимые в РФ).

В исследовании, посвященном экологической функции налогового права, мы ограничимся лишь упоминанием об экологических платежах неналоговой природы. Остановимся же подробнее на рассмотрении налогов с экологическим потенциалом²⁶, с помощью которых можно осуществлять эффективное регулирование природоохранной деятельности, — налог на прибыль организации, акцизы, налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), водный налог, транспортный налог, земельный налог и др.

Экологическая функция может по-разному реализовываться в отношении прямых и косвенных налогов. В прямых налогах присутствует тесная связь объекта налогообложения с масштабами воздействия на окружающую среду, что позволяет с помощью налогообложения снизить уровень негативного воздействия на природу (например, можно установить налоговую ставку в зависимости от объема и уровня опасности загрязняющих веществ, сбрасываемых в атмосферу или в водные объекты).

²⁴ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

²⁵ СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

²⁶ Российские исследователи сравнительно давно начали обращать внимание на экологический потенциал отдельных налогов и сборов, установленных в Российской Федерации. См.: *Евдокимов П. В.* Проблемы и перспективы введения экологического налога в Российской Федерации // *Налоги*. 2007. № 6; *Петрова Т. В.* Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. М., 2000; *Ялбулганов А. А., Евдокимов П. В.* Правовая природа платы за негативное воздействие на окружающую среду // *Транспортное право*. 2008. № 1.

Косвенные налоги могут быть сориентированы в экологических целях преимущественно на сокращение объема реализации товаров и услуг, производство или потребление которых негативно влияет на состояние окружающей природной среды. При этом важно, чтобы правовые механизмы реализации экологического тренда были настроены в соответствии с принципом баланса публичных и частных интересов, во избежание резкого скачка цен на чувствительные товары из основной потребительской корзины, способного привести незамедлительно к снижению уровня жизни.

Экологический потенциал налога на прибыль организации проявляется через возможность его использования для стимулирования деятельности налогоплательщика, связанной с разработкой, производством и внедрением современных природоохранных технологий. Стимулирующий эффект может достигаться за счет применения налоговых льгот, которые позволят полностью либо частично компенсировать налогоплательщику произведенные им затраты на охрану окружающей среды.

Экологизация транспортного налога происходит за счет дифференциации его ставок в зависимости от того, насколько вредным для окружающей природной среды будет эксплуатация конкретного транспортного средства. В целях обеспечения экологической безопасности в конструкции транспортного налога необходимо активнее использовать налоговые льготы. В настоящее время возможность применения «зеленых» налоговых инструментов по транспортному налогу предусмотрена нормами НК РФ (п. 3 ст. 361), допускающими установление дифференцированных налоговых ставок в отношении каждой категории транспортных средств, которые учитывают возраст транспортного средства и его экологический класс.

Путем введения налоговых льгот и понижающих коэффициентов активизируется экологический потенциал НДС. Законодатель может стимулировать налогоплательщиков применять более безопасные для окружающей среды методы добычи полезных ископаемых. Льготы по НДС могут быть применены к отдельным элементам налогообложения либо к налогу в целом на постоянной или временной основе, по отдельным субъектам и т.д. Одной из актуальных проблем НДС является его дифференциация, достигаемая с помощью применения пониженных и нулевых ставок, различных поправочных коэффициентов. Экологизация НДС может быть достигнута через установление различных налоговых льгот, стимулирующих применение новых технологий, безопасных для окружающей природной среды, а также для природных объектов, в той или иной мере затронутых процессом разведки и добычи углеводородов и твердых полезных ископаемых.

С помощью такого косвенного налога, как акциз, можно реализовывать гибкую налоговую политику в направлении уменьшения вредного воздействия на окружающую природную среду отдельных подакцизных товаров — автомобильного бензина, дизельного топлива, моторных масел и т.д. Экологизация косвенного налогообложения предусматривает, как правило, увеличение размера акциза на подакцизные товары, наиболее опасные для здоровья граждан и состояние окружающей природной среды, и допущение их снижения в случае повышения их качества (экологического класса) и, соответственно, уменьшения вредного воздействия на окружающую природную среду.



В настоящее время в Российской Федерации активно обсуждаются дальнейшие направления налоговой реформы, предполагающие, в частности, консолидацию экологических платежей неналоговой природы и их перенесение в НК РФ. Предлагаются различные организационно-правовые варианты такого реформирования — механическое перенесение экологических платежей, являющихся на данный момент неналоговыми доходами, в НК РФ, возвращение к идее взимания единого федерального экологического налога, который объединил бы в себе экологические платежи, взимание которых в настоящее время предусмотрено Федеральными законами «Об охране окружающей среды» и «Об отходах производства и потребления», придание экологическим платежам целевого характера, создание экологического фонда и т.д.²⁷

Заключение

Налоговое право способно внести весомый вклад в процесс экологизации российского законодательства и экономики. Используемые в этих целях налоговые инструменты (налоговые льготы, инвестиционные налоговые кредиты, повышение или снижение налоговых ставок и др.) могут эффективно содействовать проведению экологической политики, как стимулируя и поощряя экологически выгодное правомерное поведение налогоплательщика, так и затрудняя производство экологически вредной продукции или сырья, проведение работ, способных нанести урон окружающей природной среде.

При применении «зеленого» инструментария налоговой политики должны неукоснительно соблюдаться базовые принципы — обеспечение стабильности всей налоговой системы, содействие динамичному развитию экономики, достижение баланса публичных и частных интересов при осуществлении налогового регулирования.

Курс на экологизацию законодательства о налогах и сборах представляется необходимым и обоснованным. Его реализация связана, во-первых, с решением вопроса о будущем неналоговых экологических платежей и, во-вторых, с активным, но сбалансированным использованием «зеленых» налоговых инструментов применительно к налогам, обладающим экологическим потенциалом (налогу на прибыль организации, транспортному, земельному налогам, НДС, акцизам и др.).

Реализуя экологическую функцию налогового права, государство получает возможность эффективно решать важнейшие задачи по охране окружающей природной среды, содействуя формированию «зеленого» правосознания налогоплательщика и воздействуя на его хозяйственную активность с применением налоговых, а не административных методов.

²⁷ Гринкевич Д. Три в одном: экологические платежи могут объединить в новом фонде // URL: <https://iz.ru/859155/dmitrii-grinkevich/tri-v-odnom-ekologicheskie-platezhi-mogut-obedinit-v-novom-fonde> (дата обращения: 02.05.2023) ; Счетная палата предложила отложить включение экологических неналоговых платежей в Налоговый кодекс // URL: <https://news.rambler.ru/ecology/47085360-sp-predlozhila-otlozhit-vklyuchenie-ekologicheskikh-nenalogovyh-platezhey-v-nalogovyy-kodeks> (дата обращения: 02.05.2023).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гизатуллин Р. Х.* Экологическая функция государства: теория и практика реализации : монография / под ред. М. М. Бринчука. — М. : Юрлитинформ, 2014. — 312 с.
2. *Евдокимов П. В.* Проблемы и перспективы введения экологического налога в Российской Федерации // *Налоги.* — 2007. — № 6. — С. 8—10.
3. *Зеленая экономика и зеленые финансы : учебное пособие / под ред. Б. Н. Порфирьева.* — СПб. : МБИ, 2018. — 327 с.
4. «Зеленые» финансы: процесс развития и перспективы трансформации / под общ. ред. Л. С. Кабир, М. В. Сиговой. — М. ; СПб. : Изд-во МБИ имени Анатолия Собчака, 2020. — 216 с.
5. *Кадомцева А. Б.* Экологическая функция современного Российского государства / под ред. М. И. Байтина. — Саратов : СГАП, 2001. — 120 с.
6. *Козырин А. Н.* Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики. — М. : Манускрипт, 1993. — 112 с.
7. *Козырин А. Н.* Налоговое право : учебник для бакалавриата. — М. : ИД ВШЭ, 2021. — 487 с.
8. *Лазарев А. С., Липатова И. В.* Решение экологических проблем в Российской Федерации с помощью экологического налога: сравнительный анализ российского и зарубежного опыта : учебное пособие. — М. : Финансовая академия, 1998. — 44 с.
9. *Налогообложение природных ресурсов. Теория и мировые тренды : монография для магистрантов / под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова.* — М. : Юнити-Дана, 2018. — 479 с.
10. *Новикова Е. В.* Правовое обеспечение «зеленой» экономики : монография. — М. : Статут, 2020. — 128 с.
11. *Петров В. В.* Экологическая функция права // *Советское государство и право.* — 1982. — № 5. — С. 86—94.
12. *Петрова Т. В.* Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. — М. : Зерцало, 2000. — 192 с.
13. *Робинсон Н.* Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США / пер. с англ. — М. : Прогресс, 1990. — 528 с.
14. *Экологическое налогообложение. Теория и мировые тренды : монография / под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова.* — М. : Юнити-Дана, 2018. — 359 с.
15. *Environmental taxes: recent developments in tools for integration // Environmental issues series.* — 2000. — № 18. — P. 119—124.
16. *Environmental taxes: Implementation and Environmental Effectiveness.* — European Environment Agency. — Copenhagen, 1996. — 64 p.



**Ольга Викторовна
БОЛТИНОВА,**

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



**Алексей
Александрович
СОРОКИН,**

ассистент кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
alexey4.sorokin@gmail.com
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

© Болтинова О. В.,
Сорокин А. А., 2023

Правовое регулирование применения льгот по обязательным платежам отдельными субъектами финансового права

Аннотация. Вопросы, связанные с налоговыми льготами, являются неотъемлемой частью стимулирующей функции налогов. Статья посвящена анализу доктринальных определений понятия «налоговая льгота», соотношению указанного понятия с термином «налоговая преференция». В рамках статьи приводится классификация налоговых льгот с практическими примерами. Для целей исследования авторы рассматривают различные подходы к определению понятия «налоговая льгота», исследуются нормы и правоприменительная практика, обосновывающая разграничение указанного понятия и термина «налоговая преференция». Отдельно рассмотрены положения, посвященные налогообложению инновационной деятельности и IT-компаний. Кроме того, авторами сформулировано предложение по совершенствованию законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: налогообложение, элементы налога, налог на прибыль организаций, НДС, страховые взносы, налоговые льготы, налоговые преференции, классификация налоговых льгот, IT-маневр, инновационная деятельность, инновации, возмещение.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.130-137

Olga V. BOLTINOVA,

Professor of Department in financial law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honorary worker of higher professional education of the Russian Federation, Dr. Sci. (Law), Professor
o.boltinova@mail.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Alexey A. SOROKIN,

Assistant of Department in financial law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
alexey4.sorokin@gmail.com
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Legal regulation of the application of benefits on mandatory payments by individual subjects of financial law

Abstract. Issues related to tax benefits are an integral part of the stimulus function of taxes. The article is devoted to the analysis of doctrinal definitions of “tax exemption”, correlation of this concept with the term tax preference. The article provides a classification of tax benefits with practical examples.

For the purposes of the research the authors consider various approaches to definition of a "tax benefit", the norms and law-enforcement practice substantiating differentiation of the mentioned concept and the term "tax preference" are investigated. A separate consideration of the provisions on taxation of innovative activities and IT-companies. In addition, the authors formulated a proposal to improve the legislation in this area.

Keywords: *taxation, elements of the tax, corporate income tax, VAT, insurance payments, tax benefits, tax preferences, classification of tax benefits, IT maneuver, innovation activities, innovation, reimbursement.*

Налоговые льготы являются факультативным элементом налогового закона, следовательно, отсутствие их в правовом регулировании не влияет на факт установления налога (в отличие от обязательных элементов). При этом налоговые льготы могут являться эффективным инструментом правового регулирования, которые могут стимулировать развитие различных отраслей экономики.

С учетом современных вызовов для Российской Федерации от государства требуется последовательная налоговая политика, в том числе в области нормативного регулирования налоговых льгот, которые могут стать одним из ключевых инструментов дальнейшего экономического развития государства. О важности предоставления бизнесу системной поддержки, в том числе налоговых льгот, говорил Президент РФ В. В. Путин в Послании Президента Федеральному Собранию в 2023 г.¹

Налоговый кодекс РФ в ст. 56 содержит легальное определение налоговых льгот, под которыми понимаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, в том числе возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере.

Следует согласиться с мнением Д. В. Тютина, что определение «налоговая льгота», которое дано в НК РФ, является достаточно узким². В связи с этим в налоговом праве существует мнение, что легальное определение не отражает правовую природу налоговой льготы. Например, И. И. Кучеров указывает, что исходя из определения, которое содержится в ст. 56 НК РФ, не относится к налоговым льготам изменение сроков уплаты налогов³.

Вместе с тем среди ученых-правоведов нет единого мнения по поводу того, что понимается под налоговой льготой. Некоторые представители науки налогового права при рассмотрении вопросов, связанных с налоговыми льготами, цитируют ст. 56 НК РФ, т.е. под налоговыми льготами понимают преимущества,

¹ Послание Президента Федеральному Собранию 2023 года // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/70565> (дата обращения 12.04.2023).

² Тютин Д. В. Налоговое право : курс лекций // СПС «КонсультантПлюс». 2020.

³ Кучеров И. И. Теория сборов и налогов : монография. М. : Юринфор, 2009. С. 471.



которые полностью или частично освобождают налогоплательщиков от обязанности уплачивать налоги⁴.

По мнению А. В. Брызгалина, налоговой льготой является исключительная возможность лица полностью или частично не уплачивать законно установленный налог, т.е. освобождение от уплаты налога, а также иное смягчение налогового бремени⁵.

Р. К. Костанян отождествляет налоговые льготы с правовыми преимуществами и отмечает их двойственность. С одной стороны, часть налогоплательщиков нуждаются в государственной поддержке по различным основаниям, с другой — льготы устанавливаются в отношении общественно полезной деятельности⁶.

В научной литературе также существуют разные подходы к пониманию термина «налоговая льгота»: широкий и узкий. Как правило, в рамках узкого подхода налоговая льгота рассматривается как элемент юридического состава налога. В широком смысле под налоговой льготой понимаются преференции, которые не только освобождают частично или полностью от уплаты налогов, но и позволяют изменить срок уплаты налога (например путем предоставления отсрочки, рассрочки, налогового кредита), а также иные преимущества, улучшающие положение налогоплательщика⁷.

Кроме того, в правовой и экономической доктрине известно понятие «налоговая преференция», которое не отождествляется с термином «налоговая льгота». Термин «налоговая преференция» также используется в правоприменительной практике⁸.

А. С. Баландина под налоговой преференцией понимает предоставление государством преимуществ отдельным категориям налогоплательщиков в виде снижения сумм налоговых обязательств, носящее обязательный характер, на условиях встречных обязательств со стороны налогоплательщика⁹.

Н. А. Шевелева отмечает, что налоговые преференции не получают оформления в виде налоговых льгот, представляют собой экономическую выгоду — уменьшение размера налогового обязательства¹⁰.

⁴ Налоговое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. М. : Проспект, 2021. С. 234 ; Налоговое право : учебник для вузов / под ред. С. Г. Пепеляева. М. : Альпина Пабли., 2020. С. 800 ; *Миляков Н. В.* Налоговое право : учебник. М. : Инфра-М, 2010. С. 383.

⁵ *Налоги и налоговое право : учебное пособие / под ред. А. В. Брызгалина.* М. : Аналитика-Пресс, 2016. С. 296.

⁶ *Костанян Р. К.* Правовое регулирование налоговых льгот в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9.

⁷ *Костанян Р. К.* Указ. соч.

⁸ Письма Минфина России от 03.02.2021 № 03-05-05-01/6891 4; от 28.09.2020 № 03-03-10/84983 ; от 11.03.2013 № 03-05-05-01/7258 // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ *Баландина А. С.* Анализ теоретических аспектов налоговых льгот и налоговых преференций // Вестник Томского гос. ун-та. 2011. № 4 (16). С. 108.

¹⁰ *Шевелева Н. А.* Налогово-правовые механизмы государственной поддержки предпринимательства в современных условиях // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 11. С. 39.

Стóит согласиться с мнением Д. В. Баязитовой, что «налоговые преференции» и «налоговые льготы» по своему смыслу являются близкими понятиями, так как предоставляют налогоплательщикам определенные преимущества, но при этом имеют различия¹¹. Как указывается в одной из работ¹², различий между указанными понятиями много. При этом, по нашему мнению, ключевой является обязательность применения налоговой преференции, в отличие от налоговой льготы, которая применяется по усмотрению налогоплательщика.

Указанный вывод подтверждается обширной правоприменительной практикой¹³. Так, Конституционный Суд РФ в определении от 15.05.2007 № 372-О-П указывает, что нулевая ставка является обязательным элементом и налогоплательщик не может произвольно ее применять (изменить ее размер в бóльшую или меньшую сторону) или отказаться от ее применения¹⁴.

Таким образом, для целей правового регулирования необходимо разграничивать термины «налоговые преференции» и «налоговые льготы».

В связи с вышесказанным можно с уверенностью отметить, что существует достаточно большое количество доктринальных подходов к определению налоговых льгот. По нашему мнению, стóит согласиться с предложенным Р. К. Костяным подходом, согласно которому льготы могут рассматриваться как в узком, так и в широком смысле.

Представив подходы к пониманию налоговых льгот, предлагаем рассмотреть их классификацию.

А. Б. Быля¹⁵ указывает, что в зависимости от того, на изменение какого элемента структуры налога направлена льгота, можно выделить:

1) изъятия — льгота, направленная на выведение из-под налогообложения отдельных объектов налогообложения (например, доходы, которые не учитываются при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций согласно ст. 251 НК РФ);

2) скидки — льготы, направленные на сокращение налоговой базы (например, налоговые вычеты по налогу на добавленную стоимость по ст. 218—221 НК РФ);

3) освобождения — льготы, направленные на уменьшение налоговой ставки (например, 0 % налоговая ставка установлена для российских организаций в области ИТ при соблюдении ряда критериев согласно п. 1.15 ст. 284 НК РФ).

¹¹ Баязитова Д. В. Содержание и классификация налоговых льгот и преференций // Промышленность: экономика, управление, технологии. 2015. № 1 (55). С. 84.

¹² Тютюрюков Н. Н., Тернопольская Г. Б., Тютюрюков В. Н. Налоговые льготы и преференции: цель — одна, а механизм — разный // Налоговая политика и практика. 2009. № 10 (82). С. 18—23.

¹³ Определение Верховного Суда РФ от 22.10.2020 № 307-ЭС20-15362 по делу № А52-2663/2019 ; постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 12.12.2022 по делу № А05-11243/2021 ; постановление Арбитражного суда Уральского округа от 08.11.2019 по делу № А50-34464/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 15.05.2007 № 372-О-П // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Проспект, 2014. С. 273.

Также можно классифицировать налоговые льготы в зависимости от субъекта, который уполномочен их устанавливать. По этому критерию налоговые льготы делятся:

- 1) на федеральные (льготы по федеральным налогам и сборам устанавливаются НК РФ);
- 2) региональные (льготы по региональным налогам устанавливаются НК РФ и (или) региональными законами);
- 3) местные (льготы устанавливаются НК РФ и (или) нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя о налогах)).

По субъектному составу налоговые льготы могут классифицироваться:

- 1) на льготы для физических лиц (например, для отдельных категорий граждан установлены пониженные ставки по транспортному налогу);
- 2) льготы для юридических лиц (например, реализация российского программного обеспечения, включенного в реестр Минцифры России, не подлежит обложению НДС).

Также, налоговые льготы можно классифицировать в зависимости от вида налога, к которому они установлены. Согласно этой классификации, можно выделить следующие налоговые льготы:

- 1) по акцизу;
- 2) налогу на добавленную стоимость;
- 3) налогу на доходы физических лиц;
- 4) налогу на прибыль организаций;
- 5) налогу на добычу полезных ископаемых;
- 6) транспортному налогу;
- 7) налогу на имущество организаций;
- 8) налогу на имущество физических лиц;
- 9) земельному налогу.

При анализе положений налогового законодательства мы установили, что на сегодняшний день существует более 200 видов различных налоговых льгот. Причем на данный момент имеется тенденция к их увеличению. Некоторые виды льгот имеют секторальный характер, т.е. направлены на стимулирование отдельных отраслей экономики, и именно в этом качестве проявляется регулирующая и стимулирующая роль налоговых льгот в налоговых отношениях.

В частности, существуют налоговые льготы для IT-отрасли, например, как было отмечено выше, освобождение реализации программ ЭВМ от уплаты налога на добавленную стоимость.

Предлагаем рассмотреть пример налоговых льгот IT-отрасли и для инновационной деятельности. Начиная с 01.01.2021 в НК РФ были добавлены новые правила обложения деятельности российских IT-компаний: по налогу на прибыль организации введен п. 1.15 ст. 284 НК РФ, внесены изменения в порядок обложения НДС реализации российских программ для ЭВМ (пп. 26 п. 1 ст. 149 НК РФ), изменены порядок применения пониженных страховых взносов (п. 18 ст. 427 НК РФ) и тариф страховых взносов для указанных организаций.

В научной литературе внесенные изменения получили наименование «налоговый маневр для IT-компаний».

Рассмотрим более подробно каждое нововведение.

Согласно п. 1.15 ст. 284 НК РФ вводилась ставка по налогу на прибыль организаций в размере 3 %, которая зачислялась в федеральный бюджет, и 0 %, которая зачислялась в региональный бюджет.

Условиями для применения пониженной ставки являлись:

1) получение российской организацией документа, подтверждающего государственную аккредитацию организации, осуществляющей деятельность в области информационных технологий;

2) доля выручки от профильной деятельности, связанной с деятельностью в области информационных технологий, составляющая более 90 % от всей суммы доходов;

3) среднесписочная численность работников организации не менее семи человек.

Как следует из вышесказанного, при удовлетворении указанных критериев организации имели право на применение пониженной налоговой ставки по налогу на прибыль организаций. При этом юристами отмечалось, что часть IT-компаний не попадали под эти условия, в связи с чем в п. 1.15 ст. 284 НК РФ внесены изменения¹⁶.

Новая редакция устанавливает на период 2020—2024 гг. налоговую ставку по налогу на прибыль организаций в размере 0 %. Кроме того, были изменены критерии для ее применения: 1) доля выручки от профильной деятельности в области информационных технологий была снижена до 70 %; 2) исключен критерий, связанный со среднесписочной численностью работников организации; 3) введен перечень компаний, которые не имеют право применять нулевую ставку.

В части обложения НДС операций по реализации исключительных прав для ЭВМ начиная с 01.01.2021 не подлежат обложению указанные операции, если программы для ЭВМ и базы данных включены в реестр российского программного обеспечения¹⁷.

Также для организаций IT-отрасли вводились пониженные тарифы страховых взносов. Согласно п. 1.1 п. 2 ст. 427 НК РФ установлены следующие пониженные тарифы страховых взносов (см. таблицу).

Страховые взносы	Тариф страховых взносов с 01.01.2021, %
На обязательное пенсионное страхование	6
На обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством	1,5
На обязательное медицинское страхование	0,1

¹⁶ Федеральный закон от 14.07.2022 № 321-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Реестр российского программного обеспечения // URL : <https://reestr.digital.gov.ru/>.



При этом страховые взносы по указанным тарифам начисляются на сумму выплат, не превышающую единую предельную величину базы для исчисления взносов. На 2023 г. эта величина составляет 1 917 000 руб. На сумму выплат сверх этой величины страховые взносы не начисляются.

Вместе с тем в правоприменительной практике сложилась ситуация, когда лицо могло использовать иные льготные режимы, и в первую очередь применять льготы, установленные для участников проекта «Сколково» и одновременно осуществлять деятельность в области информационных технологий. В этой связи ставился вопрос о допустимости применения двух льгот одновременно.

Правоприменитель подтвердил возможность использования льгот, установленных для участников проекта «Сколково» и организаций ИТ-отрасли, что подтверждается правоприменительной практикой¹⁸.

Основным вопросом, связанным с применением указанных льгот одновременно, являлось наличие более выгодных тарифов по страховым взносам для компаний ИТ-отрасли. Так, согласно п. 2.4 ст. 427 НК РФ для участников проекта «Сколково» применяется единый пониженный тариф страховых взносов в размере 15 %. В этой связи возникали ситуации, когда организации — участники проекта «Сколково» могли претендовать на пониженный тариф страховых взносов в общем размере 7,6 %.

При этом государство, понимая важность инновационной деятельности организаций в рамках проекта «Сколково», постановлением Правительства РФ от 15.02.2023 № 228¹⁹ предусмотрело право на возмещение всем участникам проекта «Сколково» затрат на уплату страховых взносов до уровня ИТ-компаний (7,6 %).

По нашему мнению, введение механизма возмещения страховых взносов является положительным сигналом для стимулирования инновационной деятельности. Однако данный механизм имеет определенные недостатки, например, накладывает на участников бюджетного процесса дополнительные обязанности по контролю за использованием бюджетных трансфертов, на фонд «Сколково» — дополнительную нагрузку, включая подготовку отчетности и исполнение других обязательных требований.

В этой связи для целей обеспечения стабильности правового регулирования предлагается внести изменения в НК РФ, которые установят единый пониженный тариф страховых взносов в размере 7,6 % для участников проекта «Сколково».

Таким образом, указанные нововведения позволят избежать необходимость использования возмещения страховых взносов и упростят бюджетный процесс, а также будут способствовать выполнению пп. «д» п. 2 Указа Президента РФ от

¹⁸ Письма Минфина России от 09.09.2022 № 03-15-06/87543 ; от 14.06.2022 № 03-15-06/56068 ; от 28.09.2020 № 03-03-10/84983 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 15.02.2023 № 228 «Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета некоммерческой организации Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий на возмещение части затрат юридических лиц, получивших статус участника проекта создания и обеспечения функционирования инновационного центра «Сколково», связанных с осуществлением исследовательской деятельности и коммерциализации ее результатов» // СПС «КонсультантПлюс».

21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»²⁰ в рамках национальной цели «Цифровая трансформация».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Баландина А. С.* Анализ теоретических аспектов налоговых льгот и налоговых преференций // Вестник Томского гос. ун-та. — 2011. — № 4 (16). — С. 105—110.
2. *Баязитова Д. В.* Содержание и классификация налоговых льгот и преференций // Промышленность: экономика, управление, технологии. — 2015. — № 1 (55). — С. 82—87.
3. *Костянян Р. К.* Правовое регулирование налоговых льгот в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. — 189 с.
4. *Кучеров И. И.* Теория сборов и налогов : монография. — М. : Юринфор, 2009. — 471 с.
5. *Миляков Н. В.* Налоговое право : учебник. — М. : Инфра-М, 2010. — 383 с.
6. *Налоги и налоговое право : учебное пособие / под ред. А. В. Брызгалкина.* — М. : Аналитика-Пресс, 2016. — 574 с.
7. *Налоговое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова.* — М. : Проспект, 2021. — 234 с.
8. *Налоговое право : учебник для вузов / под ред. С. Г. Пепеляева.* — М : Альпина Пабл., 2020. — 800 с.
9. *Тютин Д. В.* Налоговое право : курс лекций // СПС «КонсультантПлюс».
10. *Тютюрюков Н. Н., Тернопольская Г. Б., Тютюрюков В. Н.* Налоговые льготы и преференции: цель — одна, а механизм — разный // Налоговая политика и практика. — 2009. — № 10 (82).
11. *Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева.* — М. : Проспект, 2014. — 648 с.
12. *Шевелева Н. А.* Налогово-правовые механизмы государственной поддержки предпринимательства в современных условиях // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 11. — С. 36—48.

²⁰ Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.





**Наталья Юрьевна
ОРЛОВА,**

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

Единый налоговый счет: преимущества и недостатки

Аннотация. В статье рассматриваются и анализируются достоинства и недостатки введения с 01.01.2023 единого налогового счета для уплаты налогов, сборов, пени, штрафов и процентов. Автором даются понятия: ЕНС, совокупная обязанность, сальдо счета, просроченная недоимка. Анализируется законодательство, закрепляющее введение ЕНС, объясняется порядок оформления платежных поручений, очередность списания денежных средств с ЕНС. Приводятся примеры спорных ситуаций, возникающих между ИФНС и налогоплательщиками при использовании единого налогового счета.

Ключевые слова: единый налоговый счет, недоимка, сальдо счета, налоговые обязательства, исполнение обязанности налоговых агентов, очередность платежей, совокупная налоговая обязанность, коды бюджетной классификации.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.138-141

Natalya Yu. ORLOVA,

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

Single tax account: advantages and disadvantages

Abstract. The article discusses and analyzes the advantages and disadvantages of introducing a single tax account from January 1, 2023 for paying taxes, fees, penalties, fines and interest. The author gives the following concepts: UNS, total obligation, account balance, overdue arrears. The legislation fixing the introduction of the UNS is analyzed, the procedure for issuing payment orders, the sequence of debiting funds from the UNS are explained. Examples of disputes arising between the IFTS and taxpayers when using a single tax account are given.

Keywords: single tax account, arrears, account balance, tax liabilities, fulfillment of duties of tax agents, sequence of payments, total tax liability, budget classification codes.

С развитием цифровизации и в целях оптимизации контроля за уплатой налогов и сборов, на основании Федерального закона от 14.07.2022 № 263-ФЗ, который внес изменения в Налоговый кодекс РФ, было закреплено понятие единого налогового счета (ЕНС), с помощью которого организации и индивидуальные предприниматели должны исполнять свои налоговые обязательства.

Исходя из новой концепции, прежняя оплата налогов и сборов отдельными платежными поручениями по определенным кодам бюджетной классификации, соответствующей определенному налогу, отменяется, а все исчисленные суммы с 2023 г. перечисляются на единый счет. Под ЕНС признается открытый в казначействе счет налогоплательщика, на котором отражаются как его налоговые обязанности, так и денежные средства, переводимые в счет их исполнения (погашения). На основании п. 4 ст. 11.3 НК РФ, ЕНС ведется в отношении каждой организации, индивидуального предпринимателя и физического лица. При этом открывать единый налоговый счет не нужно, он открывается автоматически. Для оплаты налогов и взносов теперь достаточно просто зайти на сайт ИФНС, войти в личный кабинет и внести денежные средства на свой налоговый счет.

Таким образом, на едином налоговом счете учитывается: с одной стороны, совокупная обязанность по уплате налогов и сборов; а с другой — денежные средства, перечисленные для ее погашения. Сальдо ЕНС представляет собой разницу между общей суммой денежных средств, перечисленных и признаваемых в качестве единого налогового платежа, и денежным выражением совокупной обязанности¹.

В том случае, когда на ЕНС перечисленных денежных средств больше, чем совокупная налоговая обязанность, сальдо ЕНС считается положительным. Отрицательное сальдо показывает, что перед бюджетом имеется задолженность. Для погашения этой задолженности ИФНС разработана определенная процедура. Сначала на эту сумму налоговые контролеры выставят требование. Если своевременно его не оплатить, налоговый орган примет решение о взыскании долга.

Чтобы понять преимущества и недостатки введения нового порядка перечисления, необходимо определить, что представляет собой совокупная налоговая обязанность. По определению Федеральной налоговой службы, совокупной налоговой обязанностью являются все обязательства налогоплательщика перед бюджетом. При этом важно понимать, что, кроме сумм налогов, сборов и авансовых платежей по ним, в совокупную обязанность входят пени, штрафы, проценты, а также суммы, подлежащие возврату в бюджет.

Также важно обратить внимание, что контролеры ИФНС самостоятельно определяют совокупную обязанность налогоплательщика и списывают эти средства с ЕНС в бюджет. Определяется совокупная налоговая обязанность как сумма недоимки и сумма текущих обязательств.

До введения единого налогового счета оплата задолженности производилась на основании платежного поручения с конкретным указанием назначения платежа. Основным преимуществом ЕНС является максимальное упрощение исполнения налогоплательщиками своих обязанностей по уплате налогов путем замены большого количества платежных поручений с разными реквизитами. Теперь платить стало проще — по единым реквизитам для перечисления всех необходимых к уплате налогов их можно уплатить одной суммой.

Кроме того, для формирования платежного поручения налоговой службой разработан новый сервис, работающий в онлайн-режиме, — «Уплата налогов и

¹ Федеральный закон от 14.07.2022 № 263-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации». П. 3 ст. 11.



пошлин», «Уплата фиксированных страховых взносов» и «Уплата авансов вместо подачи уведомлений». В сервисе автоматически подбирается нужный КБК. Такое нововведение исключит ошибки в платежных поручениях, в результате которых перечисляемые средства нередко уходили не по назначению, что приводило к образованию технического долга, на который начислялись пени.

