

№ 8 (36)
2017

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА

имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Право есть
искусство добра
и справедливости

*Jus est ars
boni et aequi*

В номере

Выпуск ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

- 12** *Поветкина Н. А.*
Национальная безопасность
Российской Федерации:
финансово-правовые условия обеспечения
- 42** *Болтинова О. В.*
Принципы бюджетного процесса
в Российской Федерации
- 66** *Арзуманова Л. Л.*
Альтернативный способ урегулирования
налогового спора
- 121** *Гузнов А. Г.*
Саморегулирование на финансовых рынках
в системе надзора за финансовыми организациями
- 130** *Рождественская Т. Э.*
Банковские операции и сделки, осуществляемые
Банком России: особенности и правовое
регулирование
- 147** *Кучеров И. И.*
Система валютно-денежного обращения
как объект финансовой безопасности
- 179** *Цареградская Ю. К.*
Региональные финансовые организации:
особенности правового регулирования
в контексте долговой политики (на примере
Евразийского экономического союза)



ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

№ 8 (36)
2017

Выпуск
ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Издается с 2014 года
Выходит один раз в месяц

Председатель редакционного совета:

БЛАЖЕЕВ Виктор Владимирович — профессор, ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Заместитель председателя редакционного совета:

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

Главный редактор:

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

Члены редакционного совета:

БЕКЯШЕВ Камиль Абдулович — профессор кафедры международного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

БЕРЕЗКИНА Татьяна Евгеньевна — доцент кафедры философских и социально-экономических дисциплин Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат экономических наук, доцент.

БИРЮКОВА Марина Анатольевна — заведующий кафедрой иностранных языков Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат культурологии, доцент.

ВАСИЛЬЧЕНКО Юрий Леонтьевич — старший преподаватель кафедры правовой информатики Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

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

ГРОМОШИНА Наталья Андреевна — профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ДЕМИНА Лариса Анатольевна — заведующий кафедрой философских и социально-экономических дисциплин Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ДМИТРИЕВА Галина Кирилловна — заведующий кафедрой международного частного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

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

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

ЖАВОРОНКОВА Наталья Григорьевна — заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

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

ИЛЬИНА Надежда Юрьевна — заведующий кафедрой английского языка № 2 Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат филологических наук, доцент.

ИСАЕВ Игорь Андреевич — заведующий кафедрой истории государства и права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.



Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.

Материалы журнала включены в систему Российского индекса научного цитирования

© Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2017



Учредитель:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

ИЩЕНКО Евгений Петрович — заведующий кафедрой криминалистики Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

КАЛИНОВСКАЯ Виктория Викторовна — заведующий кафедрой английского языка № 1 Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат филологических наук, доцент.

КАШКИН Сергей Юрьевич — заведующий кафедрой интеграционного и европейского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

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

КОРНЕВ Аркадий Владимирович — заведующий кафедрой теории государства и права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

КУЧЕРЕНА Анатолий Григорьевич — заведующий кафедрой адвокатуры и нотариата Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук.

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

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

ПЕТРУЧАК Лариса Анатольевна — проректор по учебной и воспитательной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры теории государства и права, доктор юридических наук, доцент.

ПУЗЫРЕВСКИЙ Сергей Анатольевич — заведующий кафедрой конкурентного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент.

РАРОГ Алексей Иванович — профессор кафедры уголовного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

РОГАЧЕВ Денис Игоревич — заведующий кафедрой спортивного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент.

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

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

СИНЮКОВ Владимир Николаевич — проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры теории государства и права, доктор юридических наук, профессор.

СЛЕСАРЕВ Владимир Львович — заведующий кафедрой гражданского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

СМИРНОВ Александр Федорович — профессор кафедры организации правоохранительной деятельности Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

Ответственный секретарь:

САЛИЯ Марианна Романовна — эксперт отдела научно-издательской политики Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Ответственный редактор выпуска:

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

Подписано в печать 31.08.2017.
Усл. печ. л. 27,40. Тираж 100 экз.
Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
125993, Москва, Садовая-Кудринская ул., 9.

Адрес редакции:

125993, Москва, Садовая-Кудринская ул., 9.
Тел.: (499) 244-88-88 (доб. 556).
E-mail: vestnik@msal.ru

COURIER

OF THE KUTAFIN MOSCOW STATE LAW UNIVERSITY (MSAL)

№ 8 (36)
2017

Edition
FINANCIAL LAW

Published from the year of 2014
Monthly journal

Chairman of the Editorial Board:

BLAZHEEV Victor Vladimirovich — professor, Rector of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Deputy of the Chairman of the Editorial Board:

GRACHEVA Elena Yurevna — D. Sc. (Law), professor, head of the Financial Law Department, First Vice-Rector of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Editor-in-Chief:

SHPAKOVSKIY Yuri Grigorievich — D. Sc. (Law), professor of the Environmental and Natural Resources Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Editorial Board members:

BEKYASHEV Kamil Abdulovich — D. Sc. (Law), professor, professor of the International Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

BEREZKINA Tatyana Evgenyevna — Ph. D. (Economic), associate Professor of the Department of philosophical and socio-economic Sciences of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

BIRYUKOVA Marina Anatolevna — Ph. D. (Culturology), head of the Foreign Language Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

VASILCHENKO Yuri Leontievich — senior lecturer of the Department of Legal Informatics of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

VOSKOBITOVA Lidia Alekseevna — D. Sc. (Law), professor, head of the Criminal-Procedural Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

GROMOSHINA Natalia Andreevna — D. Sc. (Law), professor, professor of the Civil and Administrative Proceedings Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

DEMINA Larisa Anatolevna — D. Sc. (Law), professor, head of the Philosophy and Socio-Economics Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

DMITRIEVA Galina Kirillovna — D. Sc. (Law), professor, head of the International Private Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

YERSHOVA Inna Vladimirovna — D. Sc. (Law), professor, head of the Business Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

YEFIMOVA Lyudmila Georgievna — D. Sc. (Law), professor, head of the Banking Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ZHAVORONKOVA Natalia Grigorevna — D. Sc. (Law), professor, head of the Environmental and Natural Resources Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ZUBAREV Sergey Mihailovich — D. Sc. (Law), professor, head of the Administrative Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ILYINA Nadezhda Yurievna — Ph. D. (Philology), associate professor, head of the English Language Department № 2 of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ISAYEV Igor Andreevich — D. Sc. (Law), professor, head of the History of State and Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ISHCHENKO Yevgeniy Petrovich — D. Sc. (Law), professor, head of the Forensic Science Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

KALINOVSKAYA Victoria Victorovna — Ph. D. (Philology), associate professor, head of the English Language Department № 1 of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Recommended by the Supreme Commission of the Ministry of Education and Science 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), 2017



Founder:

The Federal State Budgetary Educational Establishment of the Higher Training "Kutafin Moscow State Law University (MSAL)"

KASHKIN Sergey Yurievich — D. Sc. (Law), professor, head of the Integration and European Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

KOMAROVA Valentina Victorovna — D. Sc (Law), professor, head of the Constitutional and Municipal Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

KORNEV Arcadiy Vladimirovich — D. Sc (Law), professor, head of the Theory of State and Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

KUCHERENA Anatoliy Grigorievich — D. Sc. (Law), professor, head of the Bar and Notariat Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

LYUTOV Nikita Leonidovich — D. Sc. (Law), professor, head of the Labor Law and Law of Social Security Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

NOVOSELOVA Lyudmila Aleksandrovna — D. Sc. (Law), professor, head of the Intellectual Property Rights Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

PETRUCHAK Larisa Anatolevna — D. Sc. (Law), associate professor, Vice-Rector for Academic Affairs of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

PUZYREVSKIY Sergey Anatolevich — Ph. D. (Law), head of the Competition Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

RAROG Aleksey Ivanovich — D. Sc. (Law), professor, professor of the Criminal Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ROGACHEV Denis Igorevich — Ph. D. (Law), associate professor, head of the Sports Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ROMANOVA Viktoria Valerievna — D. Sc. (Law), head of the Energy Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

ROSSINSKAYA Elena Rafailovna — D. Sc. (Law), professor, Director of the Forensic Examination Institute, head of the Forensic Examination Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

SINYUKOV Vladimir Nikolaevich — D. Sc. (Law), professor, Vice-Rector for Science of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), professor of the Theory of State and Law Department.

SLESAREV Vladimir Lvovich — D. Sc. (Law), head of the Civil Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

SMIRNOV Aleksandr Fedorovich — D. Sc. (Law), professor of the Organization of Law-enforcement Activity Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Executive Secretary Editor:

SALIYA Marianna Romanovna — Expert of the Department of Scientific and Publishing Policy of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Executive Secretary of the Issue:

MATSKEVICH Igor Makhailovich — D.Sc. (Law), Professor, Head of the Department of Criminology and Criminally-executive law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Passed for printing 31.08.2017.
Publication base sheet 27,40. Circulation 100 cop.
The Publishing Centre of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).
Bld.9, Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, 125993.

The address of the Editorial Office:

Bld.9, Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, 125993.
Tel.: (499) 244-88-88 (# 556).
E-mail: vestnik@msal.ru

СОДЕРЖАНИЕ

СЛОВО К ЧИТАТЕЛЮ	6
УНИВЕРСИТЕТСКАЯ ХРОНИКА	8
ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ	
Общие положения финансового права	
Поветкина Н. А. Национальная безопасность Российской Федерации: финансово-правовые условия обеспечения	12
Горлова Е. Н. Правовая природа финансово-правовой ответственности и ее соотношение с другими видами юридической ответственности	22
Алимбекова А. С. Финансирование здравоохранения как вектор реализации прав граждан на охрану здоровья: реалии и перспективы	30
Рябова Е. В. Публичные финансы: концептуальный взгляд на содержание	34
Бюджетное право и процесс	
Болтинова О. В. Принципы бюджетного процесса в Российской Федерации	42
Землянская Н. И. Публичные расходы как понятие финансово-правовой науки	49
Петрова И. В. Финансово-правовые инструменты предоставления юридическим и физическим лицам субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	56
Налоговое право	
Арзуманова Л. Л. Альтернативный способ урегулирования налогового спора	66
Ашмарина Е. М. О системе форм налогового права	76
Орлова Н. Ю. Правовое регулирование и пути совершенствования упрощенной системы налогообложения	83
Соболь О. С. Патентная система налогообложения: правовое обеспечение на современном этапе и перспективы развития	88
Артемов Н. М., Корнев А. Д. Виды парафискальных платежей	98
Яруллина Г. Р. Признаки агентского вида постоянного представительства в налоговом праве Российской Федерации	110
Правовое регулирование банковского и страхового дела, денежного обращения, рынка ценных бумаг и валютных отношений	
Гузнов А. Г. Саморегулирование на финансовых рынках в системе надзора за финансовыми организациями	121

Рождественская Т. Э. Банковские операции и сделки, осуществляемые Банком России: особенности и правовое регулирование	130
Кучеров И. И. Система валютно-денежного обращения как объект финансовой безопасности	147
Суродеев Ю. В. Национальная платежная система в финансовой системе Российской Федерации	154
Грачева Е. Ю., Арзуманова Л. Л., Петрова И. В., Соболев О. С. Информационно-аналитическая записка об исполнении законодательства Российской Федерации в сфере противодействия незаконным финансовым операциям	169
Зарубежный опыт	
Цареградская Ю. К. Региональные финансовые организации: особенности правового регулирования в контексте долговой политики (на примере Евразийского экономического союза)	179
Уксусов В. В. Финансово-правовое положение муниципальных образований в России и Германии: аспекты сравнительно-правового анализа	185
Пономарева К. А. Проблемы гармонизации в сфере корпоративного налогообложения в Европейском Союзе и Евразийском экономическом союзе	195
Чернобровкина Е. Б. Гармонизация налогового законодательства в рамках ЕАЭС	202
ОБЗОР НАУЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ	
Грачева Е. Ю., Ситник А. А. Секция финансового права в рамках XI Международной научно-практической конференции (Кутафинских чтений) и IV Московского юридического форума	210
ПОРТРЕТ НА ФОНЕ ИСТОРИИ	
Грачева Е. Ю. Слова восхищения о Нине Ивановне Химичевой	220
Химичева Н. И. Предмет бюджетного права	222
ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ	
Ситник А. А. История страхования в России	230
Памятники права	
Положение о надзоре за деятельностью страховых учреждений и обществ 1894 г.	246
ПОСТСКРИПТУМ	
Таинственные раритеты	
Рубль Константина Павловича	252
Егор Францевич Канкрин (из записок И. В. Селиванова)	255



Уважаемые читатели!

Кафедра финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) рада представить вашему вниманию очередной выпуск журнала «Вестник». В нем вы найдете статьи, посвященные актуальным вопросам теории и практики применения финансового законодательства.

В год 80-летия со дня рождения Олега Емельяновича Кутафина кафедра отмечает его вклад в развитие науки финансового права, а именно создание более 20 лет назад первой на территории бывшего СССР кафедры финансового права. Это позволило активизировать научные исследования, подготовить учебники и учебные пособия, востребованные на территории страны и в ближнем зарубежье, а также создать центр подготовки научных кадров в сфере финансового права.

Работы, публикуемые в журнале, позволяют проследить вектор развития современной науки финансового права, в которой все больше внимания уделяется правовому регулированию финансового рынка, современным формам разрешения налоговых споров, правовому положению субъектов национальной платежной системы и т.д. Отчетливо прослеживается повышение интереса к изучению зарубежного опыта финансово-правового регулирования.

Авторами статей стали профессора и преподаватели кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), а также наши коллеги из ведущих российских вузов, в том числе Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Российского государственного университета правосудия, Саратовской государственной юридической академии.

Следует отметить, что огромная роль в развитии сотрудничества между различными научными школами принадлежит Нине Ивановне Химичевой, выдающемуся ученому и педагогу — наставнику нескольких поколений юристов, имеющих различные профессиональные интересы, но объединенных безграничным уважением и благодарностью к ней. Отдавая дань уважения Нине Ивановне как автору, вписавшему свое имя в историю отечественной науки финансового права, мы публикуем отрывок из ее работы «Субъекты советского бюджетного права» (1979).

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

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.006-007

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.008-011

18 АВГУСТА

18 августа в рамках реализации программы повышения квалификации «Молодежь и выборы» (совместный проект Московской городской избирательной комиссии и Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)) состоялась первая экскурсия слушателей образовательного курса в ЦИК России.

Наши слушатели стали участниками мастер-класса для членов молодежных избирательных комиссий и иных органов молодежного самоуправления (молодежное сообщество наблюдателей на выборах, студенческий актив) на тему: «Молодежь России за свободные выборы». В программе мастер-класса состоялись выступления Председателя ЦИК России Э. А. Панфиловой на тему: «Роль молодежи в избирательном процессе», декана факультета политологии МГУ имени М.В. Ломоносова А. Ю. Шутова на тему: «Общественное наблюдение на выборах как задача добровольческого движения», а также свободный диалог членов ЦИК с представителями молодежи. По окончании мастер-класса для слушателей была проведена экскурсия.

21—24 АВГУСТА



На территории парк-отеля «Архангельская слобода» в Ульяновской области состоялась VII Международный летний молодежный юридический форум «Юр-Волга».

Юридический форум «ЮрВолга», которому в 2013 году был присвоен статус международного, проводился вот уже в седьмой раз и объединил молодых специалистов, студентов, юристов со стажем и признанных мэтров юриспруденции.

Первый день форума прошел под лозунгом «Я выбрал профессию юриста».

¹ URL: <http://msal.ru/news/>.

Участников форума познакомили со своей работой представители Федеральной нотариальной палаты. Кроме этого, для будущих служителей Фемиды состоялся мастер-класс «Юрист — мастер слова», который провел тренер Московской школы ораторского мастерства Руслан Хоменко.

Центральной площадкой второго дня форума стало пленарное заседание «Молодые юристы современной России», в котором принял участие губернатор Ульяновской области Сергей Морозов. В тот же день состоялся Всероссийский юридический диктант.

Поскольку участниками форума стали как студенты, так и молодые специалисты, секции второго дня «Законотворчество и право» были посвящены вопросам профессионального становления и роста.

Символично, что в День Государственного флага Российской Федерации прошла встреча «юрволжан» с ректором Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктором Блажеевым и заместителем председателя правления Ассоциации юристов России Денисом Панышиным. Получился интереснейший неформальный разговор, в ходе которого будущие юристы смогли задать спикерам наиболее волновавшие их вопросы.

В День избирательного права на форуме «Юр-Волга» (23 августа) председатель Центральной избирательной комиссии РФ Элла Памфилова провела для молодых юристов мастер-класс, посвященный вопросам прозрачности и легитимности избирательного процесса, новшествам в избирательном праве, а также дальнейшему развитию избирательной системы. Элла Александровна ознакомила участников форума с актуальным состоянием избирательной системы и с работой по ее совершенствованию. В ходе мастер-класса в режиме «открытого микрофона» участники форума смогли задать Председателю ЦИК России вопросы, касающиеся как профессиональной деятельности, так и личного характера.



28 АВГУСТА

В Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) прошла ежегодная конференция работников и обучающихся МГЮА. В рамках мероприятия с докладом «Об итогах работы Университета в 2016/2017 учебном году и задачах на 2017/2018 учебный год» выступил ректор Виктор Блажеев.

Также прошли традиционные довыборы членов Ученого совета, а итоги работы профсоюза Университета подвел его председатель Николай Артемов.



29 АВГУСТА

Состоялась рабочая встреча ректора Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктора Блажеева с министром энергетики РФ Александром Новаком по вопросам развития дальнейшего сотрудничества в экспертной, научной и образовательной деятельности.

В рамках встречи была подчеркнута актуальность заключенного в этом году соглашения между Минэнерго России и Университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА) о расширении направле-

ний сотрудничества, включая подготовку юридических кадров для энергетической отрасли, в том числе высшей квалификации, выпуск совместных научно-практических изданий, проведение семинаров, круглых столов.

Александр Новак отметил большой вклад Университета в развитие энергетического права России и то, что существенную роль в достижении позитивных результатов сыграло тесное взаимодействие Университета с Минэнерго России и энергетическими компаниями. Александр Валентинович пожелал успешного и плодотворного сотрудничества представителям науки, образования, юридических служб, государственных органов и энергетических компаний на благо развития ТЭК России.





**Наталья Алексеевна
ПОВЕТКИНА,**

заведующий отделом
финансового, налогового
и бюджетного
законодательства
Института
законодательства
и сравнительного
правоведения при
Правительстве РФ,
доктор юридических
наук, доцент Института
законодательства
и сравнительного
правоведения при
Правительстве РФ
pna127@mail.ru
117218, Россия, г. Москва,
ул. Б. Черемушкинская, д. 34

НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ УСЛОВИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Аннотация. Статья посвящена анализу финансово-правовых аспектов обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. На основе проведенного исследования автор приходит к выводу, что финансовая устойчивость государства — основное условие его способности осуществлять самостоятельную и независимую политику в соответствии со своими национальными интересами и приоритетами, а создание и развитие государством финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости является механизмом защиты национальных интересов и обеспечения национальной безопасности.

Ключевые слова: национальная безопасность, безопасность, финансовая устойчивость, финансовая безопасность, экономическая безопасность.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.012-021

N. A. POVETKINA,

Head of the Department of Financial, Tax and Budget Legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,
Doctor of Law, Associate Professor of the Institute of Legislation and Comparative Jurisprudence under the Government of the Russian Federation
pna127@mail.ru

117218, Russia, Moscow, B. Cheremushkinskaya Str., 34

THE NATIONAL SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION: FINANCIAL AND LEGAL CAPABILITIES OF ENFORCEMENT

Review. The article is devoted to the analysis of the financial and legal aspects of ensuring the national security of the Russian Federation. On the basis of the research above, the author comes to the conclusion that financial stability of the state is the main condition of its capability to carry out independent policy in accordance with its national interests and priorities. The creation and development of government financial and legal mechanism of the development financial stability is the mechanism of the protection of national interests and security.

Keywords: national security, safety, financial stability, financial security, economic security.

Успешное функционирование и развитие Российской Федерации как суверенного государства невозможно без обеспечения ее национальной безопасности. Проблема обеспечения национальной безопасности представляется для России одной из ключевых, являясь, по сути, условием проведения реформирования во всех сферах государственной и общественной жизни. Преобразования должны быть подчинены укреплению суверенитета России, сохранению ее территориальной целостности. Национальная безопасность позволяет говорить о суверенитете государства: только в состоянии независимости и уверенности в ее защищенности мы можем достичь социальной гармонии в обществе как высшей ценности для государства. В то же время обеспечение национальной безопасности невозможно в условиях финансовой неустойчивости, поскольку отсутствуют условия по финансированию соответствующих мероприятий. Данное обеспечение может быть осуществлено только за счет средств федерального бюджета и потому зависит от финансовой стабильности Российской Федерации. С другой стороны, финансовая стабильность недостижима в условиях зависимости государства.

Прошлый век характеризуется повышением роли государственных финансов во всех развитых странах. В управлении государством его финансовые ресурсы, в частности бюджетные средства, занимают одно из ведущих мест. Правовое регулирование доходов и расходов государства — одно из условий существования государства, поскольку бюджетные средства позволяют реализовывать все функции государства, в том числе обеспечение национальной безопасности¹. По справедливому мнению Президента РФ В. В. Путина, «финансовая устойчивость и независимость страны абсолютно связаны между собой»² и представляют две ключевые и базовые характеристики государства. Таким образом, можно говорить о возникновении взаимозависимости, взаимопроникаемости и взаимообусловленности двух категорий — национальной безопасности и финансовой устойчивости государства.

Если говорить о безопасности как о явлении, то она есть неперемное условие бытия. Потребность в безопасности — исходная социальная потребность человека, которая сформулировалась в человеческом сообществе на грани инстинктивного и сознательного³. Категория «безопасность» является общеисторической и общесоциальной, охватывающей всю историю и все будущее человечества, имеет определяющее значение для существования как отдельной личности, так и социальных общностей любого уровня⁴. «Установлено, что потребность в безопасности относится к числу первостепенных, основных мотивов

¹ См.: Конюхова Т. В. Правовое регулирование финансирования национальной безопасности // Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации : науч.-практ. пособие / отв. ред. В. Г. Вишняков. М. : Юрид. лит., 2005. С. 251.

² Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию на 2016 год // Президент России : сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата обращения: 28.04.2016).

³ См.: Экономическая безопасность России : Общий курс : учебник / под ред. В. К. Сенчагова. 2-е изд. М. : Дело, 2005. С. 22.

⁴ См.: Экономическая безопасность России : Общий курс. С. 24.



деятельности людей и сообществ»⁵. Однако следует учитывать, что понимание, состояние и обеспечение национальной безопасности государства зависят от конкретного исторического этапа его развития и в разных условиях (прежде всего социально-экономических, политических и геополитических) выражаются в различных формах.

Для понятия «безопасность» есть множество разнообразных определений. Так, под безопасностью понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз⁶; состояние защищенности жизненно важных интересов государства, т.е. конституционного строя, суверенитета, обороноспособности и территориальной целостности Российской Федерации, от внутренних и внешних угроз⁷. Как мы видим, несмотря на некоторое различие определений, их авторы используют единый подход и выделяют две ключевые составляющие безопасности — это «состояние защищенности», гарантирующее соблюдение «важных интересов». Обеспечение национальной безопасности находится в рамках правового поля и требует нормативной формы закрепления⁸, это обстоятельство влияет и на приоритеты развития правовой политики, под которыми понимаются «первоочередные задачи, проблемы, вопросы, которые необходимо решать сейчас и в ближайшей перспективе»⁹.

Данному научному подходу соответствует и нормативно-правовое определение национальной безопасности, закрепленное в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683¹⁰ (далее — Стратегия национальной безопасности, Стратегия). Это базовый документ стратегического планирования, определяющий национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу.

Итак, под национальной безопасностью понимается состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость,

⁵ Серебряков В. В. Социальная безопасность России : концептуальный подход. М., 1995. С. 6.

⁶ См.: Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. Изд. 6-е, доп. и перераб. / под ред. М. Ю. Тихомирова. М. : Изд. Тихомирова М. Ю., 2008. С. 85.

⁷ См.: Краткий юридический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. М. : Ин-т новой экономики, 2005. С. 35.

⁸ Система национальной безопасности базируется на Конституции РФ, федеральных законах, правовых актах Президента РФ и Правительства РФ, позволяющих определить основу, приоритеты, механизм реализации национальной безопасности, а также векторы ее обеспечения и развития.

⁹ Матузов Н. И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. 1997. № 4. С. 13.

¹⁰ СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. 2). Ст. 212.

государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации.

Обеспечение национальной безопасности¹¹ понимается как деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества по реализации политических, военных, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности и удовлетворение национальных интересов¹².

Таким образом, национальная безопасность обеспечивается комплексом различных средств — правовых, политических, информационных, материальных, финансовых и т.д. Соответственно достижение правового режима финансовой устойчивости государства (гарантирование выполнения финансирования всех функций и задач государства при обеспечении национальной безопасности в полном объеме) будет выступать финансовым фундаментом национальной безопасности Российской Федерации. Именно финансовая устойчивость государства — основное условие его способности осуществлять самостоятельную и независимую политику в соответствии со своими национальными интересами и приоритетами.

В системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации финансовая составляющая проявляется в нескольких плоскостях, которые можно охарактеризовать как так называемый 3D-эффект. Он заключается в следующем: первая плоскость — публичные финансы, которые необходимы для реализации всех направлений в рамках обеспечения национальной безопасности; вторая плоскость — экономическая (финансовая) безопасность (одна из сфер, составляющих национальную безопасность), требующая также должного финансового обеспечения; третья плоскость проявляется во влиянии национальной безопасности в целом ее понимании и экономической (финансовой) безопасности на обеспечение финансовой устойчивости государства. При этом возникает система взаимопересекающихся плоскостей, жизнеспособность которых возможна только при условии их неразрывности и взаимозависимости.

Создание и развитие государством финансово-правового механизма обеспечения финансовой устойчивости является механизмом защиты национальных

¹¹ Подробнее см.: *Кетов Ю.* Государственная власть как основа системы обеспечения национальной безопасности России // Юрид. мир. 2005. № 11.

¹² Представляется уместным упомянуть понятие национального богатства России, под которым в целях защиты экономической основы суверенитета государства понимаются «земля, ее недра (запасы алмазов, золота, платины, драгоценных и полудрагоценных камней, серебра, нефти, угля, газа, урана, редкоземельных цветных и черных металлов и иных полезных ископаемых), воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные и сырьевые ресурсы, расположенные на территории РСФСР, ресурсы континентального шельфа и морской экономической зоны РСФСР, а также образующиеся в реках РСФСР запасы анадромных видов рыб за пределами морской экономической зоны, художественные и культурные ценности» (Закон РСФСР от 31.10.1990 № 293-1 «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР» // ВВС РСФСР. 1990. № 22. Ст. 260).



интересов и обеспечения национальной безопасности. Реализация национальных интересов Российской Федерации возможна только в условиях финансовой устойчивости государства, поэтому интересы России в данной сфере относятся к ключевым. При этом в названной сфере особенно четко проявляется характерная для финансов система обратных связей, заключающаяся в необходимости обеспечения национальной безопасности, которая, в свою очередь, влияет на состояние и развитие публичных финансов.

Так, например, Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне»¹³ закрепляет положения, предусматривающие, что сведения о запасах платины, металлов платиновой группы, природных алмазов в Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней РФ (далее — Госфонд России), Банке России, т.е. части золотовалютных резервов, являющихся источником обеспечения финансовой устойчивости, составляют государственную тайну. В то же время преамбула данного Закона определяет, что отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и защитой, осуществляются исключительно в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации. Кроме того, в перечень сведений, составляющих государственную тайну, входят и сведения о финансовой или денежно-кредитной деятельности, преждевременное распространение которых может нанести ущерб безопасности государства¹⁴.