Соответственно, с 01.01.2023 стало совершенно не важно, что указывает налогоплательщик в платежном поручении в качестве назначения платежа, в любом случае все перечисленные суммы поступают на единый налоговый счет. Затем контролеры налоговой службы распределяют перечисленные денежные средства по очередности платежей, в следующей последовательности:

- 1) недоимки, начиная с более ранней;
- 2) налоги, сборы, взносы, авансовые платежи;
- 3) пени;
- 4) проценты;
- 5) штрафы².

Такая очередность платежей вызывает опасение, что по новым правилам инспекторы ИФНС могут зачесть очередной платеж в счет предыдущей недоимки, по иным налогам, если таковая имелась, в бесспорном порядке. Тогда получается, что организация, оплачивая текущий налоговый платеж, не сможет выполнить свое обязательство по налогам, поскольку налогоплательщик не принял во внимание имеющуюся недоимку. Чтобы не попасть в разряд должников, налогоплательщику необходимо знать размер недоимки и перечислять достаточную сумму для недопущения появления на счете отрицательного сальдо.

Также требуется проконтролировать, чтобы в сальдо по ЕНС не попала задолженность старше трех лет, по которой прошел срок исковой давности (п. 2 ст. 4 Федерального закона от 14.07.2022 № 263-ФЗ). Учитывая, что нововведение появилось относительно недавно, полностью исключить недопонимание между налогоплательщиками и налоговыми контролерами невозможно. Уже есть примеры судебной практики по обжалованию незаконно уменьшенного сальдо единого налогового счета на сумму просроченной недоимки. Так, на основании решения арбитражного суда налоговых контролеров обязали исключить старую недоимку из сальдо ЕНС³.

Таким образом, пока идет апробация новой цифровой платформы, надо внимательно отслеживать все действия ИФНС. В случае, если организация замечает необоснованные списания денежных средств, необходимо «по горячим следам» выяснять, на каком основании это происходит. Стоит обжаловать некорректное сальдо всеми доступными налогоплательщику способами. Отправной точкой по корректировке налоговой задолженности может служить акт сверки за 2022 г.

Особые опасения вызывают платежи по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ) Если организация вовремя не заплатила зарплатные налоги, то ей грозит штраф 20 % от неперечисленной суммы (п. 1 ст. 123 НК РФ), но может возникнуть ситуация, когда налогоплательщик перечислил НДФЛ, а контролеры ИФНС зачли

² Российский налоговый курьер. 2023. № 7. С. 15.

³ Решение Арбитражного суда по г. Санкт-Петербург и Ленинградской области от 02.03.2023 по делу № А56-132938/2022.

их в счет просроченной недоимки. В этом случае организации как налоговому агенту, не исполнившему свою обязанность, грозит штраф. Избежать санкций можно только в том случае, когда недоимка была погашена до того времени, как налоговые инспекторы обнаружили факт задержки платежа по налогу. Уже есть жалобы налогоплательщиков, которые просят вывести НДС из-под единого налогового счета, так как сложно обезопасить себя от штрафов, следствием которых может быть необоснованная потеря денежных средств.

ИФНС готова рассмотреть такой вариант, и, по мнению В. Лабутова, «налоговая служба считает, что предложение о возврате к прежнему порядку уплаты НДС заслуживает внимания. При этом реализация данной инициативы возможна исключительно в виде поправок в Налоговый кодекс Российской Федерации. Такой проект в ФНС пока не поступал»⁴.

Анализируя перемены по уплате налогов и сборов, произошедшие с 01.01.2023, следует отметить, что введение единого налогового счета, бесспорно, облегчает налогоплательщикам оплату соответствующих платежей, способствует своевременному погашению пеней, штрафов и недоимок, а тем самым обеспечивает отсутствие блокировок расчетных счетов организаций.

Создание на базе ЕНС личного кабинета налогоплательщика создает благоприятные условия для налогового контроля, осуществляемого контролерами налоговой службы. Таким образом, плюсов ЕНС достаточно, но, как у всего нового и не прошедшего апробацию, здесь имеются определенные недостатки, которые совместными усилиями ИФНС и налогоплательщиков должны быть устранены.

⁴ Российский налоговый курьер. 2023. № 7. С. 17.



**Ольга Игоревна
ЛЮТОВА,**

ведущий научный
сотрудник
Института
государственного
и муниципального
управления,

доцент Департамента
политики и управления
НИУ «Высшая школа
экономики»,

кандидат юридических наук
olyutova@hse.ru

101000, Россия, г. Москва,
ул. Мясницкая, д. 11

Трансформация принципа нейтральности НДС в цифровую эпоху

Аннотация. Нейтральность всегда представляла собой ключевой принцип налогообложения, на основании которого изначально формировалась экономико-правовая конструкция налога на добавленную стоимость. Вместе с тем установление обязанности постановки на учет иностранной организации, оказывающей российским потребителям услуги в электронной форме, фактически нивелирует действие такого принципа. В статье рассматриваются проблемные вопросы правового регулирования получения налогового вычета по НДС иностранным налогоплательщиком, предусмотренного под условием, конструкции, противоречащие НДС и ставящие в неравное положение российских и иностранных налогоплательщиков-поставщиков. Обращено внимание на актуальные сложности идентификации новых цифровых явлений с точки зрения их отнесения к объектам налогообложения НДС. Отмечено, что в настоящее время существенной является проблема выработки основополагающих идей о том, каким образом облагать налогом и администрировать подпадающую под НДС деятельность иностранных компаний в новых цифровых реалиях на российском и наднациональном уровнях.

Ключевые слова: цифровизация, налог на добавленную стоимость, принцип нейтральности, услуги в электронной форме, иностранный налогоплательщик, объект налогообложения.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.142-151

Olga I. LYUTOVA,

Leading Researcher,

Institute of State and Municipal Administration,

Associate Professor,

Research University Higher School of Economics,

Cand. Sci. (Law)

olyutova@hse.ru

11, ul. Myasnitskaya, Moscow, Russia, 101000

Transformation of the principle of VAT neutrality in the digital age

Abstract. Neutrality has always been a key principle of taxation, on the basis of which the economic and legal structure of value added tax (VAT) was initially formed. At the same time, the establishment of the obligation to register a foreign organization that provides electronic services to Russian consumers actually negates the effect of such a principle. The article deals with

problematic issues of legal regulation of obtaining a VAT deduction by a foreign taxpayer provided for under the condition that contradict the VAT structure and put Russian and foreign taxpayer suppliers in an unequal position. Attention is drawn to the actual difficulties of identifying new digital phenomena from the point of view of their attribution to the objects of VAT taxation. It is noted that at present the problem of developing fundamental ideas on how to tax and administer the activities of foreign companies subject to VAT in the new digital realities at the Russian and supranational levels is significant.

Keywords: digitalization, value added tax (VAT), the principle of neutrality, electronic services, foreign taxpayer, the object of taxation.

Влияние цифровизации экономики, государства и общества на процесс установления, изменения и исполнения налоговых обязанностей выражается не только в необходимости нормативной регламентации новых правовых реалий в сфере налогообложения, вызванных активизацией использования информационно-коммуникационных технологий. Оно проявляется в трансформации положений теории налогового права, и в первую очередь в развитии структуры и содержания принципов налогового права, выполняющих роль основ построения и функционирования современной модели налоговой системы.

Потребность в исследовании проблем усовершенствования налогово-правовых принципов обусловливается возникновением нетипичной для налогового права ситуацией, связанной с появлением новых видов налоговых отношений, например, регулирующих налог на профессиональный доход, налоговый контроль за исчислением и уплатой НДС с помощью автоматизированной системы АСК «НДС», активное внедрение налогового мониторинга, и т.д.¹ Подобные отношения предполагают преобразование основ, сущности налоговых отношений, которую отражают принципы права.

Концептуальная проблема цифровой трансформации принципов налогообложения периодически затрагивается в научной литературе, причем преимущественно в контексте соответствия цифровых процессов и явлений общим основополагающим принципам налогового права (основам налогового законодательства)².

Что касается специальных принципов налогового права, связанных с исчислением и уплатой отдельных налогов, то взаимосвязь цифровизации и

¹ См.: Лютова О. И. Трансформация структуры и содержания принципов налогового права в эру цифровой экономики // Принципы финансового права : монография / под ред. И. А. Цинделиани. М. : Проспект, 2023. С. 223.

² См., например: Журавлева О. О. Финансовая поддержка людей и экономики: принцип всеобщности vs принцип адресности // Финансовое право. 2020. № 9. С. 7—11 ; Лютова О. И. Принцип самостоятельности исполнения налоговой обязанности в условиях цифровизации экономики // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2023. № 1 (15). С. 99—105 ; Налсо М. Б. Актуальные проблемы нормотворчества в сфере регулирования налоговых правоотношений: действие принципа самостоятельности исполнения обязанности по уплате налога (часть 2) // Налоги. 2022. № 2. С. 10—17.



налогообложения по большей части исследуется в контексте налогообложения прибыли и доходов. Например, Е. А. Цепова в своих работах рассматривает проблему усиления фискального контроля за трансграничными операциями налогоплательщиков в контексте развития принципов налогообложения дохода в виде прибыли контролируемых иностранных компаний на мировом уровне³. В свою очередь, А. Б. Берберов и М. С. Волков указывают на «выработку ОЭСР на национальном уровне новых принципов налогообложения прибыли, полученной в результате выручки от продажи цифровых продуктов (товаров), что также соотносится с идеей введения цифрового налога»⁴.

С точки зрения развития национального правового регулирования принципиально важным на сегодняшний день является исследование трансформации содержания принципов налогообложения для косвенных налогов, что влияет на эффективность налогообложения добавленной стоимости при реализации цифровых услуг. Это выражается, в частности, в появлении с 1 января 2019 г. так называемого «налога на Google», а также связанной с ним налоговой обязанности по постановке на учет иностранных организаций, возникающей при реализации электронных услуг на территории России⁵.

Сам по себе НДС является одним из наиболее сложных налогов с точки зрения его экономико-правовой конструкции. Несмотря на универсальность этого налога, о которой повсеместно упоминается в научной и учебной литературе и которая фактически означает его взимание на всех стадиях производства и практически со всех операций, НДС представляет собой искусственно созданную конструкцию, функционирование которой обеспечивается нейтральностью НДС как основным его принципом, означающим логичность структуры НДС и его применимость на практике.

По справедливому замечанию профессора И. А. Майбурова, сделанному им в работе «Теоретико-методологическая палитра косвенного налогообложения», существуют различные подходы к пониманию принципа нейтральности⁶. Так, профессор Л. И. Гончаренко упоминает о нейтральности налоговой системы в целом и соответствующей ей нейтральности НДС как о частном случае функционирования и развития особенностей налогообложения того или иного государства. По ее мнению, нейтральной является такая налоговая система, которая не влияет на выбор форм собственности, организационно-правовых форм бизнеса, налоговая система не должна оказывать решающего влияния при принятии бизнес-решений⁷. А условия налогообложения косвенными налогами аналогичным

³ Цепова Е. В. Перспективы развития российского законодательства о контролируемых иностранных компаниях // *Налоги*. 2022. № 1. С. 41—44.

⁴ Берберов А. В., Волков М. С. О многосторонних налоговых соглашениях: первый компонент ОЭСР и налоговая политика России // *Закон*. 2022. № 11. С. 48—57.

⁵ См.: Лютова О. И. «Налог на Google»: актуальные результаты и перспективы // *Налоги*. 2022. № 5. С. 36.

⁶ Теоретико-методологическая палитра косвенного налогообложения / под ред. И. А. Майбурова. М. : Юнити-Дана, 2020.

⁷ *Налоги и налоговая система Российской Федерации : учебник и практикум для академического бакалавриата* / отв. ред. Л. И. Гончаренко. М. : Юрайт, 2019.

образом не должны выступать фактором, определяющим для плательщика выбор той или иной налоговой юрисдикции.

Прежде всего отметим, что в основе принципа нейтральности лежит концепция переложения НДС на конечного потребителя, составляющая сущность косвенного налогообложения. Это означает, что основной идеей нейтральности НДС является не следование налога за плательщиком, а его привязка к реализации цепочке. Эта идея является основой конструирования системы налоговых вычетов по НДС, свойственная российской налоговой системе, в соответствии с которой любой продавец — это только звено, участвующее в процессе, конечным результатом которого является перечисление в бюджет налога со всей стоимости реализованных товаров, работ или услуг.

Основы толкования принципа нейтральности НДС в российском налоговом праве были заложены и обоснованы профессором Е. В. Кудряшовой. По ее мнению, под нейтральностью НДС понимается, с одной стороны, нейтральность по отношению ко всем товарам и услугам (горизонтальная нейтральность), а с другой — нейтральность по отношению к их производителям, а также к организациям, реализующим товары и услуги (вертикальная нейтральность)⁸.

Таким образом, принцип нейтральности является основополагающим для НДС и предполагает, что на равных условиях обязанность его уплаты устанавливается в отношении всех потенциальных налогоплательщиков, равно как и исключение каких-либо объектов из числа облагаемых НДС является крайне нежелательным и встречается редко.

При характеристике принципа нейтральности НДС принципиально важным также является выделение его внутренней и внешней стороны⁹. Внутренняя нейтральность косвенного налога подразумевает универсальность его объекта налогообложения: установление НДС в отношении всех товаров, работ и услуг; незначительное влияние уплаты налога на положение производителей и продавцов в связи с применением правила переноса налогового бремени на конечного потребителя (покупателя); отсутствие воздействия НДС на конкурентное положение соответствующих компаний, т.е. невозможность использования обязанности уплаты НДС или изменение отдельных его элементов для стимулирования или дестимулирования тех или иных реализационных операций; независимость налоговых платежей от организационно-правовой формы налогоплательщика или иных особенностей организации и осуществления им бизнес-процессов.

Внешняя же нейтральность НДС указывает на то, что налоговое бремя не различается в отношении национальных или иностранных налогоплательщиков; трансграничные операции облагаются в том же объеме, что и внутригосударственные; налогом облагаются все товары, работы и услуги, соответствующие признакам объекта налогообложения.

Безусловно, нейтральность НДС, как и любое общее правило, всегда предполагала отдельные исключения. В этой связи профессор Е. В. Кудряшова отмечала: несмотря на то, что теория налогового права максимально последовательно

⁸ Кудряшова Е. В. Налог на добавленную стоимость во всей своей универсальности // *Налоги*. 2015. № 3. С. 5—9.

⁹ Теоретико-методологическая палитра косвенного налогообложения.



применяет принцип горизонтальной нейтральности НДС, на практике приходится учитывать, что НДС взимается в определенных социальных и культурных условиях и в конкретной стране с ее привычками. По льготам, установленным в разное время в системе НДС, можно изучать пристрастия и традиции стран и народов¹⁰.

Таким образом, по мнению автора, отход от нейтральности лишь в отдельных случаях выглядит целесообразным и не противоречит основополагающей идее самого принципа и смысловой конструкции налога. При этом по общему правилу в силу универсального характера и искусственности создания НДС, правила косвенного налогообложения не должны различаться по критерию вида субъекта налога.

Цифровизация существенным образом меняет положение вещей в вопросах реализации принципа нейтральности НДС. Исследуя вызовы технологий принципу нейтральности НДС¹¹, профессор Е. В. Кудряшова указывает, что НДС перестает быть нейтральным к бизнесу, что выражается в появлении конструкции налога на Google, а также в увеличении количества реализационных операций электронных услуг.

А. Д. Шелкунов, развивая идеи профессора Е. В. Кудряшовой о видах нейтральности НДС, а также анализируя современные реалии эволюции правового регулирования и правоприменения этого принципа, также отмечает необходимость реализации нейтральности НДС с точки зрения «вертикали». В своих работах по теме нейтральности как самостоятельного и непосредственного средства налогового правового регулирования отношений в области косвенного налогообложения, подчеркивает, что «составляющие принципа нейтральности НДС актуальны как для торговых отношений национальных предпринимателей, так и для трансграничных торговых отношений, затрагивающих иностранных предпринимателей или территорию иностранного государства, поскольку каких-либо объективных причин проводить дискриминацию между указанными торговыми отношениями нет»¹².

Так, по мнению А. Д. Шелкунова, ряд правовых норм гл. 21 НК РФ вступают в формальное противоречие с принципом нейтральности¹³. Несоответствием, по его мнению, является механизм исчисления и уплаты НДС при реализации электронных услуг (например, услуг по предоставлению доступа к электронным ресурсам) иностранными поставщиками на территории Российской Федерации, получивший неофициальное название «налог на Google». Налоговый законодатель установил ограничения в отношении права на получение вычета иностранным налогоплательщиком в случае, если он фактически понесет расходы на уплату НДС, но при этом не осуществит постановки на налоговый учет в российском налоговом

¹⁰ См.: Кудряшова Е. В. Нулевая ставка НДС по экспорту и принцип нейтральности // Налоговая политика и практика. 2010. № 6. С. 40—43.

¹¹ Кудряшова Е. В. Принцип нейтральности НДС: вызовы технологий // Налоговед. 2020. № 8. С. 52—55.

¹² Шелкунов А. Д. Принцип нейтральности налога на добавленную стоимость. М.: М-Логос, 2017.

¹³ Шелкунов А. Д. С. Нейтральность НДС как специальный принцип института правового регулирования взимания НДС : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2022. 82—83.

органа. При этом автором отмечаются причины невыгодности регистрации иностранных организаций, за исключением крупных поставщиков электронных услуг, в качестве российских налогоплательщиков.

Также важно, что указанные суммы могут быть приняты к вычету только после уплаты российским налоговым агентом налога, удержанного из доходов этого иностранного поставщика услуг, и только в той части, в которой приобретенные услуги использованы при производстве товаров (работ, услуг), реализованных удержавшему НДС российскому налоговому агенту.

Интересно, что изначально налоговым законодательством было предусмотрено, что НДС с приобретения услуг в электронной форме в качестве налоговых агентов должны были исчислять, удерживать и перечислять налоговые агенты-покупатели. Однако с 01.01.2019 произошли изменения, в соответствии с которыми НДС обязаны перечислять в бюджет сами иностранные организации.

В 2022 г. по причине введения в отношении Российской Федерации рядом стран санкций иностранные поставщики столкнулись со сложностями перечисления денежных средств на счета Федерального казначейства со счетов иностранных банков, и ФНС России в письме от 30.03.2022 № СД-4-3/3807@ предложила российским налогоплательщикам самостоятельно уплачивать НДС при покупке электронных услуг у иностранных поставщиков и взять на себя осуществление обязанностей налоговых агентов. При этом российские организации самостоятельно определяют сумму НДС, даже если в договоре на оказание соответствующих услуг она не указана.

Таким образом, в 2022 г. был осуществлен возврат к первоначальным правилам исчисления и уплаты НДС.

Итак, свидетельством нарушения принципа нейтральности является установление более благоприятных налоговых условий для российских организаций за счет снятия с них бремени уплаты НДС, что, в свою очередь, дестимулирует конкуренцию иностранных и российских поставщиков электронных услуг, а также является безусловным противоречием принципа внешней нейтральности НДС.

Что касается внутренней нейтральности НДС, предполагающей единый унифицированный подход к правовому регулированию объектов налогообложения НДС, то исследуемый принцип также будет сложно применять в условиях, когда появляются новые явления и объекты, трудно идентифицируемые с использованием классической триады «товар, работа и услуга»¹⁴.

Например, профессор Д. М. Мошкова отмечает актуальность решения вопроса относительно определения понятия объекта налогообложения в контексте проблемы установления соответствующих налоговых последствий в отношении новых бизнес-моделей, например различных видов электронной коммерции в виде продажи товаров и торговли, так как объект налогообложения при совершении таких сделок обладает специфическими признаками, которые отличают его от традиционного понимания объекта налогообложения.

¹⁴ Лютова О. И. Объект налогообложения в условиях цифровизации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия : Юридические науки. 2020. Т. 24. № 3. С. 695—716.



Помимо этого, Д. М. Мошкова отмечает особую важность решения вопроса трансформации понятия объекта налогообложения с точки зрения исчисления и уплаты НДС¹⁵. Действительно, для косвенного налогообложения вопросы однозначности толкования понятия объекта налогообложения являются первоочередными. В этом смысле объект обложения подоходными налогами более стабилен в контексте развития цифровизации, хотя и на него могут повлиять внедрение искусственного интеллекта и попытки преимущественного замещения им выполнения различных трудовых функций людьми.

Соответственно, тем самым затрудняется возможность объективного применения льгот для целей «нейтрального» НДС, поскольку отсутствует однозначное понимание правовой сущности того или иного нового объекта обложения НДС.

Анализируя возможные причины установления российским законодателем подобных правил, важно отметить, что в отношении НДС некорректно применять такое понятие, как «агрессивное налоговое планирование», поскольку оптимизация НДС путем выбора налоговой юрисдикции или попытка ухода от агрессивной налоговой политики того или иного государства не являются распространенным способом уклонения от уплаты НДС. В случае НДС уклонение/избегание уплаты налога часто заключается в использовании лазеек в правовом регулировании косвенного налогообложения или в применении освобождений налогоплательщиками, не имеющими на это права, что является правонарушением или преступлением. В этой связи Р. Шишкин, например, отмечал, что «безопасно оптимизировать НДС не получится ни у одного консультанта»¹⁶, соответственно, минимальными являются в данном случае риски выбора потенциальным налогоплательщиком юрисдикции государства с более выгодными налоговыми условиями с точки зрения реализации цифровых услуг.

Зачастую уклонения от уплаты НДС связаны с недостатками администрирования этого налога, и не все из них являются техническими. Например, при появлении новых видов услуг, форм организации бизнеса, способов продаж и т.п. возможны ситуации «отставания» развития форм и методов налогового контроля, что приводит к росту количества налоговых правонарушений, связанных с неуплатой косвенных налогов.

Так, при росте объемов интернет-продаж растут масштабы уклонения от НДС в связи с тем, что интернет-продавцы умышленно не встают на налоговый учет в целях уплаты НДС, а налоговые органы не могут идентифицировать соответствующие компании или произведенные ими операции из-за регистрации серверов в иных, в том числе офшорных, юрисдикциях и использовании большого числа посредников, что зачастую объективно необходимо.

В случае если цифровые компании регистрируются для целей уплаты НДС, они обычно не декларируют стоимость всех своих операций, занимая тем самым налоговую базу по НДС неправомерно. При трансграничных

¹⁵ Мошкова Д. М. Трансформация налоговых правоотношений в условиях цифровизации экономики России // Право и цифровая экономика. 2021. № 4. С. 56—62.

¹⁶ Шишкин Р. Показания генерального директора как доказательство реальности сделки по ст. 54.1 НК РФ // Юридический справочник руководителя. 2021. № 1. С. 11—16.

онлайн-поставках основная трудность состоит в выявлении конечного потребителя, поскольку для этого необходим доступ к работе на таких онлайн-платформах, в платежных системах и с другими электронными и цифровыми посредниками, которые не являются частью цепочки операций, но такой доступ принципиально важен для выявления любых реальных платежных и задекларированных несоответствий.

Что касается российской налоговой системы, то налоговые органы имеют право обращаться с запросами в рамках проведения проверок IT-компаний к таким контрагентам-посредникам. Однако, пока необходимая налоговым органам информация от посредников не будет поступать в автоматическом режиме, о полноценном контроле речь не идет. Отметим также, что в указанном контексте интересным представляется вывод В. В. Понкратова о том, что «для повышения эффективности налоговой системы большую значимость в области гармонизации налогов на сегодняшний день приобретает не изменение ставок, а вопросы улучшения их качественных характеристик, включая налоговое администрирование и систему взаимоотношений с налогоплательщиками»¹⁷.

С точки зрения международного налогообложения исследователями отмечается важность повышения эффективности налогового администрирования НДС, а также гармонизации налоговой политики государств при использовании принципа страны назначения в отношении косвенного налогообложения международной торговли электронными услугами.

По справедливому замечанию Н. С. Милоголова, методологические принципы, на которых строится система исчисления и взимания НДС при трансграничной электронной торговле как товарами, так и услугами, не вызывает существенных разногласий между странами. Страны пытаются максимально, насколько это позволяют возможности налогового администрирования, реализовывать принцип страны назначения по отношению к международной торговле и, соответственно, обеспечивать равные условия конкуренции и нейтральное перемещение экономического бремени НДС в юрисдикцию конечного потребления продукции, в том числе реализуемой в электронной форме¹⁸.

Однако с точки зрения правоприменения реализация принципа страны назначения связана с различными трудностями осуществления налогового контроля плательщиков, стоящих на налоговом учете иностранных государств. Отметим, что в российской научной литературе на сегодняшний день имеется незначительное количество исследований о том, каким образом, на базе каких основополагающих идей облагать налогом и администрировать реализационную деятельность иностранных компаний, являющуюся объектом налогообложения НДС, в новых цифровых реалиях.

К аналогичному выводу приходит также, например, А. И. Погорлецкий, который указывает, что налоговая конкуренция является не лучшим вариантом

¹⁷ Понкратов В. В. Формирование устойчивых конкурентных преимуществ в налоговых системах государств — участников ЕАЭС в условиях нарастания интеграционных процессов // Экономика и предпринимательство. 2016. № 12-1. С. 713—717.

¹⁸ Российская экономика в 2020 году. Тенденции и перспективы. Вып. 42 / под науч. ред. А. Л. Кудрина [и др.]. М. : Изд-во Института Гайдара, 2021.



конвергенции национальных налоговых систем на общем пространстве экономических интересов, соответственно, процесс налоговой гармонизации является необходимым и экономически обоснованным. Вопрос унификации и гармонизации косвенного налогообложения — отдельный важный вопрос¹⁹.

В качестве вывода отметим, что НДС является косвенным налогом, функционирующим при соблюдении изначально присущего ему принципа нейтральности, и непосредственным образом влияет на свободную торговлю и развитие предпринимательской деятельности (по сравнению с подоходным налогообложением). Это предопределяет и актуализирует возможность гармонизации правил исчисления и уплаты НДС при реализации электронных услуг на наднациональном уровне.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Берберов А. В., Волков М. С.* О многосторонних налоговых соглашениях: первый компонент ОЭСР и налоговая политика России // Закон. — 2022. — № 11. — С. 48—57.
2. *Журавлева О. О.* Финансовая поддержка людей и экономики: принцип всеобщности vs принцип адресности // Финансовое право. — 2020. — № 9. — С. 7—11.
3. *Кудряшова Е. В.* Налог на добавленную стоимость во всей своей универсальности // Налоги. — 2015. — № 3. — С. 5—9.
4. *Кудряшова Е. В.* Нулевая ставка НДС по экспорту и принцип нейтральности // Налоговая политика и практика. — 2010. — № 6. — С. 40—43.
5. *Кудряшова Е. В.* Принцип нейтральности НДС: вызовы технологий // Налоговед. — 2020. — № 8. — С. 52—55.
6. *Лютова О. И.* «Налог на Google»: актуальные результаты и перспективы // Налоги. — 2022. — № 5. — С. 36—40.
7. *Лютова О. И.* Объект налогообложения в условиях цифровизации // Вестник Российского университета дружбы народов. — Серия : Юридические науки. — 2020. — Т. 24. — № 3. — С. 695—716.
8. *Лютова О. И.* Принцип самостоятельности исполнения налоговой обязанности в условиях цифровизации экономики // Теоретическая и прикладная юриспруденция. — 2023. — № 1 (15). — С. 99—105.
9. *Мошкова Д. М.* Трансформация налоговых правоотношений в условиях цифровизации экономики России // Право и цифровая экономика. — 2021. — № 4. — С. 56—62.
10. *Налоги и налоговая система Российской Федерации : учебник и практикум для академического бакалавриата / отв. ред. Л. И. Гончаренко.* — М. : Юрайт, 2019. — 470 с.
11. *Напсо М. Б.* Актуальные проблемы нормотворчества в сфере регулирования налоговых правоотношений: действие принципа самостоятельности исполнения обязанности по уплате налога (часть 2) // Налоги. — 2022. — № 2. — С. 10—17.

¹⁹ Теоретико-методологическая палитра косвенного налогообложения.

12. *Понкратов В. В.* Формирование устойчивых конкурентных преимуществ в налоговых системах государств — участников ЕАЭС в условиях нарастания интеграционных процессов // *Экономика и предпринимательство*. — 2016. — № 12-1. — С. 713—717.
13. *Принципы финансового права: монография / под ред. И. А. Цинделиани*. — М. : Проспект, 2023. — 560 с.
14. *Российская экономика в 2020 г. Тенденции и перспективы*. — Вып. 42 / под науч. ред. А. Л. Кудрина [и др.]. — М. : Изд-во Института Гайдара, 2021. — 707 с.
15. *Теоретико-методологическая палитра косвенного налогообложения / под ред. И. А. Майбурова*. — М. : Юнити-Дана, 2020. — 375 с.
16. *Целова Е. В.* Перспективы развития российского законодательства о контролируемых иностранных компаниях // *Налоги*. — 2022. — № 1. — С. 41—44.
17. *Шелкунов А. Д.* Нейтральность НДС как специальный принцип института правового регулирования взимания НДС : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2022. — 174 с.
18. *Шелкунов А. Д.* Принцип нейтральности налога на добавленную стоимость. — М. : М-Логос, 2017. — 127 с.
19. *Шишкин Р.* Показания генерального директора как доказательство реальности сделки по ст. 54.1 НК РФ // *Юридический справочник руководителя*. — 2021. — № 1. — С. 11—16.



**Ирина Владимировна
ЛАГКУЕВА,**

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

Подтверждение правомерности применения нулевой ставки НДС и освобождения от акцизов при экспорте товаров в государства — члены ЕАЭС

Аннотация. В статье анализируется изменение порядка подтверждения нулевой ставки НДС при процедуре таможенного экспорта на территории Еразийского экономического союза. Автором рассмотрены положения Федерального закона от 28.04.2023 № 173-ФЗ «О внесении изменений в главу 21 части второй Налогового кодекса Российской Федерации». В ходе проведенного исследования автором изучаются поправки в налоговое законодательство в части усовершенствования порядка применения нулевой ставки по НДС, упрощающие процесс подтверждения нулевой ставки НДС для перевозчиков экспортируемых товаров, обязанность проставления отметок таможенных органов на ряде транспортных документов. Рассматриваются вопросы обеспечения унификации стандартов и сертификации продукции, совершенствование мер по защите прав интеллектуальной собственности с учетом увеличивающегося цифрового обмена информацией между странами — участницами ЕАЭС.

Ключевые слова: таможенные процедуры; фискальные приоритеты; таможенная пошлина; упрощенная система налогообложения, эксперимент.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.152-157

Irina V. LAGKUEVA,

Associate Professor
of the Department of financial law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. in Law
lagkueva@gmail.com
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Confirmation of the Legality of Applying a Zero VAT Rate and Exemption from Excises when Exporting Goods to the EAEU Member States

Abstract. The article analyzes the changes in the procedure for confirming the zero VAT rate in the procedure for customs export on the territory of the Eurasian Economic Union. The author considers the provisions introduced by the Federal Law (№ 173-FZ) The article highlights the most significant innovations of the simplifying amendments to the process of confirming the

zero VAT rate for carriers of exported goods: the obligation to stamp customs authorities on a number of transport documents is cancelled. The issues of ensuring the unification of standards and certification of products, improving measures for the protection of intellectual property rights, taking into account the increase in the digital exchange of information between the countries — participants of the EAEU, are considered.

Keywords: *customs procedures, fiscal priorities, customs duty, special tax regimes.*

Основной целью создания Евразийского экономического союза является обеспечение свободы движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, а также проведение скоординированной политики во всех отраслях экономики. Российская Федерация, Республика Беларусь, Казахстан, Киргизия и Армения образуют Евразийский экономический союз. Проблемы гармонизации правил косвенного налогообложения и пути их преодоления, выработка благоприятных условий внешнеэкономической деятельности относятся к первоочередной ступени налоговой интеграции в странах единого экономического пространства¹. Являясь международной региональной организацией, ЕАЭС способствует всесторонней модернизации и повышению конкурентоспособности национальных экономик².

Договор о Евразийском экономическом союзе³ и многосторонние соглашения регулируют вопросы налогообложения между странами — участницами ЕАЭС: определяют порядок взаимодействия государств — членов ЕАЭС по вопросам обмена информацией, разрешения налоговых споров, обеспечивают гарантию прав и интересов налогоплательщиков в рамках единого экономического пространства, а также содержат положения, направленные на предупреждение двойного налогообложения.

Кроме того, разрабатываются общие правила и принципы налогообложения с целью создания благоприятной инвестиционной среды. Укрепление процессов международной экономической интеграции говорит о необходимости унификации налогообложения, выделения единого направления налоговой политики. По-прежнему актуальным остается внедрение и соблюдение на всей территории Союза одного из основных принципов — нейтральности налогообложения⁴.

Подчеркнем, что в условиях современных вызовов к стратегическим интересам Российской Федерации следует отнести потенциал ЕАЭС. В эпоху кризиса особую актуальность приобретают вопросы развития общей

¹ Финансово-правовое регулирование внешнеэкономической деятельности : учебник для магистратуры / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Проспект, 2015. С. 248—253.

² Международное и европейское налоговое право : учебное пособие для магистратуры / под ред. Л. Л. Арзумановой и Е. Н. Горловой. М. : Норма ; Инфра-М, 2022.

³ Договор о Евразийском экономическом союзе подписан в Астане 29.05.2014 (URL: <http://www.eurasiancommission.org/>, 05.06.2014).

⁴ Модельный налоговый кодекс для государств — участников СНГ. Общая часть. Принят в г. Санкт-Петербурге 29.11.2013 постановлением 39-10 на 39-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ // СПС «КонсультантПлюс».



конкурентоспособности стран — участниц ЕАЭС, связанные с передвижением товаров, услуг и капиталов. Как отметил Президент Республики Казахстан К.-Ж. Токаев, важным направлением евразийской интеграции является последовательное наращивание экономического потенциала, а это проекты, технологии, рабочие места, налоги⁵.

Стоит отметить, что странам — участницам ЕАЭС удалось достигнуть договоренности о переходе на российский рубль в расчетах. Это позволяет нивелировать курсовые разницы. Евразийский экономический союз фактически осуществил переход на расчеты в национальных валютах, в марте 2023 г. их доля достигла 90 %⁶. При этом сделки квалифицируются как международные и правила НДС при экспорте остаются неизменными. Совместная работа стран — участниц ЕАЭС в области налоговой политики привела к важному результату — созданию эффективной системы косвенного налогообложения во взаимной торговле.

Между Россией и Республикой Беларусь был подписан договор по косвенным налогам⁷. Согласно указанному договору определены минимальные налоговые ставки и закреплены взаимные обязательства по внесению налоговой информации в единую интегрированную информационную систему администрирования косвенных налогов. В соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе страны-участницы обязуются применять установленные межнациональными договорами налоговые ставки для всех видов налогов и сборов. Важно, что при увеличении общих объемов торговли в условиях санкционного давления странами — участницами ЕАЭС проводится согласование минимальных налоговых ставок и состава объектов налогообложения.

Одной из основных задач применения положений налогового законодательства, регулирующего экспорт, является исключение дискриминации. Особое внимание уделяется поддержанию условий добросовестной конкуренции. В Договоре о ЕАЭС установлены общие положения: ст. 75 определяет общие принципы конкуренции, а ст. 76 — общие правила конкуренции, которые получают развернутое регулирование в Приложении № 19 к Договору⁸. Поставляемые с территории других стран — участниц ЕАЭС товары не могут нести большую налоговую нагрузку, чем подобный товар с собственной территории.

Подчеркнем, что в настоящее время ведется работа, направленная на организацию эффективного автоматического обмена информацией по налоговым вопросам между Россией и другими странами, заинтересованными в противодействии

⁵ Заседание Высшего Евразийского экономического совета 25.05.2023 // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/71204> (дата обращения: 30.05.2023).

⁶ Оверчук А. Л. II Евразийский экономический форум // URL: <https://forum.eaeunion.org/> (дата обращения: 30.05.2023).

⁷ Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об общих принципах налогообложения по косвенным налогам (Москва, 3 октября 2022 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Андреев В. К. Правовое обеспечение добросовестной конкуренции в Евразийском экономическом союзе как условие безопасности его функционирования // Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право. 2019. № 3. С. 63—73.

недобросовестной налоговой конкуренции⁹. Следуя этим принципам, получится извлечь бóльшую выгоду от реализации товаров, повысить прозрачность в торговых и инвестиционных отношениях. О степени развития и совершенствования кооперационных связей на евразийском пространстве говорит растущее число российских организаций, ведущих торговую деятельность со странами — участницами ЕАЭС¹⁰. От скоординированных действий по устранению неблагоприятных условий налогообложения на территории ЕАЭС в дальнейшем зависят объем международной торговли, свободное перемещение товаров, услуг и капиталов.

С момента заключения Договора на территории ЕАЭС действует специальный порядок расчетов по НДС. При экспорте товаров в государства — члены ЕАЭС применяется нулевая ставка НДС и (или) освобождение от уплаты акцизов, при условии предоставления документального подтверждения экспорта, что позволяет экспортерам снизить себестоимость товаров, улучшить их конкурентоспособность на международном рынке и увеличить объем операций.

Порядок налогообложения, регулирующий вывоз товаров из Российской Федерации, установлен в п. 1 ст. 72 Договора о Евразийском экономическом союзе и в п. 3 Протокола о порядке взимания косвенных налогов и механизме контроля за их уплатой при экспорте и импорте товаров, выполнении работ, оказании услуг. Порядок взимания НДС, механизм контроля уплаты при экспорте или импорте закреплены в Приложении № 18 к Договору о ЕАЭС. Все изменения, касающиеся установления, взимания, исчисления НДС в различных таможенных процедурах, установлены на уровне национальных законодательств стран — членов ЕАЭС¹¹.

Также законодатель утвердил список облагаемых нулевой ставкой НДС работ и услуг, сопутствующих экспортным операциям по ст. 164 НК РФ. Согласно письмам Минфина России от 09.01.2019 № 03-07-13/1/24, от 16.03.12 № 03-07-13/01-15 и от 12.09.11 № 03-07-13/01-40¹² реализация на экспорт в государства — участники ЕАЭС любых товаров облагается НДС по нулевой ставке. Можно сделать вывод: НДС по нулевой ставке при экспорте в государства — участники ЕАЭС применяется всегда. Налоговый кодекс РФ содержит перечень операций, не подлежащих налогообложению¹³.

Освобождение от применения нулевой ставки НДС продажи товаров, указанных в ст. 149 НК РФ, невозможно, так как Протоколом о взимании косвенных

⁹ См.: Горлова Е. Н. Противодействие недобросовестной налоговой конкуренции: рекомендации ОЭСР и опыт России // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 11 (84). С. 84—90.

¹⁰ См.: доклад Д. В. Вольвача на офиц. сайте Минэкономразвития России (URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/dmitriy_volvach_zh_9_mesyacev_2022_goda_rost_vzaimnoy_torgovli_rossii_so_stranami_eaes_prevysil_57_mldr_dollarov.html?ysclid= (дата обращения: 30.05.2023)).

¹¹ См.: Филатова В. В. Сравнительный анализ косвенного налогообложения в странах ЕАЭС // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2021. № 1 (94). С. 91—99.

¹² СПС «КонсультантПлюс».

¹³ См.: Налоговое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. М. : Проспект, 2021.



налогов в рамках ЕАЭС это не предусматривается. При предоставлении подтверждающих документов налоговому органу в соответствии с п. 4 Протокола необходимо учитывать положения п. 3 разд. II Протокола, согласно которому при экспорте товаров применяется нулевая ставка НДС.

Федеральный закон от 28.04.2023 № 173-ФЗ вносит поправки, упрощающие процесс подтверждения нулевой ставки НДС для перевозчиков экспортируемых товаров: отменяется обязанность проставления отметок таможенных органов на ряде транспортных документов. Также предусматривается подтверждение нулевой ставки исключительно в электронном виде. До вступления указанного Закона в силу у экспортеров сохраняется выбор: предоставлять документы в бумажном виде (контракты, таможенные декларации) или в электронном виде (реестр с реквизитами подтверждающих документов).

Начиная с 01.01.2024 порядок подтверждения нулевой ставки НДС изменяется:

1. НДС можно будет отразить в текущей налоговой декларации, что, безусловно, упростит процедуру.

2. Установлена необходимость исчисления НДС по «стандартной» ставке с такой реализации тем экспортерам, которые не предоставили подтверждающие документы/реестры в установленные 180 дней. Указанные изменения направлены на снижение затрат и позволят упростить процедуру учета. Важно отметить, что при таком подходе не будут начисляться пени в связи с недоплатой налога за истекший период.

3. Закон закрепляет возможность применять нулевую ставку при продаже российской компанией и только иностранным гражданам за рубежом товары, вывезенные в таможенной процедуре экспорта с территории Российской Федерации на территорию иностранного государства. Применение нулевой ставки НДС становится возможным в том случае, когда конечный адрес поставки реализованных иностранному гражданину товаров расположен на территории зарубежного государства, не входящего в ЕАЭС. Следовательно, согласно пп. 1 п. 1 ст. 164 НК РФ у экспортера появляется право на применение льготной ставки НДС при вывозе товара.

4. Изменен порядок подтверждения права применения нулевой ставки НДС при реализации товаров, хранящихся за рубежом, иностранным гражданам. В установленный законом срок экспортер обязан представить в налоговый орган электронный реестр. Необходимо отметить, что экспортеру потребуются систематизировать и внести в электронный реестр данные из декларации, по которой товар вывезен в иностранное государство с территории Российской Федерации (выдается таможенным органом РФ). Кроме того, следует указать сведения об адресе доставки товаров покупателю — физическому лицу. Потребуется копия выписки со счета и копия счета на оплату товаров. В счете отмечается точное количество товаров и стоимость единицы товара. К подтверждающим документам, согласно внесенным изменениям, также относятся данные договора аренды, иного документа, подтверждающего право пользования налогоплательщиком на территории иностранного государства помещением, откуда отгружается товар.

5. В случае выявления расхождений в предоставленных налогоплательщиком данных и имеющихся сведений у ИФНС налоговый орган имеет право запросить уточняющие документы. Налогоплательщик обязан предоставить необходимые

данные в течение 30 календарных дней с даты получения требования, иначе ставка 0 % не будет подтверждена.

Проанализировав положения, вносимые Федеральным законом от 28.04.2023 № 173-ФЗ, можно сделать вывод, что изменения в НК РФ будут способствовать увеличению объема экспорта товаров в сегменте розничной торговли. Это приобретает особый смысл в условиях реализации Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 г.¹⁴

Факт официального закрепления механизма подтверждения нулевой ставки НДС при реализации товаров физическим лицам будет иметь положительный результат, поскольку снизит уровень недопонимания и разночтений с налоговым органом в практике возмещения НДС.

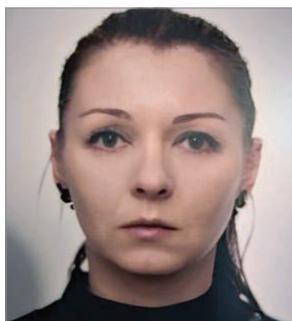
БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Андреев В. К.* Правовое обеспечение добросовестной конкуренции в Евразийском экономическом союзе как условие безопасности его функционирования // *Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право.* — 2019. — № 3.
2. *Горлова Е. Н.* Противодействие недобросовестной налоговой конкуренции: рекомендации ОЭСР и опыт России // *Актуальные проблемы российского права.* — 2017. — № 11 (84).
3. *Международное и европейское налоговое право : учебное пособие для магистратуры / под ред. Л. Л. Арзумановой и Е. Н. Горловой.* — М. : Норма ; Инфра-М, 2022. — 224 с.
4. *Налоговое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова.* — М. : Проспект, 2021. — 304 с.
5. *Филатова В. В.* Сравнительный анализ косвенного налогообложения в странах ЕАЭС // *Таможенная политика России на Дальнем Востоке.* — 2021. — № 1 (94).
6. *Финансово-правовое регулирование внешнеэкономической деятельности : учебник для магистратуры / отв. ред. Е.Ю. Грачева.* — М. : Проспект, 2015. — 368 с.

¹⁴ Распоряжение Совета Евразийской экономической комиссии от 05.04.2021 № 4 (ред. от 30.03.2023) «О плане мероприятий по реализации Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».



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



**Мария Александровна
ПЕРЕПЕЛИЦА,**
профессор кафедры
юриспруденции
имени В. Г. Ермакова
Елецкого государственного
университета
имени И. А. Бунина (ЕГУ),
доктор юридических наук,
профессор
perepelitsa.doc@gmail.com
399770, Россия, г. Елец,
ул. Коммунаров, д. 28

Цифровой рубль как фактор укрепления денежного суверенитета государства

Аннотация. Развитие технологий в современном мире привело к трансформации формы денег — от товарных, металлических и бумажных к цифровым. Цифровой рубль раскрывает для государства новые возможности и перспективы в сфере финансирования публичных задач и функций. Одной из них является возможность решить проблему обеспеченности денежными средствами государственного сектора экономики, избежав при этом инфляции, а также долларовой и экспортно-сырьевой зависимости национальной валюты. В статье предлагается создать на базе цифрового рубля две цифровые платформы: закрытую — для обслуживания государственных платежей и открытую — для платежей, проводимых на частных потребительских рынках; рассматриваются правила конвертации цифрового рубля; обосновывается позиция о цифровом рубле как новом доходном источнике для финансирования государственных целей. В итоге отмечается, что использование полного потенциала цифрового рубля является фактором, укрепляющим внутренний денежный суверенитет государства. **Ключевые слова:** цифровой рубль, денежный суверенитет государства, дефицит денежных средств, экспортно-сырьевая зависимость, инфляция, стратегические задачи.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.158-165

Maria A. PEREPELITSA,

Professor of the Department in Jurisprudence named after V. G. Ermakov
of Yelets State University named after I. A. Bunin (EGU), Dr. Sci. (Law), Professor
perepelitsa.doc@gmail.com
28, ul. Kommunarov, Yelets, Russia, 399770

Digital Ruble as a Factor in Strengthening the Monetary Sovereignty of the State

Abstract. The development of technology in the modern world has led to a change in the form of money from commodity, metal and paper to digital. The digital ruble opens up new opportunities and prospects for the state in the

field of financing public tasks and functions. One of these is the opportunity to solve the problem of cash security in the public sector of the economy, while avoiding inflation, as well as dollar and export-commodity dependence of the national currency. The article proposes to create two digital platforms based on the digital ruble: a closed one for servicing government payments and an open one for payments made on private consumer markets; the rules for converting the digital ruble are considered; the position on the digital ruble as a new revenue source for financing government purposes is substantiated. As a result, it is noted that the use of the full potential of the digital ruble is a factor that strengthens the internal monetary sovereignty of the state.

Keywords: *digital ruble, monetary sovereignty of the state, shortage of funds, export dependence on raw materials, inflation, strategic objectives.*

Вопрос о достаточном уровне монетизации денежной системы государства является одним из самых важных при осуществлении публичной финансовой деятельности. Как доказывает история развития финансов, данный вопрос берет свое начало в глубоком прошлом, со времен существования древних государств, не менял своей сути на протяжении развития разных форм государственных устройств далее, а в современном мире его значимость стала еще выше. Это связано с тем, что, с одной стороны, возросли потребности современных государств по сравнению с функциями государств прошлых веков, а с другой — доходных источников, за счет которых можно было бы финансировать увеличившиеся потребности современных государств и обществ, больше не стало. Это все те же прошлые, традиционные финансовые механизмы — налоги (иные обязательные публичные платежи), займы (внутренние и внешние), эмиссия.

Иными словами, проблема насыщенности хозяйственного оборота (экономики) деньгами — актуальный и практически не выпадающий из области внимания любого государства финансовый вопрос. Как точно и правильно отмечается в науке финансового права, «главная задача финансово-правового регулирования денежного обращения заключается в поддержании правильного соотношения между доходами населения и организаций в денежной форме и стоимостью товаров и платных услуг, предлагаемых на внутреннем рынке, поскольку именно в этом случае в обращении находится *достаточное, необходимое количество денег*, в чем и заинтересовано государство»¹.

Решение вопроса о достаточном и необходимом количестве денег в обращении (их наличии в централизованных публичных фондах) зависит от уровня денежного суверенитета самого государства, который выражается в монополии на изготовление своей национальной валюты в необходимом количестве и применении любых финансовых мер по поддержанию ее качества (т.е. ее платежеспособной силы и антиинфляционных возможностей). Данные меры, а речь идет о проведении денежно-кредитной политики Центрального банка и Правительства РФ, должны быть продиктованы внутренними финансовыми интересами

¹ Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2022. С. 581.



государства, а не общими для всех стран стандартными международными правилами, разработанными Международным валютным фондом и иными интернациональными финансовыми институтами.

То, что государство (центральный банк) в *техническом порядке* эмитирует свою валюту и определяет виды и дизайн денежных знаков — еще не подтверждает его полного денежного суверенитета. Наличие такового будет иметь место только тогда, когда государство будет обладать юридическими возможностями самостоятельно разрабатывать и практически осуществлять денежно-кредитную политику, ориентиром которой будут выступать потребности собственного хозяйственного оборота и экономики страны; когда государство самостоятельно сможет выявлять внутренние доходные источники для финансирования необходимых задач и программ; когда можно будет отказаться от таких зависимостей национальной валюты, как долларовая и ресурсная (нефтяная). И в первом, и во втором случаях государство вынуждено функционировать в рамках не выгодных для него финансовых систем.

Привязка к иностранной международной валюте ставит рубль в постоянную зависимость от приспособления для удержания своего курса с целью противодействия обвалу, а нефтяная зависимость опасна тем, что ресурсы все же исчерпаемы, а не бесконечны. И их нужно сохранять для своих нужд и потребностей. А Россия пока еще не нашла, чем заменить экспорт нефти и газа в качестве важнейших источников доходной части бюджета. Чтобы отвязаться от данных зависимостей и поднять уровень денежного суверенитета, необходимо выявлять и внедрять в финансовую систему новые внутренние доходные источники для финансирования важных функций и программ.

Разработка и внедрение цифрового рубля предоставляет государству уникальную возможность решения проблемы дефицита денежных средств без инфляционных последствий и снижения уровней долларовой и ресурсной зависимостей. В связи с этим рассмотрение вопроса о цифровом рубле как о независимом доходном источнике финансирования и, как следствие, о важном факторе укрепления внутреннего денежного суверенитета государства представляется важным и своевременным.

Цель статьи — обосновать возможность использования цифрового рубля как инструмента для решения проблемы дефицита средств в государственном секторе денежного обращения, что позволит повысить уровень денежного суверенитета государства внутри страны.

Из интересного круга работ, опубликованных в нашей стране по данной проблематике, следует выделить труды Е. Ю. Грачевой, Т. Э. Рождественской, Л. Л. Арзумановой, Д. А. Кунева, Е. Н. Пастушенко, Л. Н. Земцовой, А. А. Ситника, И. М. Кутузова, И. О. Антропцевой², Е. В. Покачаловой, Е. Г. Беликова³,

² Цифровая валюта Центрального банка Российской Федерации: правовые аспекты. II Финансово-правовой форум : материалы международной научно-практической конференции / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Проспект, 2022.

³ Правосубъектность участников финансовых правоотношений и ее трансформация в условиях развития цифровой экономики : монография / под общ. ред. Е. В. Покачаловой, Е. Г. Беликова. М. : Русайнс, 2002.

Т. М. Григорьевой⁴, Е. Г. Васильева⁵, А. В. Турбанова⁶, Г. Ф. Ручкиной⁷, С. А. Андрушина⁸, Е. Г. Хоменко⁹ и др. В работах названных ученых исследуются разные грани и аспекты новой централизованной цифровой валюты — как инструмента бюджетного контроля, как объекта гражданских прав, как дополнительной формы российской национальной валюты, как возможности использования цифрового рубля для граждан, бизнеса, рынков капитала и финансовых инноваций, как средства для государственных платежей, как финансового инструмента в трансграничных платежах, как способа для перехода финансового контроля на более качественный уровень, как меры для повышения финансовой дисциплины субъектов публичных платежей и. т.д.

Выводы, сделанные учеными, интересны и полезны для финансово-правовой науки и практики. Но хотелось бы обратить также внимание на то, что наиболее полное раскрытие возможностей цифрового рубля и его же наиболее полное использование возможно именно в публично-правовой финансовой сфере, т.е. тогда, когда речь идет о государственных (публичных) финансах.

Изложение материала. С развитием научно-технического прогресса эволюционировали и формы денег. Так, товарные деньги (древнейший примитивный денежный эквивалент, роль которого выполняли скот, ракушки, камни, зерно, шкуры и пр.) уступили место металлическим деньгам, возникшим в связи с появлением технологий по обработке металлов, в частности драгоценных металлов. Дальнейшее изобретение бумаги, книгопечатания привело к возникновению и распространению бумажных денег. При этом бумагу не нужно было добывать с огромными затратами труда из недр земли, что облегчало процесс эмиссии для государств.

Возможно, что на какое-то мгновение человечеству показалось, что проблема обеспеченности их нужд достаточным количеством денег в обращении может быть решена. Однако избыточная и не обеспеченная эмиссия бумажных денег (фиатных, по сути) предсказуемо приводила к инфляции и новому дисбалансу финансовой системы. Появление в современном мире компьютеров, Интернета и финансовых информационных технологий предоставляет возможность на данном этапе трансформировать денежные средства в цифровую валюту.

Цифровая валюта, если использовать все ее возможности, может существенно повысить уровень финансирования государственных задач и программ как в

⁴ Григорьева Т. М. Цифровой рубль как дополнительная форма денег в России // Научный электронный журнал «Меридиан». 2020. № 18 (52). С. 219—224.

⁵ Васильева Е. Г. Цифровая валюта: уголовно-правовой аспект // Вестник Сургутского государственного университета. 2021. Вып. 2 (32). С. 91—99.

⁶ Турбанов А. В. Цифровой рубль как новая форма денег // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 5. С. 73—90.

⁷ Ручкина Г. Ф. Цифровой рубль: некоторые итоги внедрения новой формы денежного обращения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2022. № 12 (255). С. 76—81.

⁸ Андрушина С. А. Цифровая валюта Центрального банка как третья форма денег государства // Актуальные проблемы экономики и права. 2021. Т. 15. № 1. С. 54—76.

⁹ Хоменко Е. Г. Правовое регулирование цифровой национальной платежной системы : учебник. М. : Норма, 2023.



краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Ведь появление такой валюты как исторически возникшей формы денежного обращения на текущем цифровом этапе развития общества органично вписывается в денежную систему нашего государства.

Закрепление за цифровым рублем статуса национальной цифровой валюты наделяет его полноценными функциями денег (как средство обращения, средство платежа, мера стоимости, средство сбережения, возможность свободно перевести из электронной формы в безналичную, а далее в наличную). Несмотря на неоднозначное отношение к цифровому рублю со стороны отдельных финансовых экспертов¹⁰, в науке финансового права, как уже ранее говорилось, в целом выделяют больше положительных, нежели отрицательных свойств, присущих цифровому рублю: простота использования; высокая скорость выполнения операций (использование сервисов мгновенных платежей); надежность; повсеместность приема; безопасность хранения средств в электронном кошельке; конфиденциальность информации о потребителе (данные о транзакциях с цифровым рублем будут содержать более ограниченную информацию о назначении платежа и его получателе, чем существующие платежные системы, что снижает риски использования персональной информации о предпочтениях потребителя, например, торгово-сервисными предприятиями для продвижения товаров и услуг); круглосуточный доступ на единых условиях (цифровой рубль будет предоставляться центральным банком в режиме 24/7 на всей территории страны в приложении банка — финансового посредника, предоставляющего пользователю доступ к электронному кошельку на платформе цифрового рубля); возможность использования в офлайн-режиме¹¹ (осуществление расчетов без доступа к сети Интернет, в том числе в удаленных и труднодоступных регионах страны; правда, технологии для такого доступа еще разрабатываются).

Однако, если для использования гражданами, индивидуальными предпринимателями, самозанятыми субъектами, компаниями коммерческого сектора и объединениями таких компаний вышеперечисленных положительных свойств цифрового рубля достаточно для повышения уровня их обслуживания (хотя до сих пор существуют позиции, согласно которым все данные свойства цифрового рубля и так присущи действующей денежной системе с безналичным денежным обращением, к которой экономика и субъекты уже приспособились), то для осуществления государственных платежей такие аргументы, безусловно подтверждающие полезные свойства цифрового рубля, выглядят не слишком убедительно.

Внедрения цифрового рубля в денежную систему должно предоставить государству более широкие перспективы для его использования, чем остальным субъектам финансовых правоотношений, и давать более эффективные результаты. То есть введение цифрового рубля в денежную систему должно не только и не просто увеличить скорость осуществления государственных платежей или

¹⁰ См.: Эксперты назвали главные риски внедрения цифрового рубля в России / Центр исследования финансовых технологий и цифровой экономики // URL: <https://www.skolkovo.ru> (дата обращения 22.05.2023).

¹¹ Цифровая валюта Центрального банка Российской Федерации: правовые аспекты; Турбанов А. В. Указ. соч.; Григорьева Т. М. Указ. соч.

усилить режим конфиденциальности (он и так имеется, если речь идет, например, о секретных статьях федерального бюджета) и другие положительные свойства, а помочь решить основную публичную финансовую цель государства — обеспечить достаточное денежное обслуживание государственного сектора экономики и финансирование государственных (публичных) задач без повышения инфляции в денежных правоотношениях.

Чтобы решить такую проблему необходимо разделить сферу денежного обращения цифровой валюты на два сектора (возможно Центральному банку придется создать разные цифровые платформы — это уже вопросы финансовых технологий) — частный и государственный (публичный, централизованный). Для частного сектора денежного обращения следует оставить все те правила, которые в данный момент являются общими для всех субъектов, связанные с тем, что цифровой рубль является равноценным двум другим денежным формам рубля — наличной и безналичной (один цифровой рубль эквивалентен одному безналичному рублю, который эквивалентен одному наличному рублю).

Это означает, что все три контура денежного обращения являются незамкнутыми и свободно «перетекающими» друг в друга. Таковы логичные правила для действия цифрового рубля в частном денежном обращении, которое обслуживает потребительскую сферу экономики. Но для денежного обращения цифрового рубля в государственном секторе экономики, когда речь идет о финансировании стратегических отраслей, выполнении важных государственных программ и заказов, да еще в условиях, когда необходимо в короткие сроки решать вопросы импортозамещения и повышения технологического уровня развития страны, — такие правила не должны применяться. Именно здесь государство и должно воспользоваться своим суверенным правом на цифровую денежную эмиссию. Теперь появилась возможность осуществлять денежную эмиссию в цифровой форме через Центральный банк.

Во избежание инфляции вновь эмитированная цифровая национальная валюта, предназначенная для обслуживания государственного сектора экономики, должна иметь замкнутый автономный контур денежного обращения. Такая цифровая валюта не должна иметь возможности конвертироваться в безналичную или наличную форму, т.е. трансформироваться в эти формы. Цифровая валюта, выпущенная с целью обслуживания государственных платежей, должна будет выполнять учетную целевую функцию при осуществлении расходных операций.

Соответственно, печатать цифровую валюту можно будет только в том количестве, которое необходимо для учета и обслуживания государственного сектора экономики, и она не должна привязываться к ее безналичным или наличным «двойникам». Иными словами, цифровой рубль в публичном секторе должен быть обеспечен объемами запланированных работ, услуг и товаров, производимых на внутреннем рынке страны. Отвязка цифрового рубля от его безналичной и наличной форм будет возможна благодаря именно закрытости государственной цифровой платформы. Это решит проблему инфляции, так как выпущенная цифровая денежная масса не будет опускаться в потребительский сектор, а будет обслуживать только целевые государственные платежи.

Возникнет денежная система, при которой будут функционировать два сектора (или две цифровые платформы) денежного обращения с категорически разными



правилами. Первая — для потребительской или частной сферы экономики (для рынка товаров, работ, услуг), где цифровые деньги эквиваленты безналичным и наличным в обращении, и вторая — для публичного денежного обращения, где цифровой рубль выполняет учетную функцию и работает в сфере стратегического государственного финансирования. Его невозможно конвертировать в безналичную или наличную формы и невозможно им расплатиться на потребительском рынке. Эмиссия цифрового рубля во втором секторе будет осуществляться в запланированном учетном количестве под реальные потребности государственных программ с заранее рассчитанными ценами.

Такая система и позволит государству использовать цифровой рубль как внутренний источник для финансирования публичных общественных целей. Этот источник позволит если не освободить, то хотя бы снять существенную нагрузку с государства в вопросе непрерывной экспортной ресурсной зависимости и долларовой зависимости национальной валюты с целью пополнения доходной части бюджета и постоянного дефицита средств. Кроме того, замкнутая государственная платформа цифрового рубля также позволит государству не прибегать к таким негативным финансовым мерам, как повышение налогового давления, внешние и внутренние государственные займы, крупные вложения в рискованные инвестиционные проекты, секвестирование бюджета, эмиссия безналичных и наличных денежных средств.

Закрытость цифрового государственного сектора и его учетно-целевая направленность сделают бессмысленным хищение цифрового рубля, если это каким-то образом и произойдет. Во-первых, его нельзя будет фактически израсходовать на какие-либо иные цели, чем установленные государством (это не позволит сделать уникальный цифровой код валюты), а во-вторых, транзакции цифрового рубля будут полностью прозрачны для контролирующих органов. При цифровой валюте очень сложно применять незаконные коррупционные схемы. Закрытость и полная автономность цифровой национальной валюты в рамках осуществления платежей в государственном секторе позволит устранить главное препятствие — нехватку денежных средств для осуществления государственных расчетов.

Однако здесь могут возникнуть следующие вопросы. Например, как выплачивать зарплату и другие платежи бюджетным работникам, если сектор, по сути, закрытый? Как государству рассчитываться в рамках государственных заказов с коммерческими субъектами? Ведь получаемые за работу (услуги, товары) денежные средства — это их прибыль, их собственные средства. В таких ситуациях предлагается сделать исключения из правил. То есть для выплаты заработной платы нужно разрешить конвертацию цифрового рубля в безналичную или наличную форму. Во втором случае необходимо ввести ограничения: 50 % от собственных средств, полученных в цифровой форме, коммерческий субъект имеет право конвертировать в другие формы денежного обращения, а для 50 % это должно быть запрещено, так как появление дополнительной денежной массы на рынке предсказуемо повысит инфляционную составляющую. Такие 50 % средств можно разрешить расходовать субъектам на оплату коммунальных услуг, закупку товаров и предметов для ведения экономической или иной хозяйственной деятельности.

Таким образом, использование цифрового рубля в системе государственных платежей является одним из источников государственных доходов, который

позволит взять на обслуживание крупные расходы государственного сектора экономики и финансирование стратегических инновационных задач, что позволит решить проблему постоянного дефицита денежных средств и одновременно не повлечет инфляцию национальной валюты в форме наличного или безналичного рубля, а также снизит зависимость национальной валюты от привязки к долларовой массе и от необходимости непрерывного зарабатывания за счет экспортно-сырьевой выручки для пополнения доходной части бюджета. Решение указанных проблем и есть фактор, который способствует укреплению внутреннего денежного суверенитета государства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андрюшина С. А. Цифровая валюта Центрального банка как третья форма денег государства // Актуальные проблемы экономики и права. — 2021. — Т. 15. — № 1. — С. 54—76.
2. Васильева Е. Г. Цифровая валюта: уголовно-правовой аспект // Вестник Сургутского государственного университета. — 2021. — Вып. 2 (32). — С. 91—99.
3. Григорьева Т. М. Цифровой рубль как дополнительная форма денег в России // Научный электронный журнал «Меридиан». — 2020. — № 18 (52). — С. 219—224.
4. Правосубъектность участников финансовых правоотношений и ее трансформация в условиях развития цифровой экономики : монография / под общ ред. Е. В. Покачаловой, Е. Г. Беликова. — М. : Русайнс, 2002. — 236 с.
5. Ручкина Г. Ф. Цифровой рубль: некоторые итоги внедрения новой формы денежного обращения // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2022. — № 12 (255). — С. 76—81.
6. Турбанов А. В. Цифровой рубль как новая форма денег // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — № 5. — С. 73—90.
7. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — 2-е изд. — М. : Проспект, 2022. — 624 с.
8. Хоменко Е. Г. Правовое регулирование цифровой национальной платежной системы : учебник. — М. : Норма, 2023. — 248 с.
9. Цифровая валюта Центрального банка Российской Федерации: правовые аспекты. II Финансово-правовой форум : материалы международной научно-практической конференции / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Проспект, 2022. — 116 с.
10. Эксперты назвали главные риски внедрения цифрового рубля в России / Центр исследования финансовых технологий и цифровой экономики // URL: <https://www.skolkovo.ru> (дата обращения 22.05.2023).