Таким образом, принятие управленческих решений и создание нормативных правовых актов предполагают как оценку регулирующего воздействия на общественные отношения, так и их оценку с точки зрения соответствия национальным интересам, влияния на обеспечение национальной безопасности.

Национальная безопасность предполагает оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией и законодательством РФ, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, а также безопасность личности. Как уже было отмечено, обеспечение всех видов безопасности и национальной безопасности в целом требует финансовых ресурсов, но в то же время режим защищенности в каждой вышеназванной сфере оказывает влияние и на обеспечение финансовой устойчивости. При этом такой вид безопасности, как экономическая безопасность, имеет непосредственное отношение к финансовой устойчивости государства.

Естественно, на взаимоотношение данных категорий распространяются все характеристики, которые мы указали ранее при рассмотрении соотношения национальной безопасности и финансовой устойчивости, что очевидно вследствие видовой принадлежности экономической безопасности к национальной безопасности и обуславливает наличие определенных особенностей и специфики в соотношении финансовой устойчивости и экономической безопасности. Рассмотрим их более подробно.

¹³ СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 8220—8235.

¹⁴ Указ Президента РФ от 30.11.1995 № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // Рос. газ. 1995. 27 дек.

Прежде всего, следует отметить, что проблемы обеспечения экономической безопасности интересуют многих авторов¹⁵, что объясняется осознанием ее весомой роли и необходимости ее обеспечения для устойчивого развития государства. Это обуславливает различные подходы к ее определению. Однако, как показывает их анализ, данные определения понятия «экономическая безопасность» не имеют принципиальных различий и отличаются детализацией элементов. Так, например, одни авторы под экономической безопасностью понимают «совокупность внутренних и внешних условий, благоприятствующих эффективному, динамичному росту национальной экономики, ее способности удовлетворять потребности общества, государства, индивида, обеспечивать конкурентоспособность на внешних рынках, гарантирующую защиту от различного рода угроз и потерь»¹⁶; другие — «совокупность условий и факторов, обеспечивающих независимость национальной экономики, ее стабильность и устойчивость, способность к постоянному обновлению и самосовершенствованию»¹⁷. Первоначально экономическая безопасность рассматривалась как категория экономической теории, которая хотя и имеет свой предмет и специфические методы исследования, тесно связана с такими традиционными экономическими понятиями, как экономический рост и устойчивость социально-экономической системы, и рассматривается как компонент антикризисного управления экономикой¹⁸.

В своем нормативном определении понятие «экономическая безопасность» характеризуется как состояние защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство ее экономического пространства, условия для реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации¹⁹. Следует подчеркнуть, что состояние экономической безопасности также достигается

¹⁵ См., например: Экономическая безопасность России : Общий курс ; Баранов В. Д. Экономическая безопасность внешнеторговой сферы России в условиях глобализации экономики (теоретико-методологический подход) : дис. ... д-ра экон. наук. М., 2011 ; Михалина И. Е. Экономическая безопасность Российской Федерации в рамках единого экономического пространства // Таможенное дело. 2012. № 4 ; Авдийский В. И., Безденежных В. М. Экономическая безопасность как системообразующий фактор устойчивости сложных социально-экономических систем // Безопасность бизнеса. 2014. № 1. С. 2—6 ; Ворожихин В. В. Об определении экономической безопасности в условиях глобализации // Безопасность бизнеса. 2014. № 3 ; Фирсов И. В. Концептуальные аспекты формирования методики комплексной оценки экономических показателей для определения состояния экономической безопасности Российской Федерации // Миграционное право. 2014. № 2. С. 34—40.

¹⁶ Архипов А., Городецкий А., Михайлов Б. Экономическая безопасность: оценки, проблемы, способы обеспечения // Вопросы экономики. 1994. № 12. С. 38—39.

¹⁷ Абалкин Л. И. Экономическая безопасность России: угроза и отражение // Вопросы экономики. 1994. № 12. С. 4—5.

¹⁸ См.: Богомолов В. А. Экономическая безопасность. М., 2006. С. 4—5.

¹⁹ Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // URL: <http://www.pravo.gov.ru>.



только при соблюдении режима финансовой устойчивости государства. Это подтверждается и тем обстоятельством, что в составе критериев и параметров, отвечающих требованиям экономической безопасности Российской Федерации, необходимо учитывать и устойчивость развития национальной финансовой системы. Иными словами, без достижения финансовой устойчивости невозможно обеспечить и экономическую безопасность. В свою очередь, состояние безопасности создает условия для нормального стабильного процесса формирования доходной части бюджета в полном объеме, что и гарантирует выполнение всех принятых расходных обязательств Российской Федерации. Данное положение можно проиллюстрировать ситуацией, когда в целях обеспечения экономической безопасности из суверенных фондов РФ выделяются бюджетные средства для государственной поддержки приоритетных и стратегически важных сфер экономики²⁰.

В настоящее время существует специальная система мониторинга экономической безопасности, которая создается как единая межведомственная и многоуровневая автоматизированная информационная система («АИС-Мониторинг»), предназначенная для формирования регулярной систематизированной статистической и экономической информации о текущих значениях индикаторов экономической безопасности страны, а также о факторах, определяющих возникновение угроз экономической безопасности страны²¹. При этом в ходе развития системы, обеспечивающей безопасность экономики России, целесообразно сформировать подсистему мониторинга — автономную часть системы обеспечения экономической безопасности, обладающую относительной самостоятельностью, состоящую из сил и средств проведения мониторинга и предназначенную для сбора, накопления, обобщения информации в рамках комплексного наблюдения, проведения анализа и оценки этой информации, а также прогнозирования для принятия управленческого решения в целях обеспечения экономической безопасности России. При этом такая деятельность в современных условиях должна носить комплексный характер²².

Рассматривая видовое многообразие сфер проявления национальной безопасности, нельзя не отметить и такой ее подвид, как финансовая безопас-

²⁰ См., напр.: распоряжение Правительства РФ от 18.03.2016 № 449-р «Об утверждении перечня крупных проектов с государственным участием, в том числе инфраструктурных проектов, финансируемых в рамках федеральных целевых программ и за счет средств Фонда национального благосостояния, подлежащих мониторингу» // СЗ РФ. 2016. № 13. Ст. 1863 ; распоряжение Правительства РФ от 05.11.2013 № 2044-р «Об утверждении перечня самокупаемых инфраструктурных проектов, реализуемых юридическими лицами, в финансовые активы которых размещаются средства Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе» // СЗ РФ. 2013. № 45. Ст. 5880 и др.

²¹ Письмо Госкомстата РФ от 12.11.1997 № ВГ-1-21/2839 «О Порядке организации мониторинга факторов, определяющих возникновение угроз экономической безопасности России» // СПС «КонсультантПлюс».

²² См.: *Фирсов И. В.* Указ. соч. С. 34—40.

ность, которая представляет собой смежное понятие с понятием «финансовая устойчивость». Согласно позиции Е. В. Черниковой и О. С. Высоцкой, «национальная безопасность и безопасность в экономической сфере, как ее элемент, непосредственно связаны с совокупностью отношений по формированию, распределению и использованию фондов денежных средств. Сказанное позволяет выделять финансовую безопасность как составляющую понятий экономической и национальной безопасности»²³.

Проблеме обеспечения финансовой безопасности уделяется не менее пристальное внимание ученых²⁴, в том числе и на самом высшем научном уровне. Так, в научном докладе, подготовленном по итогам заседания Президиума Российской академии наук, посвященного вопросам формирования системы финансовой безопасности Российской Федерации, отмечается необходимость создания действенного государственного механизма обеспечения финансовой безопасности России²⁵.

Обеспечение финансовой безопасности Российской Федерации можно представить как деятельность государства и всего общества (в лице уполномоченных и представительных органов), направленную на защиту стратегических национальных приоритетов, ценностей и интересов посредством обеспечения финансовой устойчивости, характеризующейся сбалансированностью публичных финансов, наличием необходимых денежных, валютных, золотых и т. д. резервов в целях достижения национальной идеи и социальной гармонии.

Подводя итоги, отметим, что финансовая устойчивость и национальная безопасность являются важнейшими характеристиками государства как единой системы. Их не следует противопоставлять друг другу, поскольку каждый элемент характеризует механизм функционирования государства со своей стороны, взаимовозусловливает и дополняет друг друга и обеспечивает прочность и надежность функционирования всего государства. При этом значимость финансовой составляющей национальной безопасности во многом объясняется и финансовой (экономической) глобализацией России.

Финансовая устойчивость Российской Федерации, гарантируя национальную безопасность страны, позволяет: обеспечить выполнение всех бюджетных обязательств Российской Федерации перед соответствующими субъектами; удовлетворить все потребности общества как минимум в среднесрочной перспективе;

²³ Черникова Е. В., Высоцкая О. С. Финансовая безопасность как элемент системы национальной безопасности государства // Закон. 2010. № 7. С. 39.

²⁴ Например: Чиханчин Ю. А. Система финансовой безопасности Российской Федерации: концептуальные подходы и решения: науч. доклад / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Чиханчина. М.: Наука, 2015; Кондрат Е. Н. Финансовая безопасность России в современном мире: теоретико-методологические аспекты: монография. М.: Локус Стэнди, 2010; Сенчагов В. К. Финансовая безопасность страны: бюджет, курс валюты, отток капитала // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 5: К 20-летию образования Совета Безопасности Российской Федерации. М.: Известия, 2012. С. 267—277; Лисун С. В. Налоговая безопасность: российский и зарубежный опыт // Налоговое планирование. 2015. № 1.

²⁵ См.: Чиханчин Ю. А. Указ. соч. С. 7.



предупредить или нейтрализовать последствия возможных угроз и рисков; обеспечить финансовые интересы государства; выполняет финансово-обеспечительную и защитную функции в механизме обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также обеспечивает состояние защищенности национальных интересов страны посредством проведения бюджетной, налоговой, денежно-кредитной, долговой, валютной, инвестиционной политик, направленных на развитие государства и создание условий и факторов, способных нейтрализовать воздействие внешних и внутренних угроз и рисков.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Абалкин Л. И.* Экономическая безопасность России: угроза и отражение // Вопросы экономики. — 1994. — № 12.
2. *Авдийский В. И., Безденежных В. М.* Экономическая безопасность как системообразующий фактор устойчивости сложных социально-экономических систем // Безопасность бизнеса. — 2014. — № 1.
3. *Архипов А., Городецкий А., Михайлов Б.* Экономическая безопасность: оценки, проблемы, способы обеспечения // Вопросы экономики. — 1994. — № 12.
4. *Баранов В. Д.* Экономическая безопасность внешнеторговой сферы России в условиях глобализации экономики (теоретико-методологический подход) : дис. ... д-ра экон. наук. — М., 2011.
5. *Богомолов В. А.* Экономическая безопасность. — М., 2006.
6. *Ворожихин В. В.* Об определении экономической безопасности в условиях глобализации // Безопасность бизнеса. — 2014. — № 3.
7. *Кетов Ю.* Государственная власть как основа системы обеспечения национальной безопасности России // Юридический мир. — 2005. — № 11.
8. *Кондрат Е. Н.* Финансовая безопасность России в современном мире: теоретико-методологические аспекты : монография. — М. : Локус Стэнди, 2010.
9. *Конюхова Т. В.* Правовое регулирование финансирования национальной безопасности // Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации : науч.-практ. пособие / отв. ред. В. Г. Вишняков. — М. : Юрид. лит., 2005.
10. *Лисун С. В.* Налоговая безопасность: российский и зарубежный опыт // Налоговое планирование. — 2015. — № 1.
11. *Матузов Н. И.* Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. — 1997. — № 4.
12. *Михалина И. Е.* Экономическая безопасность Российской Федерации в рамках единого экономического пространства // Таможенное дело. — 2012. — № 4.
13. *Сенчагов В. К.* Финансовая безопасность страны: бюджет, курс валюты, отток капитала // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 5 : К 20-летию образования Совета Безопасности Российской Федерации. — М. : Известия, 2012. — С. 267—277.
14. *Серебряков В. В.* Социальная безопасность России : концептуальный подход. — М., 1995.

15. Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. — Изд. 6-е, доп. и перераб. / под ред. М. Ю. Тихомирова. — М. : Изд. Тихомирова М. Ю., 2008.
16. Фирсов И. В. Концептуальные аспекты формирования методики комплексной оценки экономических показателей для определения состояния экономической безопасности Российской Федерации // Миграционное право. — 2014. — № 2.
17. Черникова Е. В., Высоцкая О. С. Финансовая безопасность как элемент системы национальной безопасности государства // Закон. — 2010. — № 7.
18. Чиханчин Ю. А. Система финансовой безопасности Российской Федерации : концептуальные подходы и решения : науч. доклад / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Чиханчина. — М. : Наука, 2015.





**Елена Николаевна
ГОРЛОВА,**

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

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И ЕЕ СООТНОШЕНИЕ С ДРУГИМИ ВИДАМИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Аннотация. Финансово-правовая ответственность заслуживает право на существование в качестве самостоятельного вида юридической ответственности, потому что природа отношений, порождающих ее, достаточно уникальна, чтобы не входить в понятие административной или иных видов ответственности. Кроме того, меры финансово-правовой ответственности, субъекты, на которых направлены данные меры, а также охраняемый от преступных посягательств объект тоже уникальны и не перекрываются существующими видами юридической ответственности. Финансово-правовая ответственность обладает всеми признаками юридической ответственности. Для разграничения различных видов юридической ответственности необходимо руководствоваться в первую очередь следующими критериями: субъектный состав участников отношений по реализации мер ответственности; характер затрагиваемых интересов; отраслевая принадлежность правовых норм, устанавливающих ответственность.

Ключевые слова: финансово-правовая ответственность, финансовая ответственность, юридическая ответственность, финансовое право.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.022-029

E. N. GORLOVA,

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

gorlova_en@mail.ru

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

THE LEGAL NATURE OF THE FINANCIAL AND LEGAL RESPONSIBILITY AND ITS RELATIONSHIP WITH OTHER TYPES OF LEGAL LIABILITY

Review. Financial legal responsibility deserves the right to exist as an independent type of legal responsibility©, because the nature of the relations which give rise to it, unique enough to not enter in the concept of administrative or other responsibilities. In addition, measures of financial responsibility, subjects which are aimed at these measures, and protected from criminal encroachments the object is unique and does not overlap existing types of

legal liability. Financial responsibility has all the signs of legal responsibility. To differentiate between the various types of legal responsibility is necessary, first and foremost, be guided by the following criteria: the subject structure of participants of the relations on implementation of measures of responsibility; the nature of the interests involved; the industry of legal norms establishing liability.

Keywords: *finance-legal responsibility, financial responsibility, legal responsibility, financial law.*

В настоящее время вопрос о выделении особого вида юридической ответственности — финансово-правовой ответственности — является весьма актуальным в юридической науке. Несмотря на то что дискуссия о возможности существования такого вида юридической ответственности не утихает более 20 лет, ученые не пришли к единому мнению относительно данной проблемы.

Можно выделить два противоположных подхода: признание самостоятельного характера финансово-правовой ответственности и его отрицание.

Отрицание самостоятельного характера финансово-правовой ответственности в настоящее время является преобладающим подходом в юридической науке в целом и в финансово-правовой науке в частности.

Так, профессор И. И. Веремеенко утверждал, что нет ни оснований, ни особой необходимости искусственно создавать новый вид ответственности. Качественная однородность административно-правовых и финансово-правовых отношений и их нарушений вполне перекрывается существующими видами ответственности. Но это не исключает продолжения поиска новых, более эффективных административно-правовых санкций и иных административно-правовых мер, равно как и принудительных мер других видов, в борьбе с нарушениями бюджетного, налогового, таможенного законодательства¹.

Большинство сторонников данного подхода обосновывают невозможность выделения финансово-правовой ответственности в качестве самостоятельного вида юридической ответственности тем, что санкции за многие финансовые правонарушения предусмотрены в КоАП РФ. Полагаем, что отождествление финансово-правовой ответственности с санкцией некорректно, поскольку санкция является формой реализации ответственности, а не условием ее существования. Кроме того, данная позиция базируется на объединении предмета финансового права и предмета административного права, с чем также нельзя согласиться.

В качестве еще одного аргумента ученые, отрицающие самостоятельную природу финансово-правовой ответственности, приводят положение о том, что выделение самостоятельного вида ответственности для каждой отрасли права или законодательства является нелогичным². Действительно, выделение пред-

¹ Веремеенко И. И. К вопросу о финансово-правовой и административно-правовой ответственности в российском праве // Право и управление. XXI век. 2012. № 4. С. 47.

² См., например: Емельянов А. С. О порочности концепции финансово-правовой ответственности // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2009. № 3. С. 93—94.



принимательской, таможенной или экологической ответственности в настоящее время было бы весьма спорным.

В то же время финансово-правовая ответственность заслуживает право на существование хотя бы потому, что природа отношений, порождающих ее, достаточно уникальна, чтобы не входить в понятие административной или иных видов ответственности. Кроме того, меры финансово-правовой ответственности, субъекты, на которых направлены данные меры, а также охраняемый от преступных посягательств объект тоже являются уникальными и не перекрываются существующими видами юридической ответственности.

Несмотря на то что в настоящее время написано большое количество работ, посвященных обоснованию самостоятельного характера финансово-правовой ответственности, данный подход является весьма критикуемым со стороны представителей как финансово-правовой науки, так и других юридических наук. В то же время возможность существования финансово-правовой ответственности позволяет по-новому взглянуть на теоретические вопросы юридической ответственности, а также на содержание правовых норм, регулирующих вопросы ответственности за нарушения финансового законодательства.

Как справедливо утверждает М. Б. Разгильдиева, перечень видов юридической ответственности не может быть исчерпывающим, поскольку возникновение новых правовых институтов (в том числе и институтов юридической ответственности) является естественным ходом развития правовой системы, стремящейся соответствовать уровню и качеству регулируемых общественных отношений. В связи с этим в рамках финансового права должен существовать собственный институт, способный обеспечивать исполнение и соблюдение финансово-правовых норм — институт финансово-правовой ответственности³.

Как отмечает Н. А. Саттарова, выделение финансово-правовой ответственности как самостоятельного вида ответственности обусловлено особенностью правовой природы соответствующего правонарушения, отличной от природы административного, уголовного или гражданско-правового нарушения. Это означает, что финансовому правонарушению присущи признаки, которые в совокупности позволяют утверждать, что совершение такого правонарушения повлечет не административную, не уголовную и не гражданско-правовую, а именно финансово-правовую ответственность как разновидность юридической ответственности⁴.

Н. В. Сердюкова, говоря об основных признаках финансово-правовой ответственности, указывает, что она:

- является средством охраны финансового правопорядка;
- установлена нормами финансового права;
- наступает за финансовое правонарушение;
- связана с применением финансово-правовых санкций;

³ Разгильдиева М. Б. Налоговая ответственность в системе юридической ответственности // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2002. № 5. С. 128—129.

⁴ Саттарова Н. А. Финансово-правовая ответственность : учеб. пособие. Казань : Познание, 2009. С. 51—52.

- реализует охранительные нормы финансового правоотношения;
- применяется уполномоченными субъектами и др.⁵

Таким образом, очевидно, что финансово-правовая ответственность обладает всеми признаками юридической ответственности.

В финансово-правовой литературе отсутствует терминологическая ясность в определении финансово-правовой ответственности. Термины «финансовая ответственность» и «финансово-правовая ответственность», как правило, употребляются как равнозначные. Некоторые ученые предпочитают использовать термин «финансовая ответственность» по аналогии с уголовной и административной ответственностью. Полагаем правильным использовать термин «финансово-правовая ответственность», поскольку использование термина «финансовая ответственность» позволяет толковать данную ответственность как любую денежную форму ответственности без привязки к нормам именно финансового права.

Вопрос соотношения финансово-правовой ответственности с другими видами юридической ответственности на сегодня не имеет однозначного решения.

Финансово-правовая ответственность тесно взаимодействует с уголовной ответственностью. Это обусловлено тем, что в предмет уголовно-правовой охраны и уголовно-правового регулирования входит часть финансовых отношений. Специфика норм, предусматривающих уголовную ответственность в сфере финансовых отношений, заключается в том, что для их уяснения необходимо обращаться к финансовому законодательству.

У финансово-правовой ответственности имеются взаимосвязи с дисциплинарной ответственностью, заключающиеся в охране и регулировании финансовых отношений. Так, для некоторых категорий должностных лиц обязанность соблюдать финансовую дисциплину закреплена не только в нормах, предусматривающих финансово-правовую ответственность, но и в нормах, устанавливающих дисциплинарную ответственность.

Взаимосвязи между финансово-правовой и гражданско-правовой ответственностью проявляются по нескольким направлениям. Во-первых, финансово-правовая ответственность в некоторых случаях использует схожие правовые средства, например механизм солидарных должников в налоговом обязательстве в случае реорганизации юридического лица, пеня. Во-вторых, финансово-правовая ответственность, будучи связанной с распределением и расходованием денежных средств, сбором налогов, косвенно принимает участие в охране отношений государственной собственности. В отличие от гражданско-правовой ответственности, она не участвует в охране отношений частной собственности. Таким образом, связь гражданско-правовой и финансово-правовой ответственности носит функциональный характер, заключающийся в охране, но различными способами и методами, отношений государственной собственности.

Обоснование самостоятельной отраслевой природы финансово-правовой ответственности по отношению к административной ответственности вызывает необходимость остановиться на вопросе самостоятельности финансового права

⁵ Сердюкова Н. В. Финансово-правовая ответственность по российскому законодательству: становление и развитие : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 13.



как отрасли права. Самостоятельность финансового права обуславливает финансовую, а не административную природу финансово-правовой ответственности.

Исследование этого аспекта необходимо и для выявления структуры института финансовой ответственности, т.к. различные нормы финансовой ответственности специализируются на регулировании и охране определенных видов общественных отношений, входящих в предмет финансового права.

Широко распространена точка зрения о том, что финансовое право — это специальная, но самостоятельная отрасль права, отделившаяся по мере специализации законодательства от административного права. Она не могла отделиться частично, оставив институт ответственности в административном праве, т.к. наличие ответственности является обязательной чертой метода правового регулирования общественных отношений и дополнительным критерием самостоятельности отрасли права. Кроме того, в предмет административного права не входят отношения, составляющие финансовую деятельность государства и отношения финансово-правовой ответственности⁶. Финансово-правовая ответственность регулирует и охраняет от нарушения налоговые, валютные, бюджетные, страховые, публичные банковские отношения, а также отношения в сфере денежного обращения и регулирования рынка ценных бумаг.

Вопрос обоснования самостоятельности финансово-правовой ответственности имеет важное теоретическое значение, но для практического применения мер ответственности дебаты в науке играют второстепенную роль. Все виды юридической ответственности связаны общим теоретическим фундаментом и общей структурой.

С. Н. Братусь справедливо отмечал, что «нет необходимости искать специфику и принципиальные отличия между отраслями права там, где имеется общее основание для правового регулирования однородных отношений»⁷. Вопросы юридической ответственности имеют общее основание в различных отраслях права.

В то же время за нарушение норм финансового законодательства юридическая ответственность предусмотрена не только нормами финансового права, но и нормами административного, уголовного и гражданского права. Кроме того, за нарушение финансового законодательства должностные лица могут быть привлечены к материальной и дисциплинарной ответственности. В сфере финансовой деятельности данные виды ответственности применяются на тех же условиях, что и в других обстоятельствах. Здесь необходимо учитывать особый субъектный состав финансовых правоотношений. Так, в финансовой сфере речь идет в первую очередь о дисциплинарной ответственности государственных служащих и материальной ответственности публичных субъектов.

Для разграничения различных видов юридической ответственности необходимо руководствоваться следующими критериями:

1. *Субъектный состав участников отношений по реализации мер ответственности.* Меры ответственности за нарушения финансового законодательства применяют суды, Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служ-

⁶ Мусаткина А. А. Финансовая ответственность в системе юридической ответственности. Тольятти : Изд-во Волж. ун-та имени В. Н. Татищева, 2003. С. 36—44.

⁷ Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность. М., 2001. С. 147.

ба, Федеральное казначейство и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, Счетная палата РФ, Центральный банк РФ. В свою очередь, меры финансово-правовой ответственности применяются только к субъектам финансовых правоотношений. Как правило, финансовое законодательство наделяет данных субъектов особым статусом; в качестве примера можно привести особый статус налогоплательщиков, налоговых агентов, получателей бюджетных средств, кредитных организаций, резидентов и нерезидентов в валютных отношениях.

Определенными полномочиями по применению мер принуждения в сфере финансовой деятельности обладают Счетная палата РФ и Центральный банк РФ. Эти меры нельзя отнести ни к административной, ни к другим общепринятым видам юридической ответственности. Данные властные полномочия призваны реализовывать меры финансово-правовой ответственности в банковской сфере, сфере финансовых рынков, а также в бюджетной сфере.

2. Характер затрагиваемых интересов. В случае нарушения норм финансового законодательства всегда затрагиваются финансовые интересы государства. К ним необходимо относить не только непосредственно собираемость бюджетных доходов, эффективное распределение бюджетных расходов, но и в целом отношения, определяющие развитие национальной экономики: стабильность денежной системы и денежного обращения, валютного рынка, банковской системы и финансовых рынков, а также поддержания социальной инфраструктуры страны. Данный критерий позволяет разграничивать различные виды юридической ответственности за нарушения финансового законодательства, когда нормы об ответственности расположены в одном нормативном правовом акте, например в КоАП РФ.

3. Отраслевая принадлежность правовых норм, устанавливающих ответственность. Данный признак позволяет однозначно отграничить, например, уголовную ответственность от иных видов юридической ответственности, поскольку споров относительно того, что нормы Уголовного кодекса РФ могут закреплять какие-либо иные виды юридической ответственности, никогда не возникало. Ряд норм Уголовного кодекса устанавливает ответственность за нарушения финансового законодательства. Кроме того, нормы об ответственности, установленной нормами ГК РФ, бесспорно, относятся к гражданско-правовой ответственности за нарушения финансового законодательства.

В отличие от административной ответственности, которая предусмотрена на федеральном уровне исключительно Кодексом об административных правонарушениях, финансово-правовая ответственность закреплена в Налоговом кодексе РФ, Бюджетном кодексе РФ, федеральных законах «О валютном регулировании и валютном контроле», «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «О банках и банковской деятельности».

Если все нормы, устанавливающие ответственность за нарушения финансового законодательства, распределить по указанным выше критериям на уголовную, административную, гражданско-правовую, материальную и дисциплинарную ответственность, останется большое количество правовых норм, которые не могут быть отнесены к данным видам ответственности в силу того, что они установлены специальными финансово-правовыми нормами и (или) затрагивают финансовые



интересы государства, а также рассчитаны на специальных субъектов, применяющих ответственность и подвергающихся данной ответственности. Данные нормы следует отнести к финансово-правовой ответственности.

Финансово-правовая ответственность является самостоятельным видом публичной ответственности, реализуемой через систему государственного принуждения в целях восстановления финансовых потерь государства. При применении финансовых мер государственного принуждения учитывается характер и степень общественной опасности правонарушения, что закрепляется в соответствующем отраслевом законодательстве.

Финансово-правовую ответственность можно определить как форму государственного принуждения, направленную на обеспечение соблюдения финансового законодательства.

Соотношение налоговой, административной и уголовной ответственности за правонарушения в налоговой сфере можно проследить на примере ст. 32, 32.2 и 101 НК РФ.

Реализация функций финансово-правовой ответственности, в особенности карательной и восстановительной функций, напрямую связана с правоохранительной деятельностью государственных органов.