**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

Роль Банка России в регулировании финансового рынка в условиях санкционной политики со стороны недружественных государств

Аннотация. В статье анализируются современное состояние финансового рынка как одного из важнейших элементов финансовой системы. Исследованы пути и возможности дальнейшего развития финансового рынка в условиях жесткой санкционной политики многих государств в отношении Российской Федерации. В статье указаны пути дальнейшего совершенствования финансового рынка как одного из важнейших институтов, обеспечивающих национальную и экономическую безопасность. Отмечается, что большая роль в регулировании финансового рынка отводится Центральному Банку РФ как мегарегулятору финансовых рынков. В работе также указаны отдельные сегменты финансового рынка, которые являются первостепенными для государства и в наибольшей степени требуют модернизации и по замыслу государства будут способствовать обеспечению достойного уровня жизни населения. Проанализированы основные приемы и способы регулирования на финансовом рынке, делается вывод о том, что для достижения развития основных институтов финансового рынка необходимо обеспечить экономическую безопасность субъектов отечественного финансового рынка, что является актуальной задачей государства.

Ключевые слова: Центральный Банк РФ, финансовая система, финансовый рынок, валютный рынок, страховой рынок, национальная и экономическая безопасность, страхование вкладов, риски, угрозы, устойчивость государства, санкционная политика, защита прав и законных интересов инвесторов, квалифицированные и неквалифицированные инвесторы, недружественные страны.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.166-174

Alexander B. BYLA,

Associate Professor of 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 the Bank of Russia in regulating the financial market in the context of sanctions policy from unfriendly states

Abstract. The article analyzes the current state of the financial market as one of the most important elements of the financial system. The ways and possibilities of further development of the financial market in the conditions

of the strict sanctions policy of many states in relation to the Russian Federation have been studied. The article indicates the ways of further improvement of the financial market as one of the most important institutions that ensure national and economic security. It is noted that a large role in the regulation of the financial market is assigned to the Central Bank of the Russian Federation as a mega-regulator of financial markets. The paper also identifies certain segments of the financial market that are of paramount importance for the state and require modernization to the greatest extent, and which, according to the state's plan, will contribute to ensuring a decent standard of living for the population. The main techniques and methods of regulation in the financial market are analyzed and it is concluded that in order to achieve the development of the main institutions of the financial market, it is necessary to ensure the economic security of the subjects of the domestic financial market, which is an urgent task of the state.

Keywords: *Central Bank of the Russian Federation, financial system, financial market, foreign exchange market, insurance market, national and economic security, deposit insurance, risks, threats, state stability, sanctions policy, protection of the rights and legitimate interests of investors, qualified and unqualified investors, unfriendly countries.*

Финансовый рынок — это место распределения капитала, кровеносная система экономики любого государства. В соответствии с Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹ Центральный Банк РФ разрабатывает основные направления деятельности по развитию финансового рынка Российской Федерации и вместе с Правительством РФ реализует политику обеспечения стабильного развития финансового рынка.

Одним из главных документов в сфере развития финансовых рынков на сегодняшний день являются Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2023 год и период 2024 и 2025 годов². Данный документ стратегического планирования развития финансовых рынков в число направлений включает содействие цифровизации, внедрение новых технологий, дальнейшее развитие всех сегментов финансового рынка.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день рынок ценных бумаг (РЦБ) является ключевым сегментом финансового рынка. По состоянию основных биржевых индексов можно следить за экономической ситуацией в стране, настроениями и ожиданиями инвесторов и тенденциями на рынке капитала определенной страны. Именно на биржах происходит перераспределение капитала. РЦБ призван выполнять ряд определенных функций, таких как:

1) финансовое перераспределение денежных ресурсов в наиболее эффективные сферы экономики, финансовое посредничество;

¹ Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СПС «КонсультантПлюс».

² URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/143773/onfr_2023-2025.pdf.



2) создание централизованного капитала путем объединения множества частных капиталов;

3) повышение степени концентрации капитала путем капитализации прибыли предприятия³.

В условиях непростой экономической ситуации РЦБ является основным инструментом развития и капитализации бизнеса, некоторых секторов экономики, а также используется государством для привлечения средств посредством выпуска различных государственных ценных бумаг. С целью дальнейшего развития и регулирования финансового рынка в 2013 г. на базе Банка России был создан мегарегулятор финансового рынка, к которому перешли отдельные полномочия Министерства финансов РФ, Правительства РФ и ряда других органов. Совершенствование финансового регулирования и надзора за финансовым рынком неизбежно воздействует на состояние финансовой стабильности, в том числе из-за создания новых возможностей по профилактике и анализу потенциальных угроз. Заместитель председателя Банка России, профессор А. Г. Гузнов выделяет следующие преимущества⁴ создания мегарегулятора на базе Банка России:

1) в сфере развития финансовых рынков и международного финансового центра:

- ускорение процедуры принятия нормативных актов за счет отсутствия необходимости межведомственных согласований и повышение их качества;
- формирование целостной стратегии развития финансового сектора;
- устранение дублирования отчетности ФСФР и Центрального банка РФ;

2) в области ресурсов и эффективности:

- увеличение ресурсов, позволяющее привлекать и сохранять высококвалифицированный персонал;
- максимальная экономия средств федерального бюджета;
- создание единого информационного комплекса баз данных Центрального банка РФ и ФСФР;
- минимизация затрат за счет объединения административно-хозяйственных функций⁵.

Объединение полномочий некоторых органов государственной власти, безусловно, минимизирует административные издержки, дает возможность с большей эффективностью реагировать на разного рода сложности, возникающие в процессе регулирования финансового рынка. Последующее активное развитие финансового рынка нельзя представить без регулярного осуществления контрольных и надзорных процедур. Главным объектом контроля, регулирования и надзора в финансовом секторе являются некредитные организации.

³ Финансы, денежное обращение и кредит : учебник для вузов / Л. А. Чалдаева [и др.] ; под ред Л. А. Чалдаевой. 4-е изд., испр. и доп. М. : Юрайт, 2023. С. 134—136.

⁴ *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.* Публичное банковское право : учебник для магистров М. : Проспект, 2016. С. 95.

⁵ *Гузнов А. Г., Рождественская Т. Э.* Регулирование, контроль и надзор на финансовом рынке в Российской Федерации : учебное пособие для вузов. 3-е изд. М. : Юрайт, 2023. С. 243.

Также Центральный банк проводит контрольно-надзорные мероприятия в отношении субъектов страхового дела⁶. Осуществление такой политики создает благоприятную инвестиционную среду в финансовом секторе экономике страны. Различные субъекты финансового рынка будут готовы вкладывать денежные средства в различные сферы при условии получения соответствующих гарантий реализации их законных прав как потенциальных инвесторов. При этом Банк России неизбежно сокращает количество нарушений в области корпоративного управления акционерным обществом путем проведения надзорных мероприятий.

Еще одним немаловажным аспектом деятельности ЦБ РФ является осуществление контроля и надзора за профессиональными участниками рынка ценных бумаг. Это также является важным элементом механизма регулирования финансового рынка. Одним из основных требований Банка России по допуску профессиональных участников рынка ценных бумаг является наличие лицензии Банка России. Также Банк России использует такой механизм регулирования, как аттестация. Например, деятельность специалистов финансового рынка (инвестиционных советников) возможна только после прохождения аттестации в организации, аккредитованной Банком России. Реестр аттестованных лиц ведется Банком России.

Помимо этого, Закон о рынке ценных бумаг⁷ устанавливает возможность получения статуса квалифицированного инвестора физическим лицом и, как следствие, расширение доступа к различным финансовым инструментам (ст. 51.2 Закона). К квалификационным требованиям относят стоимость активов физического лица, опыт работы, непосредственно связанный с совершением сделок с финансовыми инструментами, подготовкой индивидуальных инвестиционных рекомендаций. Размер финансовых активов устанавливается нормативными актами Банка России, как и требования к опыту работы.

Неквалифицированные инвесторы также не остались без внимания Центрального банка РФ. С целью защиты прав такого вида инвесторов Банк России установил критерии тестирования, обязательного для прохождения неквалифицированными инвесторами перед покупкой сложных финансовых инструментов, таких как фьючерсы, структурные ноты, или в случае, если физическое лицо изъявило желание приобрести высоковолатильный инструмент иностранного эмитента⁸.

Банк России проводит активную политику по защите прав и интересов инвесторов, что повышает уровень защищенности и осведомленности непрофессиональных участников РЦБ. Банк России повышает уровень стабильности на финансовом рынке путем проведения комплекса мероприятий по регулированию, контролю и надзору в финансовой сфере, путем издания обязательных к исполнению нормативных актов.

⁶ *Гузнов А. Г., Рождественская Т. Э., Ситник А. А.* Страховой надзор в Российской Федерации : учебное пособие для магистратуры. М. : Норма ; Инфра-М, 2018. С. 119—126.

⁷ Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // СПС «Гарант».

⁸ Базовый стандарт защиты прав и интересов физических и юридических лиц — получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка, объединяющих брокеров (с изм.) // URL: <https://www.cbr.ru/queries/unidbquery/file/90002/30>.



Нормативное регулирование можно разделить на два уровня: первый — правовое регулирование деятельности субъектов предоставления финансовых услуг, второй — правовое регулирование субъектов потребления финансовых услуг. Комплексный подход к нормативному регулированию позволит достичь высокого уровня защищенности финансового сектора экономики. Привлечение инвестиций в российскую экономику, обеспечение благоприятной инвестиционной среды, ее прозрачность позволяют повысить инвестиционную привлекательность, защитить интересы инвесторов, что, в свою очередь, отвечает интересам обеспечения экономической безопасности государства.

Также Банк России активно развивает регулирование национальной платежной системы. Обеспечение бесперебойной работы клиринговых центров и экосистемы национальной платежной системы в целом, развитие, привлечение к использованию большего числа клиентов национальной платежной системы также приводит к укреплению устойчивости экономики России. Это особенно важно в свете возрастающего давления на российскую экономику санкционной политики со стороны недружественных государств. Большим шагом в развитии национальной платежной системы явилось создание в 2014 г. Национальной системы платежных карт (НСПК)⁹. Одной из перспективных областей развития НСПК является поддержание безопасности розничных платежных услуг и их независимости.

Законодательной базой развития НСПК стал Федеральный закон от 05.05.2014 № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О национальной платежной системе”»¹⁰. Учитывая то обстоятельство, что на данный момент единственным акционером АО «НСПК» является Банк России, законодательство дает возможность участия в развитии данного стратегически важного элемента национальной платежной системы частных инвесторов.

НСПК объединяет множество банков, на базе инфраструктуры НСПК была создана Система быстрых платежей (СБП). Данная структура позволяет обмениваться финансовыми сообщениями и проводить различные транзакции денежных средств между кредитными организациями. На сегодняшний день к данной системе подключено более 200 банков. Предприниматели также активно начинают использовать СБП как метод оплаты товаров и услуг.

На рис. 1 представлены юридические лица и индивидуальные предприниматели, субъекты малого и среднего бизнеса, которые подключились к системе приема оплаты через СБП. К 2023 г. их количество увеличилось на 450 %. Это говорит о перспективности развития системы быстрых платежей и о высоком спросе на доступные платежные услуги со стороны бизнеса.

Создание национальной системы платежных карт обусловлено необходимостью формирования независимой и устойчивой к внешним потрясениям платежной системы, в первую очередь регулируемой и располагаемой внутри государства. Исходя из этого, на базе АО «НСПК» была создана платежная система «Мир». Жесткая санкционная политика со стороны США и Евросоюза, которая

⁹ См.: *Артемов Н. М., Ситник А. А.* Противодействие антироссийским санкциям в платежной и валютной сферах // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 6 (139). С. 48—62.

¹⁰ СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2317.

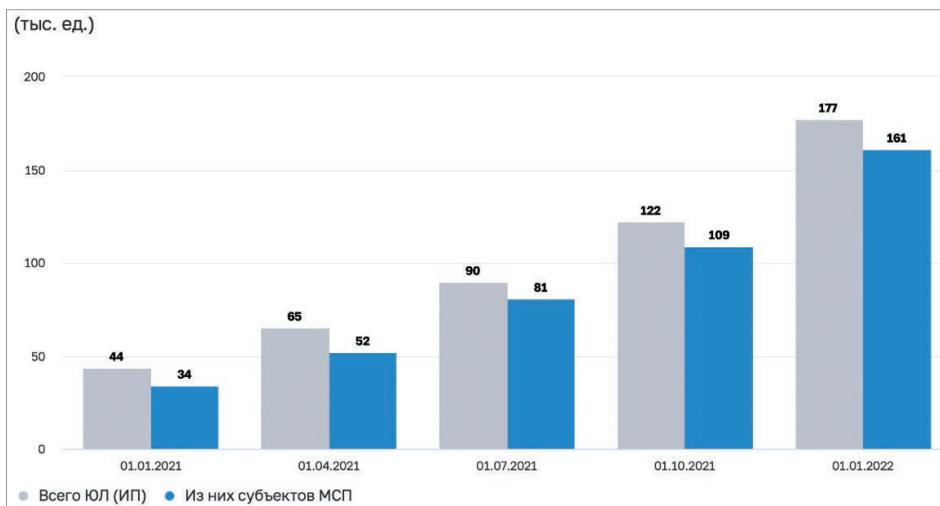


Рис. 1. График подключений к СБП представителей бизнес-среды

началась в 2014 г., явилась сигналом к необходимости защиты рынка платежных услуг, так как на тот момент на российском рынке были в основном представлены иностранные платежные системы Mastercard, VISA, American express, UnionPay. Отсутствие отечественной национальной платежной системы неизбежно влечет большие последствия для экономической безопасности и независимости государства в случае серьезного ужесточения санкционного давления.

Данные опасения были не напрасны. В марте 2022 г. компании Mastercard, VISA объявили о приостановлении обслуживания банковских карт, выпущенных в России. Под удар попали миллионы россиян, но важным нюансом является то, что карты, выпущенные на территории России, продолжают свою работу по причине того, что они работают в рамках Национальной платежной системы. Однако сегодня прослеживается тенденция более активного использования карты «Мир», и доля выпуска банковских карт, работающих в рамках платежной системы «Мир», значительно возросла, что позволило многим субъектам финансового рынка сохранить свои денежные средства от влияния иностранных ограничительных мер.

Нельзя не отметить такой документ стратегического планирования, как Стратегия развития национальной системы платежных карт на 2019-2021 годы, разработанная Банком России и АО «НСПК»¹¹. Так, в целях и приоритетах развития Стратегии прямо указано, что одним из направлений развития является поддержание национальной безопасности, надежности и бесперебойности розничных платежных сервисов нашей страны. Поддержание высокого уровня технической безопасности НПС стало важным направлением обеспечения экономической и национальной безопасности, так как позволяет в полной мере защитить как интересы государства с политической точки зрения, так и интересы рядового гражданина, заключающиеся в доступности платежных услуг и бесперебойности

¹¹ Стратегия развития Национальной системы платежных карт // URL: <https://www.nspk.ru/upload/strategy.pdf> (дата обращения: 01.03.2023).



работы информационных платежных сервисов. Создание Национальной платежной системы и НСПК уже доказывает свою эффективность, государство совместно с Банком России успешно реализует политику по созданию и популяризации отечественных финансовых продуктов.

Отдельно в рамках данного исследования необходимо проанализировать приемы и способы, которые применяет мегарегулятор для сдерживания и минимизации последствий экономических кризисов и санкционной политики недружественных государств.

Финансовые кризисы — явление далеко не новое в истории различных государств. Они сопровождали технологический и экономический прогресс на протяжении долгого времени. Практики и видные представители науки научились профилактически обнаруживать некоторые предпосылки для возможного образования новых кризисных ситуаций, однако составить точный прогноз при анализе возможных экономических потрясений достаточно сложно.

Центральные банки многих государств призваны выводить сектор экономики из состояния экономической нестабильности, и Банк России не является исключением.

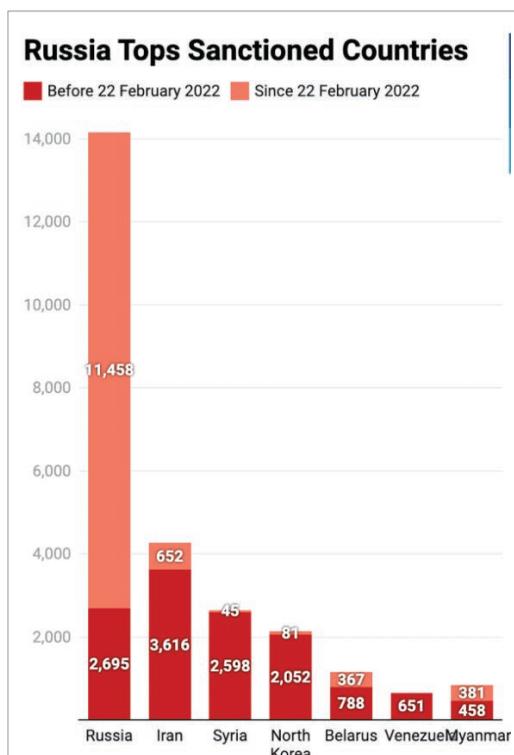


Рис. 2. График стран с максимальной санкционной нагрузкой на февраль 2022 г.

2022 год стал испытанием на прочность для российской финансовой системы. 2022 год ознаменовался началом специальной военной операции, что повлекло за собой невиданные ранее экономические последствия. Россия стала самой «засанкционированной» страной в мире (см. рис. 2)¹². В большинстве своем санкции носили экономический характер, и основным удар пришелся именно на финансовый рынок России.

Ограничительные меры иностранных государств направлены на отдельные отрасли экономики России, в том числе входящие в сферу регулирования Банком России, а именно рынок банковских услуг, финансовый рынок, валютный рынок и др.

Основные усилия Банка России в условиях санкционной политики направлены на поддержание устойчивого развития национальной экономики, а также финансовой системы России. В рамках Стратегии национальной безопасности Банк России осуществляет необходимые мероприятия по укреплению национальной валюты, сокращению инфляционных процессов, обеспечению высокого уровня ликвидности банковской системы и созданию мер по обеспечению финансовой стабильности государства.

Важнейшим инструментом Банка России в условиях ужесточения санкционной политики со стороны недружественных государств является монетарная политика, включающая управление процентными ставками и контроль за денежной операцией Банк России в экстренном порядке принял решение о

¹² Панель мониторинга санкций в отношении России // URL: <https://www.castellum.ai/russia-sanctions-dashboard>.

повышении ключевой ставки до 21 %. Главная цель такого повышения состояла в снижении давления на курс рубля в расчете на то, что возросшие доходности по рублевым инструментам с фиксированной доходностью будут предпочтительнее покупки валюты. Уже к концу года ключевая ставка снизилась до докризисных значений, что говорит об улучшении состояния экономики.

Резкое понижение индексов российского фондового рынка вынудило Банк России совместно с Московской биржей принять не очень популярное решение об ограничении торгов по множеству финансовых инструментов¹³. Это было обусловлено тем, что инвесторы склонны совершать сделки по операциям с ценными бумагами и на валютном рынке под сильным эмоциональным влиянием. Вместе с тем появилась необходимость взять перерыв для анализа ситуации и принятия неотложных мер по стабилизации ситуации на фондовом рынке.

В данном исследовании перечислены лишь некоторые меры, принятые Банком России в связи с беспрецедентной санкционной политикой западных государств. Однако даже эти меры позволяют говорить о том, что Банк России комплексно использует свои регулятивные инструменты, направляя их для решения задач сразу в нескольких отраслях. Банк России также активно работает с Президентом РФ, Правительством РФ и другими органами государственной власти для разработки и реализации стратегических, экономических мер, направленных на поддержание устойчивости российской экономики.

Важно отметить, что Банк России усиливает свою роль в международных финансовых отношениях, развивая сотрудничество с другими дружественными странами и международными организациями. Банк России также продолжает работу по планомерному совершенствованию НПС и поощрению использования национальной валюты в международных расчетах. Иран как стратегический союзник России стал одной из первых стран, с которой был налажен обмен финансовыми сообщениями на базе отечественной системы, созданной Банком России. Преимуществом данной системы является независимость от санкций.

Конкретные действия Банка России всегда зависят от конкретной ситуации и могут быть адаптированы в зависимости от изменения экономической и политической обстановки. Успешность принимаемых мер Банком России достижима только при взаимной, слаженной работе Президента РФ, различных государственных органов власти, представителей бизнеса. Центральный банк РФ активно разрабатывает меры по укреплению национальной валюты и созданию условий для стимулирования развития внутреннего рынка.

Резюмируя вышесказанное, констатируем, что Центральный банк РФ играет на сегодняшний день ключевую роль в достижении и обеспечении стабильности финансового рынка и экономики России в условиях санкционной политики западных стран и всеми мерами способствует укреплению экономической безопасности и независимости России, ее очевидному процветанию в будущем.

¹³ Информация об ограничениях торгов на Московской бирже. Пресс-релиз // URL: https://cbr.ru/press/pr/?file=28022022_184526SUP_MEAS28022022_174625.html.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Артемов Н. М., Ситник А. А.* Противодействие антироссийским санкциям в платежной и валютной сферах // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 6 (139). — С. 48—62.
2. *Гузнов А. Г., Рождественская Т. Э.* Регулирование, контроль и надзор на финансовом рынке в Российской Федерации : учебное пособие для вузов. — 3-е изд. — М. : Юрайт, 2023. — 583 с.
3. *Гузнов А. Г., Рождественская Т. Э., Ситник А. А.* Страховой надзор в Российской Федерации : учебное пособие для магистратуры. — М. : Норма ; Инфра-М, 2018. — 160 с.
4. *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.* Публичное банковское право : учебник для магистров. — М. : Проспект, 2016. — 448 с.
5. Финансы, денежное обращение и кредит : учебник для вузов / Л. А. Чалдаева [и др.] ; под ред. Л. А. Чалдаевой. — 4-е изд., испр. и доп. — М. : Юрайт, 2023. — 434 с.
6. IMF. Indicators of Financial Structure, Development, and Soundness : Handbook. 2005 // URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fsa/eng/pdf/ch02.pdf>.

РЕЦЕНЗИИ

Рецензия на академический курс Е. В. Порохова «Налоговое право»¹



Elena Yu. GRACHEVA,
*Head of Department of financial law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Professor,
Honored Lawyer of the Russian Federation, Honorary Worker of Higher
Professional Education of the Russian Federation*
kfp@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Review of E. V. Porokhov's academic course «Tax Law»

Представленный академический курс за авторством Е. В. Порохова является уникальным фундаментальным теоретическим исследованием современного налогового права Казахстана, имеющим важное значение и для науки финансового и налогового права в Российской Федерации.

Совершенно справедливо обозначение данной работы как академический курс, поскольку в нем отражены исторические этапы становления и развития налогового права в наших странах, характеризуется налоговая система в целом и очень подробно описаны все ее институты, показаны взаимосвязи с иными институтами финансового права. Несомненным достоинством данной работы является также выделение особого раздела, посвященного международному налоговому праву.

Безусловно, курс отличает фундаментальный характер, поскольку автор применительно к каждому рассматриваемому вопросу первоначально излагает различные существующие теоретические позиции, приводит многочисленные монографические работы, анализирует современное налоговое законодательство наших стран и целого ряда зарубежных стран. Достижению целей и задач автора курса способствует избранная структура работы, включающая в себя пять разделов, которые, в свою очередь, объединяют двадцать глав.

Вполне логично, что первый раздел носит общетеоретический характер и включает рассмотрение таких проблем, как характеристика налогового права как публично-правового образования, его история в Республике Казахстан, нормы, формы, субъекты налогового права, понятие и виды налоговых правоотношений, их структура.

Обращает на себя внимание второй раздел учебника, носящий оригинальное название — «Налогоустроительное право», посвященный важнейшим теоретическим, основополагающим и методологическим проблемам налогового права, таким как: конституционные начала налогообложения, включая налоговый

**Елена Юрьевна
ГРАЧЕВА,**
*заведующий кафедрой
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор,
заслуженный юрист РФ,
почетный
работник высшего
профессионального
образования РФ*
kfp@msal.ru
*125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9*

¹ Порохов Е. В. Налоговое право : учебник для вузов ; академический курс. Алматы : Научно-исследовательский институт финансового и налогового права, 2023. 1148 с.

суверенитет и налоговую юрисдикцию государства, естественно-правовые и конституционные ценности в налоговом праве, налоговая политика, которая выражается в налоговом правотворчестве, в соблюдении конституционной законности, а также в установлении налоговых режимов в государстве.

В третьем разделе автор уделяет внимание ключевой для науки налогового права проблеме налогового обязательства. В традиции российской науки налогового права преимущественно принято говорить о налоговой обязанности, что соответствует конституционным нормам и, как представляется, сути налога как признака государства, инструмента воздействия на общественные процессы, в чем проявляется главное во взаимоотношениях между публичной властью и налогоплательщиками. Несмотря на имеющееся различие позиций, автором обоснованно и доказательно раскрываются проблемы понятия налогового обязательства, специфики его исполнения, характеризуются различные виды налоговых обязательств.

Несомненный интерес вызывает четвертый раздел учебника о налоговом процедурном праве, включающий различные вопросы налогового администрирования.

Академизм данного учебника, его фундаментальный характер связаны с использованием автором сложившихся в советской и современных российской и казахстанской юридических науках подходов к пониманию налогового права как важнейшей подотрасли финансового права. Автором показаны их общие и особенные черты, тенденции и закономерности становления и развития. Несмотря на то, что учебник подготовлен на основе законодательства Республики Казахстан, теоретические подходы, методология, выводы и предложения имеют значение и для осмысления аналогичных процессов развития налоговой сферы в нашей стране, а также в иных государствах — членах ЕАЭС, СНГ.

Последний раздел включает в себя вопросы международного налогового права, что остается значимым и актуальным, учитывая общие тенденции развития налогообложения, особенно в рамках взаимодействия стран — членов ЕАЭС и СНГ.

Наряду с высокой положительной оценкой всего академического курса, признанием его теоретической ценности для обеих наших стран, представляется возможным высказать ряд замечаний по спорным и дискуссионным вопросам.

В первой главе работы автор выделяет параграф 1.5 «Место налогового права в системе бюджетного права...», тем самым он полагает, что налоговое право входит в бюджетное право? Представляется, что данный подход требует серьезного обоснования, поскольку в современной российской доктрине финансового права и налогового права, и бюджетное право рассматриваются как равновеликие подотрасли, тесно взаимосвязанные между собой и экономически, и юридически, но имеющие все-таки специфический предмет правового регулирования в рамках именно финансового права.

В главах 6 и 7 автор уделяет много внимания анализу прав и обязанностей участников налоговых правоотношений. Возможно, в этой связи следует уточнить, как соотносятся понятия «субъекты налогового правоотношения», «участники налогового правоотношения», «субъекты налогового права», «субъекты налога и налогообложения».

Е. В. Порохов — видный ученый, чьи работы широко известны в нашей стране, рекомендуются для изучения курсов финансового права и налогового права. Евгений Викторович в течение многих лет продолжает традиции науки финансового права Казахстана, заложенные его учителем А. И. Худяковым, чье мировоззрение формировалось советской юридической школой, что придает его работам актуальность, фундаментальность и непреходящую значимость в настоящее время в наших странах. Евгений Викторович в последние годы основное внимание уделяет налогово-правовой проблематике. К основным и наиболее значимым работам можно отнести не только академический курс по налоговому праву, но и монографию «Теория и практика налогового права Республики Казахстан: основные проблемы (Алматы : Налоговый эксперт, 2009. 456 с.); Комментарий к Налоговому кодексу Республики Казахстан (под ред. Е. В. Порохова. Алматы : НИИ финансового и налогового права, 2009. 696 с.); учебное пособие «Налоговые споры» (Алматы : НИИ финансового и налогового права, 2023. 284 с.); монографию «Налоговое обязательственное право» (Алматы : НИИ финансового и налогового права, 2020. 424 с.) и др.

Проделанная работа, несмотря на дискуссионность обсуждаемых проблем, подходов к их разрешению, представляет собой заметный вклад в теорию современного финансового права и налогового права как его части, свидетельствует о серьезном этапе в его развитии. Данный академический курс станет одной из важных для наших стран теоретических работ в современной науке финансового в целом и налогового права в частности.

Рецензируемая и иные работы Е. В. Порохова свидетельствуют о продолжении развития самостоятельной школы финансового и налогового права в Республике Казахстан, ее фундаментальном, теоретическом характере и значимости для современного уровня развития школ финансового и налогового права в нашей стране.

**Сергей Юрьевич
МИРОНЕНКО,**
заведующий кафедрой
уголовного права
и уголовного процесса
Донбасской юридической
академии,
кандидат юридических
наук, доцент
mironenko-2009@mail.ru
283049, Россия, Донецкая
Народная Республика,
г. Донецк,
ул. Лебединского, д. 9

Историческое развитие уголовного законодательства об ответственности за нарушение законов и обычаев войны

Аннотация. В статье исследуется возникновение и развитие уголовного законодательства об ответственности за нарушение законов и обычаев войны (применение запрещенных средств и методов ведения войны). Проводится исторический анализ возникновения и развития понятия законов и обычаев войны, возникновения и развития уголовной ответственности за нарушение законов и обычаев войны. Исследуется историческое появление международных договоров о соблюдении правил ведения военных действий, которые впоследствии послужили основой для установления уголовной ответственности за нарушение законов и обычаев войны. Сделан вывод о том, что нарушение законов и обычаев войны довольно распространено в мире. Это преступление наносит большой вред людям, гражданским объектам, объектам культурного и природного наследия, что обуславливает высокую степень его общественной опасности.

Ключевые слова: международные договоры, уголовное законодательство, военные преступления, нарушение законов и обычаев войны, применение запрещенных средств и методов ведения войны.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.178-186

Sergey Yu. MIRONENKO,
Head of the Department of Criminal Law
and Criminal procedure,
Donbass Law Academy,
Cand. Sci. (Law), Associate Professor
mironenko-2009@mail.ru

9, ul. Lebedinskogo, Donetsk, Donetsk People's Republic, Russia, 283049

Historical Development of Criminal Legislation on Liability for Violation of the Laws and Customs of War

Abstract. The article examines the emergence and development of criminal legislation on liability for violation of the laws and customs of war (the use of prohibited means and methods of warfare). The historical analysis of the origin and development of the concept of laws and customs of war, the emergence and development of criminal liability for violation of laws and customs of war is carried out. The historical emergence of international treaties on compliance with the rules of warfare, which subsequently served as the basis for establishing criminal liability for violation of the laws and customs of war,

is investigated. It is concluded that the violation of the laws and customs of war is quite common in the world. This crime causes great harm to people, civilian objects, objects of cultural and natural heritage, which causes a high degree of its public danger.

Keywords: *international treaties, criminal legislation, war crimes, violation of the laws and customs of war, the use of prohibited means and methods of warfare.*

Нарушение законов и обычаев войны (применение запрещенных средств и методов ведения войны) в соответствии с положениями ст. 6 Устава Международного военного трибунала и ст. 5 и 8 Римского статута имеет название «военное преступление». Оно отнесено, наряду с преступлением геноцида, преступлениями против человечности и преступлениями агрессии, к «самым серьезным преступлениям, которые вызывают обеспокоенность всего международного сообщества» (ч. 1 ст. 5 Римского статута). Указанное, а также актуальность борьбы с этим преступлением требуют глубокого изучения его природы, имеющего как теоретическое, так и практическое значение. Одной из составляющих этого вопроса является история развития законодательства об уголовной ответственности за нарушение законов и обычаев войны.

С. А. Тюшкевич отмечает, что в качестве важных законов ведения войны выступают: а) зависимость хода и исхода войны от общественного строя, социальной структуры общества и воюющих государств (коалиций); б) зависимость хода и исхода войны от политической системы, государственного строя, организованных политических сил воюющих государств; в) зависимость хода и исхода войны от духовных сил воюющих государств¹.

Создание правовой базы в этой сфере напрямую связано со становлением в международном праве института уголовной ответственности физических лиц за нарушение законов и обычаев войны, который прошел длительный путь развития. Важным этапом на этом пути стало признание физического лица как субъекта преступления согласно международному праву. В приговоре Международного военного трибунала в Нюрнберге было указано: «Преступления против международного права совершаются людьми, а не абстрактными категориями, и только путем наказания отдельных лиц, совершающих такие преступления, могут быть соблюдены установления международного права»².

П. С. Ромашкин по этому поводу отмечал, что «идея о международной уголовной ответственности лиц, являющихся виновниками агрессии и военных преступлений, стала общепризнанным принципом современного международного права, хотя осуществление данного принципа может происходить в различных формах, в форме международной юрисдикции... и в форме национальной юрисдикции»³.

¹ Тюшкевич С. А. О законах войны (вопросы военной теории и методологии). 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2021. С. 65.

² Савенков А. Н. Нюрнбергский процесс и развитие международной уголовной юстиции : специализированный учебный курс. М. : Проспект, 2022. С. 118.

³ Ромашкин П. С. Преступления против мира и человечества. М. : Наука, 1967. С. 255.

Критерии установления уголовной ответственности за нарушение законов и обычаев войны следующие: а) преступление вызывает беспокойство всего международного сообщества; б) определение этого преступления как международного осуществляется определенным количеством субъектов международного права, а не только государством единолично; в) уголовная ответственность за это преступление предусмотрена нормой как национального уголовного закона, так и международного права.

Источниками установления уголовной ответственности за совершение такого преступления являются: международный договор, международный обычай, национальный уголовный закон. Вспомогательным источником может быть решение соответствующих международных органов, в том числе судебных, а также международных организаций. Определенное значение могут иметь отдельные научные доктрины и труды ученых.

Международный договор является основным источником определения нарушения законов и обычаев войны, установления уголовной ответственности за его совершение. Особенности международных договоров по этим вопросам следующие:

- 1) определение преступности деяний, которые могут быть совершены во время международных или немеждународных вооруженных конфликтов;
- 2) нормы, запрещающие насилие в международных отношениях (*jus contra bellum*), нормы, регулирующие применение вооруженной силы (*jus ad bellum*), и нормы, определяющие правила ведения военных действий (*jus in bello*);
- 3) как правило, они основаны на международных обычаях и являются их кодификацией⁴.

Одними из первых международных договоров по вопросам борьбы с нарушениями законов и обычаев войны были договоры между халифами и Восточной Римской империей о гуманном отношении к пленным и возможности их выкупа, а также договоры между русичами и греками в X в. Так, Договор 907 г., который с русской стороны был заключен князем Олегом после его победы над греками, по мнению М. Ф. Владимирского-Буданова, стал «компромиссом между обычным правом руссов и византийским правом». В этом договоре были следующие определения: проказа, грех — преступление; кара, эпитимия — наказание (ст. 3). Статьей 4 настоящего Договора регулировалась досудебная месть за убийство — убийца должен был умереть на том же месте, «идеже» совершил убийство. Лишение жизни на месте преступления было предусмотрено договором 911 г. за убийство русича или грека, а также за воровство, если вор был задержан и осуществлял сопротивление. По этому договору за удар мечом или другим орудием виновный должен был заплатить «5 литр серебра». Договором 945 г., заключенным князем Игорем, было предусмотрено, что убийцу должны были держать родственники убитого — «ближние», чтобы потом его убить. По мнению М. Ф. Владимирского-Буданова, это могло произойти после соответствующего суда⁵.

⁴ Арцибасов И. Н., Егоров С. А. Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия. М., 1989. 475 с.

⁵ Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. М.: Территория будущего, 2005. С. 364.

Договоры, как правило, были двусторонними (между соседними державами) и заключались, как правило, во время ведения войны. Предметами соглашений являлись: защита гражданского населения, в основном женщин, детей, стариков, купцов, обмен или выкуп военнопленных.

Заключение многосторонних договоров не на одну военную кампанию, а на длительное время началось с 1864 г., 22 августа которого была принята Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях, ратифицированная Россией 10 мая 1867 г. С принятием этой Конвенции появилась отдельная отрасль международного права — международное гуманитарное право (право войны или право вооруженного конфликта). В соответствии с Конвенцией была создана всеобъемлющая система предотвращения военных преступлений, получивших в гуманитарном праве название «серьезные нарушения», которые идентичны применению запрещенных средств и методов ведения войны.

В этой области международного права, кроме вышеупомянутой Конвенции, были приняты: Санкт-Петербургская декларация от 29 ноября (11 декабря) 1868 г., ставшая первым международным документом по регламентации средств и методов ведения военных действий; Гаагские конвенции и декларации от 29 июля 1899 г. и 18 октября 1907 г.; Женевские конвенции о защите жертв войны от 6 июля 1906 г., 2 июля 1929 г., 12 августа 1949 г.; Женевский Протокол о запрещении применения на войне удушающих, ядовитых или других подобных газов и бактериологических средств от 17 июня 1925 г.; Конвенция ООН о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г.; Конвенция ООН о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, от 10 октября 1980 г.; Конвенция ООН о запрете применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении от 18 сентября 1997 г. и т.п.

Важное место среди международных договоров занимают договоры о создании и функционировании специальных военных трибуналов для привлечения военных преступников к ответственности. Считается, что одним из самых ранних среди них был договор 1474 г. В соответствии с этим договором был создан трибунал из 28 человек, состоящий из представителей Страсбурга, Базеля и Берна. Губернатор города Брейзах герцог Петер фон Хагенбах был осужден за военные преступления. Его обвинили в убийстве, ограблении, деспотичном налогообложении и изнасиловании, в том числе за отдавание приказа наемникам убивать мужчин в домах, где они жили. Герцог был приговорен к смертной казни⁶.

После окончания Первой мировой войны, 11 ноября 1918 г., была создана союзническая комиссия для выявления «военных преступников» (этот термин был использован впервые). В Версальском мирном договоре от 28 июня 1919 г. (ст. 228 и 229) было определено право союзных государств привлекать к суду и наказывать отдельных лиц Германии, которые были ответственны за нарушение законов и обычаев войны. В соответствии со ст. 227 этого договора кайзера Германии Вильгельма II должны были привлечь к ответственности «за высшее

⁶ Грелли Э. Личная уголовная ответственность в международном праве : эволюция понятия // Международный журнал Красного Креста. 1999. № 833. С. 207.



оскорбление международной морали и священной силы договоров». Для этого союзные державы должны были создать «специальный трибунал», в состав которого вошли бы судьи по назначению США, Великобритании, Франции, Италии, Японии. Также предполагалось рассматривать военные преступления национальными судами. Однако эти договоренности так и не были выполнены полностью, так как Вильгельм II спрятался в Нидерландах, которые отказались его выдать, а отдельные обвиняемые в военных преступлениях, дела которых рассматривали суды Германии (во время так называемых Лейпцигских процессов), были оправданы или понесли символическое наказание⁷.

Важнейшими соглашениями по определению военных преступлений и ответственности за их совершение стали: Сент-Джеймская декларация союзных держав, оккупированных Германией, от 13 января 1942 г. и Московская декларация государств — союзников по антигитлеровской коалиции от 1 ноября 1943 г. относительно наказания военных преступников, которые стали основой Соглашения между Правительствами Союза Советских Социалистических Республик, Соединенных Штатов Америки и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Временным Правительством Французской Республики о судебном преследовании и наказании главных военных преступников европейских стран оси 8 августа 1945 года⁸. Неотъемлемой частью этого соглашения стал Устав Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси, который был принят с учетом проектов США и Франции и предложений СССР и Великобритании.

Как отмечает А. Н. Савенков, «Устав является своего рода вехой как в качестве материального кодекса, определяющего преступления против международного сообщества, так и в качестве инструмента, устанавливающего процедуру судебного преследования и судебного разбирательства таких преступлений в Международном суде»⁹. В этом Уставе впервые, кроме преступлений против мира и человечности, определено понятие «военные преступления» (ст. 6). «Военные преступления, а именно: нарушение законов или обычаев войны. К этим нарушениям относятся: убийства, истязания или увод в рабство или для других целей гражданского населения оккупированной территории; убийства или истязания военнопленных или лиц, находящихся в море; убийства заложников; разграбление общественной или частной собственности; бессмысленное разрушение городов или деревень; разорение, неоправданное военной необходимостью и другие преступления».

Уполномочив Международный трибунал судить и наказывать лиц, которые обвинялись в совершении военных преступлений, Устав заложил принцип «индивидуальной ответственности физических лиц» за международные преступления. Согласно ст. 27 Устава, Трибунал имеет право приговорить виновное лицо к смертной казни или иному наказанию, которое Трибунал признает справедливым.

⁷ Волеводз А. Г. Международное уголовное правосудие : от идеи к современной системе // Вестник МГИМО-Университета. 2009. № 2. С. 58—59.

⁸ Руденко Р. А. Судебные речи и выступления / под ред. А. М. Рекунова. М. : Юрид. лит., 1987. С. 48.

⁹ Савенков А. Н. Нюрнберг. Приговор во имя Мира : монография. М. : Проспект, 2022. С. 297.

Создание Трибунала стало воплощением суверенных прав тех стран, на территории которых было совершено наибольшее количество преступлений, и неоспоримого права этих стран осуществлять законодательные и судебные функции на оккупированных территориях. Это право было признано всем цивилизованным миром. В то же время Устав Нюрнбергского военного трибунала стал не произвольным осуществлением власти народами-победителями, а выражением международного права, уже существовавшего на момент его создания, и в этом смысле Устав является вкладом в международное право.

В. В. Путин, характеризуя Международный военный трибунал, который был призван покарать нацистских военных преступников, отметил: «В его решениях дана четкая правовая квалификация таким преступлениям против человечности, как геноцид, этнические и религиозные чистки, антисемитизм и ксенофобия. Прямо и недвусмысленно Нюрнбергский трибунал осудил и пособников нацистов, коллаборационистов различных мастей»¹⁰.

Опыт судебной практики Нюрнбергского и Токийского процессов является важным примером четкой формулировки и закрепления принципов и норм, касающихся уголовной ответственности физических лиц за нарушение законов и обычаев войны.

Ведущая роль в решении вопросов уголовной ответственности за нарушение законов и обычаев войны принадлежит международному обычаю. Так, обычай неприменения ядов и ядовитого оружия существовал еще у древних римлян и греков. Обычаи, касающиеся уважения к раненым и пленным, существовали с древних времен в Индии, Китае, Японии и других странах. Многие африканские народы считают позорным нападать на женщин, детей, земледельцев и другие категории гражданского населения.

Право вооруженных конфликтов в большей степени является правом координации, чем правом субординации. Это — право без настоящего «наднационального» законодателя, имеющее в качестве первоисточника соглашение, в какой бы форме оно ни выражалось: договор, обычай или акты международных организаций¹¹.

Как отмечает Н. Д. Сергиевский, «в древние времена обычай был главным, даже единственным источником действующего права»¹². В отличие от Западной Европы, где вооруженные силы формировались в основном за счет наемников, армия Киевской Руси состояла в основном из собственных подданных, что, безусловно, было отличительным свойством и в вопросах уголовной ответственности за нарушение определенных правил ведения военных действий. Вопросы уголовной ответственности за нарушения законов и обычаев войны регулировались как обычным правом, так и нормами писаного права. М. Ф. Владимирский-Буданов

¹⁰ Путин В. В. 75 лет Великой Победы: общая ответственность перед историей и будущим. М., 2020. С. 40—41.

¹¹ Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов : курс лекций, прочитанных на юридическом факультете Открытого Брюссельского университета. М. : Международный комитет Красного Креста, 2011. С. 36.

¹² Сергиевский Н. Д. Русское уголовное право : пособие къ лекціямъ. Часть общая. СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1905. С. 35.

считал, что в период IX—XIII вв., который он назвал «земским» или «княжеским», царило обычное право¹³.

Важную роль в становлении института уголовной ответственности за нарушение законов и обычаев войны сыграло и продолжает играть национальное уголовное законодательство. Это связано с тем, что первой системой предотвращения нарушений законов и обычаев войны были национальные или государственные правовые системы. В Древней Индии существовали правила обращения военных с врагом: согласно эпосу «Махабхарата» и положениям «Кодекса Ману», запрещалось убийство вышедших из строя и сдавшихся в плен; раненых военнопленных после выздоровления отправляли домой; уважались традиции оккупированных народов.

В 1716 г. Петром I был подписан и вступил в силу Воинский устав, а в 1720 г. был издан Морской устав, дополняющий Уложение 1649 г. Эти уставы, содержавшие нормы уголовного права, которые касались ответственности за нарушения законов и обычаев войны, положили начало кодификации таких норм в отдельные уголовные законы. В какой-то степени это было связано с созданием регулярной армии в России.

В 1812 г. императором Александром I было утверждено и введено в действие Полевое уголовное уложение для большой действующей армии, которое было издано исключительно для применения во время войны. Оно определяло строгое наказание за нарушение законов и обычаев войны. Так, согласно § 61 настоящего Уложения за ограбление лиц, домов, селений и вообще собственности виновным лицам грозила смерть. Такое же наказание было предусмотрено за «зажигательство домов, истребление лесов и жатв и убийство жителей» (§ 62), «нападение с оружием на безоружного жителя, жену, или детей...» (§ 65), «насилие над женщиной, какого бы состояния ни была она...» (§ 66), «убийство раненого для обращения его...» (§ 69), а также «когда которое-либо из сих преступлений учинено целою командою, начальники наказываются смертью» (§ 63).

Одним из лучших образцов законодательства, в том числе устанавливающего ответственность за нарушение законов и обычаев войны, было Уголовное уложение 1903 г., которое было введено в действие лишь частично. Несмотря на это, оно действовало длительное время после распада Российской империи в Польше, Финляндии, Литве и было использовано многими государствами для создания собственных уголовных законов.

Революционные события в России 1917 г. стали новым этапом в решении вопросов установления уголовной ответственности за нарушение законов и обычаев войны. Как известно, в этот период, несмотря на то, что в соответствии с Декретом СНК № 1 от 24 ноября 1917 г. «О суде» судам было разрешено руководствоваться в своей деятельности «законами свергнутых правительств» при условии, что они не были отменены революцией и не противоречили революционному правосознанию, фактически были отменены «царские законы», в том числе касающиеся ответственности за нарушение правил ведения войны. Единственным источником уголовного права было «революционное правосознание», а затем и советский уголовный закон.

¹³ Владимирский-Буданов М. Ф. Указ. соч. С. 113.

В Уголовном кодексе РСФСР 1926 г. преступления за нарушения законов и обычаев войны были включены в гл. IX «Преступления воинские». Ответственность за такие преступления была предусмотрена в двух статьях: ст. 193.17 «Мародерство, т.е. противозаконное отобрание при боевой обстановке у гражданского населения принадлежащего последнему имущества, с угрозой оружием или под предлогом необходимости его отобрания для военных целей, а также снятие с корыстной целью с убитых и раненых находящихся при них вещей» и ст. 193.18 «Противозаконное насилие над гражданским населением, учиненное военнослужащими в военное время или при боевой обстановке». Наказание за такие преступления предусматривалось в виде смертной казни — «высшей меры социальной защиты».

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 апреля 1943 г. «О мерах наказания для немецко-фашистских злодеев, виновных в убийствах и истязаниях советского гражданского населения и пленных красноармейцев, для шпионов, изменников Родины из числа советских граждан и для их пособников» стал первым правовым основанием для начала проведения судебных процессов над военными преступниками в городах Краснодаре, Харькове, Смоленске, Киеве и др. Так, в июле 1943 г. состоялся Краснодарский судебный процесс по делу о преступлениях, совершенных немецко-фашистскими захватчиками. На скамье подсудимых оказались 11 военных преступников. Среди них был бывший военрук Краснодарского училища В. П. Тищенко, командир карательного отряда В. П. Ковалев и др. 17 июля 1943 г. военный трибунал Северо-Кавказского фронта вынес приговор, согласно которому восемь подсудимых были приговорены к смертной казни, остальные — к 20 годам каторжных работ¹⁴. То, что указанные лица совершили преступление, выполняя приказ, не стало основанием для освобождения их от наказания.

В связи с принятием Закона СССР «Об уголовной ответственности за военные преступления» 1958 г., гл. XII «Военные преступления» Уголовного кодекса РСФСР 1960 г. была дополнена четырьмя статьями об ответственности за нарушение законов и обычаев войны: ст. 266 «Мародерство», ст. 267 «Насилие над населением в районе военных действий», ст. 268 «Дурное обращение с военнопленными», ст. 269 «Незаконное ношение знаков Красного Креста и Красного Полумесяца и злоупотребление ими». Наказание за эти преступления предусматривалось от дисциплинарных взысканий до длительных тюремных сроков и даже смертной казни. Суровость санкций за подобные преступления обусловлена тем, что они нарушают воинскую дисциплину, затрагивают достоинство и авторитет воина, посягают на единство народа и армии.

Уголовный кодекс РФ 1996 г. содержит несколько статей, по которым наступает уголовная ответственность за нарушение законов и обычаев ведения войны: применение запрещенных средств и методов ведения войны (ст. 356), наемничество (ст. 359).

Таким образом, подводя итог изложенному, можно сделать следующие выводы.

¹⁴ Михневич А. В., Сокол А. В. Политико-правовые особенности Краснодарского процесса 1943 года над пособниками немецких оккупантов // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2018. № 4 (42). С. 100.

На различных исторических этапах нарушение законов и обычаев войны рассматривалось как преступление против собственности, личности, порядка прохождения военной службы, окружающей среды, государства и церкви. В Уголовном кодексе РФ 1996 г. оно рассматривается как преступление против мира и безопасности человечества («применение запрещенных средств и методов ведения войны»).

Термины «нарушение законов и обычаев войны», «применение запрещенных средств и методов ведения войны» и «военное преступление» фактически являются синонимами. Осуществляя доктринальное толкование понятия «применение запрещенных средств и методов ведения войны», следует отметить, что это «военное преступление», которое характеризуется двойной противоправностью: деяние, запрещенное как нормами Уголовного кодекса, так и нормами международного уголовного права.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Арцибасов И. Н., Егоров С. А. Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия. — М., 1989. — 475 с.
2. Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. — М.: Территория будущего, 2005. — 800 с.
3. Волеводз А. Г. Международное уголовное правосудие: от идеи к современной системе // Вестник МГИМО-Университета. — 2009. — № 2. — С. 55—68.
4. Грелли Э. Личная уголовная ответственность в международном праве: эволюция понятия // Международный журнал Красного Креста. — 1999. — № 833. — С. 203—230.
5. Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов: курс лекций, прочитанных на юридическом факультете Открытого Брюссельского университета. — М.: Международный комитет Красного Креста, 2011. — 1144 с.
6. Михневич А. В., Сокол А. В. Политико-правовые особенности Краснодарского процесса 1943 года над пособниками немецких оккупантов // Вестник Краснодарского университета МВД России. — 2018. — № 4 (42). — С. 97—102.
7. Путин В. В. 75 лет Великой Победы: общая ответственность перед историей и будущим. — М., 2020. — 91 с.
8. Ромашкин П. С. Преступления против мира и человечества. — М.: Наука, 1967. — 357с.
9. Руденко Р. А. Судебные речи и выступления / под ред. А. М. Рекункова. — М.: Юрид. лит., 1987. — 368 с.
10. Савенков А. Н. Нюрнбергский процесс и развитие международной уголовной юстиции: специализированный учебный курс. — М.: Проспект, 2022. — 208 с.
11. Савенков А. Н. Нюрнберг. Приговор во имя Мира: монография. — М.: Проспект, 2022. — 760 с.
12. Сергиевский Н. Д. Русское уголовное право: пособие къ лекціямъ. Часть общая. — СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1905. — 368 с.
13. Тюшкевич С. А. О законах войны (вопросы военной теории и методологии). — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2021. — 352 с.

К вопросу о понятии денежной системы

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению понятия денежной системы. В работе анализируются определения денежной системы, данные ведущими представителями финансово-правовой науки, предлагается авторский взгляд на структуру денежной системы. По итогам проведенного исследования определено, что денежная система представляет собой исторически сложившуюся и закрепленную нормами права форму организации денежного обращения, состоящую из совокупности денежных знаков, находящихся в обращении, органов государственной власти и иных организаций, участвующих в организации денежного обращения, технологий и методов регулирования обращения национальной валюты в наличной и безналичной формах, начиная с момента выпуска денежных знаков в обращение (эмиссии) и заканчивая моментом вывода их из оборота, а также операций с иностранной валютой и иными объектами, выполняющими отдельные денежные функции.

Ключевые слова: денежная система, денежное обращение, эмиссия, деньги, валюта, иностранная валюта, альтернативные платежные средства, национальная платежная система, контроль в сфере денежного обращения



**Зарина Юрьевна
АБДУЛЛАЕВА,**

аспирант кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
abd.zarina11@gmail.com
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.187-195

Zarina Yu. ABDULLAEVA,

Postgraduate student of the Associate professor
of the Department of financial law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
abd.zarina11@gmail.com

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

On the question of the concept of the monetary system

Abstract. This article is devoted to the concept of the monetary system. The paper analyzes the definitions of the monetary system given by the leading representatives of financial and legal science, offers the author's view on the structure of the monetary system. Based on the results of the study, it was determined that the monetary system is a historically established and established by the law form of organization of money circulation, consisting of a set of banknotes in circulation, public authorities and other organizations involved in the organization of money circulation, technologies and methods of circulation regulation. national currency in cash and non-cash forms, starting from the moment of issue of banknotes into circulation (issue) and ending with the moment of their withdrawal from circulation, as well as operations with foreign currency and other objects that perform certain monetary functions.

© Абдуллаева З. Ю., 2023

Keywords: *monetary system, monetary circulation, emission, money, currency, foreign currency, alternative means of payment, national payment system, control in the field of monetary circulation*

Денежная система — одно из основополагающих понятий финансового права. Вместе с тем следует отметить, что на сегодняшний день в законодательстве РФ легальное определение данного термина не закрепляется. В свою очередь, ученые — представители науки финансового права, давая дефиницию денежной системы, как правило, опираются на труды экономической школы. Итак, денежная система рассматривается как фундаментальная основа экономики в целом и финансовой системы в частности, в связи с чем представляется возможным остановиться на изучении ее содержания в целях представления концепции, отражающей современное состояние денежной системы Российской Федерации.

Следует отметить, что легальное определение рассматриваемого понятия было закреплено в утратившем юридическую силу Законе РФ от 25.09.1992 № 3537-1 «О денежной системе Российской Федерации»¹. В соответствии со ст. 2 данного нормативного правового акта определялось, что денежная система Российской Федерации включает в себя официальную денежную единицу, порядок эмиссии наличных денег, организацию и регулирование денежного обращения. Исходя из анализа приведенной нормы, можно сказать, что, по сути, в ней не содержалось определения денежной системы, а раскрывались элементы, входящие в нее. Вместе с тем дефиниция может быть дана через родовое и видовое отличие или через отношение к своей противоположности². Кроме того, любое определение должно отвечать требованию полноты, т.е. полностью отражать внутреннее содержание определяемого предмета. С учетом заданных критериев будут представлены действующие определения и структура денежной системы.

Определение денежной системы можно встретить и в ряде зарубежных источников. Например, Банк для международных расчетов в Годовом экономическом отчете за 2022 год указывает на то, что «денежная система (monetary system) представляет собой «набор институтов и механизмов, которые охватывают и поддерживают денежный обмен»³. Очевидно, что данное определение не отвечает требованиям четкости, поскольку не раскрывает, что следует относить к соответствующим «институтам и механизмам».

Согласно Кэмбриджскому словарю, денежная система — это система, используемая страной для предоставления денег и контроля за обменом денег⁴. Данная

¹ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 43. Ст. 2406.

² Кириллов В. И., Старченко А. А. Логика : учебник для бакалавров / под ред. В. И. Кириллова. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2015. С. 48—50.

³ The future monetary system // URL: <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2022e3.htm> (дата обращения: 20.04.2023).

⁴ Monetary system // URL: <https://dictionary.cambridge.org/ru/%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8C/%D0%B0%D0%BD%D0%B3%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9/monetary-system> (дата обращения: 20.04.2023).

дефиниция не выдерживает критики, поскольку определение дается через определяемое слово («система»⁵).

В свое время известный цивилист Л. А. Лунц отмечал неоднородность понятия денежной системы, выделяя два аспекта понимания данного термина: юридический и экономический. Так, юридическое понимание денежной системы автор сводил к совокупности различных видов денежных знаков, а с точки зрения экономики предлагал под денежной системой понимать «один из определенных, исторически сложившихся типов государственного регулирования ценности денежных знаков»⁶. В науке справедливо отмечается, что экономическое понимание в большей степени отражает правовую связь между государством и денежной системой и по своей сути является юридическим.

Кроме того, существующий на том или ином этапе исторического развития подход к определению ценности денежных знаков — лишь один из возможных критериев классификации денежных систем, и указанный порядок не отражает многогранность денежной системы страны.

В российской науке финансового права большой вклад в исследование правового регулирования денежного обращения внес К. С. Бельский, определивший денежную систему как «исторически сложившуюся в данной стране группу денежных знаков, с помощью которой государство организует денежное обращение»⁷. Ценность приведенной дефиниции заключается в указании на исторический характер денежной системы, которая в процессе становления испытывает влияние целого ряда факторов (экономических, политических, культурных и т.д.), которые обуславливают структуру денежной системы конкретно взятой страны (или группы стран) на том или ином историческом отрезке времени.

Вместе с тем, как отмечалось, не следует сводить денежную систему только к денежным знакам. В связи с этим полагаем, что более точным является определение, данное Л. Л. Арзумановой, которая указывает на то, что денежная система — это форма «организации и регулирования денежного обращения в стране, сложившаяся исторически и закреплённая национальным законодательством»⁸.

Справедливости ради следует заметить, что К. С. Бельский указывает на наличие и иных элементов денежной системы, а в более позднем своем труде уточняет приведенное определение: «Денежная система есть исторически сложившаяся форма эмиссии денежных знаков и организации денежного обращения

⁵ В свою очередь, как отмечается в Большой советской энциклопедии, система (от греч. *systema* — целое, составленное из частей; соединение) представляет собой множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность, единство. См.: Система // URL: <https://www.booksite.ru/fulltext/1/001/008/102/619.htm> (дата обращения: 08.05.2023).

⁶ Лунц Л. А. Деньги и денежные обязательства в гражданском праве. 2-е изд., испр. М. : Статут, 2004. С. 60—61.

⁷ Бельский К. С. К вопросу о понятии денежной системы Российской Федерации // Финансовое право. 2005. № 8.

⁸ Арзуманова Л. Л. Право денежного обращения как подотрасль финансового права Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 180.



в данной стране, закрепленная нормами эмиссионного права»⁹. В то же время предлагается говорить о том, что эмиссия — первоначальный этап денежного обращения и указанные категории не нужно отделять или противопоставлять.

А. Е. Самсонова также полагает, что «денежная система — обусловленная экономическими, историческими и политическими причинами организация денежного обращения в стране»¹⁰. Считаем, однако, что правильнее говорить о том, что денежная система — это не сама организация, а результат организующего воздействия. В этой связи согласимся с А. А. Ситником в том, что денежная система — это «модель, тип организации денежного обращения, закрепленный законодательно»¹¹. Подобный подход позволяет подчеркнуть, что денежная система, в отличие от денежного обращения, является продуктом права, поскольку закрепляется правом и без правовых норм существовать не может¹². В то же время денежное обращение исторически возникает ранее денежной системы, существует объективно и независимо от норм права.

Интересный подход к рассматриваемому вопросу предлагает И. И. Кучеров, считающий, что денежная система «может быть определена как основанная на определенных принципах совокупность урегулированных нормами права общественных отношений, складывающихся по поводу денежного обращения»¹³. Приведенная цитата позволяет продемонстрировать связь между правом и денежной системой. Между тем такой подход фактически ставит знак равенства между денежной системой и правоотношениями, что не соответствует действительности. Предлагается уточнить, что общественные отношения могут складываться и в рамках денежной системы. Кроме того, денежная система, как и любая система, представляет собой совокупность определенных элементов, что не нашло отражения в приведенном определении.

В этой связи обратимся к понятию системы, которая в науке традиционно представляет собой единое целое, включающее несколько элементов, находящихся во взаимосвязи и взаимодействии друг с другом. При этом соответствующие элементы в процессе своего взаимодействия рождают новые признаки, которыми они не обладают по отдельности. Таким образом, система — это не просто совокупность элементов, а качественно новое образование.

Несмотря на то, что представители науки финансового права высказывают разные точки зрения относительно набора элементов денежной системы, в целом

⁹ Финансовое право : учебник / Е. М. Андреева, К. Т. Анисина, К. С. Бельский [и др.] ; под ред. К. С. Бельского, С. С. Тропской. М. : Проспект, 2022. С. 106.

¹⁰ Финансовое право : учебник / отв. ред. М. В. Карасева. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2009. С. 570.

¹¹ Ситник А. А. Финансово-правовое регулирование денежного обращения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 39.

¹² Также согласимся с Е. Г. Костиковой в том, что полноценное функционирование денег в современном обществе обеспечивается государством путем формирования денежной системы (Финансовое право : учебник / под ред. И. А. Цинделиани. 3-е изд. М. : Проспект, 2016. С. 489).

¹³ Кучеров И. И. Право денежного обращения : курс лекций. М. : Магистр ; Инфра-М, 2013. С. 57.

они оперируют идентичными структурными элементами. Например, К. С. Бельский относит к элементам денежной системы:

- денежную единицу;
- виды денежных знаков, являющиеся законным платежным средством;
- эмитента — Центральный банк РФ;
- порядок эмиссии денег;
- нормы эмиссионного права¹⁴.

Е. Н. Пастушенко, полагает, что денежная система состоит:

- из денежной единицы;
- масштаба цен;
- вида денег;
- порядка эмиссии денег и их обращения;
- государственного аппарата, регулирующего денежное обращение¹⁵.

В науке предлагаются и иные позиции по данному вопросу¹⁶.

Полагаем, что к структурированию денежной системы можно подойти комплексно, выделив в ней не просто отдельные элементы, а подсистемы, включающие в себя несколько элементов. Основываясь на таком подходе, считаем возможным выделить в рамках денежной системы следующие подсистемы:

1. *Объектная подсистема*, которую составляет совокупность денежных знаков, обращающихся в рамках денежной системы. Центральное место среди всех объектов денежной системы занимает национальная валюта Российской Федерации — рубль. Именно денежная единица страны выступает краеугольным камнем денежной системы — законное платежное средство предопределяет саму возможность денежного обращения.

Вместе с тем в рамках денежной системы происходит обращение и иных денежных средств, в частности иностранной валюты. Несмотря на то, что такая валюта не эмитируется уполномоченным органом государства, тем не менее нельзя отрицать того факта, что она участвует в процессе денежного обращения. И. В. Хаменушко, анализируя современные валютно-денежные отношения, обобщенно отмечает, что валюты разных стран находятся в состоянии конкуренции¹⁷.

¹⁴ Финансовое право : учебник / под ред. К. С. Бельского, С. С. Тропской. М. : Проспект, 2022. С. 106.

¹⁵ Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; Инфра-М, 2020. С. 735.

¹⁶ В частности, И. И. Кучеров отмечает, что формирование денежной системы предполагает: наименование национальной денежной единицы, установление и введение законных платежных средств (денежных знаков), включая определение вида и признаков платежеспособности; обозначение органа денежной эмиссии и наделение его соответствующей компетенцией, упорядочение наличного денежного обращения, включая утверждение порядка ведения кассовых операций, формализацию безналичных расчетов и определение порядка осуществления, введение валютных ограничений либо отказ от таковых (Кучеров И. И. Право денежного обращения : курс лекций. М. : Магистр ; Инфра-М, 2013. С. 60).

¹⁷ См. подробнее: Хаменушко И. В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность : учебно-практическое пособие. М. : Норма, 2013.



Очевидно, что валюты экономически развитых государств, при прочих равных условиях, будут вытеснять из внутреннего обращения национальные валюты стран, не обладающих столь же сильной экономикой. В связи с этим законодатель и органы денежно-кредитного регулирования устанавливают особый режим обращения иностранной валюты на территории своего государства.

К третьей группе объектов, обращающихся в рамках денежной системы, можно отнести денежные средства и иные объекты, способные выполнять отдельные денежные функции, но не являющиеся официальным законным платежным средством. Данную группу денежных средств в науке именуют «специальными законными средствами платежа»¹⁸ или «альтернативными платежными средствами»¹⁹. К таким объектам можно отнести электронные денежные средства (ЭДС) — не относящиеся к законным средствам платежа денежные знаки операторов по переводу электронных денежных средств, обращающиеся вне рамок банковских счетов и вкладов.

В отличие от безналичных денежных средств, ЭДС являются предоплаченными, поскольку обращаются с использованием электронных кошельков, а на остатки таких средств не начисляются проценты. Несмотря на то, что ЭДС не относятся к законным средствам платежа, они разрешены к обращению на территории Российской Федерации в порядке, определяемом Федеральным законом от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»²⁰.

Кроме того, в рассматриваемую группу можно включить ценные бумаги, например чеки и векселя, в случаях, когда они выполняют функцию средства платежа, и цифровые валюты (или криптовалюты), обращение которых регулируется Федеральным законом от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²¹.

Наконец, к четвертой группе объектов, обращающихся в денежной системе, относятся денежные суррогаты. Выпуск денежных суррогатов запрещен Федеральным законом от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»²², однако они являются объектом правового регулирования и было бы неверным отрицать факт их существования.

2. *Институциональная подсистема*, к которой относятся органы государственной власти и иные организации, участвующие в организации денежного обращения. Безусловно, ведущая роль в данном процессе принадлежит Банку России, являющемуся эмиссионным центром страны, а также органом регулирования наличного денежного обращения, национальной платежной системы, органом валютного регулирования, органом и агентом валютного контроля. К органам, осуществляющим регулирующие и контрольные полномочия в сфере денежного обращения, также относятся:

¹⁸ Кучеров И. И. Указ. соч. С. 51—52.