Государственные органы при осуществлении финансовой деятельности в ряде случаев прибегают к принуждению, которое возможно для пресечения финансовых правонарушений, предупреждения неправомерных деяний. Большинство мер, применяемых при этом государственными органами, являются мерами ответственности. Не вызывает сомнения возможность применения в финансовой сфере санкций дисциплинарного, административного и уголовного характера, но полномочия государственных органов, осуществляющих финансовую деятельность, в сфере принуждения носят и финансово-правовой характер.

Существует подход к финансово-правовой ответственности как к правоотношению. С точки зрения данного подхода состав правоотношения финансово-правовой ответственности представляет сложное социально-правовое явление, складывающееся из совокупности следующих элементов: субъекты (участники), права и обязанности субъектов (участников), их действия (поведение), объект правоотношения.

В правоотношении, складывающемся относительно финансово-правовой ответственности, принимают участие как минимум две стороны: государство в лице компетентного органа, указанного в финансовом законодательстве, и правонарушитель. Между этими субъектами складываются охранительные финансовые правоотношения, в которых государство выступает в качестве управомоченной стороны, а правонарушитель — обязанной. Права и обязанности государства и правонарушителя неразрывны и составляют содержание правоотношения финансово-правовой ответственности. Право государства применять к нарушителю финансового законодательства меры государственно-правового принуждения (в том числе меры финансово-правовой ответственности) предполагает возникновение у правонарушителя обязанности претерпевать эти меры. Применение мер финансово-правовой ответственности является одновременно правом и обязанностью государства, поскольку даже тогда, когда правонарушитель добровольно прекращает совершение финансового правонарушения, государство

не утрачивает права на применение соответствующих мер финансово-правовой ответственности⁸.

В предмете финансового права можно выделить обособленные группы бюджетных, налоговых, валютных, страховых, публичных банковских отношений, а также отношений в сфере денежного обращения и регулирования финансовых рынков. Данные отношения формируют соответствующие подотрасли и институты финансового права. В соответствии с этими сферами общественных отношений, входящими в предмет финансового права, можно выделить виды финансово-правовой ответственности: ответственность в сфере бюджетных отношений; ответственность в сфере налоговых отношений; ответственность в сфере валютных отношений; ответственность в сфере публичных банковских отношений; ответственность в сфере публичных страховых отношений; ответственность в сфере денежного обращения и ответственность в сфере регулирования финансовых рынков.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Братусь С. Н.* Юридическая ответственность и законность. — М. : Городец-издат, 2001. — 202 с.
2. *Веремеенко И. И.* К вопросу о финансово-правовой и административно-правовой ответственности в российском праве // Право и управление. XXI век. — 2012. — № 4. — С. 42—48.
3. *Емельянов А. С.* О порочности концепции финансово-правовой ответственности // Юридическая наука и правоохранительная практика. — 2009. — № 3. — С. 86—100.
4. *Крохина Ю. А.* Финансово-правовая ответственность — необходимый атрибут правового государства // Правовое государство: теория и практика. — 2013. — № 2. — С. 69—76.
5. *Мусаткина А. А.* Финансовая ответственность в системе юридической ответственности. — Тольятти : Издательство Волжского университета имени В. Н. Татищева. — 2003. — 179 с.
6. *Разгильдиева М. Б.* Налоговая ответственность в системе юридической ответственности // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 2002. — № 5. — С. 128—133.
7. *Саттарова Н. А.* Финансово-правовая ответственность : учеб. пособие. — Казань : Познание, 2009. — 136 с.
8. *Сердюкова Н. В.* Финансово-правовая ответственность по российскому законодательству: становление и развитие : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Тюмень, 2003. — 26 с.

⁸ *Крохина Ю. А.* Финансово-правовая ответственность — необходимый атрибут правового государства // Правовое государство: теория и практика. 2013. № 2. С. 71—72.





**Анастасия Сергеевна
АЛИМБЕКОВА,**

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии, заместитель директора по научной работе Института законодательства Саратовской государственной юридической академии
pokina@yandex.ru
 410056, Россия, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104

ФИНАНСИРОВАНИЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ КАК ВЕКТОР РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ГРАЖДАН НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ: РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные вопросы финансирования здравоохранения как вектора реализации прав граждан на охрану здоровья. Автор указывает на нововведения, при которых заболевания будут выявляться у граждан на ранних стадиях, будут повышены показатели по предупреждению заболеваний граждан. Автором предлагается введение качественного профессионального обследования. Аргументируется необходимость для государства по привлечению иностранных инвестиций в сферу здравоохранения и устойчивого роста бесплатных программ для больных с тяжелыми заболеваниями.
Ключевые слова: налоговое право, финансовое право, финансирование здравоохранения, охрана здоровья, права граждан, реализация прав, форма реализации финансово-правовых норм.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.030-033

A. S. ALIMBEKOVA,

PhD, Associate Professor, Assistant Professor of Finance, Banking and Customs Law of Saratov State Law Academy, Deputy Director on scientific work of Institute of Lawmaking of Saratov State Law Academy
pokina@yandex.ru
 410056, Russia, Saratov, Chernyshevsky Str., 104

HEALTH CARE FINANCING AS A VECTOR OF REALIZATION OF CITIZENS' RIGHTS TO HEALTH: REALITIES AND PROSPECTS

Review. The article describes the current health care financing issues as the vector realization of citizens' rights to health care. In this paper the author points out the innovations in which the state of health and disease will be identified from the citizens in the early stages, the indicators for the prevention of diseases of the citizens will be increased. The author proposes the introduction of a proper and professional quality inspection. The necessity for the country to attract foreign investment in the health sector and the sustained growth of free programs for patients with serious diseases.

Keywords: tax law, financial law, health financing, health care, civil rights, the exercise of rights, the form of the implementation of the financial and legal provisions.

Ежедневно сталкиваясь с вопросами различных сфер жизни и деятельности человека и общества в целом, невозможно опровергнуть факт, что залог успеха и процветания любого государства напрямую зависит от уровня и состояния здравоохранения, а соответственно, здоровья населения. Таким образом, финансирование здравоохранения со стороны государства, повышение качества оказания медицинской помощи гражданам имеют первостепенное значение.

В России в настоящее время в системе здравоохранения действуют две экономические формы медицинской помощи, предоставляемой гражданам. Во-первых, бесплатная, осуществляемая за счет средств бюджетов всех уровней, обязательного медицинского страхования и иных поступлений. Во-вторых, платная, то есть оказываемая за счет средств граждан, организаций и других источников.

Отметим, что эффективность целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение может быть достигнута только при комплексном характере мер государственной политики, направленных на реформирование системы здравоохранения, при согласованном характере финансирования целевых программ здравоохранения, программ государственного медицинского страхования, а также государственного финансирования медицинских организаций и инновационных разработок физических и юридических лиц в сфере здравоохранения.

В настоящее время в России можно отметить целый ряд проблем в сфере здравоохранения, подлежащих разрешению, основными из них являются: отсутствие динамики роста качества здравоохранения в целом на всей территории Российской Федерации; недостаточное обеспечение медицинской помощью высокого уровня жителей сел и деревень; абсолютное отсутствие у большинства граждан контроля за состоянием своего здоровья, даже при наличии указаний на такую необходимость или предусмотренную процедуру прохождения медкомиссии для работодателя, которая фактически не дает никаких результатов по реальному выявлению заболеваний; серьезное отставание фактического уровня здравоохранения от инновационных достижений в сфере здравоохранения, разработок и исследований медицинских научных центров; обеспечение действенного материального стимулирования лиц, производственная деятельность которых связана с медициной; явная необходимость использования природных ресурсов в укреплении здоровья населения; необходимость разработки современных медикаментов, инновационных лекарственных препаратов и новых технологий, позволяющих максимально отказаться от закупки аналогов в других странах.

И теперь можно представить, что при такой сложной ситуации в системе здравоохранения Правительство России в 2017 г. приняло решение о сокращении расходов на здравоохранение на 33 %, что следует из Федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

Итак, Правительство РФ сокращает расходы на медицину по сравнению с 2016 г., то есть если в росписи бюджета 2016 г. на данные цели было заложено 544 млрд руб., то в 2017 г. — только 362 млрд руб. Например, расходы на амбулаторную помощь гражданам России уменьшатся в 1,7 раза — с 113,4 до 68,995 млрд руб. Расходы на «санитарно-эпидемиологическое благополучие» снизятся на 16 % — с 17,473 до 14,68 млрд руб. Расходы по прикладным исследованиям сократятся на 21 % — до 16,028 млрд руб.



В современном мире здоровье представляет собой наивысшее благо, без которого теряется важность всех других благ и явлений для человека. В системе здравоохранения особое значение получили вопросы поиска новых форм и источников финансирования, а также инвестирования в данную сферу.

Отметим, что в п. 2 ст. 41 Конституции РФ есть указание на то, что в Российской Федерации осуществляется финансирование программ по охране и укреплению здоровья населения на федеральном уровне, предпринимаются меры по развитию систем здравоохранения не только на государственном и муниципальном, но и на частном уровне. Законодательно закреплено также, что всячески поощряется деятельность, которая способствует укреплению здоровья человека и развитию физической культуры, спорта и экологического благополучия.

Считаем, что неперенное развитие и финансирование должны получить прежде всего меры по предупреждению заболеваний, ведь именно на этой стадии возможно решить многие проблемы и остановить процесс развития заболевания у человека или прервать процесс распространения инфекции среди населения, предотвратить эпидемию.

Считаем актуальным и перспективным развитие частной системы здравоохранения в России как альтернативы государственной и муниципальной системам, но с учетом того, что деятельность эта будет предусматривать бесплатное лечение граждан — как раз за счет финансирования из бюджетной системы.

Можно предложить или даже законодательно обязать кредитные организации на территории Российской Федерации выдавать кредиты, наравне с другими направлениями, на модернизацию и закупку нового медицинского оборудования для частных медицинских центров и клиник на особых условиях, если данные медицинские учреждения прошли специальную аккредитацию и имеют соответствующее разрешение (лицензию). Данные кредитные организации смогут также предоставлять субсидии гражданам на прохождение обследования или проведение соответствующего лечения, и это тоже должно финансироваться государством.

Представляется необходимым ввести в сфере здравоохранения правила, согласно которым лечебное или лечебно-диагностическое учреждение должно проводить работу с пациентом, имея конечной и главной целью «вылечить» человека, для этого вся деятельность в медицинском учреждении должна проходить «в связке»: 1) качественное обследование; 2) достоверный результат обследования; 3) точный диагноз; 4) назначение соответствующего лечения с альтернативой по применению медицинских препаратов; 5) в случае необходимости предоставить это лекарство пациенту за счет финансирования из бюджета (малоимущим гражданам, при слишком высокой цене на лекарство или невозможности его достать); 6) курирование пациента, в особенности при серьезных заболеваниях.

В России существует необходимость по привлечению иностранных инвестиций в сферу здравоохранения и устойчивого роста числа бесплатных программ для больных с тяжелыми заболеваниями, если государство не имеет альтернативного лечения заболевания.

Положительные результаты применения программ, предоставленных другими государствами, в том числе Германией, Швейцарией, Израилем и другими странами, для жителей России, указывают на необходимость расширения подобного взаимодействия на период, пока такие возможности лечения не появят-

ся в России. Например, в настоящее время в Саратове действует бесплатная программа для лечения рассеянного склероза в Швейцарии, где применяются новые методы лечения на основе клеточной инженерии. Данная программа предлагает больным рассеянным склерозом пройти инновационный курс лечения, подписав соответствующий контракт с клиникой в Швейцарии, которая, в свою очередь, предоставит необходимые медикаменты и впоследствии будет вести постоянный контроль состояния здоровья пациента путем проведения лабораторных исследований материалов, которые будет получать из российской клиники. Врачи Швейцарии разработали и успешно применяют совершенно новый и эффективный способ лечения рассеянного склероза. Этот метод заключается в том, что медики «отучают» иммунную систему пациентов разрушать здоровые клетки собственного организма. Около 120 тыс. жителей Германии и до 200 тыс. жителей России страдают рассеянным склерозом. Все известные на сегодня методы терапии позволяли лишь замедлить развитие этого тяжелого хронического заболевания нервной системы, которое считалось неизлечимым. И благодаря международному сотрудничеству жители не только крупных городов Российской Федерации, но и, например, городов Саратовской области могут рассчитывать на современное лечение.

Таким образом, для улучшения положения и повышения уровня здравоохранения в Российской Федерации в перспективе необходимо грамотно и комплексно подходить к вопросам финансирования данного направления, не упускать возможность сотрудничества с иностранными клиниками при невозможности предложить альтернативу лечения, но при этом активно развивать и повышать уровень оказания медицинской помощи, финансировать целевые программы и медицинские учреждения, предоставляющие бесплатное лечение гражданам России, поскольку именно это является вектором реализации прав граждан на охрану здоровья.





**Елена Валерьевна
РЯБОВА,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры правовых дисциплин Высшей школы государственного аудита (факультета) Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доцент кафедры финансового, налогового и таможенного права НИУ ВШЭ
 evryabova@hse.ru
 101000, Россия, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20

ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ВЗГЛЯД НА СОДЕРЖАНИЕ

Аннотация. Статья посвящена исследованию содержания такого финансово-правового понятия, как публичные финансы. В работе рассмотрены различные критерии отнесения фонда денежных средств к публичным, в том числе критерий публичной собственности, критерий публичного интереса, критерий формирования субъектом права — потенциальным объектом государственного (муниципального) финансового контроля (критерий самостоятельного объекта государственного (муниципального) финансового контроля), критерий централизации и критерий автономии правового регулирования.
Ключевые слова: публичные финансы, финансы, фонды денежных средств, публичные фонды денежных средств, финансовое право.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.034-041

E. V. RYABOVA,

PhD, Associate Professor of legal disciplines of the Higher School of State Audit (faculty) of Moscow State University named after M.V. Lomonosov, Associate Professor of Finance, tax and customs HSE
 evryabova@hse.ru
 101000, Russia, Moscow, Myasnitskaya Str., 20

PUBLIC FINANCE: A CONCEPTUAL VIEW TO THE CONTENTS

Review. The current article is devoted to the study of the content of such financial and legal concepts as public finance. The various types of criteria of public funds are discussed such as the public ownership criterion, the criterion of public interest, the criterion of formation of the entity, the potential object state (municipal) financial control (criterion independent of the object state (municipal) financial control), the criterion of centralization and the criterion of autonomy of the legal regulation.

Keywords: public finance, finance, monetary funds, public monetary funds, law of finance.

В науке финансового права понятие «публичные финансы» является базовой категорией. Однако признаки публичных финансов не до конца ясны в силу разнообразия фондов и разрозненности их правового регулирования.

Задачей любой науки, среди прочего, является наблюдение и объяснение существующей реальности. Целью исследования является выявление признаков публичных финансов по предложенным критериям, а также постановка вопроса о научной концепции базовой категории «публичные финансы».

В целях настоящего исследования под финансами понимаются фонды денежных средств, под публичными финансами — публичные фонды денежных средств.

Критерий публичной собственности

Конституция Российской Федерации закрепляет формы собственности: государственную, муниципальную, частную и иные. В целях настоящего исследования будем считать верным отождествление публичной собственности и собственности публично-правовых образований. Если предположить, что критерием отнесения фонда денежных средств к публичным является право собственности публично-правовых образований на соответствующие средства, то к публичным фондам возможно будет отнести средства бюджетов бюджетной системы, государственных и муниципальных учреждений и унитарных предприятий, Банка России, а также фонды денежных средств, переданные в доверительное управление (к примеру, Российской фонд прямых инвестиций, управляемый одноименной управляющей компанией; фонд денежных средств, управляемый государственной компанией «Российские автомобильные дороги»). Данному критерию не соответствуют средства государственных корпораций, государственных и публично-правовых компаний, имущество которых принадлежит им на праве собственности, то есть не является публичной собственностью, а относится к иным формам собственности. При этом в науке финансового права названные средства относят к публичным финансам, что представляется верным. Отнесение таких средств к публичным финансам обусловлено автономным правовым регулированием, отделенным от гражданского права, а также предназначением данных средств (финансовое обеспечение деятельности государственных корпораций, государственных и публично-правовых компаний, созданных в интересах государства и общества, что прямо закреплено в соответствующих федеральных законах¹).

Средства хозяйственных товариществ и обществ, участниками которых выступают публично-правовые образования, принадлежат на праве собственности этим юридическим лицам и являются частной собственностью. Публичной собственностью являются только акции, доли и паи в уставном капитале данных юридических лиц. Создание хозяйственного общества со 100 %-ным участием публично-правового образования, так же как создание государственной корпорации, государственной или публично-правовой компании, влечет полное отчуждение права собственности на передаваемое имущество. Между тем отнесение средств государственных корпораций и компаний к публичным финансам возможно по критерию создания данных юридических лиц в публичных интересах (юридические лица публичного права), тогда как законодательством не предусматривается создание хозяйственных товариществ и обществ именно в публичных интересах. Неоспоримо, что публично-правовыми образованиями учреждаются

¹ Федеральный закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Пункт 1 ст. 2 // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. 1). Статья 4169 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Пункт 1 ст. 7.1 // СЗ РФ. 1996. № 3. Статья 145.



хозяйственные товарищества и общества в публичных интересах, имманентно присущих деятельности публично-правовых образований, между тем это не означает невозможности использования государством и муниципальными образованияами гражданско-правовых механизмов реализации своих функций на основе универсальной правовой базы, используемой как публичными, так и частными субъектами. Правовое регулирование хозяйственных товариществ и обществ не имеет дифференциации в зависимости от учредителя (участника), что означает отсутствие автономии правового регулирования функционирования хозяйственных товариществ и обществ с участием публично-правовых образований, тогда как правовое регулирование государственных корпораций, государственных и публично-правовых компаний имеет специфический характер и обособлено от иных норм гражданского права.

При участии в уставном капитале хозяйственных товариществ и обществ публично-правовых образований наблюдается трансформация права собственности государства или муниципального образования в собственность юридических лиц. Тогда как имущественная, «неденежная», часть казны публично-правового образования увеличивается на соответствующий объем акций, долей и паев. Увеличение имущественной части казны не происходит при формировании унитарных некоммерческих юридических лиц, таких как государственные корпорации, государственные компании, публично-правовые компании и фонды. Отчуждение имущественного взноса в собственность данных организаций означает уменьшение публичной собственности и несоответствие их денежных фондов критерию публичной собственности. Этому критерию не соответствуют и те хозяйственные общества и фонды, которые учреждаются государственными корпорациями и компаниями.

Критерий публичного интереса

В целях настоящего исследования под публичным интересом понимается интерес государства и общества в целом. Данный критерий позволяет отнести средства бюджетов бюджетной системы, бюджетных и автономных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных корпораций, государственных и публично-правовых компаний, а также средства Банка России к публичным финансам. В целях реализации своих функций и задач публично-правовое образование учреждает юридические лица различной организационно-правовой формы как коммерческого, так и некоммерческого характера и наделяет их определенным функционалом. Целевой характер реализации государственных и муниципальных функций и задач деятельности юридических лиц, учреждаемых органами государственной власти и местного самоуправления, переносится на фонды денежных средств, формируемых данными организациями, и предопределяет правовое регулирование их прав и обязанностей.

Критерию публичного интереса соответствуют не только перечисленные организации, но и фонды. Фонды могут учреждаться и публично-правовыми образованиями. К примеру, ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 31 декабря 2014 г.

№ 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»² предусматривается создание Российской Федерацией или регионами государственных фондов развития промышленности в организационно-правовой форме фонда, ст. 15.1 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственно-технической политике»³ предусматривается создание фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности в организационно-правовой форме фонда. Согласно п. 1 ст. 123.17 Гражданского кодекса РФ фондом признается унитарная некоммерческая организация, не имеющая членства, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая благотворительные, культурные, образовательные или иные социальные, общественно полезные цели. Буквальное толкование данного положения в части целевого характера фонда позволяет сделать вывод о том, что любой фонд, независимо от учредителя, преследует общественно полезные цели.

Между тем общественно полезные цели — более широкое понятие, чем публичный интерес, то есть эти понятия не совпадают по своему объему. Представляется верным утверждение, что не все общественные отношения, преследующие общественно полезные цели, формируют содержание публичного интереса как категории, опосредующей исключительно публичные отношения, то есть отношения с участием публичного субъекта. Фонд, учрежденный публично-правовым образованием, преследует цель реализации публичного интереса, при этом учредитель фонда не имеет имущественных прав в отношении созданного им фонда. Все имущество, переданное публично-правовым образованием фонду, становится собственностью данного фонда. Таким образом, средства фонда, учрежденного публично-правовым образованием, соответствуют критерию публичного интереса, но не соответствуют критерию публичной собственности.

Примечательно, что учредителем Российского фонда развития информационных технологий, созданного на основании постановления Правительства РФ от 24 января 2017 г. «О создании Российского фонда развития информационных технологий», является Российская Федерация (п. 18 постановления), тогда как согласно Гражданскому кодексу РФ учредителями фонда могут являться физические и (или) юридические лица, но не публично-правовые образования. В данном случае постановление Правительства РФ как подзаконный акт меньшей юридической силы вошло в противоречие с федеральным законом. Выходом из ситуации могло бы быть не наделение правами учредителя от имени публично-правового образования, как это предусмотрено указанным постановлением, а признание государственного органа, обладающего правами юридического лица, учредителем фонда.

² СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 41.

³ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.



Критерий формирования субъектом права — потенциальным объектом государственного (муниципального) финансового контроля (критерий самостоятельного объекта государственного (муниципального) финансового контроля)

Источником формирования средств всех публичных фондов является бюджетная система, что обуславливает необходимость проведения мер государственного (муниципального) финансового контроля. Статья 266.1 Бюджетного кодекса закрепляет две группы объектов государственного (муниципального) финансового контроля: 1) объекты, в отношении которых может быть проведено самостоятельное контрольное мероприятие, независимо от проведения контрольного мероприятия в отношении соответствующего главного распорядителя бюджетных средств (ГРБС); 2) объекты, в отношении которых контрольные мероприятия проводятся исключительно в рамках сквозной проверки ГРБС или главного администратора источников финансирования дефицита бюджета и только в части использования целевых бюджетных средств в соответствии с договором, контрактом или соглашением. Критерий такой дифференциации объектов контроля очевиден: к первой группе объектов относятся те организации, в отношении которых публично-правовые образования имеют имущественные права и управленческие полномочия; организации, учрежденные публично-правовыми образованиями, тогда как во второй группе — организации, временно использующие целевые бюджетные средства и не учрежденные публично-правовыми образованиями.

Критерию самостоятельного объекта государственного (муниципального) финансового контроля⁴ соответствуют государственные (муниципальные) учреждения и унитарные предприятия, государственные корпорации, государственные компании и публично-правовые компании⁵, хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований, а также коммерческие организации с долей участия таких хозяйственных товариществ и обществ. Коммерческие же организации, учреждаемые государственными корпорациями и компаниями, а также некоммерческие организации, учреждаемые обществами и товариществами с участием публично-правовых образований, государственными корпо-

⁴ Под соответствием критерию самостоятельного объекта государственного (муниципального) финансового контроля понимается законодательное закрепление возможности проведения самостоятельного контрольного мероприятия в отношении того или иного субъекта права.

⁵ Действующая редакция Бюджетного кодекса РФ не относит публично-правовые компании к объектам государственного финансового контроля. Это обусловлено тем, что такая организационно-правовая форма, как публично-правовая компания, закреплена сравнительно недавно (Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»), что пока не нашло адекватного отражения в законодательстве. Между тем изменения были внесены в Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» в части дополнения объектов контрольных мероприятий, проводимых Счетной палатой РФ, публично-правовыми компаниями.

рациями и компаниями, к примеру, фонды, не могут выступать самостоятельными объектами государственного (муниципального) финансового контроля, что означает возможность контроля за их деятельностью исключительно в рамках контрольных полномочий учредителя (путем назначения органов управления) либо, в случае предоставления им целевых средств на основании соглашения (договора), проведения контроля строго за использованием целевых средств и только в рамках сквозной проверки ГРБС либо главного администратора источников финансирования дефицита бюджета. Таким образом, например, предоставление имущественного взноса на основании правового акта о создании фонда без определения конкретного целевого характера с установлением «общей» цели функционирования фонда в соответствии с уставными целями и задачами не сможет повлечь проведения мероприятий государственного (муниципального) финансового контроля.

Полагаем, что при установлении признаков публичных финансов не следует полагаться на полноту правовой регламентации отношений, возникающих в сфере государственного (муниципального) финансового контроля. Закрепление в Бюджетном кодексе объектов государственного (муниципального) финансового контроля имеет вторичный характер по отношению к публичным финансам, в силу чего критерий самостоятельности объекта государственного (муниципального) финансового контроля не может выступать основным, но может выполнять индикативную роль при квалификации публичных финансов.

Критерий централизации

Данный критерий выделен в настоящей работе в целях иллюстрации утраты своей теоретической и практической актуальности классификации финансов на централизованные и децентрализованные в классическом понимании.

Публичные финансы традиционно классифицируют на централизованные и децентрализованные, понимая под централизованными бюджеты бюджетной системы, а под децентрализованными — остальные фонды. Очевидно, что признаком централизованного фонда является наличие единого центра управления, а признаком децентрализованных фондов — его отсутствие.

Однако проследим, например, процесс формирования фонда по страхованию вкладов физических лиц, управляющим субъектом которого выступает Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов физических лиц» (данный фонд отнесен к категории публичных по критерию наличия публичного предназначения): множество банковских кредитных организаций уплачивают обязательные взносы в единый страховой фонд, имеющий один центр управления. Можно ли отнести данный фонд к децентрализованным? Мы полагаем, что невключенность данного фонда в бюджетную систему не дает нам достаточных оснований для такого вывода.

Возьмем автономное учреждение. Это юридическое лицо, учредителем которого выступает орган государственной власти (государственный орган) или орган местного самоуправления (муниципальный орган), которое создано для реализации публичных функций (социальных, образовательных, инвестиционных и пр.). В ходе функционирования автономных учреждений также формируются фонды денежных средств. К примеру, Федеральным законом от 31 декабря



2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» предусматривается создание автономных учреждений в целях оказания финансовой поддержки субъектам деятельности в сфере промышленности. Речь идет о прямом финансировании таких субъектов (инвесторов) из бюджетов. Конечно, субсидии не предоставляются им непосредственно из бюджета, механизм выстроен через формирование автономного учреждения, предоставление ему субсидии (бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг, ст. 69 Бюджетного кодекса РФ) и последующее распределение денежных средств (гранты, займы, лизинг, инвестиции в уставный капитал) между субъектами промышленной деятельности. Такое автономное учреждение является институтом развития промышленности. Рассмотрев механизм формирования фонда развития детально, опять же сложно сделать вывод о том, что данный фонд является децентрализованным.

Представляется, что классификация публичных фондов на централизованные и децентрализованные на сегодняшний день утратила свою научную ценность и актуальность. Предлагаем взглянуть на множество публичных фондов в целях их систематизации под другим углом зрения, в зависимости от включения в бюджетную систему: включенные в бюджетную систему и не включенные в бюджетную систему.

Бюджетная система представляет собой совокупность фондов, функционирующих по единым бюджетно-правовым правилам. Данные фонды могут быть как универсальными (бюджеты публично-правовых образований), так и специальными (бюджеты государственных внебюджетных фондов). Принцип единства бюджетной системы, закрепленный в ст. 29 Бюджетного кодекса РФ, означает единство правового регулирования функционирования бюджетов публично-правовых образований и государственных внебюджетных фондов. Включение государственных внебюджетных фондов в бюджетную систему государства преследует цель универсализации правового регулирования отношений, возникающих в связи с формированием и использованием средств бюджетов и государственных внебюджетных фондов. Невключенность публичных фондов в бюджетную систему означает функционирование данных фондов по иным правилам, нежели функционируют вышеназванные фонды. К таким фондам относятся средства бюджетных и автономных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных корпораций и компаний, публично-правовых компаний, а также Банка России.