¹⁹ Правовое регулирование денежного обращения (денежное право) : монография / Н. М. Артемов, И. Б. Лагутин, А. А. Ситник, М. Н. Урда. М. : Норма ; Инфра-М, 2022. С. 9, 61—77.

²⁰ СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3872.

²¹ СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5018.

²² СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

- Правительство РФ, деятельность которого связана с выработкой основных направлений денежно-кредитной политики;
- Федеральная налоговая служба, выполняющая функции органа валютного контроля и контроля за применением контрольно-кассовой техники;
- Федеральное казначейство, на которое возложены обязанности по организации расчетов в рамках бюджетной системы. Казначейство России, в частности, выполняет функции оператора системы казначейских платежей, осуществляет казначейское обслуживание, ведет систему казначейских счетов;
- Федеральная служба по финансовому мониторингу, деятельность которой связана с противодействием легализации преступных доходов, финансированию терроризма и распространению оружия массового уничтожения в процессе проведения операций с денежными средствами и иным имуществом;
- иные органы государственной власти.

К институциональной составляющей денежной системы также относятся субъекты:

- национальной платежной системы — операторы по переводу денежных средств, операторы платежных систем, операторы услуг платежной инфраструктуры, банковские платежные агенты (субагенты) и иные субъекты НПС, опосредующие проведение безналичных платежей;
- операторы фискальных данных и операторы электронных площадок, осуществляющие свою деятельность в сфере применения контрольно-кассовой техники, а также информационного обмена с органами государственной власти;
- государственная корпорация «ВЭБ.РФ», уполномоченные банки и не являющиеся таковыми профессиональные участники рынка ценных бумаг в части валютного контроля;
- организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом при проведении финансового мониторинга;

3. Регулятивная подсистема — совокупность правовых и иных способов регулирования денежного обращения. Главным регулятором денежной системы являются нормы права, установленные законами и подзаконными нормативными актами. Именно правовые нормы закрепляют наименование национальной денежной единицы, виды обращающихся денежных знаков, режим обращения иностранной валюты и альтернативных платежных средств, формы безналичных расчетов, порядок ведения кассовых операций, правила учета и отчетности по денежным операциям, структуру национальной платежной системы, компетенцию органов государственной власти и иных организаций, а также регулируют другие вопросы в сфере денежного обращения.

Как упоминалось выше, большинство авторов относит к числу элементов денежной системы порядок эмиссии денежных знаков. Между тем следует признать, что на сегодняшний день правовые нормы практически не регламентируют порядок эмиссии денег, а лишь определяют орган денежной эмиссии и закрепляют за ним исключительное право на выпуск в обращение наличных денег. На сегодняшний день большую часть объема денежной массы составляют безналичные денежные средства, создаваемые в процессе проведения кредитных и иных финансовых операций организациями финансового рынка (в первую очередь кредитными организациями). Нельзя сказать, что данный пробел является



существенным, поскольку он не влияет на эффективность деятельности Банка России по проведению денежно-кредитной политики. Отсутствие соответствующих норм можно отнести к так называемому «квалифицированному молчанию законодателя»²³ (наравне с вопросами о правовом статусе Банка России, ответственности за выпуск денежных суррогатов и т.д.).

Среди экономических методов регулирования денежной системы можно назвать ключевую ставку, валютные интервенции, обязательные резервы кредитных организаций, установление ориентиров роста денежной массы, прямые количественные ограничения и др. Посредством данных методов регулируется объем денежной массы, определяется курс национальной валюты и доступность заемных средств и т.п.

4. *Контрольная подсистема* — совокупность видов контроля в сфере денежного обращения, методов и процедур его осуществления. Как отмечает А. А. Ситник²⁴, такой контроль может осуществляться на макро- и микро-экономическом уровнях. Кроме того, в зависимости от направлений финансовой деятельности, в которых такой контроль осуществляется, выделяют контроль за обращением наличных денежных средств, надзор и наблюдение в национальной платежной системе, валютный контроль, финансовый мониторинг и т.д.

5. *Информационно-технологическая подсистема*, образуемая благодаря развитию технологий, информационных систем и каналов связи, с помощью которых передается информация о движении денежных средств в рамках денежного оборота. Соответствующие технологии образуют инфраструктуру национальной платежной системы, инфраструктуру, обеспечивающую применение контрольно-кассовой техники, и т.д.

Резюмируя изученные точки зрения и высказанные по рассматриваемому вопросу тезисы, полагаем возможным дать определение денежной системы как исторически сложившейся и установленной нормами права формы организации денежного обращения, состоящей из совокупности денежных знаков, находящихся в обращении, технологий и методов регулирования обращения национальной валюты в наличной и безналичной формах, начиная с момента выпуска денежных знаков в обращение (эмиссии) и оканчивая этапом вывода их из оборота, включая операции с иностранной валютой и иными объектами, выполняющими отдельные денежные функции, а также полномочия субъектов, участвующих в организации денежного обращения.

²³ См. по данному вопросу: *Лугинец Э. Ф.* «Квалифицированное молчание законодателя» как одна из культурных предпосылок эффективности правоприменения в процессе судопроизводства // *Юридическая техника.* 2016. № 10. С. 705—709 ; *Баранов В. М.* «Квалифицированное молчание законодателя» как общеправовой феномен (к вопросу о сущности и сфере функционирования пробелов в праве) // *Пробелы в российском законодательстве.* 2008. № 1. С. 75—78.

²⁴ *Ситник А. А.* Правовое регулирование финансового контроля и надзора в сфере денежного обращения в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2021. С. 15—16.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Арзуманова Л. Л. Право денежного обращения как подотрасль финансового права Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2014. — 439 с.
2. Баранов В. М. «Квалифицированное молчание законодателя» как общеправовой феномен (к вопросу о сущности и сфере функционирования пробелов в праве) // Пробелы в российском законодательстве. — 2008. — № 1. — С. 75—78.
3. Бельский К. С. К вопросу о понятии денежной системы Российской Федерации // Финансовое право. — 2005. — № 8.
4. Кириллов В. И., Старченко А. А. Логика : учебник для бакалавров / под ред. В. И. Кириллова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2015. — 240 с.
5. Лугинец Э. Ф. «Квалифицированное молчание законодателя» как одна из культурных предпосылок эффективности правоприменения в процессе судопроизводства // Юридическая техника. — 2016. — № 10. — С. 705—709.
6. Луц Л. А. Деньги и денежные обязательства в гражданском праве. — 2-е изд., испр. — М. : Статут, 2004. — 350 с.
7. Кучеров И. И. Право денежного обращения : курс лекций. — М. : Магистр ; Инфра-М, 2013. — 256 с.
8. Правовое регулирование денежного обращения (денежное право) : монография / Н. М. Артемов, И. Б. Лагутин, А. А. Ситник, М. Н. Урда. — М. : Норма ; Инфра-М, 2022. — 96 с.
9. Садовский В. Н. Основания общей теории систем : логико-методологический анализ. — М. : Наука, 1974. — 279 с.
10. Ситник А. А. Правовое регулирование финансового контроля и надзора в сфере денежного обращения в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2021. — 506 с.
11. Ситник А. А. Финансово-правовое регулирование денежного обращения : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2010. — 230 с.
12. Финансовое право : учебник / Е. М. Андреева, К. Т. Анисина, К. С. Бельский [и др.] ; под ред. К. С. Бельского, С. С. Тропской. — М. : Проспект, 2022. — 536 с.
13. Финансовое право : учебник / отв. ред. М. В. Карасева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристъ, 2009. — 604 с.
14. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма ; Инфра-М, 2020. — 800 с.
15. Финансовое право : учебник / под ред. И. А. Цинделиани. — 3-е изд. — М. : Проспект, 2016. — 656 с.
16. Хаменушко И. В. Валютное регулирование в Российской Федерации: правила, контроль, ответственность : учебно-практическое пособие. — М. : Норма, 2013. — 352 с.





**Кирилл Александрович
КАРПОВ,**

ассистент кафедры права
Института социально-
гуманитарного
образования
Московского
педагогического
государственного
университета
karpov.moscow@gmail.com
119991, Россия, г. Москва,
ул. Малая Пироговская,
д. 1, стр. 1

Финансово-правовое регулирование рынка ценных бумаг Китайской Народной Республики

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, касающиеся становления и развития рынка ценных бумаг в Китайской Народной Республике. Исследуются особенности финансово-правового регулирования данного рынка с учетом концепции «Одна страна, две системы». Уделяется внимание финансово-правовому регулированию рынка ценных бумаг в Специальном административном районе Китая — Гонконге. Исследован генезис рынка ценных бумаг данной территории. Автор отмечает, что Гонконг, будучи ранее колонией Британской империи, сохранил англосаксонскую правовую систему и независимые от материкового Китая органы финансово-правового регулирования рынка ценных бумаг. Также в статье рассматривается дальнейшее развитие криптовалютного рынка в КНР и в Гонконге. Автор считает, что в настоящее время из-за недружественных действий по отношению к России ряда иностранных государств и международных организаций повышается интерес у российских юридических лиц по расширению взаимодействия с КНР с учетом «юанизации» мировой экономики, что, в свою очередь, подтверждает необходимость дальнейшего изучения регулирования рынка ценных бумаг Китая.

Ключевые слова: акции, КНР, фондовая биржа, Гонконг, Комиссия по ценным бумагам, криптовалюты, регулирование, надзор, САР, профессиональный участник, «юанизация».

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.196-207

Kirill A. KARPOV,

Assistant of the Department of Law Institute
of Social and Humanitarian Education,
Moscow State Pedagogical University
karpov.moscow@gmail.com

1-1, ul. Malaya Piroigovskaya, Moscow, Russia, 119991

The financial legal regulation of the securities market of The People's Republic of China

Abstract. The article deals with issues related to the formation and development of the securities market in the People's Republic of China. The features of the financial and legal regulation of this market are studied, taking into account the concept of «One country, two systems». Attention is paid to the financial and legal regulation of the securities market in the Hong Kong Special Administrative Region of China. The genesis of the securities market of this territory has been studied. The author points out that Hong Kong, being

previously a colony of the British Empire, retained the Anglo-Saxon legal system and financial and legal regulation of the securities market independent from mainland China. The article also discusses the further development of the cryptocurrency market in China and Hong Kong. The author notes that at present, due to unfriendly actions towards Russia by a number of foreign states and international organizations, Russian legal entities are becoming more interested in expanding cooperation with China, taking into account the «yuanization» of the world economy, which in turn confirms the need for further study regulation of China's securities market.

Keywords: *stocks, China, stock exchange, Hong Kong, Commission, cryptocurrencies, regulation, supervision, SAR, professional participant, «yuanization».*

Введение

В Китае рынок ценных бумаг начал формироваться лишь с середины XIX в. В 1842 г. в связи с поражением династии Цин в первой опиумной войне был подписан Нанкинский мирный договор, а затем в 1843 г. — Хумэньский договор, который позволил Британской империи осуществлять торговлю с Китаем. Центром финансового развития империи Цин стал Шанхай. В 1891 г. основана Шанхайская ассоциация биржевых брокеров, ставшая прообразом фондовой биржи¹. Позднее, в 1904 г., принят Закон о компаниях², который позволил данной ассоциации получить статус первой Шанхайской фондовой биржи. В дальнейшем эта площадка осуществляла деятельность с некоторыми перерывами, связанными с войнами. Только в 1946 г. работа биржи была восстановлена. Однако после прихода к власти в Китае Мао Цзэдуна в 1949 г. последовало решение о запрете биржевых сделок с ноября 1950 г.

Спустя несколько десятилетий, благодаря реформам Дэн Сяопина, произошла легализация фондовой деятельности³. Уже в сентябре 1984 г. в Пекине была учреждена первая акционерная компания — универсам Tianqiao Department Store Co. Ltd, акционерами которой могли стать только работники данной фирмы⁴. В период с 1984 по 1989 г. появилось несколько десятков акционерных обществ. Стоимость акций каждой компании фиксировалась государством, а бумаги распределялись исключительно между работниками. Важно учитывать,

¹ Зарубежное банковское право (банковское право Европейского союза, Франции, Швейцарии, Германии, США, КНР, Великобритании) : монография / отв. ред. Л. Г. Ефимова. М. : Проспект, 2016. С. 573.

² Рынок ценных бумаг : учебник / А. Б. Басс [и др.] ; под ред. Е. Ф. Жукова. М. : Волтерс Клувер, 2010. С. 383.

³ *Ezra F. Vogel.* Deng Xiaoping and the transformation of China. The Belknap press of Harvard University press. Cambridge, London. 2011. P. 450—451.

⁴ *Fang Cai.* Transforming the Chinese Economy. Brill, 2010. P. 78.



что выпущенные акции не являлись частной собственностью граждан КНР, однако по ним выплачивались дивиденды⁵.

В декабре 1990 г. Народный банк Китая выдал разрешение на открытие фондовой биржи в Шанхае, в 1991 г. — в Шэньчжэне, а в 2021 г. — в Пекине. В стране также функционирует одна из первых бирж в Юго-Восточной Азии — Гонконгская фондовая биржа⁶. Заметим, что в соответствии с политикой Дэн Сяопина «Одна страна, две системы» Гонконг наравне с Макао и Тайванем является специальным административным районом Китая (далее — САР). САРы обладают обширной автономией, которая проявляется в собственном законодательстве. К примеру, для Гонконга данная автономия сохраняется вплоть до 2047 г.⁷

Комиссия по ценным бумагам при Государственном совете КНР

В настоящее время регулятором рынка ценных бумаг является созданный в 1992 г. специализированный орган — Комиссия по ценным бумагам при Государственном совете КНР⁸ (далее — Комиссия)⁹. Возглавляет Комиссию председатель, который имеет несколько заместителей. Организационная структура рассматриваемого органа состоит из региональных подразделений, внутренних подразделений (центрального аппарата) и специализированных подразделений, включая исследовательский центр, IT-центр, административный центр и группу по соблюдению законодательства.

В соответствии со ст. 7 Закона от 1998 г. «О ценных бумагах Китайской Народной Республики, Комиссия осуществляет централизованное и единое регулирование рынка ценных бумаг по всей стране¹⁰. Орган имеет право устанавливать правила поведения на рынке ценных бумаг. Также Комиссия обладает правом на издание подзаконных нормативных актов и информационных писем, подлежащих опубликованию на официальном сайте данного учреждения в информационно-телекоммуникационной сети Интернет¹¹. В указанных подзаконных нормативных правовых актах Комиссия толкует нормы законов КНР.

Важно отметить, что Комиссия осуществляет выдачу и отзыв лицензий на право совершения операций с ценными бумагами, принимает решение о допуске

⁵ Carl E. Walter and Fraser J. T. Howie. *Privatizing China Inside China's Stock Markets*. 2nd ed. Wiley, 2009. P. 323.

⁶ Berry F. C. Hsu. *Laws of banking and finance in the Hong Kong SAR*. Hong Kong University Press. 1998. P. 249—255.

⁷ Danny Gittings. *Introduction to the Hong Kong Basic Law*. 2nd ed. 2016. P. 16—17.

⁸ Высший государственный исполнительный орган страны.

⁹ Рынок ценных бумаг : учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям / под ред. Е. Ф. Жукова. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юнити-Дана, 2009. С. 308—309.

¹⁰ Securities Law of the People's Republic of China // URL: <http://www.china.org.cn/english/government/207337.htm> (дата обращения: 07.06.2022).

¹¹ CSRC Rules & Regulations // URL: http://www.csrc.gov.cn/csrc_en/c102034/common_list.shtml?channelid=ae291c62f625438a98b4bdb358753532 (дата обращения: 01.06.2022).

эмитента на зарубежные финансовые рынки, а также обладает иными полномочиями по регулированию данной части финансового рынка.

Виды эмиссионных ценных бумаг КНР

Важной составляющей при исследовании рынка ценных бумаг государства является изучение видов различных ценных бумаг на рынке страны. В КНР происходит обращение различных видов ценных бумаг. Можно выделить следующую классификацию ценных бумаг¹²:

1) акции вида А (торговля осуществляется исключительно на Шанхайской и Шэньчжэньской биржах и только в юанях);

2) акции вида В (сделки с которыми проводятся на Шанхайской бирже в долларах США и на Шэньчжэньской бирже в гонконгских долларах);

3) акции вида Н (размещены только на Гонконгской фондовой бирже в гонконгских долларах).

Среди китайских ценных бумаг принято выделять красные фишки (аналогия с «голубыми фишками»), акции-Р и акции-Н. «Красные фишки» являются акциями государственных компаний, основанных в Гонконге, торгуются на бирже соответствующего региона. К акциям-Р относятся акции негосударственных китайских организаций, которые учреждены в иностранных юрисдикциях (Каймановы острова, Бермуды и др.¹³), торгуются в Гонконге. К акциям-Н относятся ценные бумаги китайских компаний, зарегистрированных в иностранных юрисдикциях, обращаются за рубежом, преимущественно в США на биржах NYSE или NASDAQ¹⁴.

Важно заметить, что фондовые площадки КНР предъявляют достаточно серьезные требования к компаниям, заинтересованным в листинге своих ценных бумаг на биржах Китая. Это связано с тем, что Комиссия считает необходимым допускать до организованных торгов только компании, обладающие безупречной репутацией и имеющие значительный свободный денежный поток и планы по развитию.

Компании, проявляющие интерес к листингу на Шанхайской фондовой бирже, должны соответствовать следующим требованиям¹⁵:

- организация обязана приносить прибыль в течение последних трех лет;
- публичное общество должно иметь не менее одной тысячи акционеров;
- капитализация компании должна составлять не менее 30 млн китайских юаней;
- если акционерный капитал организации превышает 400 млн юаней, то на площадке должно быть размещено не менее 15 % акционерного капитала общества.

¹² He Tian, Yanbin Lv. The Chinese Path of Rule of Law Construction. China social sciences press. Springer, 2021. P. 124—128.

¹³ Данные организации созданы китайскими бенефициарами.

¹⁴ Complete guide to Chinese share classes & China ETF investing. LLC. February 2013. P. 2—3.

¹⁵ Войны, госконтроль и азиатский NASDAQ: как возник фондовый рынок в Китае // URL: <https://quote.rbc.ru/news/training/5dad67d69a794725be7d7e5e> (дата обращения: 28.07.2022).

Таким образом, можно сделать вывод, что дифференциация ценных бумаг в зависимости от территориального принципа, акционерного капитала и количества акционеров компании позволяет существенным образом увеличить приток ликвидности в экономику Китая, а также является важнейшим фактором развития внешнеэкономических связей КНР со всеми заинтересованными субъектами правоотношений.

Современные тенденции развития рынка ценных бумаг КНР

В эпоху развития геномной инженерии, ESG-стандартов, IT-сферы, многополярности руководители Китая уделяют значительное внимание разработкам в информационной сфере и биотехнологиям. В этой связи в 2019 г. на Шанхайской фондовой бирже учреждена инновационная площадка Star Market. В соответствии с Правилами, регулирующими рассмотрение предложений и листинг акций в Совете по науке и технологическим инновациям Шанхайской фондовой биржи¹⁶, указанный орган рассматривает заявки компаний из высокотехнологического сектора на размещение акций на бирже. К этому сектору относятся организации, деятельность которых связана с новым поколением в IT-сфере, высокотехнологическим оборудованием, новыми материалами и энергией, энергосбережением и защитой окружающей среды и биомедициной¹⁷.

Первоначально 25 технологических компаний Китая, акции которых ранее не размещались на бирже, были зарегистрированы Советом по науке и технологическим инновациям Шанхайской фондовой биржи. На данный момент в этом индексе представлены акции 454 компаний и 818 ожидают соответствующих проверок перед листингом на фондовой площадке¹⁸. Развитие указанного индекса обусловлено начавшимися с 2018 г. торговыми войнами США и Китая. В этой связи происходит процесс мотивации китайских компаний по регистрации обществ не на американской технологической площадке NASDAQ, а на собственной, которая будет регулироваться исключительно правом КНР.

Следовательно, китайским компаниям в случае дальнейшей внешнеполитической эскалации не потребуется делистинг своих акций или депозитарных расписок с фондовых бирж США или иных стран. Своевременность данных мер подтверждается опытом российских компаний, сделки которых с начала проведения специальной военной операции по защите Донбасса стали блокировать США и примкнувшие к ним иностранные государства и международные организации. Иностранные биржи в недружественных странах — Соединенных Штатах Америки и Великобритании — начали приостанавливать операции с депозитарными расписками на акции российских крупнейших компаний — ПАО «Газпром»,

¹⁶ Rules Governing the Review of Offering and Listing of Stocks on the Science and Technology Innovation Board of Shanghai Stock Exchange // URL: <http://star.sse.com.cn/en/regulation/> (дата обращения: 01.08.2022).

¹⁷ Targeted industries // URL: <http://star.sse.com.cn/en/gettingstarted/overview/> (дата обращения: 03.08.2022).

¹⁸ Market Data // URL: <http://star.sse.com.cn/en/> (дата обращения: 23.08.2022).

ПАО «Лукойл», ПАО «Роснефть», ПАО «Новатэк» и др. В целях нивелирования негативных последствий Банк России, руководствуясь Федеральным законом от 16.04.2022 № 114-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁹, 15.08.2022 принял решение о проведении автоматической конвертации депозитарных расписок в акции через российские депозитарии²⁰.

После эскалации и блокировки недружественными странами операций в евро и долларах США у российских крупнейших публичных акционерных обществ появилась заинтересованность в размещении своего корпоративного долга в облигациях, номинированных в китайских юанях. Первой из данных компаний стала ПАО «Русал», разместившая 03.08.2022 два выпуска облигаций на ПАО «Московская биржа» на общую сумму 2 млрд юаней с доходностью 3,9 % годовых²¹.

Заметим, что инвесторы проявляют существенный интерес к облигациям российских компаний в китайских юанях. К примеру, из-за повышенного спроса ПАО «Полюс» смогла разместить облигации выше запланированной суммы в 3,5 млрд юаней, увеличив ее до 4,6 млрд юаней²². ПАО «Роснефть» осуществила размещение облигаций на общую сумму 15 млрд юаней²³. Министерство финансов РФ также рассматривает вопрос о размещении выпусков облигаций федерального займа, номинированных в китайских юанях²⁴.

В современной мировой экономике происходит процесс, который принято называть «юанизацией». Он означает, что все больше компаний из разных государств будут осуществлять сделки с такими мировыми ресурсами, как нефть и газ, в китайских юанях. К примеру, в марте 2023 г. более чем 39 % операций на валютном рынке России осуществлялись с китайскими юанями²⁵. Исходя из данного явления, можно предположить, что будет усиливаться привлечение долгового капитала российскими компаниями в юанях. Следовательно, в дальнейшем Китай станет ведущим игроком на рынке ценных бумаг России.

¹⁹ Российская газета. 2022. № 84.

²⁰ Автоматическая конвертация депозитарных расписок начинается 15 августа // URL: <https://www.cbr.ru/press/event/?id=14089> (дата обращения: 20.08.2022).

²¹ Первые «китайские» облигации: юаневые бонды «Русала» начали торги с роста // URL: <https://quote.rbc.ru/news/article/62e9a3e79a794779ba2bb1b7> (дата обращения: 10.08.2022).

²² Юань дошел до «Полюса» // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5525402> (дата обращения: 24.08.2022).

²³ «Роснефть» разместила рекордный выпуск облигаций // URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2023/03/15/966648-rosneft-razmestila-rekordnii-vipusk-obligatsii> (дата обращения: 15.03.2023).

²⁴ Минфин рассматривает размещение российских бондов в юанях // URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/08/22/937108-razmeschenie-bondov-yuanyah> (дата обращения: 23.08.2022).

²⁵ Обзор рисков финансовых рынков : информационно-аналитический материал / Банк России. № 3 (72). Март 2023. С. 1.



Гонконг (САР КНР)

В настоящее время в связи с действиями недружественных стран по отношению к России вопросы финансово-правового регулирования рынка ценных бумаг САР Гонконг являются актуальными. В этой связи крупнейшие эмитенты нашего государства стали активнее изучать возможность листинга на фондовой бирже в Гонконге²⁶. Логичным будет проявлять особое внимание к изучению финансового права данного региона Китая.

Вектор развития рынка ценных бумаг Гонконга во многом обусловлен его колониальным прошлым. Так, с 1841 г. и вплоть до 1997 г. Гонконг находился в аренде у Великобритании. Британское имперское правительство было заинтересовано в появлении фондового рынка в Азии, где основной колонией выступал Гонконг. В Юго-Восточной Азии в значительной степени торговые пути в метрополию проходили через Гонконг. Так, в 1891 г. в соответствии с Законом «Об азартных играх»²⁷ была учреждена Ассоциация биржевых маклеров, преобразованная в 1914 г. в Гонконгскую фондовую биржу, которая являлась основной торговой площадкой в колонии.

Необходимо заметить, что данная территория была арендована Великобританией у Китая в 1898 г. на 99 лет, и срок окончания действия данного договора истек 01.07.1997. Для решения будущего Гонконга 19.12.1984 была подписана Объединенная декларация Правительства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Правительства Китайской Народной Республики по вопросу о Гонконге. Между договаривающимися сторонами была достигнута договоренность о том, что Гонконг в рамках концепции «Одна страна, две системы» сохранит свою правовую, финансовую и денежную системы в течение следующих 50 лет после 1997 г.²⁸

Отметим, что собственная национальная валюта имеет важнейшее значение для осуществления сделок на рынке ценных бумаг, так как стоимость любого финансового инструмента определяется в фиатной валюте. Так, в соответствии со ст. 110 и 111 Основного закона САР Гонконг на этой территории провозглашается собственная финансовая и денежная системы²⁹. Установлено, что на территории САР Гонконг гонконгский доллар считается законным платежным средством, эмитентом которого является соответствующий орган государственной власти — Управление денежного обращения Гонконга. Курс данной валюты

²⁶ Российский бизнес начал присматриваться к восточным биржам из-за санкций // URL: <https://www.rbc.ru/finances/15/04/2022/625852369a7947d04adb84c8> (дата обращения: 24.08.2022).

²⁷ *Berry F. C. Hsu.* Op. cit. P. 236.

²⁸ The Joint Declaration of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the People's Republic of China on the Question of Hong Kong // URL: <https://www.cmab.gov.hk/en/issues/jd2.htm> (дата обращения: 23.08.2022).

²⁹ The Constitution of the People's Republic Of China. The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China. Published by the Constitutional and Mainland Affairs Bureau. May 2021 edition. P. 91.

привязан к американскому доллару в определенном коридоре — от 7,75 до 7,85 гонконгских долларов (HKD) за 1 доллар США³⁰.

В 1974 г. принят Закон «О ценных бумагах» (далее — Закон 1974 г.), в соответствии с которым создан надзорный орган — Комиссия по ценным бумагам, осуществлявшая свою деятельность совместно с управлением уполномоченного по ценным бумагам³¹. Комиссия является независимым органом и осуществляет свою деятельность только на территории САР Гонконг. Принятие рассматриваемого Закона способствовало регламентации биржевого дела в колонии. Закон 1974 г. закрепил правовое положение участников биржевых сделок (дилеров, инвестиционных консультантов и представителей) и определил порядок регистрации ценных бумаг. Закон 1974 г. устанавливал особый правовой режим инсайдерской информации и осуществления этих сделок. К тому же данный документ наделил Комиссию по ценным бумагам полномочиями по расследованию нарушений положений данного нормативного правового акта.

В 1980 г. принят Закон «Об объединении фондовых бирж», на основании положений которого существовавшие на тот момент четыре фондовые биржи были реорганизованы путем присоединения к Гонконгской фондовой бирже (Hong Kong Stock Exchange — SEHK)³². Реорганизация была завершена в 1986 г. В 1987 г. произошел экономический кризис, который привел руководство колонии к переоценке механизма осуществления надзора на рынке ценных бумаг. В этой связи был учрежден Консультативный комитет по обзору ценных бумаг под председательством дипломированного бухгалтера Изна Хэя Дэвисона. В его докладе 1988 г. рекомендовалось создать единый независимый от государства орган, возглавляемый и укомплектованный штатными специалистами и финансируемый в основном самим рынком. Автор предложил наделить названный орган широкими следственными и дисциплинарными полномочиями, чтобы он мог надлежащим образом выполнять регулирующие и надзорные функции. Руководствуясь положениями доклада, правительство Гонконга в мае 1989 г. создало Комиссию по ценным бумагам и фьючерсам Гонконга.

В настоящее время Комиссия по ценным бумагам и фьючерсам Гонконга осуществляет свою деятельность на основании Закона от 2002 г. № 5 «О ценных бумагах и фьючерсах»³³. В соответствии с разд. 1 ч. 2 данного нормативного правового акта задачами Комиссии по ценным бумагам и фьючерсам Гонконга являются:

- 1) содействие дальнейшему поддержанию и продвижению рынка ценных бумаг и фьючерсов;
- 2) оказание поддержки общественности с целью разъяснения им особенностей функционирования ценных бумаг и фьючерсов;
- 3) обеспечение защиты инвестиций общества;

³⁰ Hong Kong Monetary Authority // URL: <https://www.hkma.gov.hk/eng> (дата обращения: 23.08.2022).

³¹ *Berry F. C. Hsu*. Op. cit. P. 237.

³² Our role // URL: <https://www.sfc.hk/en/about-the-sfc/our-role> (дата обращения: 23.08.2022).

³³ Securities and Futures Ordinance. No. 5 of 2002 // URL: <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap571?tab=m> (дата обращения: 23.08.2022).



- 4) минимизация преступности и неправомерных действий в отрасли;
- 5) проведение действий, которые позволят снизить системные риски в отрасли;
- 6) оказание помощи правительству в поддержании финансовой стабильности Гонконга.

Для достижения поставленных задач Комиссия Гонконга осуществляет регулирование и надзор за деятельностью профессиональных участников рынка ценных бумаг. Так, Комиссия по ценным бумагам и фьючерсам имеет право устанавливать стандарты лицензирования участников отрасли, осуществляет выдачу лицензий, издает информационные документы и руководящие принципы для информирования отрасли об ожидаемых стандартах поведения и устанавливает требования к финансовым ресурсам. Также она осуществляет контроль за финансовой устойчивостью лицензиатов и соблюдения ими соответствующих постановлений, кодексов и руководящих принципов. В том числе Комиссия Гонконга обрабатывает и рассматривает жалобы на неправомерные действия лицензиатов и в случае необходимости принимает меры надзорного реагирования.

Основные тенденции правового регулирования криптовалютного рынка КНР

Основываясь на зарубежном опыте финансово-правового регулирования криптовалютного рынка, можно сделать вывод, что по своей сути он имеет сходство с рынком ценных бумаг — круг субъектов примерно одинаков, регулирование в значительной степени аналогично тому, которое применяется по отношению к рынку ценных бумаг. Важно также заметить, что осуществление надзора на рынке виртуальных валют часто поручено тем же органам, которые контролируют деятельность на рынке ценных бумаг (в Кении, Японии и др.). В этой связи необходимо уделить достаточное внимание основным вопросам правового регулирования данного рынка в Китае.

Первоначально в КНР отсутствовал запрет на майнинг криптовалют, как и на их свободное обращение внутри страны. Однако в связи с тем, что государство приняло решение о поэтапном тестировании с 2014 г. своей собственной цифровой валюты — цифрового юаня (E-CNY), было принято решение о запрете иных виртуальных валют на территории КНР. Органом, осуществляющим эмиссию цифрового юаня, является Народный банк КНР³⁴. В начале 2022 г. Народный банк Китая запустил тестовую версию цифрового юаня, которую можно использовать посредством китайской социальной сети Wechat и иных платформ. Планируется, что цифровой юань будет востребован более чем у 1,2 млрд пользователей³⁵.

Первоначально в Гонконге не уделялось достаточного внимания регулированию виртуальных валют. Однако из-за увеличения количества преступлений, таких

³⁴ Progress of Research & Development of E-CNY in China. Working group on E-CNY Research and Development of the People's Bank of China. July 2021. P. 11.

³⁵ China Launches Digital Yuan App — All You Need to Know // URL: <https://www.china-briefing.com/news/china-launches-digital-yuan-app-what-you-need-to-know/> (дата обращения: 27.06.2022).

как отмывание денег, полученных преступным путем, а также мошенничества с использованием криптовалют, Департаментом финансов Гонконга совместно с иными органами САР было принято решение о подготовке законодательной базы, регламентирующей операции с виртуальными валютами. В марте 2021 г. был создан совместный механизм, разработанный Координационным центром по борьбе с мошенничеством и Китайским строительным банком по остановке платежей в криптовалюте. Это решение стало ответом на растущую популярность торговли виртуальными валютами и потенциальный риск того, что криптовалюта может быть использована злоумышленниками в качестве средства для отмывания доходов, полученных преступным путем³⁶.

Был опубликован совместный циркуляр Комиссии Гонконга и Управления денежного обращения Гонконга от 28.01.2022 «О деятельности посредников, связанных с виртуальными активами»³⁷ (или Циркуляр о крипторегулировании 2022 г.), в соответствии с которым предлагается осуществлять должное регулирование криптоактивов, упоминаемых в этом акте как «виртуальные активы» и «продукты, связанные с виртуальными активами». Также уделяется внимание предоставлению дилерских и консультационных услуг в отношении таких активов. По мнению регуляторов, из-за того, что сделки с виртуальными валютами требуют дополнительных знаний, операции с криптовалютами должны быть разрешены только профессиональным инвесторам. Также для всех инвесторов перед вложением денежных средств в виртуальные валюты должно проводиться тестирование их знаний.

В июне 2022 г. в Законодательный совет Гонконга были внесены законопроекты о поправках в нормативные правовые акты, регулирующие противодействие отмыванию доходов, полученных преступным путем. Согласно проекту закона, должно быть введено лицензирование деятельности операторов криптовалютных платформ. Лицензии будет выдать Комиссия Гонконга. Фактически новые требования будут сопоставимы с теми, которые в настоящий момент применяются к традиционным учреждениям в секторе финансовых услуг, и, по мнению разработчиков данного законопроекта, они должны будут соответствовать аналогичным требованиям финансовой обеспеченности³⁸.

Заключение

На основании проведенного исследования можно сделать вывод, что стабильно функционирующий рынок ценных бумаг Китайской Народной Республики доста-

³⁶ Hong Kong Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment Report. July 2022. Department of Finance. P. 25.

³⁷ Joint circular on intermediaries' virtual asset-related activities. Securities and Futures Commission. Hong Kong Monetary Authority. 2022 // URL: <https://apps.sfc.hk/edistributionweb/api/circular/openfile?lang=en&refno=22ec10>.

³⁸ Hong Kong to Introduce Licensing for Crypto Platforms Through AML Law // URL: <https://news.bitcoin.com/hong-kong-to-introduce-licensing-for-crypto-platforms-through-aml-law/> (дата обращения: 24.08.2022).



точно развит. Органы, осуществляющие его регулирование и надзор, служат примером грамотного руководства данной частью финансового рынка.

В КНР существует дифференциация ценных бумаг в зависимости от территориальной принадлежности, величины акционерного капитала и количества акционеров компании, что позволяет значительным образом привлекать существенные денежные средства в экономику Китая. Более того, данная тенденция является важнейшим фактором развития внешнеэкономических связей страны со всеми заинтересованными субъектами правоотношений.

Также благодаря концепции «Одна страна, две системы» в стране гармонично развиваются капиталистическая и социалистическая системы. Эта особенность выражена в специфике правовой системы как материкового Китая, так и САР Гонконг, который в настоящее время сохраняет и развивает собственную систему права, основанную на англосаксонской правовой системе, доставшейся ему от колониального прошлого³⁹.

Таким образом, в современных условиях развития мировой экономики, ее «юанизации» и развития регулирования криптовалют Китай активно осуществляет проработку нормативно-правовой базы для дальнейшего регулирования виртуальных валют, а также цифрового юаня. Более того, из-за недружественных действий ряда государств и иностранных организаций все большее значение для российской экономики имеют китайские рынки сбыта, включая инвестиционный — рынок ценных бумаг. Следовательно, необходимо уделять значительное внимание особенностям финансово-правового регулирования рынка ценных бумаг КНР.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Зарубежное банковское право (банковское право Европейского союза, Франции, Швейцарии, Германии, США, КНР, Великобритании) : монография / отв. ред. Л. Г. Ефимова. — М. : Проспект, 2016. — 656 с.
2. Рынок ценных бумаг : учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям / под ред. Е. Ф. Жукова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юнити-Дана, 2009. — 567 с.
3. Рынок ценных бумаг : учебник/ А. Б. Басс [и др.] ; под ред. Е. Ф. Жукова. — М. : Волтерс Клувер, 2010. — 496 с.
4. Обзор рисков финансовых рынков : информационно-аналитический материал / Банк России. — № 3 (72). — Март 2023. — 15 с.
5. *Berry F. C. Hsu*. Laws of banking and finance in the Hong Kong SAR. — Hong Kong University Press, 1998. — 311 p.
6. *Carl E. Walter and Fraser J. T. Howie*. Privatizing China Inside China's Stock Markets. — 2nd ed. — Wiley, 2009. — 368 p.
7. Complete guide to Chinese share classes & China ETF investing. — LLC. — February 2013. — 8 p.

³⁹ *René David, Camille Jauffret-Spinosi, Marie Goré*. Les grands systèmes de droit contemporains. Dalloz, 2016. P. 435—446.

8. *Danny Gittings*. Introduction to the Hong Kong Basic Law. — 2nd ed. — 2016. — 426 p.
9. *Ezra F. Vogel*. Deng Xiaoping and the transformation of China. — The Belknap press of Harvard University press. — Cambridge ; London, 2011. — 928 p.
10. *Fang Cai*. Transforming the Chinese Economy. — Brill, 2010. — 353 p.
11. *He Tian, Yanbin Lv*. The Chinese Path of Rule of Law Construction. — China social sciences press. — Springer, 2021. — 237 p.
12. Hong Kong Money Laundering And Terrorist Financing Risk Assessment Report. — July 2022. — Department of Finance. — 25 p.
13. Progress of Research & Development of E-CNY in China. — Working group on E-CNY Research and Development of the People's Bank of China. — July 2021. — 15 p.
14. *René David, Camille Jauffret-Spinosi, Marie Goré*. Les grands systèmes de droit contemporains. — Dalloz, 2016. — 539 p.

КНИЖНАЯ ПОЛКА

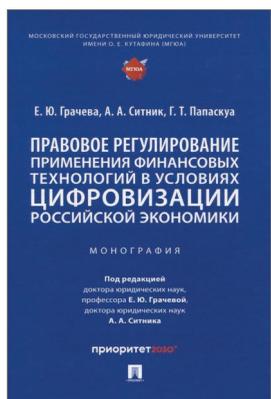


Финтех-право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, А. А. Ситника. — М. : Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. — 438 с.

В учебнике на основе комплексного подхода рассматриваются вопросы правового регулирования финансовых отношений в условиях цифровизации российской экономики. В частности, определяются основные направления трансформации финансового права под влиянием процессов цифровизации, ее воздействие на финансовые отношения в бюджетной и налоговой сферах, на финансовом рынке, а также проблемы цифровизации денежного обращения. Учебник позволит лучше ориентироваться в современных процессах, происходящих в финансовом законодательстве России.

Нормативные правовые акты используются по состоянию на 1 ноября 2022 г.

Издание предназначено для студентов, аспирантов, научных сотрудников, преподавателей юридических и экономических вузов, а также всех, кто интересуется проблемами финансового права.



Грачева Е. Ю., Ситник А. А., Папаскуа Г. Т. Правовое регулирование применения финансовых технологий в условиях цифровизации российской экономики : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой, А. А. Ситника. — М. : Проспект, 2023. — 240 с.

В монографии рассмотрены вопросы правового регулирования финансовых технологий. Изучены тенденции развития системы правового регулирования финансовых отношений в условиях цифровизации, понятие и виды цифровых финансовых технологий. Исследованы проблемы правового регулирования цифровых финансовых платформ и цифровых экосистем на финансовом рынке, выпуска и обращения цифровых финансовых активов, привлечения инвестиций с использованием инвестиционных платформ (краудфандинга), обращения цифровой валюты, защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг в условиях цифровизации. Законодательство приведено по состоянию на 1 октября 2022 г.

Для преподавателей высших учебных заведений, аспирантов, студентов, практических работников и всех интересующихся проблемами правового регулирования применения финансовых технологий в условиях цифровизации российской экономики.



Ткаченко Р. В. Бюджетное регулирование в Российской Федерации. — М. : Норма, 2022. — 400 с.

Монография посвящена исследованию бюджетного регулирования многоаспектной финансово-правовой категории. Бюджетное регулирование рассматривается как неотъемлемый компонент публичной финансовой деятельности, отдельный правовой механизм и как самостоятельная система взаимосвязанных методов бюджетного регулирования. Детально проанализированы вопросы функционирования первичных и вторичных

методов бюджетного регулирования. Значительное внимание уделено бюджетному регулированию как комплексному правовому институту, определено его место в системе финансового права.

Для специалистов в области финансового права, студентов и аспирантов юридических вузов.

Ядрихинский С. А. Законные интересы налогоплательщиков: реализация, обеспечение, защита : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Проспект, 2022. — 368 с.

В монографии рассматриваются теоретические основы законных интересов налогоплательщиков. Книга имеет научно-прикладной характер и ориентирована на широкий круг читателей, включая студентов, аспирантов, преподавателей высших учебных заведений юридического профиля и практикующих юристов. Законодательство приведено по состоянию на 16 сентября 2021 г.

Правовое регулирование федеральных, региональных и местных налогов. Специальные налоговые режимы : учебное пособие / Л. Л. Арзуманова, О. Ю. Бубнова, А. Б. Быля [и др.] ; под ред. Д. М. Мошковой. — М. : Проспект, 2022. — 176 с.

В учебном пособии рассмотрены особенности юридического состава федеральных, региональных и местных налогов и сборов, специальных налоговых режимов, порядок их исчисления и уплаты, а также актуальная практика правоприменения в данной сфере. Законодательство приведено по состоянию на 1 ноября 2021 г. Пособие составлено в соответствии с рабочими программами учебных дисциплин «Правовое регулирование федеральных налогов», «Правовое регулирование региональных и местных налогов. Специальные налоговые режимы» и предназначено для обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация (степень) «магистр»).

Досудебное урегулирование налоговых споров: налоговые споры в суде : учебное пособие / Л. Л. Арзуманова, Е. Н. Горлова, Л. М. Наринян [и др.] ; под ред. Д. М. Мошковой, А. А. Соловьева. — М. : Проспект, 2023. — 176 с.

В рамках учебного пособия рассмотрены особенности урегулирования налоговых споров в досудебном и судебном порядке, альтернативные способы разрешения налоговых споров, включая медиацию как механизм внесудебного урегулирования налогового конфликта, а также актуальная практика правоприменения в данной сфере.

Законодательство приведено по состоянию на 15 августа 2022 г. Пособие составлено в соответствии с рабочими программами учебных дисциплин «Досудебное урегулирование налоговых споров», «Налоговые споры» и предназначено для обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация (степень) «магистр»).





Правовое регулирование финансового контроля. Виды, формы и методы финансового контроля и надзора : учебник для магистратуры / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — 2-е изд., доп. — М. : Норма ; Инфра-М, 2022. — 208 с.

В подготовленном преподавателями кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) учебнике освещены понятие, виды, формы и методы финансового контроля, его нормативное правовое регулирование. Исследованы проблемы, связанные с правовым регулированием отдельных видов финансового контроля. Раскрыты такие виды финансового контроля, как бюджетный контроль, налоговый контроль, банковский надзор, валютный контроль. В главах приведены вопросы для самоконтроля, рекомендуемая литература.

Для слушателей магистратуры юридических и неюридических вузов, изучающих правовое регулирование финансового контроля.

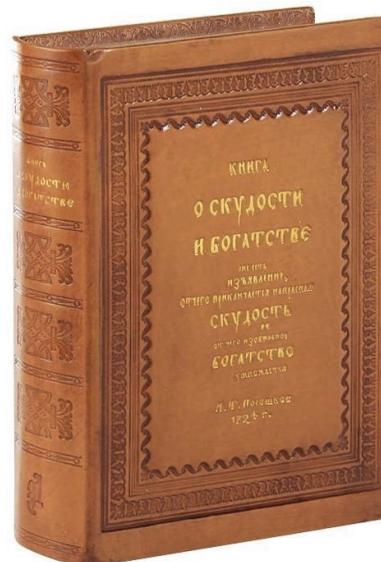
ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ

Памятники права

Иван Тихонович Посошков (1652—1726) — мыслитель, самоучка, сын зажиточного крестьянина — жил в эпоху Петра I. Судьба И. Т. Посошкова трагична — он был репрессирован и умер в Петропавловской тюрьме в 1726 г. Его основное сочинение — трактат «Книга о скудости и богатстве» — был написан в 1724 г. (опубликован только в 1842 г.). Его можно считать первым произведением российской общественной мысли, специально посвященным комплексному анализу социально-экономических проблем (в понимании того времени): торговле, сбору налогов, крепостничеству, регулированию денежного обращения и т.д.

В советское время, в 1951 г., книга была опубликована под общей редакцией Комиссии Академии наук СССР по изданию научно-популярной литературы под председательством академика С. И. Вавилова.

В настоящем выпуске журнала публикуется отрывок из этой книги.



И. Т. Посошков **Книга о скудости и богатстве¹** *(извлечение)*

Глава девятая. О царском интересе

В собрании царского сокровища надлежит прямо и здраво собирать, чтоб никаковой обиды ни на кого не навести, казну бы царскую собирать, а царства бы его не разорять.

Худой тот сбор, когда кто царю казну собирает, а людей разоряет, ибо если кто прямо государю своему тщится служить, то более собрания надлежит ему людей от разорения соблюдать, то оно собрание и споро, и прочно будет; ибо если охранения где не будет, трудно тут собирателю собирать.

Подобно тому, как утлого сосуда не можно наполнить, так и собрание казны, если собранного не будут блюсти, неспор тот сбор будет.

¹ Посошков И. Т. Книга о скудости и богатстве. М. : Издательство Академии наук СССР, 1951.



Я то в 710 году, будучи в Новгороде, видел: на гостином дворе две палаты наполнены были конской сбруей и иными полковыми припасами и что там ни было, все то сгнило и пропало, и весь тот припас вырыли из палат лопатами и на сколько сот рублей того было, Бог весть.

И по такому небрежению чаю, что и во всех городах и во армиях от такова ж комиссарского недосмотра в припасах и в хлебных запасах казны много с сего света погибает.

На что сего ближе и страшнее, когда в Санкт-Петербург на корабельные дела готовят леса дубовые, а и тут пакости великие чинятся.

В прошлом 717 году ехал я Ладожским озером и видел: по берегам и по островам лежит дубовых лесов множество и в том числе есть такие брусья великие, что, чаю, иной брус рублей по сто стал и иной брус уже и замыло песком, иной чуть и виден из песка.

И чаю, что и по иным берегам и островам не без того те, и если оно и до ныне лежит, то много, чаю, и погнило. И по такому небрежению, Бог весть, сколько от такова небрежения казны погибает напрасно.

И то небрежение, хотя видится и велико, однако не такое, как от лесных заготовителей убыток происходит, ибо лесные заготовители великую и неисчислимую гибель чинят кораблям, понеже леса готовят гнилые. И если и один брус в коем корабле в причинном месте окажется гнилой, то корабль весь погубит, а есть ли в коем корабле десяток-другой гнилых брусков случится, то такова корабля и почитать кораблем нельзя.

Корабль добрый и здоровый подобен городу, а из гнилостного леса состроенный хуже хворостинного плетня. Плетень, хотя собою и некрепок, однако, когда военные люди будут в нем сидеть, то неприятель его даром не возьмет, а корабль, из дряблого дуба сделанный, и без бою от трясения водного пропадет и людей в себе и без неприятеля всех погубит.

На такое великое и нужное корабельное дело надобно бы выбирать лес самый добрый и здоровый зеленец. А кое дерево видится хотя и здорово, а от древности оно покраснело, и такова дерева отнюдь в корабельное строение не надлежит класть, того ради, что и оно непрочное. А которое дерево начало уже рассыпаться, то такое, кроме дров, никуда негодно.

А видел я в Санкт-Петербурге такие леса, привезенные к корабельному делу, что и расколоть прямо нельзя, но ломаются куском, а и тесать станешь, то и щепы не отщепишь, чтоб ей не разломиться надвое или трое. И такова дерева ни близко к корабельному делу не потребно привозить.

И, по моему мнению, в корабельном деле более огня гнилого дерева подобает бояться, потому что корабль со всем убором станет, чаю, тысяч в сто, а и от небольших гнилых деревьев весь пропадет и коя казна в нем ни будет, вся погибнет, к тому ж еще и людей в себе множество погубит. В корабельное дело дуб надлежит выбирать самый добрый зеленец, за добрым свидетельством и видом бы он просинь, а не красен был. И если из такова дуба корабль будет сделан, то он уподобится железному, ибо и пуля фюзейная не весьма его возьмет. Когда бо такой дуб засохнет, то пуля и полвершка не пробьет, а в красный дуб пуля далече уйдет, а гнилой и того глубже пробьет.

И того ради который корабль из такова здорового дуба сделан будет, то он гнилых лучше двадцати кораблей, понеже он, первое, что он пуль не весьма боится, второе, что от трясения волн не портится, третье, что он не гниет, но более от воды твердеет и может он жить лет пятьдесят или и больше. А из гнилого дерева сделанный корабль не переживет и пяти лет, и работа и казна вся, на него истраченная, даром пропадут.

И мне мнится, лучше корабли делать из здорового соснового леса, нежели из дряблого дуба. Дряблый дуб в сыром месте и пяти лет не переживет, но весь истлеет и пропадет.

Я, на денежном дворе будучи, ставил станы денежные, в коих деньги и монеты печатаются в больших стулах² дубовых. И были они только по половине стула вкопаны в землю, и те стулы в три года все пропали. И я две дубины здоровые соединил и станы в них поставил, то и доньше стоят не повреждены.

И вышеобъявленная в дубовых припасах делается пакость от недознания лесных управителей. А иноземцы, хотя и видят, что лес худ, да они о том не пекутся, но токмо о том пекутся, чтобы им сделать мастерски да деньги взять за работу со удовольствием, а добрый человек не стал бы из худого леса и делать.

Они, как художники, так и служивые, ничем же разнятся и торговые, более заботятся о своеземцах, нежели о нас. Я чаю, что и все европейские жители не рады нашим кораблям, им то надобно, чтоб они одни славились и богателись, а мы б от них из рук глядели.

И о сем моем изъявлении, чаю, что будут на меня гневаться и, если уведают о мне, что не на похвалу им написал, всячески будут тщиться, како бы меня погубить.

Я их многократно видел, что они самолюбивы, а нам во всяком деле льстят да деньги выманивают, а нас всякими вымыслами пригоняют к скудости и бесславию.

² Стул (стуло) — стоячая подставка под что-то.



Когда Ц. В. состоялся указ, чтобы делать круглые деньги медные, то никто, ни из русских людей, ни из иноземцев, не сыскался такой человек, чтобы те инструменты к таковому делу соорудить, только иноземец Юрья Фробус³ брался добыть таковых мастеров из-за моря.

И я, видя в том деле промедление великое, вступил в то дикое дело и все то денежное дело установил. И я им, иноземцам, в том если и учинил пакость, однако мне вреда никакого не было, а ныне нельзя их не опасаться, понеже их множество, и за поносное на них слово не учинили бы мне какой пакости.

И о непотребном лесе, к корабельным делам привозимом, исправить невозможно, если нынешнего порядка в заготовлении лесном не изменить и штрафа на заготовителей и на отправителей не наложить.

И, по моему мнению, видится, надлежит учинить таким образом. Которые люди готовят тот припас в лесу, то повелеть бы секачам, войдя в лес, первое осмотреть дерево, на корню стоящее, здорово ли оно есть. И буде стоит оно весело и признака в нем к хворости никакой нет, то от земли сажень в двух или и выше вырубить иверень и тот иверень, высуша, освидетельствовать. И буде дерево здорово и зелено и к рубки крепко и к тесанью вязко, то свалить его с корня и тесать по образцу. И, вытесав, осмотреть его, все ли оно здорово, и буде нет в нем ни зяблины⁴, ни иного никакого признака хворобного, то заклеить его тому секачу. А кто у него примет, тому також де осмотреть его накрепко, нет ли в нем какова пороку, и будет по всему оно здорово, то и тому приемщику приложить на нем свое клеймо, а без клейма никакого дерева, ни доски к кораблям без клейма не отпускать.

А буде кое дерево с корня свалят и станут его тесать и тогда, если означится в нем зяблина или дряблина или к тесанию будет ломко, и такие деревья отдавать на бочки и на иные потребности, кроме корабельного дела, или те леса жечь на смолу. А буде на какую потребу такой выбранный лес и к корабельному украшению, кроме основательных дел, годен будет, то тот лес отпускать без клейма.

Подкрепление же об отправлении корабельных лесов учинить бы так: буде кое дерево корабельное великое или малое явится у корабельного дела в привозе нездоровое, и то дерево бросить не в чотку, а чье на нем клеймо, тому такое ж дерево одно или два за одно к корабельному делу на своих проторях поставить.

³ «Мастер золотого дела» в Золотой палате.

⁴ Растение, которое было повреждено морозом.

А секачей, кои тесали и, заклеив, отдали приемщику негодное, высечь батогами или кнутом, дабы впредь таких негодных дерев не рубили и не тесали.

И за таким штрафом впредь уже таких негодных дерев ни рубить, ни тесать не будут и к корабельным делам отпускать не станут.

А если зеленого дуба на корабельное дело набрать будет невозможно, то, мне мнится, не по что и тратить казны на дубовые леса, потому что плохой дуб ни малым чем не лучше сосны, а казны в них преизлишне идет много. Я чаю, что тою казною, сколько изойдет на корабль дубу, сосновых можно три иль и четыре сделать, а служить он лишь бы не лучше дубового стал. Дуб гнилой, когда напьется воды, то он подобен будет глине и на ходу вельми будет он тягостен, а сосновый и еловый гораздо будет легче, а и от трясения волн еловый лучше дряблого дуба устоит.

Я чаю, что многие люди будут о сем спорить, глаголя: «Никогда де сосне не быть крепостью против дуба». То и я того не спорю, что добрый и здоровый дуб зеленец в пятеро или в десятеро лучше сосны, а красный едва будет ли лучше, а который прогнивший, то тот хуже и ели.

Страшен мне сей глагол, что дерзнул о таком деле великом писать, но неистовая моя горячность понудила меня на сие дело. Бог мне свидетель, что не ради какова искания или прибытка желая себе, но токмо самой ради любви, которую имею к Его И. В. самодержавию, ибо я от юности своей был таков и лучше мне каковую пакость на себе понести, нежели, видя что бесполезно, умолчать. И что во изъявлении моем покажется невероятным, то может свидетельством или пробой разрешиться во всех девяти главах, более же всех свидетельств правдолюбивое сердце да рассудит все.

Еще же, будучи в Новгороде в 710 году, видел я, к тем же кораблям вьют канаты и вьют их из такой скаредной пеньки, что коя уже никуда не годится, и, свив, смолою засмолят, возят в Санкт-Петербург и отдают на корабли, и в таковых канатах верная погибель, а не надежда.

И ради таковой пакости, мнится мне, лучше в Адмиралтейство принимать канаты несмоленные, того несмоленного осмотреть, какова в нем пенька и сколько в ней кострики и здоровая ль она или гнилая, развив все, то можно познать, а в смоленном ничего того не узнать. И смолить бы их, уже освидетельствовав, то такие канаты будут надежны.

Канаты корабельные станковые — дело великое и страшное, и делать их надлежит из самой доброй и здоровой пеньки, потому,



если канат надежен, то кораблю спасение, а если канат худ, то кораблю и людям в нем сущим явная гибель.

И буде и ныне канаты из такой же плохой пеньки делают, то не по что якорей и метать в воду, но лучше пускаться по ветру.

Еще же надлежит мне донести и о посошной работе. Которые присылаются с городов в Санкт-Петербург на трехмесячную работу, також де и во иные места придя, работают по три месяца, а работы их видеть невозможно и смотреть на ту их работу моркотно⁵, потому что гонят день к вечеру, а не работу к отделке.

А если бы и то исправить таковым порядком. Выбрать к тем делам правителей добрых, кои бы не алтынники были, и приказать им осматривать разумно и сметить, сколько на коей работе трехмесячные работники в бытность свою сделали. И новопришедшим работникам ту работу объявить и некоторую часть к тому и приложить, по делу смотря, и сказать им так: «Если такое число сделаете хотя в один месяц, то и отпущены с трехмесячной работы будете». А сделав урок, хотя на государеву ж работу наймутся, хотя и по мирским работам будут наниматься, а буде не похотят наниматься, то шли бы в дома свои.

И тем управителем сказать указ за жестоким штрафом и с наказанием, чтобы если в один месяц ту трехмесячную работу отработают, то ничего бы с них не брали, и не волоча их ни дня, и отпуск бы им чинили. И когда так уставится, то крепко можно надеяться, что многие будут трехмесячную работу в один месяц отрабатывать.

И кои работники урок свой отработают, хотя скорее месяца, а отпуска давать им трехмесячные, потому что они трехмесячную работу сработали. А если во отпуске трехмесячные работы не написать, то откуда они посланы, станут на них данных им денег спрашивать назад.

И буде и не все коего города работники, но отберутся артелью трехмесячную указанную им работу отделают, то ту артель и отпустили бы без задержания, и, на то смотря, будут и другие работники поспешать. А кои не похотят уроками делать, и те пусть все три месяца работают. И когда так устроится, то всякие дела поспешнее будут отправляться.

И если впредь так устроить, то всем работникам охотнее будет на работу ходить и дела будут отправляться поспешнее, потому что, отделив свой урок, будут хотя на той же работе из найма работать.

⁵ Противно.

И не токмо во одних черных работах надлежит учинить, но и в ремесленных делах как в русских, так и во иноземцах надобно такожде учинить, чтобы всякую работу давать им уроками ж.

А месячное им жалованье надлежит отставить и давать по результатам труда каждого их, так всякие дела скорее будут делаться.

Видел я в Оружейной палате: при сиденье Алексея Александровича Курбатова иноземец принес фүзею, к которой делал он деревянное ложе, гладкое, ни резей, ни костей в него не сажено, а делал он то ложе четыре месяца, а на всякий месяц шло тому иноземцу едва не выше ли десяти рублей.

А если бы отдать то ложе с договором, то взяли бы от него рубля полтора или бы и сорок алтын и сделали бы дня в два или в три, а не в четыре месяца. И Алексей Александрович вельми на него кричал и говорил: «Ложе де больше двух рублей не стоит, а вышло де оно близ шестидесяти рублей».

Иноземцы все не пекутся, чтоб им поскорее сделать, но паче о том пекутся, како бы им подоле протянуть; иноземцы все ни о чем так не пекутся, как о месячных деньгах.

А и в сборе царского интереса не весьма право делается, ибо покушаются с одного вола по две и по три кожи сдирать, а по истинной правде не могут ни единой кожи целой содрать и, как ни стараются, токмо лоскутья сдирают. И в том Ц. В. интересу повреждение чинится великое, понеже хотят излишнюю пошлину взять, да в том и истину всю истеряли.

Ибо по Торговому уставу, в котором городе товар какой скупается, то велено с крестьян пошлыны брать по пяти копеек с рубля, а кто скупает, то с тех велено явочных денег по пяти денег с рубля да отвозных по пяти ж денег с рубля, итого станет по гривне с рубля. И куда тот товар отвезут и продадут, то вновь с продажи берут по пяти копеек с рубля, итого станет по пяти алтын с рубля.

И ныне вместо тех пяти алтын с иных товаров не по деньге с рубля не сойдет, потому что многие покупают у себя на дому, а иные покупают, отъехав, в деревнях. И так первые пять копеек, кои бы надлежало взять с крестьянина, и пропадают, а тот купец продаст кому тайно ж, и то, и другие пять копеек пропадут, и тот второй купец, привезши в свой город тайно, в свою лавку или и по иным разложит. И так в мелкой продаже он завершится, то и третьи пять копеек пропадут.

А буде кто какова товара не может так тайно продать, то он возьмет выпись⁶ на свое имя, и кто у него купит, и тот по той чужой

⁶ Документ об уплате таможенной пошлыны.



выписи и повезет. И буде удастся продать беспошлинно, то ту выпись назад отвезут и как ни есть с тем бурмистром сладятся, да и выпись оземь. И того ради многие отпускных выписей и в книги не записывают.

А буде кто тайно товара своего продать не может, то токмо одну пошлину заплатит по пяти копеек с продажи, а та другая пропала.

А буде кто и тайно продаст, а откуда тот товар привезен, нельзя платежной выписи не явить, то возьмет он платежную выпись, где в малом городе или в селе, где тот товар никогда не бывал, и цену напишет малую. И с той малой цены возьмут у него по договору с рубля по две копейки, и с правдивой продажи едва и по копейки с рубля возьмется ли.

И так вместо многих разных пошлин пятикопеечных ни половины одной пятикопеечной пошлины не возьмется, но вместо пяти алтын едва возьмется ли и по копейки с рубля. И того ради нельзя и быть сборам пошлинным великими, потому что вся пошлина обманом пропадет.

И ныне многие вымышленники, желая сборы пополнить, вымыслили поземельные, подушные, хомутные, прикольные с судов водяных, посаженные, мостовые, пчелиные, банные, кожные и с подводчиков десятые и называют то собрание мелочным сбором⁷; однако не теми вредными сборами наполнится казна может, токмо людям беспокойство великое, мелочной сбор, мелок он есть.

Еще же к тем мелочным сборам приложили и иной сбор, который Ц. В. весьма неприличный. Такому великому монарху и на весь свет славному и великому императору собирают ему на нужные расходы со всякого сбора по деньге на рубль. И сей сбор более всех сборов моему мнению противен, понеже царь наш всесовершенный самодержец и не токмо от своих рабов, но и от иных своих соседей подвергнуться поношению быть не может. Он, наш государь, подобен Богу: что восхочет, может сотворить и казну свою может со излишеством наполнить, и никакая нужда денежная коснуться его не может.

По моему мнению, все вышепомянутые древнего Устава пошлинные многоплодные сборы и нововымышленные сборы мелочные отставить да уставить единый самый царственный праведный сбор, который до Христова воплощения уставленный, то есть десятинный, что взимать пошлины по гривне с рубля, а не по пяти алтын. И учинить бы тот сбор постоянный и недвижимый, никогда не нарушимый, чтоб со всякого товара взять

⁷ Имеются в виду многочисленные мелочные сборы, которых в царствование Петра I было введено около 40.

пошлину единожды по гривне с рубля и уже бы с того товара в другой ряд или в третий отнюдь бы ничего нигде никогда не взимать.

Если какой товар того года и не продается, но продается в другой год или в третий, то бы уже с того товара другого платежа с той цены, с коей прежде заплачено, никогда бы ничего не взимать.

И если так Бог устроит, то людям будет покойно, а Ц. В. собрания пошлинного, не могу надежно сказать втрое, и вдвое гораздо настоящего сбора будет больше.

Ныне от таких многих сборов люди приходят во оскудение, потому что сколько разных сборов есть, столько и бурмистров, и у всякого бурмистра целовальники и ходоки особливые и кои люди в службы выбраны, те уже от промыслов своих отбыли и кормятся теми ж государевыми сборными деньгами. И того ради никакие сборы и не споры, а люди все пропадают, те от множества служб, те ж за преступление крестного целования и чрез присягу делают неправду, деньги сборные крадут, тем себя и питают и ради клятвпреступления не спорятся им.

А когда службу свою отслужат, то приказные люди станут их считать да щипать и в том отчете год иль два проволочат и тою волокитою и до конца разоряют их.

И, мне мнится, лучше всяким служителем учинить указное определение, чем им питаться, дабы им в клятву не впадать и питаться бы благословенным кусом⁸. Також де и приказным людям надлежит указ же учинить, по чему с какова служителя взимать, дабы всякий человек своим благословенным кусом питался.

Сие, по моему мнению, вельми дурно, что бурмистров и целовальников выбрав в службу, да ко кресту принуждают и клятвами великими заклинают, чтоб ни малого чего государева не коснулись, а выбирают в целовальники самых бедняков, то как ему по правде делать, что если ему не украсть, то и хлеба добыть ему негде. И так все в грех впадают, те служители от нужды касаются кражи, а другие ведают, что и первого дня без кражи не пробудут, а ко кресту принуждают.

А когда увидят, чье похищение, то пытаются и кнутом бьют, и дома их разоряют, а за преступление клятвы и на том свете будут мучиться. По моему мнению, буде за всеми служителями смотреть и наказание чинить им, то лучше клятву отставить, а буде клятвы отставить не можно, то наказание отставить и отдать его на Божий суд.

⁸ Установленная часть.