Критерий автономии правового регулирования

Данный критерий является завершающим и основным. Бюджетные и государственные внебюджетные фонды в полной мере соответствуют всем выделенным критериям: находятся в публичной собственности, формируются в публичных интересах, обуславливают государственный (муниципальный) финансовый контроль, имеют самостоятельное правовое регулирование, развившееся в подотрасль права. Анализ положения иных фондов денежных средств с применением выделенных критериев не так однозначен.

Средства хозяйственных товариществ и обществ с участием публично-правовых образований могут соответствовать некоторым критериям, например крите-

рию публичного интереса. ПАО «Особые экономические зоны» возникло в целях управления особыми экономическими зонами, которые создаются Российской Федерацией, тем самым реализуется публичный интерес. Этот публичный интерес, 100 %-ное участие Российской Федерации в уставном капитале, обуславливают публичный характер деятельности ПАО и соответствие средств ПАО критерию самостоятельного объекта государственного финансового контроля. Между тем средства ПАО не отвечают критерию публичной собственности, а также критерию автономии правового регулирования, что не позволяет отнести средства ПАО к публичным финансам. Тогда как при соответствии критерию автономии правового регулирования и несоответствии критерию публичной собственности средства государственных корпораций могут быть отнесены к такой базовой категории финансового права, как публичные финансы.

Бюджетное право и процесс

ПРИНЦИПЫ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



**Ольга Викторовна
БОЛТИНОВА,**

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

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению понятия и видов принципов бюджетного процесса. Автор приходит к выводу о необходимости закрепления в Бюджетном кодексе Российской Федерации специальных принципов бюджетного процесса как основополагающих начал, которые будут способствовать стабильности и устойчивости бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации.
Ключевые слова: принципы, бюджетный процесс, бюджетное право, финансовое право, бюджетное законодательство.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.042-048

O. V. BOLTINOVA,

Doctor of Law, Professor, Professor of the Financial Law Department of the Kutafin
Moscow State Law University (MSAL), Honored Worker of Higher Professional
Education of the Russian Federation

o.boltinova@mail.ru

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

PRINCIPLES OF THE BUDGETARY PROCESS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Review. This article is devoted to the consideration of the concept and types of principles of the budget process. On the basis of the study, the author comes to the conclusion that it is necessary to fix special principles of the budgetary process in the Budget Code of the Russian Federation, as fundamental principles that will contribute to the stability and sustainability of budgets of various levels of the budget system of the Russian Federation.

Keywords: principles, budget process, budget law, financial law, budget legislation.

Традиционно основанием классификации принципов является их деление в соответствии с отраслевым дроблением права. В соответствии с ним принципы делятся: а) на общеправовые; б) межотраслевые; в) отраслевые; г) принципы правовых институтов¹. Другие ученые выделяют межинститутские

¹ Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. М., 1972. С. 242; Гражданский процесс / под ред. К. С. Юдельсона. М., 1984; Явич Л. С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. М., 1978.

и подотраслевые принципы². Однако на современном этапе развития финансового права как отрасли права пока нет единого понимания основополагающих общеправовых принципов финансового права³. Н. И. Химичева справедливо отмечала, что при всей активности научной общественности по разработке в последние годы финансово-правовой тематики еще не все проблемы в юридической науке достаточно полно разрешены, особенно применительно к новым условиям. Среди этих проблем следует выделить выявление и обоснование принципов финансового права⁴.

Н. И. Химичева выделяла следующие общеправовые принципы финансового права:

- приоритетность публичных задач в правовом регулировании финансовых отношений при сочетании с реализацией частных интересов граждан;
- единство финансовой политики и денежной системы;
- социальная направленность финансово-правового регулирования;
- федерализм и равноправие субъектов РФ в области финансовой деятельности государства;
- самостоятельность органов местного самоуправления в формировании и использовании местных финансов в предусмотренных законодательством рамках;
- распределение функций в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной (представительной) и исполнительной ветвей власти;
- гласность в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления;
- плановость и законность финансовой деятельности;
- экономическое стимулирование деятельности в финансовой сфере;
- участие граждан РФ, общественных организаций в контроле финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, организаций и учреждений⁵.

И с данной позицией автора необходимо согласиться. Названные принципы служат базой для развития основных направлений финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

² Курс лекций по теории государства и права / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Саратов, 1995. С. 67.

³ См., например: Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. 2-е изд. М., 2007. С. 25—28 ; Финансовое право : учебник / под ред. проф. С. В. Запольского. М., 2006. С. 49—51.

⁴ Химичева Н. И. Вопросы развития современного российского финансового законодательства в аспектах его содержания и форм // Очерки финансово-правовой науки современности / под ред. Л. К. Вороновой и Н. И. Химичевой. Москва — Харьков : Право, 2011. С. 176.

⁵ Химичева Н. И. Вопросы развития современного российского финансового законодательства в аспектах его содержания и форм // Очерки финансово-правовой науки современности. С. 177.



В этой связи хотелось обратить внимание на правовое закрепление принципов бюджетного процесса как института бюджетного права Российской Федерации⁶.

Принципы правовой государственности как общесоциальные приоритеты, провозглашаемые в качестве таковых в конкретно-определенный исторический момент времени, выступают в качестве общеправовых принципов, то есть их следует признавать и принципами права, и принципами юридического процесса. Они не могут быть качественно иными, ибо процесс должен быть адекватен материальной норме. Именно совпадение принципов права и процесса обеспечивает единство содержания и того и другого⁷.

Принцип для процесса то же, что принцип для права:

- фактор, определяющий вид и содержание процесса;
- фактор, позволяющий с необходимостью признать единство процесса;
- фактор, степень реализации которого является показателем правового состояния.

Видовые принципы процесса:

1. Принципы юрисдикционного процесса (юрисдикционных производств):

- принцип осуществления правосудия только судом;
- юридическая сила решения в юрисдикционном процессе;
- непрерывность;
- доступность;
- состязательность;
- объективная истина как цель юрисдикционного процесса;
- относимость и допустимость используемых доказательств;
- реальная исполнимость юрисдикционных актов и т.д.

2. Принципы неюрисдикционного процесса (неюрисдикционных производств):

- формальное равенство субъектов перед государственными органами в неюрисдикционных процедурах;
- преобладание принципа письменности;
- единство процессуальных гарантий во всех неюрисдикционных процессах;
- наличие юридической ответственности за нарушение морально-этических норм в процессе и др.

Установлено, что видовые принципы юридического процесса распространяют свое действие на все входящие в вид подвиды процесса. В правотворческом процессе это правотворчество в процессе принятия Конституции; правотворчество при принятии федеральных конституционных законов, правотворчество при принятии федеральных законов, правотворчество при принятии конституций (уставов) субъектов федерации и т.д. В юрисдикционном правоприменительном процессе это уголовный процесс, гражданский процесс, арбитражный процесс, административный процесс, конституционный процесс. В неюрисдикционном

⁶ Актуальные проблемы финансового права : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Норма: Инфра-М, 2016. С. 30—43.

⁷ Баландин В. Н., Павлушина А. А. Принципы юридического процесса. Тольятти, 2001. С. 28—29.

правоприменительном процессе это лицензионная, регистрационная, контрольная, надзорная, нотариальная деятельность и т.д.

Однако перейдем непосредственно к принципам бюджетного процесса.

Первоначально принципы были закреплены в Законе «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»⁸. Его статья 3 определяла следующие принципы бюджетного устройства РФ: единство, полнота, реальность, гласность и самостоятельность всех бюджетов, входящих в бюджетную систему Российской Федерации. Безусловно, закрепление принципов бюджетного устройства имело большое значение на пути становления бюджетного законодательства новой демократической России, хотя следует отметить, что не нашли отражения в бюджетном устройстве РФ конкретные принципы бюджетного федерализма, которые следовало бы воплотить в бюджетном устройстве страны.

На современном этапе БК РФ в ст. 28 закрепил перечень принципов бюджетной системы Российской Федерации. По сравнению с Законом «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса» БК РФ законодательно расширил перечень принципов бюджетной системы не только по количественному составу (их закреплено 13), но и по качественному содержанию. По нашему мнению, перечисленные выше принципы бюджетной системы Российской Федерации лежат и в основе бюджетного процесса Российской Федерации.

Кроме принципов бюджетной системы Российской Федерации⁹, можно выделить специальные принципы, характеризующие бюджетный процесс в Российской Федерации, которые пока не нашли законодательного закрепления, как принципы бюджетного процесса.

На наш взгляд, можно выделить и закрепить в БК РФ следующие принципы бюджетного процесса:

- принцип законности;
- принцип облечения бюджета в форму нормативного правового акта;
- принцип разграничения компетенции между представительными и исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления в бюджетном процессе;
- принцип специализации бюджетных показателей;
- принцип непрерывности (цикличности) бюджетного процесса;
- принцип прозрачности (открытости);
- принцип плановости бюджетного процесса;
- принцип организации финансового контроля на всех стадиях бюджетного процесса.

Данные принципы отражают сущность реализации процессуальных норм бюджетного права. Законодательное закрепление правил бюджетного процесса, писал М. И. Пискотин, создает наиболее прочную основу взаимоотношений между государственными органами, органами местного самоуправления, способствует укреплению законности¹⁰.

⁸ ВС РФ. 1991. № 46. Ст. 1543.

⁹ Бюджетная система и система налогов и сборов Российской Федерации / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. М. : Инфра-М, 2017. С. 38—44.

¹⁰ Пискотин М. И. Советское бюджетное право. М. : Юрид. лит., 1971. С. 211.



Законодательное регулирование правоотношений¹¹ представляет собой наиболее стабильные, а также взвешенные решения органов государственной власти, поскольку они являются коллегиальным решением органа государственной власти, избранного народом. Еще Ж.-Ж. Руссо говорил, что законодательная власть — сердце государства. Законодательство, регулирующее бюджетный процесс, должно обеспечивать эффективную реализацию бюджетного процесса. Конечный результат бюджетного процесса, а именно исполненный бюджет, зависит от системы организации бюджетного процесса, закрепленной в законодательстве. Законность проявляется в становлении и развитии бюджетного законодательства¹².

Ряд авторов выделяют и другие специальные принципы бюджетного процесса, такие как принцип универсальности системы осуществления бюджетного процесса и учета интересов разных уровней бюджетной системы; принцип взаимосвязи материальных и процессуальных норм бюджетного права; принцип рациональности и простоты организации бюджетного процесса; принцип подконтрольности прохождения стадий бюджетного процесса¹³.

Ю. А. Крохина считает, что к принципам бюджетного процесса следует отнести следующие: последовательность вступления в бюджетную деятельность органов исполнительной и представительной власти; казначейское исполнение бюджетов; ежегодность бюджетов; публичность и гласность; единство кассы; формирование расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ на основе единой методологии, нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством РФ; иммунитет бюджетов¹⁴.

Некоторые авторы выделяют отдельно основные принципы, на которых строится система исполнения бюджетов в Российской Федерации, а именно: принцип исполнения бюджета через органы Федерального казначейства; принцип единого счета казначейства; принцип единства кассы; принцип обеспечения бюджетных расходов и платежей только в случае фактического наличия средств на бюджетном счете; принцип исполнения бюджета на основе бюджетной росписи; принцип исполнения бюджета по доходам; принцип санкционирования расходов бюджета; принцип бюджетного учета исполнения бюджета; принцип предоставления обязательной отчетности об исполнении бюджета; принцип «иммунитета бюджетов»¹⁵.

В проекте новой редакции БК РФ законодатель включил принципы в главу 1 «Бюджетное законодательство» простым их перечислением: принцип единства

¹¹ *Шемякина О. Б.* Компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в области регулирования бюджетного процесса : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 26—27.

¹² *Фадеев Д. Е.* Принципы функционирования российского бюджетного федерализма: теоретические аспекты и проблемы совершенствования // *Юридический мир.* 2002. № 3.

¹³ *Шемякина О. Б.* Указ. соч. С. 28—30.

¹⁴ *Крохина Ю. А.* Бюджетное право и российский федерализм. М. : Норма, 2001. С. 38—39.

¹⁵ *Голубцов В. Г.* Правовой режим денежных средств казны: основы межотраслевого регулирования // *Законодательство и экономика.* 2006. № 9.

регулирования бюджетных правоотношений; принцип самостоятельности бюджетов; принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований; принцип сбалансированности и устойчивости бюджета; принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования бюджетов; принцип единства кассы; принцип подотчетности и прозрачности (открытости); принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; принцип эффективности использования бюджетных средств; принцип адресности и целевого характера расходов бюджета и принцип подведомственности исполнения бюджета по расходам.

Следует отметить, что принципы бюджетной системы претерпели изменения и стали более приближены к современным реалиям развития бюджетного законодательства, однако при этом не акцентируется внимание на них как принципах бюджетной системы либо принципах бюджетного процесса.

На наш взгляд, необходимо непосредственно закрепить в БК РФ специальные принципы бюджетного процесса как основополагающие начала, которые будут способствовать стабильности и устойчивости бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы финансового права : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Норма: Инфра-М, 2016.
2. Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. — М., 1972.
3. Баландин В. Н., Павлушина А. А. Принципы юридического процесса. — Тольятти, 2001.
4. Бюджетная система и система налогов и сборов Российской Федерации / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — М. : Инфра-М, 2017.
5. Голубцов В. Г. Правовой режим денежных средств казны: основы межотраслевого регулирования // Законодательство и экономика. — 2006. — № 9.
6. Гражданский процесс / под ред. К. С. Юдельсона. — М., 1984.
7. Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. — М., Норма, 2001.
8. Курс лекций по теории государства и права / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — Саратов, 1995.
9. Пискотин М. И. Советское бюджетное право. — М. : Юрид. лит., 1971.
10. Фадеев Д. Е. Принципы функционирования российского бюджетного федерализма: теоретические аспекты и проблемы совершенствования // Юридический мир. — 2002. — № 3.
11. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. — 2-е изд. — М., 2007.
12. Финансовое право : учебник / под ред. проф. С. В. Запольского. — М., 2006.
13. Химичева Н. И. Вопросы развития современного российского финансового законодательства в аспектах его содержания и форм // Очерки финансово-



- правовой науки современности / под ред. Л. К. Вороновой и Н. И. Химичевой. — Москва —Харьков : Право, 2011.
14. *Шемякина О. Б.* Компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ в области регулирования бюджетного процесса : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003.
 15. *Явич Л. С.* Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. — М., 1978.

ПУБЛИЧНЫЕ РАСХОДЫ КАК ПОНЯТИЕ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ НАУКИ

Аннотация. Статья посвящена анализу понятия «публичные расходы» как финансово-правовой категории. В ходе проведенного исследования автор приходит к выводу, что неверно отождествлять понятия «государственные и муниципальные расходы» и «публичные расходы», поскольку они находятся в соотношении части и целого. Более широким является понятие «публичные расходы», включающее в себя понятие «государственные и муниципальные расходы». Ключевым признаком публичных расходов выступает наличие публичного интереса при их осуществлении. Автор полагает, что в правовом аспекте публичные расходы представляют собой урегулированную нормами финансового права деятельность публично-правовых образований и иных лиц по планированию, распределению и использованию публичных денежных фондов (финансовых ресурсов).

Ключевые слова: публичные расходы, государственные расходы, муниципальные расходы, бюджет, финансовое право, бюджетное право.



**Наталья Ивановна
ЗЕМЛЯНСКАЯ,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии
finpravo@sgap.ru
410056, Россия, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.049-055

N. I. ZEMLYANSKAYA,

PhD, Associate Professor of the Financial, Banking and Customs Law Department
of the Saratov State Academy of Law
finpravo@sgap.ru

410056, Russia, Saratov, Volskaya Str., 1

PUBLIC EXPENSES AS A CONCEPT OF FINANCIAL LEGAL SCIENCE

Review. The article is analyzed the concept of «public expenses» as a financial-legal category. In the course of the study the author comes to the conclusion that it is not correct to equate the definition of «state and municipal expenses» and «public expenses» since they are in the ratio of part and whole. The deeper is the concept of «public expenses» which includes the term «state and municipal expenses.» A key characteristic of public expenses is the possibility of their implementation in public interest. The author believes that in the legal aspect public expenses means the norms of financial law activities of public legal entities and other persons in planning, allocation and use of public funds (financial resources).

Keywords: public expenses, state expenses, municipal expenses, budget, law of finance, budget law.

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО И
ПРОЦЕСС



© Н. И. Землянская, 2017

Как и любое другое государство, Российская Федерация нуждается в финансовых ресурсах, служащих материальной основой реализации задач, стоящих перед публично-правовыми образованиями. Такие ресурсы, направляемые на удовлетворение общественных потребностей, образуют особую группу расходов, осуществляемых различными субъектами в процессе финансовой деятельности. В теории финансового права их обычно называют государственными и муниципальными расходами, подчеркивая, что реализуются они прежде всего публично-правовыми образованиями и направлены на выполнение задач и функций государства в целом, его территориальных подразделений, муниципальных образований.

В финансово-правовой науке понятие «государственные и муниципальные расходы» весьма распространено, и не случайно. Государство осуществляет свои функции непосредственно через систему органов государственной власти и управления, а также с помощью принадлежащих ему предприятий, организаций, учреждений. Исходя из этого, государственные расходы осуществляются как из централизованных, так и из децентрализованных фондов и иных финансовых ресурсов государственного уровня. В Российской Федерации как федеративном государстве органы местного самоуправления, наделенные Конституцией РФ независимостью от государственных органов при решении вопросов местного значения, используют также средства местных бюджетов и финансовые ресурсы муниципальных предприятий, т.е. осуществляют муниципальные расходы.

Кроме того, в последние годы широкое распространение получила практика привлечения хозяйствующих субъектов к финансированию общественно значимых потребностей, поскольку в современных условиях для обеспечения потребностей государства и общества уже недостаточно государственной поддержки в виде предоставления бюджетных средств. Часть публичных функций передана государственным корпорациям, иным некоммерческим организациям, чья деятельность призвана служить удовлетворению не только собственного интереса, но и реализации нужд общества. Вкладывая бюджетные средства в экономику, государство должно лишь «подставлять плечо» там, где риски для частных инвесторов пока еще слишком высоки. Основной ролью государства должно быть содействие бизнесу в создании новых, по-настоящему современных производств и в появлении как можно большего количества национальных публичных компаний. Целый ряд программ, особенно в жилищном строительстве и образовании, стали, по сути, совместными программами федерального правительства, региональных и местных властей, а нередко и отечественного бизнеса¹.

Рыночный характер экономики не исключает участия субъектов предпринимательской деятельности в осуществлении ими социальных функций и задач, которые уже не ограничиваются созданием рабочих мест или уплатой налогов, но стремительно растут. Достижению социальных целей общественного развития должно способствовать объединение ресурсов централизованных

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.04.2007 // Российская газета. 2007. 27 апр.

публичных денежных фондов и финансового потенциала коммерческих организаций².

Помимо внутренних аспектов, следует обратить внимание и на внешние изменения: Россия, являющаяся неотъемлемой частью глобализирующегося мира, в последнее время активно включается в интеграционные процессы. Наша страна является участником некоторых международных соглашений, при этом особое значение имеет сотрудничество с государствами — членами СНГ, которые исторически, культурно и лингвистически связаны между собой³. Создание Евразийского экономического союза требует от его участников поиска оптимальных средств обеспечения функционирования данной международной организации. В целях финансирования деятельности органов Союза предусмотрено формирование бюджета. Расходы Евразийского экономического союза имеют особенно важное значение в связи с тем, что они призваны обеспечивать реализацию не только национального, но и международного публичного интереса, что вытекает из основных целей создания Союза: создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения; стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза; всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики.

Изложенное выше указывает на необходимость комплексного подхода к исследованию и обоснованию введения в научный оборот понятия «публичные расходы». Это обусловлено также особой ролью публичных расходов как правового института, проявляющейся в их первичности по отношению к публичным доходам, анализу правового регулирования которых в науке финансового права уделяется большое внимание. Применительно к бюджетной сфере на приоритетность расходов над доходами более 100 лет назад обратил внимание П. П. Мигулин: «Никакая правовая финансовая реформа у нас немыслима, если мы будем обращать внимание только на доходный бюджет, а характер расходов оставим без внимания»⁴. Современные авторы также указывают на полное отсутствие социальной ценности доходов бюджетов, если они не предназначены для обеспечения их расходов⁵, поскольку расходы существуют для обеспечения реализации публичных функций и потребностей общества, а доходы — для обеспечения расходов⁶.

Термин «публичные расходы» уже получил распространение в научной и учебной литературе. Однако в большинстве случаев его содержание сводится к по-

² См.: *Купызин В. В.* Правовой режим фондов денежных средств коммерческих организаций // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 3. С. 322.

³ См.: Правовые проблемы формирования межгосударственных объединений (на примере зоны свободной торговли и Таможенного союза ЕврАзЭС) : монография / А. В. Габов, А. А. Каширкина, В. Ю. Лукьянова [и др.] ; под ред. В. Ю. Лукьяновой. М. : Анкил, 2012. С. 3.

⁴ *Мигулин П. П.* Настоящее и будущее русских финансов. Харьков, 1907. С. 6.

⁵ См.: *Карасева М. В.* Финансовое право России: новые проблемы и новые подходы // Государство и право. 2003. № 12. С. 12.

⁶ См.: *Астафуров Н. В.* Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2009. С. 34.



нению «государственные и муниципальные расходы»⁷. В отдельных работах понятие «государственные и муниципальные расходы» употребляется как полный синоним понятия «расходы бюджетов»⁸. В некоторых случаях авторы раскрывают понятие «государственные расходы», но фактически говорят не только о государственных, но и муниципальных расходах⁹.

Анализируя приведенные в финансово-правовой литературе взгляды на понятие «публичные расходы», отметим, что объединяет их следующее: понятие «публичные расходы» обычно синонимизируется понятию «государственные и муниципальные расходы»; указанное понятие носит многоаспектный характер; осуществляют публичные расходы, как правило, публично-правовые образования; главной целью осуществления публичных расходов является реализация задач и функций государства и муниципальных образований; основной вид публичных расходов — бюджетные расходы.

Вместе с тем очевидно, что отождествлять понятия «государственные и муниципальные расходы» и «публичные расходы» неверно, поскольку они находятся в соотношении части и целого. Понятие «публичные расходы» является более широким и включает в себя понятие «государственные и муниципальные расходы».

Думается, основой для уяснения понятия и сущности публичных расходов могут служить признаки, указывающие на публичный характер отношений, связанных с расходованием средств публичных денежных фондов, например форма собственности на материальный носитель (объект) правоотношений; характер интереса, который обнаруживается в общественных отношениях; метод их правового регулирования и др.¹⁰

Следует согласиться с А. А. Нечай, что форма собственности на материальный объект любых правоотношений, в том числе правоотношений по осуществлению публичных расходов, не играет особой роли в разграничении публичных и частных начал в общественных отношениях и праве, но полностью своей значимости не утрачивает. В качестве материального объекта финансовых правоотношений, возникающих по поводу публичных расходов, следует рассматривать денежные средства, находящиеся в собственности и распоряжении участников таких отношений, аккумулированные в соответствующих денежных фондах либо находящиеся во внефондовой форме. Публичные расходы связаны с использованием денежных фондов (финансовых ресурсов), находящихся в собственности государства в целом (Российской Федерации), его территориальных подразделений (субъектов Российской Федерации), муниципальных образований, в собственности организаций, осуществляющих расходование средств в публичных целях.

Ключевым признаком публичных расходов выступает наличие публичного интереса при их осуществлении, что неразрывно связано прежде всего с суще-

⁷ См., например: Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой. М., 2012. С. 398—420; Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М. : Норма, 2012. С. 631—634.

⁸ См.: Бюджетное право России : конспект лекций / сост. Л. Ю. Грудцына и М. А. Радионова. М., 2006. С. 135—144.

⁹ См.: *Брайчева Т. В.* Государственные финансы. СПб., 2001. С. 66.

¹⁰ См.: *Нечай А. А.* Правовые проблемы регулирования публичных расходов в государстве : дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 2005. С. 102—103.

ствованием и развитием общества. Но не стоит забывать, что центральное положение в обществе занимает государство, по характеру которого можно судить о характере общества. Будучи продуктом эволюции общества, государство со временем приобрело по отношению к последнему относительную самостоятельность, которая постоянно изменяется в зависимости от условий их взаимодействия. Интересы публично-правовых образований многие ученые рассматривают в качестве разновидности публичного интереса. Распространяется это мнение и на сферу финансовой деятельности государства и муниципальных образований, характеризующейся общей направленностью на потребности общества и носящей публичный характер.

Центральное место в структуре финансовой системы России занимает совокупность бюджетов публично-правовых образований — государственных и местных. Мнение о том, что бюджет служит удовлетворению интересов государства (муниципальных образований), государственной власти (местного самоуправления), является, пожалуй, наиболее распространенным. Характеризуя его, О. В. Болтинова пишет, что «бюджет аккумулирует финансовые ресурсы для содержания и функционирования государственного управления и местного самоуправления; судебной власти; международной деятельности; национальной обороны; правоохранительной деятельности и безопасности государства; промышленности, энергетики, строительства; сельского хозяйства и рыболовства; транспорта, связи, информатики и т.д. — т.е. всех функций государства»¹¹.

Следует, однако, предположить, что в характеристике предназначения бюджета содержится указание на использование средств указанного публичного фонда не только в государственных, но и в общественных интересах. Расходы государства (муниципальных образований), связанные с содержанием органов государственной власти (органов местного самоуправления), нацелены на удовлетворение интересов непосредственно публично-правового образования, качественное обеспечение функций которого невозможно без финансовых затрат на реализацию соответствующими государственными и муниципальными органами своих полномочий. Общественный интерес проявляется в направлении финансовых ресурсов на организацию и функционирование систем жизнеобеспечения не столько самого государства, сколько всего общества. Поэтому использование средств бюджетов на национальную оборону, правоохранительную деятельность и безопасность государства, международную деятельность, промышленность, сельское хозяйство, образование, здравоохранение, иные внутренние и внешние функции государства в целом, его территориальных подразделений, муниципальных образований осуществляется не ради публично-правового образования, а в целях удовлетворения социальных и экономических интересов всего общества и отдельных его социальных групп. При этом наиболее полно общественный интерес реализуется лишь при условии, что государство в лице соответствующих органов организует выполнение названных функций, эффективно управляет публичными (бюджетными) расходами, осуществляет действенный контроль за использованием бюджетных средств.

В качестве основного метода правового регулирования отношений, связанных с осуществлением публичных расходов, справедливо называется метод установ-

¹¹ Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой. М., 2012. С. 58.



ления властных, императивных предписаний по распределению и использованию фондов денежных средств. И. В. Рукавишникова относит сферу публичной финансовой деятельности к числу стратегических функций государства, которая нуждается в тщательной правовой регламентации, постоянном государственном регулировании и контроле. Это обстоятельство обуславливает использование императивного метода правового регулирования финансовых отношений, «поскольку с его помощью желаемый для государства и общества в целом результат достигается более действенно, с наименьшими временными, экономическим и иными затратами»¹².

Однако нельзя не отметить, что правовое регулирование публичных расходов в отдельных случаях осуществляется с элементами диспозитивности, например при выделении межбюджетных трансфертов в форме дотаций, предоставлении бюджетных кредитов и в иных случаях. При этом диспозитивность при регулировании финансовых правоотношений существенно отличается от метода равенства сторон, используемого в частноправовом регулировании. Использование при регулировании финансовых отношений диспозитивного метода, по словам Е. Ю. Грачевой, не изменяет их сущности и содержания, поскольку по своей природе финансовые отношения являются публичными, возникают для удовлетворения общесоциальных потребностей в целом¹³.