И если крестного целования не отставить, то надлежит у крестного целования спросить его с запискою, чем он у того дела будучи, будет питаться, может ли своим кормом прокормиться. **И** буде скажет, что прокормиться ему нечем, то определить его кормом, чтоб ему было чем питаться. **И** буде кто за определенным питанием сборных денег коснется, то уже жестоко надлежит его наказать. **И** того ради весьма потребно крестное целование и всю клятву уставленную отставить и учинить как бурмистрам, так и целовальникам указное хлебопитание.

И по всему сему лучше, мнится, крестное целование и клятву всю отставить и учинить одно наказание, ибо полно ему и того, что за вину свою на сем свете отмучиться, а на том свете будет уже от тамошнего мучения свободен.

В пошлинах, видится, вельми пристойнее с продаваемого товара взимать единойды, ибо и с вола едина кожа сдирается, подобно и наказание человеку за вину надлежит учинить едино ж, либо человецье либо Божие.

А о соляной продаже, мнится, не вельми ж дельно учинено, чтобы быть ей в продаже **Ц. В.**, но вельми пристойнее быть ей в свободном торге, а вместо продажной прибыли положить на всякий пуд, который пойдет в продажу, пошлыны по гривне на пуд, а не с денег. **И** где в какую цену ни купить, хотя где за алтын или и за грош пуд, однако взимать с нее по гривне с пуда или больше или меньше, по сколько **Его И. В.** повелит взимать с пуда.

И брать бы ту пошлину на корню, откуда она в развозку пойдет, то со всякой ладьи сойдет пошлыны по десяти тысяч рублей или и больше, також де и с бузуна⁹, и с поваренной. **И** где бы был ее пуд по копейке, а пошлину тем не менее взимать с пуда по определению установленному. **И** всякому купцу давать из таможни ярлыки свободные, чтоб ему не токмо в городах, но и в деревнях в русских и иноземских и зарубежных продавать свободно и пошлыны с нее нигде никакой не взимать. То тот сбор будет всегда цел, ни вода его не потопит, ни огонь пакость тому сбору не учинит, и буде где соль потонет иль сторит, а царской казне ни малого помешательства не учинит.

И если соли свободной торг будет, то многие тысячи людей будут от нее кормиться благословенным кусом, а не проклятым, понеже без кражи будут прямым своим трудом питаться. **И** если соль нынешнего и дешевле будет, однако многие люди и разбогатеют от нее и люди без соли страдать цингой и безвременно умирать не будут.

⁹ Соль, осевшая крупными кусками (в соляных озерах).

А ныне в деревнях такую нужду имеют, что многие и без соли едят и, заболев цингой, умирают. И от задержания соли во иных местах выше рубля пуд покупают, да и то не всегда есть, и от такого отсутствия соли напрасно люди помирают.

А если бы незапертая она была и был бы торг ей свободный, то нигде бы без соли не было, а в казну бы Его И. В. деньги бы шли чистые с тысячи пудов по сто рублей, а ни бурмистры, ни целовальники, ни надзиратели к той соли не надобны б были. Ни водяные суда, ни кладовые амбары, ни работники, ни проводники, ни канаты, ни якоря, ни иные какие припасы и подводы под нее не надобны б были, но одна бы таможня справила, и то токмо в тех городах, где ту соль купцы разнимать будут.

А где ее купцы вразвес продавать будут, то там ни малого сбора не надлежит с нее взимать и записки уже никакой ей не надобно, кроме той, откуда она добыта и в развоз повезена.

А наипаче там ее надлежит записывать на корню, где она сварена, там надлежит две записки иметь, едина выварная, а другая развозная, и о самосадке то ж чинить.

И торговые промышленники, купив ее, куда похотят, туда и повезут, и хотя где какая и потеря ей будет, то все их, а государев сбор всегда будет цел. А люди по-нынешнему от отсутствия соли болеть цингой и безвременно умирать не будут, потому что торговые люди по деревням сами возят и не токмо на деньги продают, но и на хлеб, и на скотину, и на всякую всячину меняют и в долг отдают.

А государевы купчины и бурмистры без денег ни на одну копейку не дадут, а то и не везде ее продают и кому купить ее, ехать верст сто и другое иль и больше. И того ради крестьяне, кои маломочны, все пропадают и ежели и многие от отсутствия соли помирают, да никто о том великому государю не доносит, а судьи хотя и ведают, да о том они не пекутся, чтоб люди все целы и здоровы были.

И в тех соляных сборах в бурмистрах и в целовальниках, и во управителях, и в работниках, и в надзирателях тысяч пять-шесть или и больше есть, а все они, будто черви, точат ту же соль и пищу себе приобретают от той ж соли.

А есть ли бы та соль в свободном торге была, то бы все те люди были промышленниками и питались бы от своих трудов.

И о сем можно и сосчитать, сколько от соляной продажи приходит прибыли и сколько на всякие расходы расхочется и за всеми расходами сколько чистых денег останется и сколько пудов весом в год ее в продажу исходит. И если со всей продажи обложить по гривне с пуда взимать пошлины, то по исчислении



пудов явно будет, сколько тех гривенных денег будет. Я чаю, что не меньше продажной прибыли будет, а волнений гораздо меньше будет, а люди сытнее будут.

И вышеявленный с соли пошлинный сбор и с прочих товаров по вышепредложенному порядку надлежит уставить уже неподвижным. Если бы брать пошлину всякую по вышеописанному на корню, то все те сборы справит одна таможня. И откуда какой товар кто бы ни станет привозить и по чему он будет тут на торгу куплен, или на дому у себя, или и в деревню отъехав, однако по-прежнему уже пошлины утаить нельзя будет, почему он ни купит, а пошлину даст полную, по гривне с рубля. И уже никаким образом отбыть от платежа невозможно будет, потому что без платежной выписи нельзя ему никуда того товара повести, того ради, что если без платежной выписи куда он ни поедет, то взят будет тот товар на великого государя бесповоротно. А буде кто и кроме таможенных бурмистров и целовальников, какой ни есть человек уведает, что везет кто товар какой без платежной выписи, и поймает его, то ему из того товара за поимку надлежит дать десятую долю.

И такова ради страхования никто, не объявив, своего товара никуда не повезет.

И когда кто товар будет ладить к отпуску, то где б он ни был куплен, то объявит его таможенному бурмистру. И бурмистру тот товар осмотреть лично и весь тот товар весом и счетом и с ценою написать в выпись подлинно, також де и у себя в закрепленную тетрадь записать подлинно ж, сколько коего товара и насколько ценою и сколько числом денег пошлинных с него взято. Також де и в выписи писать именно ж, сколько пошлинных денег взято, а по-прежнему отнюдь не писать, что взято по указу, но не токмо рубли и деньгу взятую писать именно, чтоб всякому взятию прямое известие было.

А если коему купцу в то время пошлины заплатить нечем, то в платеже взять поруку добрую и знатную и вместо записи руки поручителям прикладывать в закрепленной книге. И кто выпись возьмет под запискою, в той книге расписывались бы именами именно, а без записки и без расписки отнюдь бы не давали выписей.

И если какой купец при покупке своего товара пошлинных денег и не заплатит, однако в выписях того долга и доимок не писать, но писать, что пошлина взята только тем числом, а долги и доимки и поручителей в платеже писать у себя им в таможенных книгах или и заклад брать для того, чтоб по-прежнему пошлинных денег через обман не терять.

И, отпуская товар, кой можно пятнать¹⁰, то весь тот товар пере-
пятнать таможенным пятном. А буде кто соберет скота, быков иль коров,
то на всякой скотине на правом бедре выжигать цифирными словами число
рублям, сколько за какую скотину дано рублей, а сколько за рублями ко-
пеек лишку, то теми ж цифирными словами выжигать на правой лопатке.
А коя скотина куплена ниже рубля, то пятнать копейками и выжигать
також де на правой лопатке.

И у лошадей також де цену выжигать — рубли на правом
бедре, а копейки на правой лопатке.

И за таким порядком нельзя будет ни единой скотины, ни
лошади, не заплатив пошлины и не запятнав, ни продать, ни ку-
пить. И отпуская ту скотину, бурмистрам писать в книгу имен-
но, сколько какой скотины и коей что цена, а лошадям и годы
писать и приметы.

А если кто, накупив скота, погонит, не запятнав, то, хотя и с
выписью погонит, взять всю ту скотину на государя. И где ту
скотину запятнанную на городе или и в деревне продаст и что
возьмет сверх покупной цены, и с того перекупа взять пошлину
с рубля по гривне, а с покупной цены отнюдь не брать ничего.
И буде кто и купит и, купив, продаст иному, хотя вскоре или
года два-три и спустя, то брать пошлину с перекупа ж, а с пер-
вой плаченной цены отнюдь никогда не брать ничего.

И с тем товаром или со скотом в какой город приедут и пла-
тежную выпись объявят, и тем бурмистрам ту выпись и впи-
сать в закрепленную книгу подлинником и товар против выписи
осмотреть и, буде сходен, велеть продавать и, что возьмет сверх
покупной цены лишку, и с того перекупа брать пошлины по грив-
не с рубля. А буде по той же цене продаст, то не брать с него
ничего, токмо подьячему от записки дать копейку да от списка
две деньги дать.

А буде явится с веса товара у ста пудов лишка пуда два-три,
то с того излишнего товара взять пошлину по указу гривенную.
Тажо де и в мере, буде у ста мер явится к примеру меры две
иль три иль меньше и с того товара излишнего взять по гривне
ж с рубля.

А буде же привесу иль примеру иль прочету явится больше
трех мер, то взять на государя. А буде кто купит что тайным
обычаем беспошлинно, то у купца товар, а у продавца деньги,
кои он взял за неявленный товар, взять на государя да, ски-
нув рубаху, бить их обоих батогами нещадно и вину их, за что
биты, записать в книгу. И буде кто из них в другой ряд явится

¹⁰ Клеймить.



в такой же вине, то взять у купца товар, да штраф такое же число, сколько за товар дано, а у продавца деньги сугубо взять, да обоих кнутом бить по сколько ударов уложено будет.

А буде же продавец, продав беспошлинно, да принесет свою вину и объявит, что купец купил у него беспошлинный, ведая, то продавец свободен будет от вины, а у купца взять тот товар на великого государя со штрафом.

А буде же купец о том деле на продавца известит, то у продавца взять взятые деньги со штрафом, а купец свободен.

А буде ни купец, ни продавец не объявят, что у них торг сошелся тайно, а со стороны кто доведет на них, то потому ж взять деньги и товар со штрафом, а доводчику дать из того товара десятую долю, а продавцу и купцу наказание чинить вышеявленное, да на них же взыскать те деньги, что доводчику даны будут.

А буде кто, купив товар, или и свой домашний повезет на продажу, не записав в таможене и выписи не взяв и пошлины не заплатив, или пошлину и заплатил и выпись взял, а товар не запятнан или и запятнан, да не весь, то запятнанный продавать, а незапятнанный взять весь на государя.

И где на городе или в селе таможенные целовальники спросят выписи, а у него выписи нет или и есть, да товар или скот не запятнан, то тот товар, кой не записан или не запятнан, взять на великого государя бесповоротно и сколько его будет, записав, продавать охочим людям, а деньги записать в таможенный сбор.

А буде кои бурмистры или целовальники, видя товар какой или и хлеб какой везет без выписи или незапятнанный, а он не возьмет того товара на государя, то на тех бурмистрах или на целовальниках взять штраф сугубый и наказание чинить сугубое ж.

А которые товары собираются к отпуску за море и в Китай и в иные зарубежные страны, то и с тех товаров також де пошлину брать по гривне ж с рубля на корню ж, откуда тому товару отпуск будет. И ту пошлину брать всю же сполна и выписи давать им платежные ж, чтоб и на порубежных торгах с той цены, с какой платил на корню, не брать бы ничего ж.

А когда кой товар сторгуют иноземцы во отвоз за море или и не за море, да за рубеж, то вместо всяких поборов взять пошлину отпускную с корабельных мачт по прежнему городскому окладу: по десяти рублей с дерева, с пеньки трепаной и со льна с берковца¹¹ по три рубля, со смолы и с сала по четыре рубля, с юфти берковца по пяти рублей или по чему можно положить, а с хлеба по рублю или по полтине с берковца ж. Також де и на прочие товары, что ни будет

¹¹ Мера веса (10 пудов).

разных материалов, по рассмотрению наложить за всякие мелочные поборы особливую отпускную пошлину, кроме той, что при подъеме того товара на корню платили с покупной цены. А с железа связного кроме настоящей пошлины, накладные не накладывать .

И по чему с какова товара обложено будет накладных пошлин взимать, то надлежит всем купецким людям объявить, чтобы они про ту накладную пошлину ведали и, торгуясь со иноземцами, прикладывали б ту накладную пошлину к истинной своей цене, чтобы им в том пошлинном платеже изъяна не было. А буде кто продаст товар свой без приставки той накладной пошлины, то та пошлина взыскана будет на продавце сполна.

Також де кои товары прежде сего иноземцы покупали в городах или токмо о цене с тамошними жителями договорились и с тех товаров по уставу брать настоящую пошлину с рубля по гривне при отпуске на корню ж сполна.

А с отпуску за море и за прочие рубежи накладную пошлину брать со всех товаров сполна ж по окладу без уменьшения неизменно. А буде кто русский человек или и иноземец каким вымыслом привезет из русских городов какой-нибудь товар без платежной выписи, то тот товар без всякой отговорки взять на него, великого государя, бесповоротно и продать охочим людям. А на нем за вину взять протаможье¹², такое ж число, чего тот товар стоит или как о том уложено будет.

А буде у кого от зарубежной продажи останется какова товара и похочет он тот товар продать русским людям, то взять с того товара токмо с перекупу, а накладные пошлины уже не брать. А буде, купив кто про себя, продаст иноземцам в отпуск за рубеж, то неотложно взять накладную пошлину по указу сполна сверх настоящей гривенной пошлины с продавца того, кой, купив про себя, продал за рубеж.

А буде кои и русские люди похотят какой-либо товар вести за рубеж сами, то и с тех товаров також де брать пошлину накладную неизменно сполна.

И питейной сбор, по моему мнению, весьма неисправно делается, и оттого царского интереса много тратится: первое, что бурмистры живут в тех службах непрочные, но на каждый год переменные, другое, что убор питейных покоев плох и питья держат самые плохие, третье, что цена питью одному обретается разная. Вину имя одно, а ценою продают разною, в том городе так, а в

¹² Одна из разновидностей так называемых «заповедей», торговая пошлина в средневековом русском государстве, которая выплачивалась за необъявление привезенного товара на таможене.



другом иначе и каждый город особливую цену имеет. Однако и та цена непостоянна, но на каждый год изменяют, а иное и дважды в год изменят, и это, стало быть, непостоянство.

Царь наш не купец, но самодержавный повелитель, как чему повелит быть, так и подобает тому быть неизменно и нисколько ни направо, ни налево неподвижно. Яко Бог всем светом владеет, так и царь в своем владении имеет власть, и по его царской власти надлежит всякой вещи быть постоянной и похвальной и чтоб, как мера везде равная, и цене подобает быть равной и никогда неизменной как в хлебном году, так и в недородном. И какова цена вину в бескормном месте, так подобает продавать и в самом хлебном месте, ни питья не изменять, ни меры, ни цены не нарушать, но иметь все ненарушимо.

А и бурмистры переменные весьма неправильно, потому, если коему бурмистру случится и не впервые на кабаке быть, то он буде и ведает, что ему надобно, однако справиться верно не может.

А кой бурмистр впервые сядет, то он везде потеряет, не знает, сколько чего ему надобно припаси, и купит все с передачей¹³, и где было найти, а он тут потеряет.

А если бы бурмистры были вековые, то бы нигде они не потеряли и лишку бы ни у какой покупки не передали, но всякие припасы покупали во время дешевизны. А мед кой год случится дешев, то мог бы он и на другой год или и на третий запастись. Також де и посуду, какая к тому делу потребна, припас бы ее во удобное время и ни у каких бы припасов лишку не передал бы, знал бы он, что куда ему надобно.

И для такового исправления надлежит в бурмистры выбирать людей не весьма богатых, но средней статьи, токмо разумных и правдолюбивых и в делах проворных и кои бы были не пьяницы и чтобы всем городом положить на них свидетельство, что они люди добрые и радетельные, и правдивые, и от управления их толк будет.

И, выбрав таковых людей, учинить им жалованье годовое и если сверх настоящего сбора неусыпным своим радением приберут излишнее, то за тот прибор дать ему сверх его оклада со всякого приборного рубля по гривне. И те деньги за излишний прибор по гривне с рубля вычитать им из своих сборов, и тот свой прибор именно записывали бы в книгу и что кому выйдет гривенных денег, записывали бы прямо. Також де буде и целовальник кой у отмерянного ему на продажу питья сверх продажной

¹³ Дать больше положенного.

цены принесет излишнее, и из того лишнего числа давать им за их раденье половину. И те излишние примерные деньги в настоящей книге записывать подлинно и что из них дано целовальникам тут же под статьей записывать неотложно.

И бурмистрам настоящее свое жалованье, кому каково положено будет, брать бы им по все годы самим из своих сборов и записывать в расходную книгу именно.

А буде им за жалованьем своим ходить за судьями и за расходниками по-нынешнему, то уже правде быть нельзя, для излишних расходов будут лгать.

И в таком управлении вельми питейные сборы будут споры, потому что ни у чего передачи не будет и потери излишней никакой не будет же и ничего он непрочно делать не будет и что им в жалованье дастся, возвратится с лихвою. Я чаю, что из одного припену¹⁴ выберут свое жалованье, а настоящие питейные деньги все будут целы и всякое дело будет у них спору и прочно.

Еще и от сего интереса Ц. В. гинет много, что помещикибору казны Его И. В. не помогают, но еще и препятствие чинят. И в коих пристойных местах по Его И. В. указу велено кабаки построить и собирать бурмистрам и целовальникам питейную прибыль и где уже построены были, помещики их разорили и сборы остановили. Василий Дмитриевич Корчмин, хотя и добрый человек и великому государю верный слуга, однако и он в сем вельми погрешил, ибо в Волонецком погосте до его владения была питейная стойка построена и рублей по сто и больше на каждый год на ней собиралось, а ныне приказной его человек с питьем в ту стойку не пускает и в государевом погребе ставит свое питье и от того у великого государя рублей по сто и больше пропадает. А иные помещики и такие есть, что и целовальников бьют, и питье отнимают, и посуду разбивают, и по такому их озорству стали они быть государю своему противники, а не слуги. Чем было им государю своему радеть и в собрании казны чинить подмогу, а не остановку, то они бедные забыли, что самая истинная земля, коя и под ними самими, не его, но великого государя, а и сами они не свои, но его ж величества, а страха на себе ни малого не имеют. И такое препятствие чинится в мелких помещиках, а о сильных лицах и спрашивать нечего. Те и ногою ступить на ту землю, коя под его временным владением, с питьем государевым не пускают. И в больших своих вотчинах построены у них свои кабаки и называют их кваснями и под именем квасни продают явно пиво, а вино продают потаенно.

¹⁴ Прибыль.



А питейная прибыль — самый древний интерес Ц. В., а не помещичий. И если совершенно у всех помещиков самовластно их отнять и во всех вотчинах по пристойным местам построить кабаки, то прибыли питейной тысяч по сотни или и больше в год прибудет.

А буде же по-прежнему Его И. В. указу вино дворянам курить запретить и клейменные кубы и котлы отставить, то чаю, что по двести или по триста тысяч рублей на каждой год прибудет у питейной продажи.

А если какой самый сильный человек будет просить, чтобы их квасни не разорять и торговать бы пивом им на себя, то повелеть года на два-три посадить за питьем верных целовальников или бурмистров и что они соберут, то впредь можно из наддачи и им на откуп отдать и брать с них откупные деньги по договору с торга, а чтобы по-прежнему самовольством им своим владеть отнюдь не давать, понеже под всеми ими земля вековая царева, а помещикам дается ради пропитания на время. Того ради царю и воля в ней большая и вековая, а им меньшая и временная и не токмо питейною продажею им самовольно владеть, но и землю без платы не можно им владеть. А буде кто похочет питьем владеть, тот да даст с питейной продажи откуп с вольного торга, понеже прибыль суть царского интереса, и того ради никому вступаться в нее не надлежит.

А дворяне и мелкие статьи многие, накурив вина, в деревнях своих продают, а иные, и в города привозя, продают и тем питейной сбор вельми повреждают. А если клеймень отставлено будет, то и продажи у дворян винной не будет.

А чаю, что не худо бы и таможенных бурмистров жалованных же учинить, то чаю, что и у них прибыльнее сборы будут. И всякое попечение положить уже на них, да на магистратов и на земских бурмистров, и чтоб земские бурмистры над всеми сборами надзирали и по окончании года они бы таможенных и питейных бурмистров и целовальников считали и расходы бы их все сличали, чтобы тем вековым бурмистрам по-нынешнему от приказных людей излишней турбации¹⁵ не было.

А целовальников земские бурмистры ко всяким сборам выбирали б погодно. И буде кой целовальник радетельным явится и в деле своем проворен будет, то и целовальника того можно жалованьем определить.

И если года три-четыре в целовальниках ревностно послужит, то уже может он и бурмистрскую службу служить.

¹⁵ Беспорядок.

И как что тем бурмистрам управлять надлежит, дать им пункты с полным расположением и о ведомостях определение учинить им прямое, без чего быть не можно, писать в ведомостях надобно, сколько в коем месяце собрано казны какой и сколько в расходе и сколько налицо.

А сколько от месяца в месяц оставшегося питья и что тому оставшемуся питью истинная или продажная цена, то самая излишняя турбация бурмистрам и прямому делу помешательство. И ныне и от недели в неделю пишут остатки и от того иного ничего нет, токмо питью в перемерках трата и писцам лишняя плата, а все идет из государевой ж казны.

По моему мнению, в ведомостях надлежит писать месячные одни перечни камерирам, чтоб им известно было, сколько в коем определении казны собрано и сколько в расходе и сколько налицо. И таковыми ведомостями можно управиться на трех строках, а не на трех листах.

А камерирам надлежит, те перечни собрав, отсылать ведение в Камер-коллегию и вместо ста ведомостей послать токмо одну ведомость на одном листе. И в таковых ведомостях яснее будет зреться, сколько где собрано и сколько в расходе и сколько налицо, то только три статьи нужно в ведомостях писать.

Русская орфография в эпохи перемен¹

**Юрий Григорьевич
ШПАКОВСКИЙ,**

главный редактор
журнала «Вестник
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
доктор юридических наук,
профессор

Русский язык и цифровизация

XXI в. все чаще называют веком Интернета и иных цифровых технологий. На сегодня Интернетом активно пользуется почти треть населения Земли, а более половины пользователей всемирной сети — школьники или студенты. И уже мало кто сегодня задается вопросом: как правильно писать то или иное слово? А зачем? Ведь существует множество приложений и программ для проверки правописания, таких как Microsoft Word, Grammarly, Ginger Software. Сложно поспорить, что автоматическая проверка правописания полезна, но надежность такой проверки никогда не будет на 100 % гарантирована, и она не заменит полностью знания правил орфографии.

В конце 2021 г. появился проект постановления Правительства РФ «Об утверждении правил русской орфографии», подготовленный Минпросвещения России. Этот проект не получил широкого обсуждения в прессе и, наверное, зря.

Современная русская орфография на сегодняшний день располагает двумя источниками для определения правильности письма: правилами орфографии и пунктуации и академическим орфографическим словарем.

Правила русской орфографии и пунктуации — общеобязательный свод основных правил русского правописания — был утвержден в 1956 г. Академией наук СССР, Министерством высшего образования СССР и Министерством просвещения РСФСР. На основе Правил русской орфографии и пунктуации после 1956 г. было создано множество справочников и учебных пособий, в которых авторы уточняли и дополняли правила, меняли формулировки, стремясь сделать их более удобными для применения.

Орфографический словарь включал 100 тысяч слов и существовал в таком виде до середины 90-х гг. XX в. Из более чем 30 изданий орфографического словаря только три — 1963, 1974 и 1991 гг. — были исправленными и дополненными.

Но прошло более 60 лет и разработчики новых правил русской орфографии исходили из того, что бóльшая часть времени существования действующих правил и словаря пришлось на годы относительно стабильного социального развития. Правила и словарь в течение почти 40 лет мало пополнялись новыми словами и почти не исправлялись. Однако социальные сдвиги 1990-х гг., когда язык и письмо стали активно осваивать новые понятия и слова, а также массово заимствовать иноязычные слова, привели к мысли о необходимости модернизации как свода правил орфографии и пунктуации, так и орфографического словаря. Это объективно обуславливает необходимость пересмотра и уточнения правил 1956 г.



Карикатура в газете 1918 г.

¹ Материал подготовлен с использованием интернет-ресурсов.

Новый свод правил русского правописания призван не только отразить нормы, зафиксированные в правилах 1956 г., но и во многих случаях дополнить и уточнить их с учетом современной практики письма, сделать правила более полными, привести их в соответствие с современным состоянием русского языка и актуальным уровнем науки о нем.

Аз упала, Ять пропала...

В течение XX в. языковая политика, касающаяся русского языка, включала несколько волн изменений правописания.

10 октября 1918 г. были приняты Декрет Совета народных комиссаров и постановление Президиума Высшего совета народного хозяйства «Об изъятии из обращения общих букв русского языка» (изымались *i* десятеричное, *фита* и *ять*).

Языковая реформа сразу же была максимально политизирована. В советской литературе тех лет высмеивалось старое правописание, в журналах публиковались карикатуры на старые буквы дореволюционного алфавита, изображалось их изгнание из алфавита современного.

Однако неправильно было бы думать, что это полностью заслуга нового революционного правительства. Реформа русского языка обсуждалась и готовилась задолго до ее практического проведения в 1918 г. Еще в 1735 г. российская Академия наук задумалась об исключении из употребления буквы «ижица», а в 1781 г. по инициативе той же Академии наук читатели обнаружили в «Академических новостях» раздел, напечатанный без «Ъ» на конце слов. На требования времени обратил последний русский император Николай II, уже в 1904 г. при Российской академии наук была организована Орфографическая комиссия под началом известного русского лингвиста Филиппа Федоровича Фортунатова и председательством А. А. Шахматова. Лингвисты задумались об упрощении языка, и прежде всего для школьников. Полагалось, что языковое упрощение позволит лишить школы отстающих учеников.

В 1911 г. особое совещание при Академии наук в общем виде одобрило работы предварительной комиссии и вынесло по этому поводу свою резолюцию: детально разработать основные части реформы. Соответствующее постановление было опубликовано в 1912 г. Проект реформы был готов в 1912 г. и избавлял от достаточного количества орфографических правил (из письма уходил твердый знак, на конце глаголов и существительных не писался мягкий), а в магазинах появились первые робкие издания с новыми правилами орфографии. Однако работа не была доведена до конца и проект положили «на полку».

После Октябрьской революции В. Ленин и его соратники поддержали инициативу времен царского и Временного правительства. Куратором реформы стал народный комиссар просвещения Анатолий Луначарский. Уже 23 декабря 1917 г. (5 января 1918 г. по н.с.) за его подписью был издан декрет «О введении нового правописания», который требовал от периодики печататься в реформированной версии уже с 1 января 1918 г.

Таким образом, после Октябрьской революции в России появились новые правила орфографии. И, несмотря на то, что работа по подготовке реформы

орфографии началась еще в 1904 г., а новые нормы и правила были утверждены Временным правительством, в отечественную историю эти изменения навсегда вошли как революционные — во всех смыслах.

Как и многие другие, эта реформа приживалась нелегко. Изначально приказа властей послушался только официальный орган печати СНК «Газета Временного рабочего и крестьянского правительства». Остальная пресса продолжила выходить в старом исполнении, частично — с незначительными изменениями.

Переходный период в итоге занял чуть больше девяти месяцев. После обнародования Декрета «О введении новой орфографии» закону полностью подчинились «Известия», «Правда» и другие ключевые СМИ.

Хотя почти вся эмигрантская печать, негативно настроенная к советской власти, а также церковные издания реформу советской власти не приняли и использовали дореволюционное правописание, эта реформа избавила русскую орфографию от наиболее заметных архаизмов.

Однако это не решило проблем, и вопрос об упорядочении письма остался актуальным для ученых, преподавателей и функционеров образовательной сферы на протяжении 1920—1950-х гг.

Появлению официально принятых свода правил орфографии и пунктуации и орфографического словаря в 1956 г. предшествовало семь проектов. В 1951 г. комиссия подготовила последнюю редакцию свода, а в академическом Институте языкознания был составлен большой орфографический словарь. Этот проект широко обсуждался в периодической печати. В результате появились два основных документа: изданные в 1955 г. и утвержденные в 1956 г. Академией наук, Министерством просвещения РСФСР и Министерством высшего образования Правила русской орфографии и пунктуации — первый официально принятый свод правил, обязательный для всех, пишущих по-русски, и Орфографический словарь русского языка с приложением правил орфографии 1956 г. на 100 тысяч слов, под редакцией С. Ожегова.

«Заец» вместо зайца

В сентябре 1964 г. центральная газета СССР «Известия» неожиданно опубликовала статью о реформе русского языка. Авторы статьи утверждали, что русская грамматика является слишком сложной. Они также «подтянули» статистику, которая говорила, что 30 % учеников средних школ не могут освоить грамматику русского языка.

Предлагалось, например, заменить «е» на «о» после букв «ж», «ч», «ш», мягкий знак в окончании слов после этих букв упразднился. Таким образом, «мышь» превратилась в «мыш», «черный» в «чорный». После «ц» больше не употреблялось «ы», оно менялось на «и». Получалось: «огурци» или «отци». Твердый знак предлагалось и вовсе исключить из алфавита, а в словах он во всех случаях должен был заменяться мягким знаком.

С чем была связана языковая реформа 1960-х гг.? В СССР в те годы семилетняя школа была обязательной в городах, в сельской местности многие люди не получали семилетнего образования. Переход к всеобщему восьмилетнему

образованию требовал упрощения учебы для школьников, поскольку теперь в восьмилетках в обязательном порядке начинали учить и деревенских ребят, в том числе из национальных республик и регионов. Предлагалось значительно упростить правила русского языка, чтобы их могли в полном объеме усваивать дети из самых разных слоев и населенных пунктов.

Всеобщее восьмилетнее образование было нужно Н. Хрущеву и для того, чтобы продемонстрировать колоссальные успехи Советского Союза в деле утверждения всеобщей грамотности населения. СССР должен был превосходить капиталистические страны, причем не только развивающиеся, но и развитые. Для этого восьмилетнее школьное образование должно было охватить все слои советского общества. Важно было продемонстрировать впечатляющие цифры, которые бы доказывали всему миру: в Советском Союзе все дети обязаны получать восьмилетнее школьное образование, неграмотных людей молодого поколения в СССР нет и быть не может.

Поддержку упрощению правил русского языка оказывал лично Никита Хрущев. В 1960 г. перед Академией наук СССР была поставлена задача подготовить нужные изменения. Подготовка этой реформы проводилась под лозунгом упрощения русского языка для молодого поколения. В 1962 г. в советской прессе началась кампания за упрощение правил русского языка. Первыми выступили известные филологи, которые стали говорить о необходимости упрощения правил орфографии. Главный аргумент был: сложное правописание только отталкивает детей от школьной учебы. Утверждалось, что русский язык сознательно усложнялся эксплуататорскими классами, чтобы изолировать крестьян и рабочих от образования.

Однако предложения по реформированию русского языка вызвали шквал полемики среди ученых. Были консерваторы, которые предлагали часть самых неоднозначных нововведений все же убрать, призывали быть более осторожным, так как русский язык имеет очень давнюю историю и нельзя его так просто менять из-за сложности. И были радикалы, которые потрясали школьными дневниками с жирными двойками и требовали еще большего упрощения языка.

Новые правила предполагалось утвердить в декабре 1964 г. Но произошло непредвиденное — в октябре того же года Н. Хрущев был смещен со всех постов. Как результат — орфографическая реформа стала сходить на нет. Началась критика реформы в прессе. Известные писатели Борис Заходер, Мариэтта Шагинян, Агния Барто, Леонид Леонов обличали «бестолковость» реформы. А с эстрады звучало:

*«Эх, снежок-снежок идет
Белая метелица,
Если в зайца вставить «е» —
С горя он застрелится!»*

Советскому народу сообщили, что орфографическая реформа экономически бесполезна и воплощаться в жизнь не будет.

Вот так русский язык избежал деградации, заяц остался зайцем, а школьники были вынуждены продолжать зубрить правила и запоминать порядок правописания безударных гласных.



ISSN 2311-5998



9 772311 599771 >