Таким образом, можно сформулировать следующее определение понятия «публичные расходы»: это произведенные в процессе финансовой деятельности затраты публично-правовых образований и иных лиц за счет принадлежащих им публичных денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях финансового обеспечения реализации публичного интереса в порядке, предусмотренном действующим законодательством. Предложенное определение отражает правовой, экономический и материальный аспекты исследуемого понятия.

В правовом аспекте публичные расходы представляют собой урегулированную нормами финансового права деятельность публично-правовых образований и иных лиц по планированию, распределению и использованию публичных денежных фондов (финансовых ресурсов). В экономическом аспекте это совокупность экономических (денежных) отношений, возникающих в связи с планированием, распределением и использованием денежных фондов (финансовых ресурсов) публичного назначения. В материальном аспекте публичные расходы — это денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение реализации публичного интереса.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Астафуров Н. В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов : дис. ... канд. юрид. наук. — Волгоград, 2009.
2. Брайчева Т. В. Государственные финансы. — СПб, 2001.

¹² Рукавишникова И. В. Метод финансового права. М., 2004. С. 56.

¹³ См.: Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. М. Ашмарина. М., 2013. С. 49.

3. Бюджетное право России : конспект лекций / сост. Л. Ю. Грудцына и М. А. Радионова. — М., 2006.
4. *Карасева М. В.* Финансовое право России: новые проблемы и новые подходы // Государство и право. — 2003. — № 12.
5. *Купызин В. В.* Правовой режим фондов денежных средств коммерческих организаций // Пробелы в российском законодательстве. — 2010. — № 3.
6. *Мигулин П. П.* Настоящее и будущее русских финансов. — Харьков, 1907.
7. *Нечай А. А.* Правовые проблемы регулирования публичных расходов в государстве : дис. ... д-ра юрид. наук. — Киев, 2005.
8. Правовые проблемы формирования межгосударственных объединений (на примере зоны свободной торговли и Таможенного союза ЕврАзЭС) : монография / А. В. Габов, А. А. Каширкина, В. Ю. Лукьянова [и др.] ; под ред. В. Ю. Лукьяновой. — М. : Анкил, 2012.
9. *Рукавишников И. В.* Метод финансового права. — М., 2004.
10. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. — М. : Норма, 2012.
11. Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М., 2012.
12. Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. М. Ашмарина. — М., 2013.





**Инга Вадимовна
ПЕТРОВА,**

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

ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЮРИДИЧЕСКИМ И ФИЗИЧЕСКИМ ЛИЦАМ СУБСИДИЙ ИЗ БЮДЖЕТОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассматриваются и анализируются финансово-правовые инструменты предоставления юридическим и физическим лицам субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. На основе анализа условий предоставления субсидии, автор приходит к выводу, что несмотря на тот факт, что регулирование отношений между участниками отношений по предоставлению субсидий осуществляется посредством подписания гражданско-правового документа (договора), содержание договора, его основные, ключевые составляющие установлены нормами Бюджетного кодекса РФ и отражают принципы регулирования бюджетных правоотношений по осуществлению бюджетных расходов. Автор полагает, что договор (соглашение) на предоставление субсидий является бюджетно-правовой формой предоставления бюджетных средств, имеющий специфические особенности, заключающиеся в том, что он содержит обязательные финансово-правовые механизмы (контроль, возврат, предоставление отчетности), обусловленные публичной природой предоставляемых юридическим и физическим лицам бюджетных средств.

Ключевые слова: субсидии, бюджет, бюджетная система, субсидии физическим лицам, субсидии юридическим лицам, бюджетное право.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.056-065

I. V. PETROVA,

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

petrova-inga.888@yandex.ru

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

FINANCIAL INSTRUMENTS WHICH PROVIDE LEGAL ENTITIES AND INDIVIDUALS SUBSIDIES FROM BUDGETS OF THE BUDGETARY SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

Review. Financial and legal instruments which provide legal entities and individuals subsidies to budgets of the budgetary system of the Russian Federation are examined and analyzed in the article. Based on the analysis of the terms of the grant, the author comes to the conclusion that despite the fact

that the regulation of relations between participants of relations on the provision of subsidies through the conclusion of civil-legal document (contract) the contents of the Treaty, its key provisions are regulated by the Budgetary code of the Russian Federation and reflect the principles of the regulation of budgetary relations in the implementation of budgetary expenses. The author believes that the contract (agreement) for budget subsidies is a legal form of granting of budgetary funds, it has specific characteristics, namely that it includes special financial and legal mechanisms (control, return, reporting), due to the public nature of the legal entities and individuals providing them budget assets.

Keywords: *subsidies, budget, budget system, grants to individuals, subsidies to legal entities, budget law.*

Существенное институциональное значение в настоящее время приобретают правовые отношения по предоставлению средств из бюджетов бюджетной системы в форме субсидий: они предоставляются юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

Исследование бюджетно-правовых механизмов, порядка и особенностей предоставления бюджетных средств в форме субсидии предполагает систематизацию отношений по субъектному составу. Основываясь на нормах бюджетного законодательства¹, необходимо классифицировать в зависимости от субъектного состава отношения, возникающие между:

- юридическими лицами, в том числе федеральными унитарными предприятиями (за исключением государственных учреждений), индивидуальными предпринимателями, физическими лицами — производителями товаров, работ, услуг и соответствующими органами федеральной государственной власти по поводу предоставления субсидий из федерального бюджета в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства РФ или актами уполномоченных им федеральных органов государственной власти (федеральных государственных органов);
- юридическими лицами, в том числе государственными унитарными предприятиями (за исключением государственных учреждений), индивидуальными предпринимателями, физическими лицами — производителями товаров, работ, услуг и органами государственной власти субъектов РФ по поводу предоставления субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации — в случаях и порядке, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ним

¹ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. Ст. 78 // СЗ РФ 1998. № 31. Ст. 3823.



нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или актами уполномоченных им органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

- юридическими лицами, в том числе муниципальными унитарными предприятиями (за исключением муниципальных учреждений), индивидуальными предпринимателями, физическими лицами — производителями товаров, работ, услуг и органами местного самоуправления по поводу предоставления субсидии из местного бюджета — в случаях и порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования о местном бюджете и принимаемыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами местной администрации или актами уполномоченных ею органов местного самоуправления.

Согласно ст. 78 БК РФ нормативные акты Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг, должны определять:

- категории и (или) критерии отбора юридических лиц (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальных предпринимателей, физических лиц — производителей товаров, работ, услуг, имеющих право на получение субсидий;
- цели, условия и порядок предоставления субсидий;
- порядок возврата субсидий в соответствующий бюджет в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении;
- порядок возврата в текущем финансовом году получателем субсидий остатков субсидий, не использованных в отчетном финансовом году, в случаях, предусмотренных соглашениями (договорами) о предоставлении субсидий;
- положения об обязательной проверке главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, предоставляющим субсидию, и органом государственного (муниципального) финансового контроля соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий их получателями.

Порядок, условия предоставления субсидии юридическому лицу конкретизированы, например, в постановлении Правительства РФ от 30.12.2011 № 1212 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета на возмещение российским авиакомпаниям, региональным унитарным предприятиям, не являющимся российскими авиакомпаниями, части затрат на уплату лизинговых или арендных платежей за воздушные суда, получаемые указанными организациями по договорам лизинга или аренды для осуществления внутренних региональных и местных воздушных перевозок»².

Одним из условий предоставления субсидии является наличие государственной гарантии субъекта Российской Федерации или банковской гарантии российской кредитной организации, обеспечивающей надлежащее исполнение российской компанией (региональным унитарным предприятием) своих обязательств по договору о предоставлении субсидии.

² СЗ РФ. 2012. № 5. Ст. 596.

В соответствии с БК РФ договор о предоставлении субсидии содержит:

- а) обязательство российской компании (регионального унитарного предприятия) по возврату в федеральный бюджет полученной субсидии в 30-дневный срок со дня получения требования Федерального агентства воздушного транспорта о возврате в следующих случаях:
 - установление по итогам проверок, проведенных Агентством, а также иными уполномоченными государственными органами контроля и надзора, факта нарушения условий предоставления субсидии;
 - нарушение компанией (региональным унитарным предприятием) условий договора;
- б) обязательство российской компании (регионального унитарного предприятия) по предоставлению в течение 1 месяца со дня заключения договора о предоставлении субсидии в Федеральное агентство воздушного транспорта копии договора о предоставлении государственной гарантии субъекта Российской Федерации или банковской гарантии российской кредитной организации;
- в) обязательство Агентства по перечислению российской авиакомпании (региональному унитарному предприятию) субсидии, возникающее только после предоставления указанной гарантии;
- г) обязательство российской авиакомпании (регионального унитарного предприятия) по представлению в Агентство отчетности российской авиакомпании (регионального унитарного предприятия) об осуществлении расходов, источником которых являются субсидии, по форме и в сроки, которые установлены договором о предоставлении субсидии, а также отчета о результатах эксплуатации приобретенных воздушных судов с указанием налета, занятости кресел, пассажиропотока и маршрутов перевозки;
- д) обязательство компании (регионального унитарного предприятия) по представлению в Агентство не позднее чем за 120 дней до окончания срока действия договора о предоставлении государственной гарантии субъекта Российской Федерации или банковской гарантии российской кредитной организации копии вновь заключенного договора о предоставлении соответствующей государственной гарантии субъекта Российской Федерации или банковской гарантии российской кредитной организации со сроком действия не менее 1 года со дня его заключения;
- е) размер субсидии, условия, цели и порядок предоставления субсидии;
- ж) сроки перечисления субсидии;
- з) обязанность Федерального агентства воздушного транспорта и федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, проводить проверки соблюдения получателями субсидий условий, целей и порядка их предоставления, а также согласие получателей субсидий на проведение таких проверок;
- и) запрет приобретения за счет полученных из федерального бюджета средств иностранной валюты, за исключением операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации при закупке (поставке) высокотехнологичного импортного оборудования, сырья и комплектующих изделий, а также иных операций, связанных с достижением целей предоставления субсидий.



Последний пункт отражает изменения бюджетного законодательства³ и с 2016 г. является обязательным условием договора о предоставлении субсидии, так как п. 5.1 ст. 78 БК РФ предусматривает подобный запрет. Названные условия, вернее — необходимые элементы договора о предоставлении субсидии коррелируют с нормами бюджетного законодательства.

Приведенное сравнение позволяет сделать вывод о том, что хотя регулирование отношений между названными выше субъектами осуществляется посредством подписания гражданско-правового документа (договора), содержание договора, его ключевые составляющие установлены нормами Бюджетного кодекса РФ и отражают принципы регулирования бюджетных правоотношений по осуществлению бюджетных расходов.

Следует отметить, что в научной литературе высказывается спорное мнение о том, что соглашения о предоставлении субсидии бюджетным и автономным учреждениям по своей природе являются не гражданско-правовыми актами, а административным ненормативным актом. Аргументируется это тем, что при заключении соглашений стороны не имеют свободы выбора (свободного волеизъявления). В то же время договоры по предоставлению субсидии юридическим, физическим лицам определяются как гражданско-правовые — договоры пожертвования, так как есть право отказаться от предоставления средств (582 ГК РФ)⁴.

Однако в финансово-правовой науке высказывается и противоположное мнение о том, что отношения по предоставлению бюджетных субсидий юридическим, физическим лицам недостаточно понимать как гражданско-правовые, с применением метода правового регулирования. Обращается внимание на то, что несмотря на доминирование в отрасли права императивного метода правового регулирования отношений, в отдельных случаях применяется и диспозитивный метод⁵.

Причем в литературе указывается на расширение в финансовом праве пределов диспозитивного метода правового регулирования при использовании органами государственной власти и местного самоуправления бюджета как части казны в рамках партнерского взаимодействия с частными субъектами⁶. Это положение отражено в п. 6 ст. 78 БК, закрепляющем, что субсидии могут предоставляться из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета в соответствии с условиями и сроками, предусмотренными соглашениями о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве, концессионными соглашениями, заключенными в порядке, определенном законодательством РФ о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве, концессионных соглашениях.

³ Федеральный закон от 15.02.2016 № 23-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 7. Ст. 911.

⁴ См., например: *Ильин А. В.* Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств. М., 2011. С. 87.

⁵ См., например: *Горлова Е. Н.* Публично-правовые аспекты договора в финансовом праве // *Налоги и финансовое право.* 2009. № 12. С. 246.

⁶ См.: *Финансовое право : учеб. пособие / под ред. М. В. Кустовой, Н. А. Шевелевой.* СПб., 2014. С. 21.

В отношении приведенного мнения об административной природе исследуемого договора следует указать на наличие случаев заключения договора в силу прямого указания закона, однако от этого договор не перестает быть договором⁷.

По мнению С. С. Курбатовой, специфика соглашения о субсидировании, заключение которого является обязательным, объясняется характером предоставляемых средств, а относительно государственных (муниципальных) предприятий — их правовым статусом⁸.

Публичность договора рассмотрена с различных позиций; так, гражданско-правовой природе отношений противопоставлена концепция публичного договора. М. И. Брагинский указывает, что конструкция договора применяется в различных отраслях права⁹. В то же время М. В. Кустова предлагает рассматривать договоры о предоставлении субсидий как основные публичные договоры, отношения в рамках которых нуждаются в базовой публично-правовой регламентации, с применением норм гражданского законодательства¹⁰.

Сказанное позволяет заключить, что важным, отражающим финансово-бюджетную основу договора является то, что этим договором обязательно устанавливается порядок возврата субсидии, использованной не по целевому назначению; другим отличительным содержательным элементом договора является условие о согласии «получателя» средств на проведение контроля и предоставление отчетности об использовании средств. Из приведенного примера видно также, что договор заключается при предоставлении государственной гарантии, которая является публичной и, как следствие, финансово-правовым инструментом. Таким образом, содержание договора о предоставлении субсидии включает в себя финансово-бюджетные институты: институт контроля за расходованием бюджетных средств, институт государственной гарантии и составляющей бюджетный процесс бюджетной отчетности (бюджетный учет).

Министерство финансов РФ выделяет отношения, регулируемые региональным законодательством, по предоставлению субсидий между казенным учреждением (уполномоченной организацией) и юридическими лицами¹¹.

Подобная новелла обосновывается правовым статусом казенного учреждения. Казенное учреждение создается для оказания государственных услуг, выполнения работ и (или) исполнения государственных функций в целях обеспечения реали-

⁷ Например, согласно ст. 48 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» собственник заключает охранное обязательство.

⁸ См.: Курбатова С. С. Проблемы правовой природы договора о субсидировании // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 4. С. 23.

⁹ Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. М., 2003. Кн. 1 : Общее положение. С. 15.

¹⁰ См.: Кустова М. В. Договоры о предоставлении средств бюджета: проблемы природы и правового регулирования // Договоры в публичном праве : сб. науч. ст. / под ред. Е. В. Гриценко, Е. Г. Бабелюк. М., 2009. С. 245.

¹¹ См.: письмо Минфина России от 28.03.2016 № 02-0407/17142 «О предоставлении казенным учреждениям субсидий юридическим лицам» // СПС «КонсультантПлюс».



зации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов); финансовое обеспечение его деятельности осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы (ст. 6 БК РФ). В соответствии со ст. 221 БК РФ бюджетная смета является документом, устанавливающим в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств по обеспечению функций казенного учреждения.

Предметная составляющая договорных отношений характеризуется ст. 70 БК РФ, в которой закреплено, что казенные учреждения в пределах доведенных им на обеспечение выполнения функций лимитов бюджетных обязательств могут осуществлять расходы:

- на оплату труда работников казенных учреждений, денежное содержание (денежное вознаграждение, денежное довольствие, заработанную плату) работников органов государственной власти;
- оплату поставок товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд;
- уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации;
- возмещение вреда, причиненного казенным учреждением при осуществлении его деятельности.

Таким образом, казенным учреждениям предоставлено право заключать от имени субъекта Российской Федерации договор о предоставлении субсидии юридическому лицу в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, в порядке, установленном высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации или уполномоченным лицом.

Подобные акты приняты в настоящее время не во всех субъектах Российской Федерации. Например, постановлением Правительства Калининградской области от 18.03.2016 № 134 «О внесении изменений и дополнения в постановление Правительства Калининградской области от 10 декабря 2015 года № 703» установлен порядок и условия предоставления субсидий из областного бюджета российским юридическим лицам, зарегистрированным на территории Калининградской области, на компенсацию части затрат на перевозку железнодорожным транспортом общего пользования готовых товаров, произведенных на территории Калининградской области, на территорию Российской Федерации. В частности, установлено, что субсидии предоставляются на основании договора о предоставлении субсидии, заключаемого от имени Калининградской области государственным казенным учреждением Калининградской области «Информационно-расчетный центр» (уполномоченная организация), находящимся в ведении и непосредственном подчинении уполномоченного органа¹².

Одним из условий заключения договора на предоставление субсидий является подача документов согласно перечню, установленному нормативным правовым

¹² Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 23.03.2016.

актом субъекта РФ. В указанном субъекте названным актом исключена справка налогового органа об отсутствии у российского юридического лица задолженности по налогам, сборам и иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и государственные внебюджетные фонды, выдаваемая не позднее 10 рабочих дней до дня ее представления в уполномоченную организацию. Подобное положение представляется обоснованным, так как бюджетная субсидия предоставляется в рамках бюджетного правоотношения, и юридические лица в соответствии с БК РФ являются объектами финансово-бюджетного контроля в части использования предоставленной субсидии, к которым могут применяться бюджетные меры государственного принуждения.

Продолжая исследование «правовых инструментов» реализации правоотношений по предоставлению субсидий, следует выявить правовой порядок их предоставления в соответствии с федеральным законодательством, нормативными правовыми актами субъектов РФ и муниципальных образований. Отметим, что субсидии предоставляются на социально-значимые направления, на развитие экономического сектора¹³.

Законом Липецкой области от 14.12.2015 № 468-ОЗ «Об областном бюджете на 2016 год»¹⁴ определены условия предоставления субсидии юридическим лицам на возмещение части затрат по организации занятости выпускников профессиональных образовательных организаций — в соответствии с подпрограммой «Дополнительные мероприятия в сфере занятости населения, направленные на снижение напряженности на рынке труда Липецкой области» государственной программы Липецкой области «Развитие рынка труда и содействие занятости населения Липецкой области», утвержденной постановлением администрации области от 16.10.2013 № 465¹⁵. В соответствии с названным правовым актом существенными условиями предоставления субсидий являются:

— наличие программы развития организации (включая программы, направленные на импортозамещение, инновации, развитие персонала);

¹³ См., например: постановление Правительства Новгородской области от 23.06.2014 № 335 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям и физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг на возмещение затрат на создание условий для совмещения незанятыми многодетными родителями, родителями, воспитывающими детей-инвалидов, обязанностей по воспитанию детей с трудовой деятельностью в 2014—2020 годах» // Новгородские ведомости (официальный выпуск). 2014. № 23 ; постановление Правительства Ставропольского края от 19.10.2011 № 412-п «Об утверждении Порядка предоставления за счет бюджета Ставропольского края субсидий за реализованные объемы мяса крупного рогатого скота и молодняка крупного рогатого скота» // Ставропольская правда. 2011. № 269.

¹⁴ Закон Липецкой области от 14.12.2015 № 468-ОЗ «Об областном бюджете на 2016 год». П. 109—111 // Липецкая газета. 2015. № 243, 246, 248, 250.

¹⁵ Постановление администрации Липецкой области от 16.10.2013 № 465 «Об утверждении государственной программы Липецкой области «Развитие рынка труда и содействие занятости населения в Липецкой области»» // Липецкая газета. 2013. № 214.



- заключение юридическим лицом с областным казенным учреждением — центром занятости населения — договора по организации занятости выпускников профессиональных образовательных организаций;
- отсутствие у юридического лица просроченной задолженности по платежам в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и государственные внебюджетные фонды;
- отсутствие процедуры банкротства или ликвидации;
- отсутствие у юридического лица задолженности по выплате заработной платы перед персоналом.

При этом субсидия предоставляется на возмещение затрат юридического лица, понесенных на оплату труда работников из числа выпускников профессиональных образовательных организаций в течение конкретного (установленного) срока.

Еще одним значимым инструментом регулирования бюджетных субсидий стало принятие Федерального закона от 15.02.2016 № 23-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», которым в целях деофшоризации российской экономики установлен запрет:

- на предоставление государственной (муниципальной) поддержки в форме субсидий и бюджетных инвестиций, а также в форме государственных (муниципальных) гарантий иностранным юридическим лицам, в том числе зарегистрированным в офшорных зонах;
- получение указанной государственной (муниципальной) поддержки иностранными юридическими лицами, а также российскими юридическими лицами, в уставном (складочном) капитале которых доля участия офшорных компаний в совокупности превышает 50 %.

По мнению Минфина России, установленный вышеуказанным федеральным законом запрет на предоставление субсидий и бюджетных инвестиций из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации не распространяется на российские юридические лица, контролируемые офшорными компаниями косвенно (через других лиц)¹⁶.

Таким образом, приведенные примеры позволяют назвать характеризующие особенности, присущие субсидиям как денежным средствам, предоставляемым из бюджета юридическим, физическим лицам:

- 1) субсидии предоставляются на основании договора, заключенного с органами государственной власти РФ, субъекта РФ, органами местного самоуправления, а также казенным учреждением;
- 2) субсидии предоставляются на основе государственных и муниципальных целевых программ;
- 3) применяется возврат использованных не по назначению субсидий;
- 4) субсидии предоставляются при соблюдении условий, установленных нормативными правовыми актами РФ, субъектов РФ и муниципальных образований;
- 5) установлен запрет приобретения за счет полученных средств иностранной валюты, за исключением операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации;

¹⁶ Письмо Минфина России от 20.04.2016 № 02-04-11/22896 // СПС «КонсультантПлюс».

- 6) субсидия в форме государственной (муниципальной) гарантии не предоставляется иностранным компаниям, зарегистрированным в офшорной зоне, российским компаниям, доля участия офшорных компаний в уставном (складочном) капитале которых в совокупности превышает 50 %.

Итак, выявленный порядок предоставления субсидий позволяет заключить, что договор (соглашение) является бюджетно-правовой формой предоставления бюджетных средств и имеет специфические особенности, заключающиеся в том, что он содержит обязательные финансово-правовые механизмы (контроль, возврат, предоставление отчетности), обусловленные публичной природой предоставляемых юридическим и физическим лицам бюджетных средств.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. — М., 2003. — Кн. 1 : Общее положение.
2. Горлова Е. Н. Публично-правовые аспекты договора в финансовом праве // Налоги и финансовое право. — 2009. — № 12.
3. Ильин А. В. Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств. — М., 2011.
4. Курбатова С. С. Проблемы правовой природы договора о субсидировании // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 4.
5. Кустова М. В. Договоры о предоставлении средств бюджета: проблемы природы и правового регулирования // Договоры в публичном праве : сб. научных статей / под ред. Е. В. Гриценко, Е. Г. Бабелюк. — М., 2009.
6. Финансовое право : учеб. пособие / под ред. М. В. Кустовой, Н. А. Шевелевой. — СПб., 2014.

Налоговое право



**Лана Львовна
АРЗУМАНОВА,**

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

АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ СПОСОБ УРЕГУЛИРОВАНИЯ НАЛОГОВОГО СПОРА

Аннотация. В исследовании рассматриваются вопросы медиативного урегулирования особой категории споров — налоговых. Отмечается, что законодателем данный вопрос не урегулирован, предусмотрена единственно возможная процедура урегулирования спора посредством обжалования решений (действий) налоговых органов в порядке, определенном Налоговым кодексом Российской Федерации. Также установлена процедура горизонтального мониторинга (налоговый мониторинг), которая распространяет свое действие на некоторых налогоплательщиков — крупные компании. Отмечается, что практика зарубежных стран следует по пути активного внедрения мониторинга в налоговых спорах, что позволяет уменьшить количество споров, доходящих до судебных инстанций. Предлагается задумать над внедрением института медиации в национальной практике.

Ключевые слова: медиация, налоговый спор, налоговый мониторинг, досудебное урегулирование спора, альтернативная процедура урегулирования спора.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.066-075

L. L. ARZUMANOVA,

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

llarzumanova@yandex.ru

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

AN ALTERNATIVE WAY OF RESOLVING TAX DISPUTES

Review. The present study examines questions of mediation for the settlement of specific categories of disputes — tax. It is noted that the legislator, this issue is not currently settled and provided the only possible dispute settlement procedure through the appeal of decisions (actions) of tax authorities in the manner specified by the Tax code of the Russian Federation. Also establishes a procedure of horizontal monitoring (the tax monitoring), which applies to certain taxpayers — large companies. It is noted that the practice of foreign countries followed the path of active implementation of monitoring procedures in tax disputes, which allows multiples to reduce the number of disputes reaching the courts. Is invited to reflect on the introduction of mediation Institute in the national practice.

Keywords: mediation, tax, dispute, tax monitoring, pre-trial dispute settlement, alternative dispute settlement procedure.

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»¹ (далее — Закон о процедуре медиации) был принят с целью создания правовых условий для применения в Российской Федерации альтернативной процедуры урегулирования споров с участием в качестве посредника независимого лица — медиатора, для содействия развитию партнерских деловых отношений и формирования этики делового оборота, гармонизации социальных отношений (ч. 1 ст. 1).

Однако действие Закона о процедуре медиации сужено до предела отношений, возникающих из гражданских правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, а также споров, возникающих из трудовых и семейных правоотношений (ч. 2 ст. 1 Закона о процедуре медиации). Это, безусловно, исключает из зоны его действия отношения в налоговой сфере, а именно в области урегулирования налоговых споров между налогоплательщиками и налоговыми органами. В то же время практика ряда зарубежных государств свидетельствует о возможности применения таких процедур при разрешении налоговых споров, а в некоторых случаях сложилась позитивная практика деятельности медиаторов в этом направлении.

Предпосылкой создания нормативно-правовой базы, определяющей механизм реализации примирительной процедуры, стало принятие Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2007—2012 гг.»², в которой отмечалось, что внедрение примирительных процедур (восстановительной юстиции), внесудебных и досудебных способов урегулирования споров, в том числе вытекающих из административных правонарушений, будет способствовать снижению нагрузки на судей и, как следствие, экономии бюджетных ресурсов и повышению качества правосудия. Предусматривалось широкое внедрение процедур медиации в качестве механизмов реализации положений законов Российской Федерации, предусматривающих возможность примирения сторон.

Модернизация альтернативного порядка урегулирования споров последовала после одного из посланий Президента РФ к Федеральному Собранию РФ, в основу которого была положена идея о том, что «России надо быть сильной и конкурентоспособной»³.

Поскольку предмет исследования напрямую связан с особой категорией споров — налоговых, в которых одним из участников является государство в лице налоговой службы, то, безусловно, вдвойне позитивным станет достижение обоюдного соглашения без необходимости прибегнуть к досудебному порядку урегулирования споров, предусмотренному НК РФ⁴, и тем более к судебной защите

¹ СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4162.

² Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2006 г. № 583 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007—2012 годы» // Российская газета. 2006. № 245.

³ Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 18 апреля 2002 г.

⁴ Разд. VII «Обжалование актов налоговых органов и действий или бездействия их должностных лиц» НК РФ.



нарушенных прав в рамках обжалования решений (действий или бездействия) налогового органа.

Более того, согласно Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации до 2020 года⁵ в целях внедрения механизмов медиации при рассмотрении корпоративных споров необходимо разработать систему мер, стимулирующих их применение, наделить соответствующий уполномоченный орган необходимыми полномочиями, связанными с организацией этой работы и аккредитацией профессиональных медиаторов.

Анализируя правовую природу медиации, некоторые авторы задаются вопросом: «Имеются ли достаточные основания для отнесения медиации к числу форм альтернативной защиты частного гражданского права?»⁶

Е. И. Носырева, например, пишет: «...посредничество представляет собой усовершенствованную форму переговоров, а его правовая природа определяется особой ролью посредника. Правильное понимание сути посредничества позволяет избежать ошибок на практике, когда стороны воспринимают посредника либо как своего адвоката, либо как арбитра или судью, а посредник пытается превратить процедуру в состязательный процесс или недооценивает роли сторон в ведении переговоров»⁷.

В. В. Лисицын определяет медиацию как «внесудебный способ урегулирования споров с участием третьей нейтральной стороны»⁸.

Е. В. Михайлова приходит к выводу, что специфическая цель медиации — не властное разрешение спора, а его урегулирование — не препятствует сама по себе причислению медиации к формам альтернативного разрешения споров. Однако важно, чтобы у медиации проявлялись и другие черты деятельности по защите права⁹.

И. В. Решетникова же определяет медиацию как форму примирения сторон, в ходе которой нейтральное лицо, избранное добровольно сторонами (исходя из его компетенции и авторитета), проводит переговоры¹⁰.

В то же время законодатель в ст. 2 Закона о процедуре медиации определил процедуру медиации как способ урегулирования споров при содействии медиатора на основе добровольного согласия сторон в целях достижения ими взаимоприемлемого решения¹¹.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2008 г.

⁶ Михайлова Е. В. Процессуальные формы защиты субъективных гражданских прав, свобод и законных интересов в Российской Федерации (судебные и несудебные): монография. М.: Проспект, 2015.

⁷ Носырева Е. И. Методические и теоретические основы преподавания курса «Посредничество (медиация)» // Хрестоматия альтернативного разрешения споров: учебно-метод. материалы и практич. рекомендации. СПб.: Третьейский суд, 2009. С. 389.

⁸ Лисицын В. В. Медиация: примирительное урегулирование коммерческих споров в России (прошлое и настоящее, зарубежный опыт). М.: Радунца, 2010. С. 92—93.

⁹ Михайлова Е. В. Указ. соч.

¹⁰ Решетникова И. В. Право встречного движения. Посредничество и российский арбитражный процесс // Медиация и право. Посредничество и примирение. 2007. № 2 (4). С. 53.

¹¹ Определение приводится несмотря на то, что налоговые отношения не подпадают под действие Закона о процедуре медиации.

Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации»¹² была изменена процедура досудебного урегулирования налоговых споров. Основные изменения коснулись введения обязательной процедуры обжалования всех налоговых споров до суда, ускорения процедуры рассмотрения жалоб на действия (бездействие) должностных лиц налоговых органов, увеличения срока на подготовку налогоплательщиками апелляционных жалоб в целях увеличения времени на подготовку качественной и мотивированной жалобы.

За четыре года, по словам статс-секретаря — заместителя министра финансов РФ С. Шаталова, количество жалоб сократилось на 28 %, а количество дел, которые рассматриваются судами, на 52 %. Число дел, которые выиграли налоговые органы в суде, увеличилось примерно в полтора раза¹³.

Можно согласиться с мнением Ц. А. Шамликашвили относительно того, что «на сегодня применение медиации в административных публичных спорах, к которым относятся и налоговые споры, в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» не предусмотрено, то есть применение процедуры медиации невозможно. Однако использование принципов медиации при работе с налогоплательщиком со стороны представителей налоговых органов стало бы одним из значимых факторов, способствующих повышению доверия налогоплательщика не только к налоговой службе, но и к государству в целом»¹⁴.

О том, что досудебная процедура урегулирования налоговых споров, предусмотренная НК РФ, относится к числу административных процедур, свидетельствует и доклад заместителя руководителя Федеральной налоговой службы России С. А. Аракелова на IV Московском юридическом форуме 6 апреля 2017 г. В нем отмечено, что «ориентиром послужил лучший мировой опыт в части использования административных методов урегулирования споров. Так, во многих налоговых юрисдикциях, наряду с судебным порядком защиты нарушенных прав, используются альтернативные судебному разбирательству способы разрешения налоговых споров»¹⁵. Прозвучавшая в докладе мысль подтверждает опасение о том, что зачастую в доктрине под альтернативным урегулированием споров понимаются и медиация с привлечением посредника — медиатора, и досудебное урегулирование споров, в рамках которого решение выносит административный орган, в рассматриваемом случае — налоговая служба. По мнению С. А. Аракелова, уже сейчас можно говорить о позитивной динамике в развитии института досудебного урегулирования, которая проявляется, в частности, в том, что «за несколько лет налогоплательщики по достоинству оценили досудебный порядок, который удобен в силу коротких сроков рассмотрения жалоб, бесплатности и простой формы обращения с жалобой. Кроме того, на уровне вышестоящих

¹² СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3445.

¹³ Шамликашвили Ц. А. Медиативный подход к налоговым спорам // <http://www.garant.ru/ia/opinion/shamlikashvili/6/>.

¹⁴ Шамликашвили Ц. А. Указ. соч.

¹⁵ Аракелов С. А. Развитие и совершенствование внесудебных процедур урегулирования споров в налоговой сфере // URL: http://moslegforum.ru/programm/programme-2_14.html.

налоговых органов вырабатываются единые подходы в правоприменительной практике и через решения вышестоящих налоговых органов до налогоплательщиков и до всех территориальных инспекций доводится единая правовая позиция. Решения Федеральной налоговой службы стали публиковаться на сайте, в связи с чем повысилась открытость, публичность наших позиций. В этом и была основная функция данной системы».

Приведенная в докладе С. А. Аракелова статистика демонстрирует следующую положительную динамику: «Если в начале введения системы “внутренних пересмотров” в судах рассматривалось около 100 тысяч налоговых споров с бизнесом, то сейчас это количество сократилось в 10 раз, до порядка 10 тысяч в год. Количество жалоб по таким спорам, рассматриваемых в досудебном порядке, снизилось с 50 тысяч до 20 тысяч. При этом ежегодно повышается эффективность участия налоговых органов в судах. Если в 2010 году в пользу бюджета рассматривалось около 40 % сумм оспариваемых налогоплательщиками требований, то сейчас этот показатель вырос в 2 раза — до 80 %»¹⁶.

В целом обсуждение вопросов применения медиативного подхода и перспектив совершенствования этой процедуры поделило теоретиков и практиков на два лагеря: первые ратуют за использование медиации в отношениях между налоговыми органами и налогоплательщиками, вторые против в связи с тем, что в основе спора заложен публичный интерес.

По словам В. Ф. Яковлева, «правовая система в России активно развивается и меняется, сохранив все лучшее, что было создано еще в дореволюционной России, правовая система “обогадилась” современными достижениями, используя опыт зарубежных стран. Использование процедуры медиации в современных условиях при загруженности судов — процесс своевременный и необходимый»¹⁷.

Правоприменительная практика демонстрирует, что до сих пор в зарубежных государствах отсутствует единообразный подход в понимании значения и роли медиативных процедур, а также принципов, на которых зиждется медиация. Отметим, что каждая школа (будь то английская, американская, австралийская или голландская) истолковывает данный институт по-своему.

Так, в Рекомендации Rec (2001)9 Комитета министров Совета Европы¹⁸ государствам-членам об альтернативах судебному разбирательству между административными органами и частными сторонами подчеркивалось: «...большое число дел, а в некоторых государствах — и его постоянное увеличение может снизить способность судов, ведающих административными делами, рассматривать дела в разумные сроки в пределах смысла статьи 6 (1) Европейской конвенции о правах человека» (ч. 5)¹⁹.

Также в ч. 6 названной Рекомендации закреплено, что судебные процедуры на практике могут не всегда быть наиболее подходящими для урегулирования

¹⁶ Аракелов С. А. Указ. соч.

¹⁷ Литвинов А. В. Введение в медиацию. Саратов : Самиздат, 2011.

¹⁸ Принята Комитетом министров 5 сентября 2001 г. на 762-м заседании заместителей министров.

¹⁹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод : заключена в г. Риме 04.11.1950 // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

административных споров. Широкое применение альтернативных способов урегулирования административных споров может позволить решить эти проблемы и приблизить административные органы к общественности (ч. 7), учитывая, что главными преимуществами альтернативных способов урегулирования административных споров могут быть, в зависимости от ситуации, более простые и более гибкие процедуры, обеспечивающие ускоренное и менее дорогостоящее урегулирование, экспертное разрешение спора, урегулирование споров в соответствии с принципами справедливости, а не только в соответствии со строгими правовыми нормами, и большая свобода действий (ч. 8). Следовательно, в соответствующих случаях должно быть возможно урегулирование административных споров иными способами, чем обращение в суд.

В приложении к Рекомендации, в ч. 3, нашло отражение регулирование альтернативных способов, которое должно быть направлено:

- а) на обеспечение получения сторонами надлежащей информации о возможном применении альтернативных способов;
- б) обеспечение независимости и беспристрастности примирителей, посредников и арбитров;
- в) гарантирование справедливого производства по делу, обеспечивающее, в частности, соблюдение прав сторон и принципа равенства;
- г) гарантирование, насколько это возможно, прозрачности применения альтернативных способов и определенный уровень свободы действий;
- д) обеспечение исполнения решений, достигнутых с применением альтернативных способов²⁰.

На международном уровне можно назвать еще ряд рекомендательных документов: Типовой закон ЮНСИТРАЛ о международной коммерческой согласительной процедуре 2002 г., Директиву 2008/52 ЕС Европейского парламента и Совета от 21 мая 2008 г. относительно некоторых аспектов медиации в гражданских и коммерческих делах, Примирительный регламент ЮНСИТРАЛ 1980 г. Однако необходимо подчеркнуть, что указанные документы касаются прежде всего отношений, вытекающих из гражданско-правовых отношений, и неприменимы к налоговым отношениям. В то же время их принятие свидетельствует о генеральной роли медиации в урегулировании спорных ситуаций.

По мнению М. В. Аракеловой, значимость института медиации заключается в построении целостной и эффективной правовой системы регулирования правоотношений в области налогов и сборов. При этом институт медиации не стоит рассматривать исключительно как предоставление дополнительных прав и гарантий налогоплательщикам. Целью этой процедуры является своего рода преодоление императивности в налоговых правоотношениях и равноправие налогового органа, с одной стороны, и налогоплательщика — с другой. Перед введением любого новшества в российское налоговое право обязательно изучается опыт зарубежных стран, дающий возможность выбрать наиболее оптимальный вариант изменений. Опыт применения института налогового по-

²⁰ Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный). 2-е изд. // СПС «КонсультантПлюс», 2010.



средничества пришел к нам из практики зарубежных государств, уже доказавшей свою эффективность и значительно снизившей нагрузку на судебную систему, что являлось одной из основных задач введения данного института²¹.

На Форуме налоговых администраций²² (FTA) в 2008 г. были определены принципы горизонтального мониторинга, суть которого сводится к взаимодействию налогового органа и налогоплательщика еще до подачи налоговой декларации, что, в свою очередь, позволяет еще больше сократить количество споров, входящих до судов. Примером законодательного закрепления горизонтального мониторинга считается налоговый мониторинг, порядок проведения которого определен в гл. 14.7 «Налоговый мониторинг. Регламент информационного взаимодействия» НК РФ.

Аналоги горизонтального мониторинга предусмотрены законодательством ряда стран: Нидерландов, США, Австралии, Великобритании, Австрии, Швеции и др.

В 2013 г. Федеральная налоговая служба России запустила пилотный проект с участием ряда крупнейших организаций в рамках расширенного информационного взаимодействия. Положительный опыт дал возможность подготовить проект закона о внесении изменений в НК РФ в части введения института налогового мониторинга (который вступил в силу в 2015 г.). Участниками налогового мониторинга на сегодняшний день являются 20 налогоплательщиков, соответствующих предъявляемым законодательством требованиям. Много это или мало? Вопрос неоднозначный. С точки зрения временного отрезка, в течение которого используется новый институт, не так уж и мало.

Тем не менее неуместно сравнивать процедуру медиации с досудебным порядком урегулирования споров и налоговым мониторингом, поскольку, если в первом случае налоговый спор имеет место быть, то во втором спора как такового еще не существует. В случае же с медиацией речь явно ведется о спорных ситуациях между налогоплательщиком и налоговым органом, который требует привлечения компетентного посредника, способного примирить стороны и подвести их к заключению соглашения на взаимовыгодных условиях.

Российской Федерации предстоит пройти долгий путь развития медиации в целом и установления указанной процедуры в налоговых спорах в частности.

Так, в числе государств, в которых медиативные механизмы разрешения налоговых споров пользуются большим спросом, относится США. Медиация в этой стране возникла в 1970-е гг. В США действует Единый закон о медиации (Uniform Mediation Act), который объединил более 2 500 существовавших до этого в США законов, регулировавших посредническую деятельность в различных штатах. В случае с налоговыми спорами альтернативная процедура существенно отличается тем, что у правительства есть программа медиации разногласий между отдельными налогоплательщиками и налоговой службой, в которой определено,

²¹ Аракелова М. В. Медиация как способ урегулирования налоговых споров // URL: <http://отрасли-права.рф/article/15028>.

²² Принципы определены на форуме в 2008 г. и закреплены в докладах Организации экономического сотрудничества от 2008 г. «Study into the Role of Tax Intermediaries» и 17 мая 2013 г. «Co-operative Compliance: A Framework — From Enhanced Relationship to Co-operative Compliance».

что рассматриваются гражданские дела, касающиеся размера налоговой задолженности перед правительством. При этом важными условиями выполнения программы признаются: отсутствие признаков уголовно наказуемого уклонения от уплаты налогов и привлечение для разрешения спора медиатора, назначенного государством. По справедливому высказыванию Д. Фолберга, «правительство использует отчасти медиацию, чтобы стороны могли договориться в тех случаях, когда возникают разногласия по поводу причитающейся суммы налогов на основе расхождения взглядов на фактическую информацию или на толкование налогового законодательства»²³.

В Нидерландах институт медиации активно развивается начиная с 2005 г. Министерство финансов этого государства опубликовало письмо DGB 2005-01109, в котором отражены следующие статистические данные: за год через процедуру медиации прошло 75 споров, из них в 80 % случаев результатом стало их успешное разрешение.

Высший Арбитражный Суд РФ 12 июля 2012 г. постановил внести в Государственную Думу законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур»²⁴. В соответствии с предлагаемыми изменениями сторона сможет вернуть себе до 70 % государственной пошлины в зависимости от стадии судебного процесса, на которой данное соглашение было заключено.

В настоящее время согласительные процедуры регламентированы ст. 190 Арбитражного процессуального кодекса РФ²⁵, в которой определен порядок достижения примирения сторон в экономических спорах, возникающих из административных и иных публичных отношений, путем заключения соглашения или с использованием других примирительных процедур, если иное не предусмотрено законодательством РФ.

Однако практически реализовать этот механизм представляется проблематичным. В качестве примера приведем постановление Президиума ВАС РФ от 26 июня 2012 г. № 16370/11 по делу № А40-111792/10-127-534²⁶. Им утверждено мировое соглашение, в котором стороны договорились о правомерности доначисления налога на прибыль в рамках выплат сумм на приобретение поощрительных товаров в соответствии с договором об оказании маркетинговых услуг, при этом налоговый орган признал отсутствие необходимости удержания и перечисления сумм НДФЛ при выплате поощрительных призов участникам акции.

Согласно позиции ВАС РФ, «исходя из публично-правовой природы налоговых споров предметом названного соглашения не может являться изменение налоговых последствий спорных действий и операций в сравнении с тем, как такие последствия определены законом. Например, предметом такого соглашения не могут выступать вопросы о снижении применимой налоговой ставки, об изменении правил исчисления пеней, освобождении налогоплательщика от

²³ Шередеко Е. В. Медиация в налоговом споре: опыт зарубежных стран // Финансовое право. 2012. № 8. С. 39—40.

²⁴ Постановление Пленума ВАС РФ от 12.07.2012 № 45 // Вестник ВАС РФ. 2012. № 9.

²⁵ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

²⁶ Вестник ВАС РФ. 2012. № 10.



уплаты налогов за определенные налоговые периоды или по определенным операциям»²⁷.

Зарубежная практика показала, что в странах, где высок уровень досудебного урегулирования налоговых споров, объем дел, доходящих до суда, не превышает 10 %, а объем решений, выносимых в пользу налогоплательщика, составляет менее 10 % от рассмотренных судами дел.

Анализируя технологию правовой медиации, ученые отмечают, что последняя, во-первых, должна обеспечивать единое понимание выраженного в праве общественного интереса²⁸. В этой связи авторы предлагают согласиться с замечанием Р. Давида о том, что «...толкование нормы, а следовательно, и усмотрение в целом направлено на аутентичное толкование закона, оно направлено на то, чтобы увидеть в тексте закона его подлинный смысл с учетом всей системы действующего права и основных принципов государственной политики». Об этом же говорит и Ж.-Л. Бертельс: «Право не может состоять только в подборе разрозненных правил. В отсутствие возможности связать различные элементы в цельную систему внутри права неизбежно должны возникать такие сильные противоречия, что оно стало бы непонятным и невозможно было бы провести соответствующую правовую реформу. Кроме того, невозможно все предусмотреть и все регламентировать; в отсутствие общих принципов и понятий могут возникать такие обширные зоны юридической пустоты, что право просто не справилось бы со своей задачей организации общественного порядка. Поэтому право должно обязательно представлять собой систему, организованную вокруг определенного набора принципов, фундаментальных понятий».

Предложения медиатора должны соизмерять, как справедливость выражена в законе и какова эта справедливость должна быть в данном конкретном случае. Г. Кельзен говорил, что «интерпретация юридического правила не связана с позитивным правилом и не является проблемой теории права, а наоборот, является проблемой правовой политики. Поэтому справедливость определяется в праве, с учетом системы законов, которые выступают своеобразной методологической платформой, необходимой для определения меры запрета, дозволения и предписания»²⁹.

Подводя итоги исследования, можно однозначно заключить, что:

- несмотря на то что разрешение налоговых споров с помощью медиации не является распространенным правовым институтом, за ним явное будущее, о чем свидетельствует успешная практика стран, использующих данный механизм;
- требуется выработка порядка проведения процедуры медиации в налоговых спорах, которая, безусловно, отличается от механизма проведения альтернативного урегулирования споров, например, в трудовых или семейных отношениях, регламентированных Законом о процедуре медиации;

²⁷ Постановление Пленума ВАС РФ от 18.07.2014 г. № 50 // Вестник экономического правосудия РФ. 2014. № 9.

²⁸ Цечоев В. К., Ротко С. В., Цыганаш В. Н. История, теория, перспективы развития правосудия и альтернативных юридических процедур в России : учеб. пособие. М. : Проспект, 2016.

²⁹ Цечоев В. К., Ротко С. В., Цыганаш В. Н. Указ. соч.

- особо подчеркнем необходимость отграничения медиации от досудебного урегулирования спора и налогового мониторинга, предусмотренных положениями НК РФ;
- необходимо задуматься над поправками в НК РФ и Закон о процедуре медиации, которые позволили бы применять процедуру медиации в налоговых спорах.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аракелов С. А Развитие и совершенствование внесудебных процедур урегулирования споров в налоговой сфере // URL: http://moslegforum.ru/programm/programme-2_14.html.
2. Аракелова М. В. Медиация как способ урегулирования налоговых споров // URL: <http://отрасли-права.рф/article/15028>.
3. Доклад Организации экономического сотрудничества от 2008 г. «Study into the Role of Tax Intermediaries» и 17 мая 2013 г. «Co-operative Compliance: A Framework — From Enhanced Relationship to Co-operative Compliance».
4. Лисицын В. В. Медиация: примирительное урегулирование коммерческих споров в России (прошлое и настоящее, зарубежный опыт). — М. : Радуница, 2010. — С. 92—93.
5. Литвинов А. В. Введение в медиацию. — Саратов : Самиздат, 2011.
6. Михайлова Е. В. Процессуальные формы защиты субъективных гражданских прав, свобод и законных интересов в Российской Федерации (судебные и несудебные) : монография. — М. : Проспект, 2015.
7. Носырева Е. И. Методические и теоретические основы преподавания курса «Посредничество (медиация)» // Хрестоматия альтернативного разрешения споров : учебно-метод. материалы и практич. рекомендации. — СПб. : Третьейский суд, 2009.
8. Решетникова И. В. Право встречного движения. Посредничество и российский арбитражный процесс // Медиация и право. Посредничество и примирение. — 2007. — № 2 (4).
12. Цечоев В. К., Ротко С. В., Цыганаш В. Н. История, теория, перспективы развития правосудия и альтернативных юридических процедур в России : учеб. пособие. — М. : Проспект, 2016.
13. Шамликашвили Ц. А. Медиативный подход к налоговым спорам // URL: <http://www.garant.ru/ia/opinion/shamlikashvili/6/>.
14. Шередеко Е. В. Медиация в налоговом споре: опыт зарубежных стран // Финансовое право. — 2012. — № 8. — С. 39—40.



**Елена Михайловна
АШМАРИНА,**

доктор юридических наук,
 профессор, заведующий
 кафедрой правового
 обеспечения экономической
 деятельности Российского
 государственного
 университета правосудия
 (РГУП), академик РАЕН
elena-mikhaylovna@ya.ru
 117418, Россия, г. Москва,
 ул. Новочеремушкинская,
 д. 69

О СИСТЕМЕ ФОРМ НАЛОГОВОГО ПРАВА

Аннотация. В настоящей статье коротко рассмотрена система форм налогового права как совокупности двух элементов — подсистемы международного налогового права и подсистемы национального налогового права. Определено, что к элементам (формам) подсистемы международного налогового права, построенным в соотношении иерархии, относятся, во-первых, основополагающие принципы международного права и, во-вторых, международные договоры, которые регулируют отношения в сфере налогообложения. К элементам подсистемы российского налогового права, построенным в соотношении иерархии, относятся (аналогично подсистеме международного права), во-первых, основополагающие принципы российского права и специальные принципы налогового права, во-вторых, нормативные правовые акты, содержащие принципы и нормы права, и, в-третьих, нормативные правовые договоры, содержащие принципы и нормы права.

Ключевые слова: налоговое право, формы права, принципы права, международные договоры, нормативные правовые договоры.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.076-082

E. M. ASHMARINA,

DSc, Professor, Head of the Legal Support of Economic Activities Department of the Russian State University of Justice (RGUP), Academy of Natural Sciences
elena-mikhaylovna@ya.ru
 117418, Russia, Moscow, Novocheremushkinskaya Str., 69

THE SYSTEM OF ELEMENTS (FORMS) IN TAX LAW

Review. The current article briefly describes the system of tax law as a combination of two elements — subsystems of international tax law and sub-national tax law. It has been determined the elements (forms) of subsystem of the international tax law, which are built in the ratio of the hierarchy such as fundamental principles of international law and the international treaties which regulate relations in the sphere of taxation. There are several subsystem elements of the Russian tax law such as the fundamental principles of Russian law and specific principles of tax law, laws containing the principles and rules of law and finally normative treaties containing the principles and rules of law. They are built in a ratio hierarchy that relate (similar to the subsystem of international law).

Keywords: tax law, forms of law, principles of law, international treaties, legal contracts.

В соответствии с актуальной концепцией современной теории права¹ система форм российского права состоит из двух подсистем, а именно международного права и российского права. Обе эти подсистемы (в свою очередь) аккумулируют составляющие их элементы. Аналогичное строение, как представляется, имеет и система форм налогового права: международное и наднациональное налоговое право (например, Евразийского экономического союза) и российское налоговое право. К соответствующим элементам (формам) международного права относятся основополагающие принципы международного права, международные договоры, содержащие принципы и нормы права, международные обычаи, содержащие принципы и нормы права. К формам российского права относятся основополагающие принципы российского права, нормативные правовые акты, содержащие принципы и нормы права, нормативные правовые договоры, содержащие принципы и нормы права, и обычаи российского права, содержащие принципы и нормы права².

Система форм права в Российской Федерации характеризуется не только целостностью, но и такими признаками, как устойчивая структура, взаимосвязь и взаимозависимость составляющих ее однородных элементов — форм российского и международного права.

Все эти положения, характерные для российского права в целом, справедливы для налогового права России.

Принципы права (в целом) и принципы налогового права (в частности) сегодня призваны играть роль «дорожной карты», а именно в случае наличия пробелов в праве или коллизий не следует применять аналогию закона, но следует руководствоваться принципами как основополагающими положениями. Такой системный подход становится все более актуальным, учитывая мобильность (все возрастающую) экономической деятельности субъектов как на внутреннем, так и на внешнем рынках. Не является секретом тот факт, что зачастую законодательная процедура существенно отстает от экономического развития и многообразия; принимаются многочисленные поправки к нормативным актам, что может дестабилизировать развитие хозяйственной деятельности. Не случайно представители бизнеса обращались с предложением оставить экономическое (в том числе налоговое) законодательство неизменным хотя бы на 15-летний период с целью развития хозяйственного потенциала страны.

Итак, к элементам (формам) подсистемы *международного налогового права (формы международного налогового права)*, построенным в соотношении иерархии, относятся, во-первых, основополагающие принципы международного права и, во-вторых, международные договоры, которые регулируют отношения в сфере налогообложения. Об обычаях в такой сфере, как налоговая деятельность, речь вести нецелесообразно (именно при передаче части собственности от частного субъекта к публичному возникает антагонистическое противоречие публичных и частных экономических интересов).

¹ См. подробно: *Ершов В. В.* Система форм права в Российской Федерации // Российское правосудие. 2009. № 1. С. 313.

² См.: *Ершов В. В.* Указ. соч. С. 313.



Основные принципы международного права обладают высшей юридической силой (императивные нормы, которые называются *jus cogens*, то есть неоспоримое право). В налоговой сфере, в частности, в качестве акта, устанавливающего общие принципы налогообложения, в 1961 г. была принята Европейская социальная хартия, которая непосредственному применению не подлежит, но содержащиеся в ней принципы реализуются во внутреннем, в том числе российском, законодательстве.

Большое практическое значение в правовом регулировании налогообложения имеют *международные договоры* (соглашения) по налоговым вопросам. Конституция РФ в ч. 4 ст. 15 устанавливает приоритет ратифицированных международных договоров перед внутренним законодательством³. Можно выделить следующие группы международных соглашений по налоговым вопросам:

1. Собственно налоговые соглашения. Эти двух- или многосторонние соглашения заключаются в целях избежания двойного налогообложения, недопущения дискриминации налогоплательщиков, осуществляющих хозяйственную деятельность на территории зарубежных стран, предотвращения уклонений от налогообложения. Примером может служить Соглашение 1998 г. о принципах взимания косвенных налогов при экспорте и импорте товаров (работ, услуг) между государствами — участниками СНГ.
2. Международные соглашения, которые, наряду с другими вопросами, рассматривают вопросы налогового права (о налоговом равноправии, о взаимном установлении налоговых льгот для дипломатических и консульских сотрудников).

К элементам *подсистемы российского налогового права (формы национального налогового права)*, построенным в соотношении иерархии, относятся (аналогично подсистеме международного права), во-первых, основополагающие принципы российского права и специальные принципы налогового права, во-вторых, нормативные правовые акты, содержащие принципы и нормы права, и, в-третьих, нормативные правовые договоры, содержащие принципы и нормы права.

Принципы. Среди основополагающих принципов российского права можно назвать, в частности, принципы системного толкования и применения международного и российского права, равенства участников общественных отношений, недопустимости обратной силы права и недопустимости злоупотребления правом⁴. Обратим особое внимание на последний принцип (недопустимость злоупотребления правом), который, как представляется, имеет большое значение для налоговой сферы. Думается, что в области налоговой деятельности этот принцип имеет тенденцию быть нарушенным как со стороны налоговых органов (злоупотребляющих своими полномочиями при проведении мероприятий налогового контроля), так и со стороны налогоплательщиков (например, фиктивное использование налоговых льгот). Не случайно в настоящее время в отношении крупных налогоплательщиков уже реализуются меры по мониторингу, что позволяет следить за экономическими процессами налогоплательщика в режиме

³ Налоговое право : учебник / под ред. Е. М. Ашариной. М. : Кнорус, 2016. С. 46, 47.

⁴ См. подробно: *Ершов В. В.* Основополагающие принципы российского права // Российское правосудие. 2008. № 11. С. 281.

реального времени, тем самым предотвращая злоупотребление правом с обеих сторон (разд. V.2 «Налоговый контроль в форме налогового мониторинга» Налогового кодекса РФ).

Нормативные правовые акты, содержащие принципы и нормы налогового права. Главным источником налогового права, как и любой другой отрасли российского права, является Конституция Российской Федерации⁵. Именно в Конституции установлен приоритет норм международного законодательства (например, если международными договорами РФ или бывшего СССР установлены иные правила, чем те, которые содержатся в законодательстве РФ по налогообложению, то применяются правила международного договора). Кроме того, в Конституции РФ установлены иные основные положения, относящиеся непосредственно к налоговому праву: предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в области налогообложения; компетенция высших органов государственной власти в области налогообложения (ст. 71, 72, 74, 104, 106, 114), полномочия органов местного самоуправления в области налогообложения (ст. 132); основы правового статуса налогоплательщика (ст. 57).

К специальным принципам налогового права (ст. 3 НК РФ) относятся следующие основные положения:

1. Каждое лицо должно уплачивать законно установленные налоги и сборы. Законодательство о налогах и сборах основывается на признании всеобщности и равенства налогообложения. При установлении налогов учитывается фактическая способность налогоплательщика к уплате налога.
2. Налоги и сборы не могут иметь дискриминационный характер и различно применяться исходя из социальных, расовых, национальных, религиозных и иных подобных критериев. Не допускается устанавливать дифференцированные ставки налогов и сборов, налоговые льготы в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала.
3. Налоги и сборы должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными. Недопустимы налоги и сборы, препятствующие реализации гражданами своих конституционных прав.
4. Не допускается устанавливать налоги и сборы, нарушающие единое экономическое пространство Российской Федерации, в частности прямо или косвенно ограничивающие свободное перемещение в пределах территории Российской Федерации товаров (работ, услуг) или финансовых средств, либо иначе ограничивать или создавать препятствия для не запрещенной законом экономической деятельности физических лиц и организаций.
5. Ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными НК РФ признаками налогов или сборов, не предусмотренные НК РФ либо установленные в ином порядке, чем это определено НК РФ.
6. При установлении налогов должны быть определены все элементы налогообложения. Акты законодательства о налогах и сборах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги (сборы), когда и в каком порядке он должен платить.

⁵ Ст. 8, 34, 57, 71, 72, 132 и др. ст. Конституции РФ.



7. Все неустранимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (плательщика сборов).

Налоговый кодекс РФ аккумулирует важнейшие нормы, регулирующие налоговые отношения в стране. Именно этот нормативный акт является основным правовым регулятором национальных налоговых отношений. К формам налогового права относятся также конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации по вопросам налогообложения (при условии отсутствия противоречия их норм Налоговому кодексу РФ).

При рассмотрении вопроса о формах налогового права необходимо остановиться на роли актов Конституционного Суда РФ, которые, несомненно, играют роль в судебной практике при разрешении экономических споров. Однако входят ли они непосредственно в систему форм налогового права? Или являются актами толкования?

Так, в настоящее время эффективное правосудие должно не только основываться на законодательстве (внутригосударственных нормативных правовых актах), но и применять при вынесении решений соответствующие принципы и нормы права (налогового права в нашем случае), содержащиеся во всех формах⁶ единой и многоуровневой системы международного и внутригосударственного права. Такой подход объективно позволяет рассматривать «право» и «правосудие» в качестве парных категорий (эти категории имеют взаимные прямые и обратные связи)⁷. Это объясняется тем, что в соответствии с интегративным правовопониманием (право, будучи родовым понятием, включает в себя, в частности, закон), *право* выражается в принципах и нормах, содержащихся в единой системе форм международного и национального права, реализующихся в государстве, и *не включает* в себя различные неправовые элементы⁸ (например, справедливость). Аналогично налоговое право (будучи разновидностью права в целом) неправовые элементы в себя включать не может. На современном этапе особая роль отводится основополагающим и специальным принципам международного и национального права⁹.

Таким образом, *правосудие* (в целом) относится к индивидуальным средствам регулирования общественных отношений, а не правовым (это положение касается и актов Конституционного Суда РФ). Судебные прецеденты относятся прежде всего к результатам судебного толкования уже существующего права, а не к прецедентам права, установленным судом в качестве одной из форм внутригосударственного права.

⁶ См. подробно: *Ершов В. В.* Система форм права в Российской Федерации // Российское правосудие. 2009. № 1. С. 305—311.

⁷ См.: *Ершов В. В.* Право и правосудие как парные категории // Российское правосудие. 2014. № 1. С. 5—18.

⁸ См. подробно: *Ершов В. В.* Международное и внутригосударственное право и неправое: юридическая природа, классификация и дифференциация // Российское правосудие. 2015. № 9. С. 3—17.

⁹ См.: *Ершов В. В.* Основополагающие принципы российского права. С. 275—283.

Исходя из того что в целом средства регулирования общественных отношений подразделяются на правовые (система форм права, которая включает в себя принципы и нормы международного и национального права) и индивидуальные (к которым, в частности, относятся судебные акты), те же положения распространяются и на регулирование общественных налоговых отношений. Общей целью реализации правовых и индивидуальных средств является регулирование конкретных общественных отношений (в том числе в сфере налоговой деятельности). «Прецеденты индивидуального судебного регулирования правоотношений» и «правовые позиции индивидуального судебного регулирования правоотношений», во-первых, могут вырабатываться управомоченными судами только в соответствии и в пределах прежде всего принципов и норм права, содержащихся в многоуровневой системе форм национального и международного права, реализующихся в государстве; во-вторых, учитываются, например, другими судами в процессе рассмотрения схожих фактических обстоятельств; в-третьих, являются обязательными для судов, физических и юридических лиц лишь в случаях, предусмотренных международными договорами, национальными конституциями и законами¹⁰.

Нормативные правовые договоры, содержащие принципы и нормы права. Отдельные элементы публичных договорных отношений регулируются гл. 9 «Изменение срока уплаты налога, сбора, страховых взносов, а также пени и штрафа» НК РФ. Публичные договорные отношения могут иметь место в ситуациях предоставления отсрочки или рассрочки по уплате налога, сбора, а также предоставления инвестиционного кредита. При этом публичный характер договорных отношений проявляется в том, что в соответствии с заявлением налогоплательщика налоговый орган вправе предложить условия, которые принимаются по согласованию с заинтересованным лицом (нет равенства сторон).

Договорные публичные отношения по инвестиционному налоговому кредиту, который представляет собой изменение срока уплаты налога, регулируются в соответствии с положениями ст. 67 НК РФ (в частности, речь идет о налоге на прибыль). В статье 67 НК РФ предусмотрены конкретные случаи предоставления инвестиционного налогового кредита, например: проведение организацией научно-исследовательских, опытно-конструкторских работ, осуществление инновационной деятельности и др. Форма договора об инвестиционном налоговом кредите устанавливается уполномоченным органом, принимающим решение о предоставлении инвестиционного налогового кредита. При этом жестко устанавливаются сроки и другие условия его погашения. Возможно и досрочное прекращение такого договора по инициативе публичного органа в случаях, установленных НК РФ (нарушение условий договора, уплаты процентов по кредиту).

Соответственно такие нормативные договоры, носящие публичный характер, можно рассматривать в качестве элемента системы форм налогового права.

¹⁰ См.: *Ершов В. В.* Международное и внутригосударственное право и неправо. С. 16.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Ершов В. В.* Международное и внутригосударственное право и неправое: юридическая природа, классификация и дифференциация // Российское правосудие. — 2015. — № 9. — С. 3—17.
2. *Ершов В. В.* основополагающие принципы российского права // Российское правосудие. — 2008. — № 11.
3. *Ершов В. В.* Право и правосудие как парные категории // Российское правосудие. — 2014. — № 1.
4. *Ершов В. В.* Система форм права в Российской Федерации // Российское правосудие. — 2009. — № 1.
5. Налоговое право : учебник / под ред. Е. М. Ашмариной. — М. : Кнорус, 2016.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРОЩЕННОЙ СИСТЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Аннотация. Статья посвящена становлению упрощенной системы налогообложения, тонкостям ее применения, а также перспективам совершенствования и развития. Затрагиваются исторические предпосылки появления УСН, а также результаты работы данного режима с момента появления и до настоящего времени. Актуальность статьи состоит в том, что в условиях сложившегося кризиса УСН даст возможность предприятиям малого бизнеса остаться на плаву, для чего система должна постоянно пересматриваться и соответствовать тем требованиям, которые удовлетворяли бы потребности государства и нужды субъектов малого предпринимательства.

Ключевые слова: упрощенная система налогообложения, специальный налоговый режим, субъекты финансового права, малый и средний бизнес.



**Наталья Юрьевна
ОРЛОВА,**

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

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.083-087

N. Yu. ORLOVA,

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

OrlovaNY_diplom@mail.ru

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

LEGAL REGULATION AND WAYS TO IMPROVE THE SIMPLIFIED TAXATION SYSTEM

Review. The article is devoted to the establishment of a simplified system of taxation, the subtleties of its application, as well as the prospects for improvement and development. In this article, we consider the basic prerequisites for the formation of the SST, as well as the results obtained because of this, from the time of its appearance to the present. The urgency of the article is that, under the conditions when the time has come, SST will enable enterprises to stay afloat, for which the system will be constantly reviewed and meet the requirements that would satisfy the needs of the state and the needs of small businesses.

Keywords: simplified taxation system, special tax regime, subjects of financial law, small and medium business.

В современных экономических условиях создание специальных налоговых режимов позволяет развиваться среднему и малому бизнесу, о чем свидетельствует растущее число организаций, применяющих упомянутые системы учета и налогообложения. Из теории права следует, что специальный налоговый режим — это разновидность «правового режима»¹. Режим происходит от французского слова régime — «управление». Данная категория подразумевает под собой «совокупность правил, мероприятий, норм для достижения какой-либо цели»². В условиях реформирования, особенно при переходе к рыночной экономике, привлекательность упрощенной системы налогообложения сразу показала свою состоятельность.

В свою очередь, предприниматели малого бизнеса решают ряд важных для государства задач, таких как обеспечение потребностей населения в товарах и работах повседневного спроса, предоставление рабочих мест и формирование среднего класса, который, уплачивая налоги и сборы, является стабильным источником пополнения бюджета. Следует обратить внимание, что средний класс в развитых странах составляет около 80 % населения, а в России этот показатель не превышает и 15 %, что пагубно влияет на стабильность экономического развития страны.

Таким образом, для создания налоговых преимуществ для малого и среднего бизнеса в конце 1995 г. был принят Федеральный закон от 29.12.1995г. № 222-ФЗ «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства»³, который вступил в силу 1 января 1996 г. С этого времени появился новый налоговый режим — упрощенная система налогообложения (УСН). Федеральным законом определялись требования к субъектам, которые могли добровольно перейти на новый порядок налогообложения, и условия возвращения на общую систему налогообложения. УСН заменила совокупность установленных законодательством Российской Федерации федеральных, региональных и местных налогов и сборов уплатой единого налога, исчисляемого по результатам хозяйственной деятельности организации за отчетный период. Помимо этого упрощалось ведение бухгалтерского учета и предоставление отчетности.

Тем не менее на практике законодательная база не позволяла в полной мере раскрыть потенциал УСН и расширить его применение в различных сферах деятельности хозяйствующих субъектов. Поэтому с 1 января 2003 г. вводится новая глава НК РФ — 26.2 «Упрощенная система налогообложения», которая пришла на смену упомянутому Закону № 222-ФЗ. В Налоговом кодексе РФ указано, что «специальные налоговые режимы могут предусматривать особый порядок определения элементов налогообложения, а также освобождение от обязанности по уплате отдельных налогов и сборов...»⁴. Сами по себе налоговые режимы не

¹ Рахматуллина О. В. Упрощенная система налогообложения : финансово-правовое регулирование : монография. Оренбург : Университет, 2014. 140 с.

² Ефремова Т. Ф. Современный толковый словарь русского языка. М. : Харвест, 2006. Т. 3 : Р—Я. С. 976.

³ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 15.

⁴ Налоговый кодекс РФ. Часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ (в ред. от 09.03.2010). Абз. 2 п. 1 ст. 18 // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

являются ни налогами, ни сборами, а представляют целые системы правовых норм, регулирующих порядок и особенности налогообложения определенных субъектов⁵.

В новой главе Налогового кодекса РФ не упоминается, что применять УСН могут исключительно субъекты малого предпринимательства, поскольку круг субъектов, имеющих право на применение упрощенной системы налогообложения, в ней был расширен. Возможность платить единый налог получили и некоммерческие организации, занимающиеся предпринимательской деятельностью, предприятия развлекательного бизнеса и организации, созданные на базе ликвидированных структурных подразделений действующих предприятий⁶.

Добавился и перечень субъектов, которые не имеют права применять УСН; к ним относятся организации, имеющие филиалы и (или) представительства; негосударственные пенсионные фонды; ломбарды; организации, являющиеся участниками соглашений о разделе продукции; нотариусы, занимающиеся частной практикой; индивидуальные предприниматели игорного бизнеса и другие организации, не отвечающие требованиям для перехода на УСН.

При переходе на упрощенную систему налогообложения организации освобождались от уплаты следующих налогов:

- налог на прибыль;
- единый социальный налог;
- налог на добавленную стоимость;
- налог на имущество организаций;
- налог с продаж⁷.

Все эти налоги заменяются уплатой единого налога, который определяется исходя из результатов хозяйственной деятельности за отчетный период. Применяется два варианта налогообложения: а) уплата налога от доходов, ставка 6 %; б) уплата налога от доходов минус величина расходов, ставка 15 %. В качестве итоговой отчетности необходимо было представлять налоговую декларацию один раз в год, по итогам отчетного периода, а также книгу доходов (при первом варианте уплаты налога) или книгу доходов и расходов (при втором варианте).

С момента принятия глава 26.2 НК РФ, в ходе изменений экономической ситуации в стране, значительно поменяла свое содержание, и оно продолжает реформироваться, причем довольно серьезно. В настоящее время есть различные пути совершенствования УСН в России. Например, О. П. Семёнова считает, что все направления совершенствования упрощенной системы налогообложения в РФ можно разделить на «системные, заключающиеся в расширении возможностей применения данного специального налогового режима за счет создания новых форм его действия, и структурные, заключающиеся в применении некоторых положений, связанных с ведением бухгалтерии, а также с формами отчетности»⁸.

⁵ Карасева М. В. Финансовое право Российской Федерации. М. : Юристъ, 2006. С. 399.

⁶ Кирилина В. Е. Малое предприятие как субъект налогового права. М., 2008. С. 137.

⁷ Истратова М. В. Упрощенная система налогообложения с 2003 года // Российский налоговый курьер. 2002. № 20. С. 32—43.

⁸ Костина О. П. Основные проблемы и перспективы использования упрощенной системы налогообложения // URL: <http://www.tisbi.ru> (дата обращения: 18.03.2011).



Сам переход с общей системы налогообложения на УСН осуществляется налогоплательщиком добровольно, путем письменного уведомления ФНС о своем желании сменить систему учета и налогообложения. В случае, если субъект отвечает этим критериям, то с 1 января следующего года он может перейти на УСН.

Проблема заключается в том, что если в процессе использования УСН организация в течение года превышает установленные критерии (по доходу за 9 месяцев, по стоимости имущества и т.д.), то она автоматически переходит на общую систему налогообложения. Поскольку мы говорим о субъектах малого предпринимательства, ведением учета не всегда занимается бухгалтерская служба, которая может сразу отреагировать на данные изменения. Чаще всего предприниматели узнают о смене системы налогообложения, только получив уведомление о неуплате налогов.

Если рассматривать системные направления совершенствования нормативно-правового регулирования УСН, то необходимо регулярно пересматривать критерии, по которым налогоплательщики могут переходить на эту систему налогообложения.

Например, до недавнего времени организация имела право перейти на УСН, если по итогам 9 месяцев того года, в котором она подает заявление о переходе на эту систему налогообложения, доходы не превысили 45 млн руб., в 2017 г. этот лимит увеличен до 90 млн руб.

Увеличение порога предельного размера годового дохода для возможности применения упрощенной системы налогообложения большим кругом субъектов малого бизнеса связано с тем, что прежнее ограничение стимулировало «теневую деятельность». Так, из-за сокрытия налогоплательщиками своих доходов, как было отмечено Коллегией Счетной Палаты РФ, в бюджеты всех уровней ежегодно не поступает от 30 до 40 % налогов⁹.

Следует обратить внимание и на еще один показатель, также влияющий на ограничение круга предпринимателей, использующих УСН, — размер полученной прибыли за календарный год. Ранее прибыль не должна была превышать 60 млн руб., а с 2017 г. лимит вырос до 150 млн руб., что также способствует привлекательности УСН. Был повышен и лимит стоимости основных средств, которые могут использоваться на УСН: с 100 млн до 150 млн руб.

Применение специального налогового режима предполагало замену уплаты ряда налогов уплатой единого налога (принцип замещения), тем не менее данное положение со временем претерпело некоторые изменения. Так, с 1 января 2015 г. для организаций, применяющих УСН, установлена обязанность уплачивать налог на имущество в отношении объектов недвижимости, налоговая база по которым определяется как их кадастровая стоимость¹⁰.

Произошли изменения и в части состава годовой бухгалтерской отчетности. Ранее она состояла только из декларации по налогу УСН, а ведение бухгалтерского учета заменялось составлением книги учета доходов или доходов и расхо-

⁹ Несовершенство налогового законодательства позволяет налогоплательщикам уклоняться от уплаты налогов // URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/news/archive/1454/> (дата обращения: 21.12.2010).

¹⁰ НК РФ. П. 2 ст. 346.11 ; Федеральный закон от 02.04.2014 № 52-ФЗ. П. 1 ст. 2, ч. 4 ст. 7.

дов (в зависимости от выбранного варианта налогообложения). С 2015 г. годовая бухгалтерская отчетность «упрощенца» состоит из бухгалтерского баланса, отчета о финансовых результатах и приложений к ним (отчет об изменениях капитала, отчет о движении денежных средств, отчет о целевом использовании средств)¹¹. Предоставление годовой бухгалтерской отчетности допускается без детализации показателей по статьям, а в приложениях к бухгалтерскому балансу, отчету о финансовых результатах, отчету о целевом использовании средств приводится только наиболее важная, на взгляд предпринимателя, информация¹².

Таким образом, реформирование УСН, с одной стороны, пытается соответствовать реалиям времени, а с другой стороны, в целях осуществления контроля за деятельностью малого и среднего бизнеса усложнить ведение учета и утяжелить налоговое бремя. Отзывы предпринимателей об этой системе налогообложения неоднозначны: некоторые критикуют ее несовершенство, но есть и те, кто использует УСН без особых сложностей.

Подводя итог, можно сделать вывод, что при выборе форм налогообложения все большее число предпринимателей обращают внимание на УСН, которая должна постоянно пересматриваться и соответствовать тем требованиям, которые удовлетворяли бы потребности государства и нужды субъектов малого предпринимательства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Ефремова Т. Ф.* Современный толковый словарь русского языка. — М. : Харвест, 2006. — Т. 3 : Р—Я.
2. *Истратова М. В.* Упрощенная система налогообложения с 2003 года // Российский налоговый курьер. — 2002. — № 20.
3. *Карасева М. В.* Финансовое право Российской Федерации. — М. : Юристъ, 2006.
4. *Кирилина В. Е.* Малое предприятие как субъект налогового права. — М., 2008.
5. *Костина О. П.* Основные проблемы и перспективы использования упрощенной системы налогообложения // URL: <http://www.tisbi.ru> (дата обращения: 18.03.2011).
6. *Рахматуллина О. В.* Упрощенная система налогообложения: финансово-правовое регулирование : монография. — Оренбург : ООО ИПК «Университет», 2014.

¹¹ Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ. Пп. 1 ст. 14.

¹² Приказ Минфина России от 02.07.2010 № 66н. П. 6.



**Ольга Станиславовна
СОБОЛЬ,**

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

ПАТЕНТНАЯ СИСТЕМА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ: ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Аннотация. Создание комфортных условий ведения экономической деятельности, прежде всего на начальном этапе ее осуществления, объективно связано с оптимизацией фискальной нагрузки. В этой связи особую актуальность приобретают специальные режимы налогообложения, введение которых направлено на обеспечение государственной поддержки налогоплательщиков. К таким режимам относится патентная система налогообложения, применяемая особой категорией налогоплательщиков — индивидуальными предпринимателями. Патентная система налогообложения, нацеленная на создание фискальных преимуществ при осуществлении индивидуальным предпринимателем деятельности, имеет и некоторые недостатки. Преимущества и недостатки патентной системы налогообложения нашли отражение в данной статье.

Ключевые слова: специальные налоговые режимы, патентная система налогообложения, патент, индивидуальный предприниматель, самозанятые граждане, виды предпринимательской экономической деятельности.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.088-097

O. S. SOBOL,

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

ossobol@msal.ru

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

THE PATENT SYSTEM OF TAXATION: LEGAL SUPPORT AT THE CURRENT STAGE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT

Review. Creation of comfortable conditions for conducting economic activities, especially at the initial stage of its implementation, can be objectively related to the optimization of the tax burden. In this regard, of particular relevance acquire special tax regimes, the establishment and implementation of which is aimed at providing state support to taxpayers. These modes include the patent system of taxation applicable special category of taxpayers — individual entrepreneurs. Patent tax system, aimed at the creation of fiscal advantages in the implementation of the activities of an individual entrepreneur, has some disadvantages. Advantages and disadvantages of the patent system of taxation are reflected in this article.

Keywords: *special tax regimes, the patent system of taxation, patent, an individual entrepreneur, self-employed citizens, types of business economic activity.*

Патентная система налогообложения направлена на создание комфортных условий налогообложения для налогоплательщиков, что должно учитываться предпринимателями в связи с проведением налогового планирования¹. Патентная система имеет существенные ограничения по кругу налогоплательщиков, к которым относятся только индивидуальные предприниматели, имеющие в рамках экономического оборота правовой статус субъектов малого предпринимательства.

Патентная система налогообложения установлена Налоговым кодексом НК РФ с 1 января 2013 г.², хотя уплата налога на основе патента для индивидуальных предпринимателей была возможна и ранее — в рамках упрощенной системы налогообложения на основе патента (ст. 346.25.1 НК РФ³).

Сегодня актуальность приобретают вопросы, касающиеся процедур введения патентной системы налогообложения, практических аспектов ее применения налогоплательщиками, в том числе выбора именно этой системы налогообложения с учетом возможности использования иных специальных налоговых режимов и применения общей системы налогообложения⁴.

Согласно п. 5 ст. 12, п. 7 ст. 346.43, п. 8 ст. 346.43 НК РФ патентная система налогообложения устанавливается не только данным Кодексом, но и законами субъектов РФ и применяется на территориях указанных субъектов РФ. При этом законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ в случаях, порядке и пределах, предусмотренных НК РФ, устанавливают ограничения на переход на патентную систему налогообложения и на ее применение, а также налоговые ставки, налоговую базу (особенности определения), налоговые льготы.

Следует отметить, что патентная система налогообложения введена практически во всех субъектах РФ, например в Москве действует Закон г. Москвы от 31 октября 2012 г. № 53 «О патентной системе налогообложения»⁵, в Московской области — Закон Московской области от 6 ноября 2012 г. № 164/2012-ОЗ «О патентной системе налогообложения на территории Московской области»⁶.

¹ См.: Налоговое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. М. : Проспект, 2015. С. 120—141 (автор главы — к. ю. н., доцент В. А. Мачехин).

² См.: Федеральный закон от 25 июня 2012 г. № 94-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3447.

³ Ст. 346.25.1 НК РФ утратила силу с 1 января 2013 г.

⁴ О системности в налоговом праве см.: Болтинова О. В. Системность в налоговом и бюджетном праве Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7 (68). С. 57—67.

⁵ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2012. № 65.

⁶ Ежедневные новости. Подмосковье. 2012. № 209.

Анализ практических вопросов, возникающих при применении патентной системы налогообложения, предполагает рассмотрение преимуществ указанного специального налогового режима. Вместе с тем эта система не является универсальным режимом налогообложения и ее применение сопряжено с ограничениями, установленными НК РФ и законами субъектов РФ, что зачастую трактуется в качестве ее недостатков⁷. Охарактеризуем с обозначенных позиций специальный налоговый режим, действующий в рамках патентной системы налогообложения.

Переход на патентную систему налогообложения, совмещение патентной системы, например, с упрощенной системой налогообложения, возврат к общему режиму налогообложения осуществляются в добровольном порядке.

Как указывалось, круг налогоплательщиков, имеющих право применять патентную систему, законодательно ограничен индивидуальными предпринимателями как наименее защищенными субъектами предпринимательской деятельности. Соответственно для организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в том числе имеющих статус субъектов малого предпринимательства, возможность перехода на патентную систему налогообложения не предусмотрена.

Такое ограничение вполне допустимо с учетом особенностей патентной системы, которые будут раскрыты в дальнейшем. Вместе с тем с позиции классификации налогов на реальные и личные платежи налоги, установленные в рамках патентной системы налогообложения и системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход, рассматриваются в качестве реальных налогов. Если патентную систему налогообложения вправе применять только индивидуальные предприниматели, то переход на уплату единого налога на вмененный доход возможен для индивидуальных предпринимателей и организаций при условии установления и введения единого налога на соответствующей территории в порядке, предусмотренном НК РФ.

На территории Москвы система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход не применяется⁸, в Московской области практически во всех муниципальных районах и городских округах налог введен решениями советов депутатов⁹. Но с 1 января 2021 г. положения главы 26.3 НК РФ, устанавливающие систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход, прекратят применяться на всей территории РФ¹⁰. В этой связи организации не будут иметь возможности выбора между уплатой реальных и личных налоговых платежей при переходе на специальный налоговый режим. Данный подход видится не вполне обоснованным с позиции поддержки субъектов малого предпринимательства

⁷ См., например: *Варнакова Г. Ф., Макарова С. Т.* Преимущества и недостатки патентной системы налогообложения // Поволжский педагогический поиск. 2013. № 3 (5). С. 121—123.

⁸ Закон г. Москвы от 26 сентября 2012 г. № 45 «О системе налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности» утратил силу с 1 января 2014 г.

⁹ См.: URL: www.nalog.ru (дата обращения: 05.2017).

¹⁰ Федеральный закон от 29 июня 2012 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности»». Ст. 5 // СЗ РФ. 2012. № 27. Ст. 3588.

и создания им комфортных налоговых условий для ведения предпринимательской деятельности.

Отдельного комментария требуют предложения о применении патентной системы налогообложения самозанятыми лицами, то есть физическими лицами, не имеющими работодателей, наемных работников и осуществляющими отдельные виды индивидуальной приносящей доход деятельности¹¹. Подобные положения призваны стимулировать указанных лиц к уплате налога и страховых взносов в бюджетную систему РФ. Предполагается, что уплата таких платежей должна происходить по принципу «одного окна» практически одновременно с государственной регистрацией в качестве самозанятого лица¹².

НК РФ предусматривает возможность для физических лиц одновременно с государственной регистрацией в качестве индивидуального предпринимателя получить патент на соответствующий вид предпринимательской деятельности, по которому предусмотрено применение патентной системы налогообложения законом субъекта РФ.

Как уже отмечалось, возможность применения патентной системы налогообложения установлена в отношении тех видов предпринимательской деятельности, перечень которых определен НК РФ. С 1 января 2016 г. перечень расширен с 47 до 63 видов деятельности¹³.

Определены виды деятельности в производственной, социальной и научной сферах, а также в сфере бытовых услуг населению. Некоторые из указанных видов деятельности достаточно сложно квалифицировать в качестве предпринимательской деятельности, которая имеет направленность на систематическое получение прибыли. Это относится, например, к медицинской деятельности, при осуществлении которой отдельные услуги оказываются на платной основе, что не должно менять направленности медицинской деятельности на излечение пациента, а не на систематическое получение прибыли. Представляется более точным определение в НК РФ «видов экономической деятельности». В этой связи заметим, что на территории РФ действует универсальный акт — Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД 2), нормы НК РФ об установлении патентной системы налогообложения содержат указание на ОКВЭД 2.

Виды предпринимательской деятельности, на осуществление которых может быть получен патент, устанавливаются законом субъекта РФ при введении в действие патентной системы налогообложения. Сфера действия патента ограничена территорией соответствующего субъекта РФ, а в отдельных случаях,

¹¹ См.: Основные направления налоговой политики РФ на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов // URL: www.minfin.ru (дата обращения: 05.2017).

¹² Согласно Основным направлениям налоговой политики РФ на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов планируется освобождение самозанятых граждан от уплаты налогов и страховых взносов до 31 декабря 2018 года // URL: www.minfin.ru (дата обращения: 05.2017).

¹³ См.: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в статью 12 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4358.

установленных законом субъекта РФ, действие патента может быть ограничено территориями какого-либо муниципального образования. Это актуально при таких видах предпринимательской деятельности, как сдача в аренду собственного недвижимого имущества, поскольку в зависимости от места нахождения объекта недвижимости устанавливается размер потенциально возможного к получению годового дохода от осуществления деятельности.

Патент, полученный на территории одного субъекта РФ на осуществление вида предпринимательской деятельности, не дает права на применение патентной системы налогообложения по этому виду деятельности на территории другого субъекта РФ, что определено порядком установления и введения в действие патентной системы налогообложения. Полагаем, что решение отдельных процедурных вопросов, возникающих при получении патента, может быть несколько другим.

Так, налоговый орган вполне может рассчитать стоимость патента при намерении индивидуального предпринимателя осуществлять один вид предпринимательской деятельности на территориях, например, близлежащих субъектов РФ, а затем самостоятельно направить документы такого предпринимателя в территориальный налоговый орган соответствующего субъекта РФ для постановки на учет налогоплательщика по месту фактического осуществления предпринимательской деятельности на основе патента.

Применительно к деятельности на территории одного субъекта РФ, но в разных муниципальных образованиях предложенный подход подтверждается судебной практикой. В частности, при выдаче патента на осуществление предпринимательской деятельности по сдаче в аренду (наем) жилых и нежилых помещений, дач, земельных участков, принадлежащих индивидуальному предпринимателю на праве собственности, налоговый орган должен исчислить сумму налога, основываясь на показателях, характеризующих действительный потенциально возможный годовой доход исходя из местонахождения недвижимого имущества, являющегося источником извлечения такого дохода¹⁴.

При определении видов предпринимательской деятельности, осуществляемых на основе патента, субъект РФ вправе установить дополнительный перечень видов предпринимательской деятельности, относящихся к бытовым услугам. Следует учитывать, что патентная система налогообложения может применяться только при оказании бытовых услуг физическим лицам, если же такие услуги оказываются юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, то следует применять общий режим налогообложения или упрощенную систему налогообложения. Эта позиция продиктована тем, что оказание бытовых услуг осуществляется в рамках договора бытового подряда, заказчиком по которому выступает гражданин¹⁵.

Применение патентной системы налогообложения возможно при осуществлении отдельных видов предпринимательской деятельности в целом, а не в отношении отдельных объектов недвижимого имущества, принадлежащих ин-

¹⁴ См.: определение Верховного Суда РФ от 17 сентября 2015 г. № 309-КГ15-6810 по делу № А60-26975/2014 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.2017).

¹⁵ См.: письмо Минфина России от 1 февраля 2013 г. № 03-11-11/48 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.2017).

дивидуальному предпринимателю на праве собственности и передаваемых по договорам аренды (найма), с учетом того, что такие объекты недвижимости расположены на территории одного субъекта РФ¹⁶. В случае же разграничения территории субъекта РФ по территориям действия патента объекты недвижимости должны быть расположены на соответствующей территории действия патента.

Налогоплательщик, намеренный применять патентную систему налогообложения, должен учитывать, что такая возможность связана не только с видом предпринимательской деятельности, но и со средней численностью привлекаемых работников, которая не должна превышать за налоговый период 15 человек по всем видам деятельности. При определении средней численности привлекаемых работников учитываются лица, работающие по трудовым договорам, в том числе внешние совместители, а также исполнители работ по гражданско-правовым договорам.

Обязательным элементом при введении в действие патентной системы налогообложения является установление размера потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода по соответствующим видам предпринимательской деятельности. Такой размер устанавливается законом субъекта РФ и по общему правилу не может превышать 1 млн руб. с учетом коэффициента-дефлятора и возможности повышения по отдельным видам деятельности от 3 до 10 раз. В этой связи становится очевидным льготный характер патентной системы налогообложения, поскольку налогоплательщик утрачивает право на ее применение только в том случае, если его доходы с начала календарного года по всем видам деятельности, в отношении которых применяются патентная система налогообложения и упрощенная система налогообложения, превысили 60 млн руб.

НК РФ предоставляет субъектам РФ право в целях определения налоговой базы дифференцировать установленные виды предпринимательской деятельности, если такая дифференциация предусмотрена ОКВЭД 2 и (или) Общероссийским классификатором продукции по видам экономической деятельности (ОКПД 2), дифференцировать территорию субъекта по территориям действия патентов.

Кроме того, НК РФ ориентирует субъекты РФ на использование гибкого подхода при определении налоговой базы и позволяет учитывать дополнительные показатели (средняя численность работников, количество транспортных средств, количество обособленных объектов, размер их площадей, др.). Например, в Московской области размер потенциально возможного к получению годового дохода по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных и мототранспортных средств, машин и оборудования зависит от количества привлекаемых работников (увеличен более чем в 7 раз, если количество привлекаемых работников от 4 до 15 человек, по сравнению с размером дохода, возможного к получению при осуществлении деятельности без привлечения работников). Размер налоговой базы при оказании автотранспортных услуг по перевозке грузов автомобильным

¹⁶ См.: письмо ФНС России от 28 марта 2013 г. № ЕД-3-3/1116 «О получении патента в отношении части сдаваемых в аренду нежилых помещений, принадлежащих индивидуальному предпринимателю на праве собственности» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.2017).



транспортом зависит от количества транспортных средств (почти в 5 раз выше, если индивидуальный предприниматель использует от 4 и более транспортных средств, чем при использовании 1 транспортного средства).

С позиции фискальной составляющей патентной системы налогообложения для налогоплательщика устанавливается новый налог — налог на потенциально возможный к получению годовой доход индивидуального предпринимателя по соответствующему виду предпринимательской деятельности. От уплаты налога на доходы физических лиц, налога на имущество физических лиц, налога на добавленную стоимость (кроме «внешнего» налога на добавленную стоимость) по общему правилу налогоплательщик освобождается, но только в отношении тех видов предпринимательской деятельности, на которые получен патент.

Заметим, что освобождение индивидуального предпринимателя от НДС не всегда следует воспринимать позитивно, поскольку такое освобождение экономически ограничивает сотрудничество индивидуального предпринимателя с контрагентами, которые являются плательщиками данного налога, и соответственно оказывает влияние на круг деловых отношений предпринимателя.

Кроме того, индивидуальные предприниматели, получившие патент на соответствующий вид предпринимательской деятельности, освобождаются от уплаты торгового сбора по этому виду предпринимательской деятельности, если в отношении такой деятельности установлен и введен торговый сбор¹⁷.

От уплаты иных налоговых платежей, исполнения обязанностей налоговых агентов индивидуальные предприниматели, применяющие патентную систему налогообложения, не освобождаются. Они признаются страхователями и обязаны платить страховые взносы за себя и работников по обязательному социальному страхованию в государственные внебюджетные фонды.

Сумма налога, исчисленная по патентной системе, не уменьшается на сумму исчисленных страховых взносов, как это происходит при уплате налога по упрощенной системе налогообложения или единого налога на вмененный доход, хотя подобное правило исчисления планируется установить¹⁸.

Сумма налогового платежа, подлежащая уплате налогоплательщиком, применяющим патентную систему налогообложения, подлежит исчислению по более низкой налоговой ставке, чем ставка налога на доходы физических лиц. Налоговая ставка по патентной системе налогообложения установлена в размере 6 %. Причем с января 2015 г. субъекты РФ вправе вводить двухлетние «налоговые каникулы» для индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в производственной, социальной и (или) научной сферах и впервые зарегистрированных после вступления в силу соответствующих законов субъектов РФ¹⁹.

¹⁷ Об установлении торгового сбора см.: Уксусов В. В. Компетенция муниципальных образований в сфере налогообложения // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 9 (58). С. 79—84.

¹⁸ См.: Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов // URL: www.minfin.ru (дата обращения: 05.2017).

¹⁹ См.: Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 477-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. 1). Ст. 30. Указанные нормы не применяются с 1 января 2021 г.

Например, в Москве «налоговые каникулы» установлены Законом г. Москвы от 18 марта 2015 г. № 10 «Об установлении ставок налогов для налогоплательщиков, впервые зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей и перешедших на упрощенную систему налогообложения и (или) патентную систему налогообложения»²⁰, в Московской области — Законом Московской области от 9 апреля 2015 г. № 48/2015-ОЗ «О внесении изменений в Закон Московской области “О ставке налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения в Московской области” и в Закон Московской области “О патентной системе налогообложения на территории Московской области”»²¹.

Такие налоговые льготы в полной мере соответствуют цели налогового стимулирования развития малого предпринимательства на начальном этапе его становления. Субъекты РФ при установлении «налоговых каникул» определяют конкретные сферы и виды предпринимательской деятельности в их рамках (например, в Московской области — это виды деятельности в производственной и социальной сферах), а также имеют право ограничивать численность работников, предельные размеры дохода по конкретному виду предпринимательской деятельности.

Определение налогового периода при применении патентной системы налогообложения строится с учетом создания комфортных условий ведения индивидуальным предпринимателем деятельности. По общему правилу налоговым периодом признается календарный год, но НК РФ допускает выдачу патента на период от 1 до 12 месяцев включительно в пределах календарного года, что не может быть изменено законом субъекта РФ. Индивидуальный предприниматель самостоятельно принимает решение о периоде, на который он намерен получить патент, что законодательно не зависит от вида предпринимательской деятельности.

Особенности порядка исчисления налога в рамках патентной системы налогообложения связаны с определенной законом субъекта РФ налоговой базой, налоговым периодом, на который выдан патент индивидуальному предпринимателю, и действующим размером налоговой ставки. Размер налогового платежа исчисляет не налогоплательщик, а налоговый орган, сумма исчисленного и подлежащего уплате налога указывается в патенте, кроме того, патент содержит указание на расчет налога с учетом всех трех показателей (налоговая база, налоговый период, налоговая ставка).

Порядок и сроки уплаты налога установлены НК РФ и определены периодом действия патента: уплата осуществляется либо разовым платежом (срок действия патента до шести месяцев), либо поэтапно (срок действия патента свыше шести месяцев до календарного года), но всегда до окончания налогового периода. В патенте обязательно указывается срок уплаты налога, например «в срок не позднее 01 июня 2017 года».

Таким образом, специальный налоговый режим, установленный в рамках патентной системы налогообложения, определяет существенные особенности таких элементов налога, как порядок его исчисления и порядок и сроки уплаты. В частности, налог подлежит исчислению не по окончании налогового периода,

²⁰ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2015. № 18.

²¹ Ежедневные новости. Подмосковье. 2015. № 70.



а до его начала, а уплата налога осуществляется в течение налогового периода, иное влечет направление индивидуальному предпринимателю требования об уплате налога, пеней и штрафа.

Если индивидуальный предприниматель совмещает патентную систему налогообложения с упрощенной системой налогообложения и утрачивает право на применение патентной системы налогообложения, то он должен за период ее применения уплатить налоги в соответствии с общим режимом налогообложения, налог, подлежащий уплате в рамках упрощенной системы налогообложения, индивидуальный предприниматель платит только с доходов, полученных по видам деятельности, на которые не выдавался патент²².

Особенности патентной системы налогообложения, в частности порядок исчисления налогового платежа в ее рамках, обусловили отсутствие необходимости представлять в налоговый орган налоговую декларацию. Это удобно для индивидуального предпринимателя, но может в некоторой степени усложнить его взаимодействие с финансовыми организациями при реализации намерения получить кредит, поскольку в патенте указан только потенциально возможный к получению доход и исчисленный в этой связи налог.

Несмотря на отсутствие требования представления налоговой отчетности в форме налоговой декларации, налогоплательщик обязан вести налоговый учет в книге учета доходов индивидуального предпринимателя, применяющего патентную систему налогообложения, которая ведется отдельно по каждому полученному патенту²³. Налоговый учет ведется в хронологической последовательности на основе первичных документов с отражением всех хозяйственных операций, связанных с получением доходов от реализации, в соответствующем налоговом периоде. От ведения бухгалтерского учета индивидуальный предприниматель освобожден.

Отметим также, что налогоплательщик, применяющий патентную систему налогообложения, до 1 июля 2018 г., освобождается от обязанности применения контрольно-кассовой техники при наличных денежных расчетах и (или) расчетах с использованием платежных карт при условии выдачи по требованию клиента в момент оплаты товара документа, подтверждающего прием денежных средств за соответствующий товар²⁴. Невыдача клиенту при отсутствии его требования документа, подтверждающего оплату товара, не образует состава администра-

²² См.: определение Верховного Суда РФ от 14 апреля 2016 г. № 309-КГ16-2360 по делу № А60-9229/2015 ; определение Верховного Суда РФ от 28 марта 2016 г. № 305-КГ16-1719 по делу № А40-21506/2015 ; письмо Минфина России от 26 апреля 2016 г. № 03-11-12/24008 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.2017).

²³ См.: приказ Минфина России от 22 октября 2012 г. № 135н «Об утверждении форм Книги учета доходов и расходов организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения, Книги учета доходов индивидуальных предпринимателей, применяющих патентную систему налогообложения, и Порядков их заполнения» // Российская газета. 2012. № 301.

²⁴ См.: Федеральный закон от 22 мая 2003 г. № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт». П. 2.1 ст. 2 // СЗ РФ. 2003. № 21. Ст. 1957.

тивного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 14.5 КоАП РФ, что находит подтверждение в судебной практике²⁵.

Таким образом, охарактеризованные особенности патентной системы налогообложения позволили выявить существенные преимущества такого специального режима налогообложения для особой категории налогоплательщиков — индивидуальных предпринимателей. Вместе с тем применение данной системы налогообложения может не отвечать интересам отдельных участников экономического оборота, что самостоятельно оценивается налогоплательщиками.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Болтинова О. В.* Системность в налоговом и бюджетном праве Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 7 (68). — С. 57—67.
2. *Варнакова Г. Ф., Макарова С. Т.* Преимущества и недостатки патентной системы налогообложения // Поволжский педагогический поиск. — 2013. — № 3 (5). — С. 121—123.
3. Налоговое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — М. : Проспект, 2015. — 312 с.
4. *Уксусов В. В.* Компетенция муниципальных образований в сфере налогообложения // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 9 (58). — С. 79—84.

²⁵ См.: постановление Верховного Суда РФ от 20 января 2016 г. № 304-АД15-17629 по делу № А81-1485/2015 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.2017).



**Николай Михайлович
АРТЕМОВ,**

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



**Александр
Дмитриевич КОРНЕВ,**

кандидат юридических наук
kfp@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ВИДЫ ПАРАФИСКАЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

Аннотация. Настоящая статья посвящена рассмотрению видов парафискальных платежей. В статье проведена наиболее полная на сегодняшний день в науке финансового права классификация парафискалитетов в зависимости от их индивидуальной возмездности, уровня закрепления, порядка создания лица, осуществляющего публичную функцию, способа аккумуляции средств от уплаты парафискального платежа, организационно-правовой формы юридического лица, в пользу которого происходит уплата парафискалитета, происхождения признака публичности, бенефициара средств от уплаты парафискалитетов, и конечного собственника сумм парафискальных платежей. **Ключевые слова:** парафискалитет, парафискальные платежи, финансовая деятельность, обязательные платежи, государство.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.098-109

N. M. ARTEMOV,

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

nikoarte@yandex.ru

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

A. D. KORNEV,

PhD

kfp@msal.ru

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

THE TYPES OF PARA-FISCAL PAYMENTS

Review. The article is devoted to consideration of para-fiscal payments. The most complete classification of para-fiscals to current date is given in the article. It depends on their individual consideration, the level of binding, order of creation of the person exercising a public feature, the method of accumulation of funds from the payment of para-fiscal payment, the legal form of the legal entity in favor of which there is a payment of para-fiscal, the origin of the sign of publicity, the beneficiary of funds from the payment of para-fiscal, and the ultimate owner of the amounts of para-fiscal payments.

Keywords: para-fiscal, para-fiscal payments, financial activities, binding payments, the state.

к тому, что отдельные парафискальные платежи приобретают дополнительные признаки, отличающие их, которые можно признать основаниями для классификации парафискальных платежей.

В качестве первого основания следует выделить *наличие или отсутствие признака индивидуальной возмездности*. Так, в группу парафискальных платежей входят как *индивидуально безвозмездные платежи*, так и платежи, уплата которых является одним из условий совершения в отношении плательщиков уполномоченными лицами юридически значимых действий, — *индивидуально возмездные*. Таким образом, парафискалитеты обладают характером налога либо сбора.

Отчисления в резерв универсального обслуживания обладают признаком индивидуальной безвозмездности. В соответствии со ст. 60 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»¹ источниками формирования резерва универсального обслуживания являются обязательные отчисления (неналоговые платежи) операторов сети связи общего пользования и иные не запрещенные законом источники. Следовательно, любое юридическое лицо, являющееся оператором сети связи общего пользования, в силу своего статуса обязано с установленной периодичностью уплачивать средства в фонд резерва универсального обслуживания. Такой платеж не является одним из условий совершения в отношении плательщиков уполномоченными лицами юридически значимых действий и признается индивидуально безвозмездным.

С другой стороны, взносы, уплачиваемые членами организаций, основанных на обязательном членстве, обладают признаком индивидуальной возмездности. Так, в соответствии с п. 6 ст. 55.6 Градостроительного кодекса РФ² уплата взноса в компенсационный фонд саморегулируемой организации является условием выдачи члену этой организации свидетельства о допуске к определенному виду работ, в отсутствие которого лицо не вправе осуществлять деятельность в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства. Таким образом, данный парафискальный платеж обладает признаком индивидуальной возмездности.

Вторым основанием отнесения парафискалитета к тому или иному виду является предусмотренный законодательством Российской Федерации *уровень закрепления существенных элементов парафискального платежа*. Как правило, все существенные элементы закреплены федеральным законом — нормативным правовым актом, обладающим высшей юридической силой, и подзаконным нормативным правовым актом органов исполнительной власти, в том числе ведомственного уровня. Но на практике встречаются случаи, когда конкретный размер ставки, сроки, порядок уплаты и некоторые другие элементы парафискального платежа устанавливаются непосредственно юридическим лицом, не являющимся органом государственной власти или органом местного самоуправления, в фонд которого поступает такой обязательный платеж.

¹ СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

² Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.



В случае с платой за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях весь перечень оборудования и материальных носителей, размер и порядок уплаты средств, а также способ распределения вознаграждения закрепляется подзаконным нормативным правовым актом — постановлением Правительства РФ от 14.10.2010 № 829 «О вознаграждении за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях» (вместе с Положением о сборе средств для выплаты вознаграждения за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях, подлежащих уплате изготовителями оборудования и материальных носителей, используемых для такого воспроизведения, Положением о сборе средств для выплаты вознаграждения за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях, подлежащих уплате импортерами оборудования и материальных носителей, используемых для такого воспроизведения, Положением о распределении и выплате авторам, исполнителям и изготовителям фонограмм и аудиовизуальных произведений вознаграждения за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях)³. Таким образом, аккредитованная организация обязана только рассчитывать по законодательно закрепленной формуле сумму средств для выплаты вознаграждения для каждого плательщика, но не может изменять размер, порядок уплаты или иные существенные элементы такого парафискального платежа. При этом в некоторых случаях договором об уплате средств для выплаты вознаграждения между изготовителем оборудования и материальных носителей с аккредитованной организацией может быть установлен отчетный период, отличный от общего.

В отношении страховых взносов в фонд обязательного страхования вкладов законодатель использует иной подход к уровню закрепления существенных элементов такого обязательного платежа. Так, в соответствии с п. 7, 9 и 10 ст. 36 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»⁴ Агентство по страхованию вкладов самостоятельно устанавливает конкретные размеры базовой, дополнительной и повышенной дополнительной ставок, определяет порядок исчисления расчетной базы, а также формирует перечень банков, к которым применяются дополнительные и повышенные дополнительные ставки страховых взносов. Сейчас они определены в решении Совета директоров ГК «Агентство по страхованию вкладов» от 28.04.2015, протоколом № 6 «О ставках страховых взносов банков в фонд обязательного страхования вкладов»⁵. Таким образом, аккредитованная организация, в фонд которой поступают средства от уплаты парафискального платежа, самостоятельно определяет конкретный размер такого платежа для каждого плательщика.

Третьим основанием для отнесения парафискалитета к тому или иному виду является *порядок создания лица, осуществляющего публичную функцию*. В зависимости от определенного вида парафискалитета такое лицо может быть создано на добровольной основе либо по инициативе государства.

³ СЗ РФ. 2010. № 42. Ст. 5398.

⁴ СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

⁵ Вестник Банка России. 2015. № 39.

Для аккумуляции отчислений предприятий и организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, в соответствии с Федеральным законом от 01.12.2007 № 317-ФЗ⁶ Российской Федерацией была создана Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом». Согласно ст. 3 этого Федерального закона «Росатом» является юридическим лицом, созданным в организационно-правовой форме государственной корпорации, то есть является не имеющей членства некоммерческой организацией. По своему статусу «Росатом» является уполномоченным Российской Федерацией органом управления использованием атомной энергии, наделенным полномочиями от имени Российской Федерации осуществлять государственное управление использованием атомной энергии, государственное управление при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, а также нормативно-правовое регулирование в области использования атомной энергии.

В качестве примера юридического лица, созданного на добровольной основе, в фонд которого поступают средства от уплаты парафискальных платежей, рассмотрим негосударственные пенсионные фонды. Согласно Федеральному закону от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»⁷ под негосударственным пенсионным фондом понимается организация, исключительной деятельностью которой является негосударственное пенсионное обеспечение, в том числе досрочное негосударственное пенсионное обеспечение, и обязательное пенсионное страхование. Такая деятельность осуществляется фондом на основании лицензии на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию. Фонд создается в организационно-правовой форме акционерного общества. То есть реализация публичной функции осуществляется не юридическим лицом, созданным по инициативе государства, а частным юридическим лицом, созданным в добровольном порядке.

Группу парафискальных платежей можно разделить по видам также по следующему основанию. В некоторых случаях *возникновение необходимости осуществить платеж напрямую зависит от момента совершения законодательно установленных действий конкретным плательщиком парафискалитета* либо на законодательном уровне определяется один для всех плательщиков конкретного вида парафискального платежа момент уплаты и связан он с *истечением отчетного периода*.

Рассмотрим плату за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях. В силу своей специфики, определение момента уплаты этого парафискального платежа зависит от характера деятельности его плательщика.

В случае если такое юридическое лицо является импортером соответствующего оборудования, то срок, когда необходимо совершить платеж, рассчитывается следующим образом: в течение 10 рабочих дней со дня помещения оборудования и материальных носителей под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления импортер (декларант) обязан предоставить в аккредитованную

⁶ СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

⁷ СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2071.



организацию информацию о наименовании, количестве, таможенной стоимости оборудования и материальных носителей, соответствующие им коды единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза и документы, подтверждающие помещение оборудования и материальных носителей под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления. Уплата такого обязательного платежа должна быть произведена импортером (декларантом) не позднее 10 рабочих дней со дня получения от аккредитованной организации информации о сумме средств, подлежащих уплате. Следовательно, возникновение необходимости осуществить платеж напрямую зависит от момента помещения соответствующим импортером оборудования и материальных носителей под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления.

В свою очередь, для изготовителей оборудования и материальных носителей установлен отчетный период. Если иное не предусмотрено договором об уплате средств для выплаты вознаграждения между изготовителем оборудования и материальных носителей с аккредитованной организацией, отчетный период равен одному кварталу. Так, изготовитель материальных носителей обязан не позднее 10-го числа месяца, следующего за истекшим отчетным периодом, представить в аккредитованную организацию отчет о реализации оборудования и материальных носителей, а также документы в отношении произведенных оборудования и материальных носителей, содержащие их описание, информацию о количестве и цене реализации, а также соответствующие им коды по Общероссийскому классификатору продукции. В этом случае изготовитель самостоятельно рассчитывает сумму средств для выплаты вознаграждения, которая должна быть уплачена в фонд аккредитованной организации не позднее 10-го числа месяца, следующего за отчетным периодом.

Пятым основанием отнесения парафискального платежа к тому или иному виду является установленный законодателем *способ аккумуляции средств от уплаты парафискального платежа*. Как правило, такие средства поступают *напрямую в фонд юридического лица*, осуществляющего публичные функции. При этом в некоторых случаях средства от уплаты парафискального платежа на первом этапе *аккумулируются на счете уполномоченного государством лица*, выступающего распорядителем таких средств, которое затем перечисляет их в полном объеме в фонд юридического лица, осуществляющего соответствующие публичные функции.

В качестве примера, когда средства от уплаты парафискального платежа поступают напрямую в фонд юридического лица, осуществляющего публичные функции, рассмотрим страховые взносы в фонд обязательного страхования вкладов. В силу пп. 1 п. 3 ст. 6 Федерального закона от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»⁸ банки, являющиеся участниками системы страхования вкладов, уплачивают страховые взносы в фонд обязательного страхования вкладов. Такой фонд принадлежит на праве собственности Агентству по страхованию вкладов. Оно осуществляет за счет его средств ряд функций в целях защиты прав и законных интересов вкладчиков банков Российской Федерации, укрепления доверия к банковской системе

⁸ СЗ РФ. 2003. № 52 (ч. I). Ст. 5029.

Российской Федерации и стимулирования привлечения сбережений населения в банковскую систему Российской Федерации. Такие функции отражают публичный интерес государства.

В качестве другого примера рассмотрим отчисления в резерв универсального обслуживания. В соответствии со ст. 59 Федерального закона «О связи» и постановлением Правительства РФ от 21.04.2005 № 243 «Об утверждении Правил формирования и расходования средств резерва универсального обслуживания»⁹, в ведении Российской Федерации создается резерв универсального обслуживания. Целью его создания является предоставление универсальных услуг связи, оказание которых гарантировано Российской Федерацией. Источниками формирования резерва универсального обслуживания выступают обязательные отчисления (неналоговые платежи) операторов сети связи общего пользования и иные не запрещенные законом источники. Первоначально средства от уплаты отчислений в резерв универсального обслуживания поступают на соответствующие счета, находящиеся в ведении Федерального агентства связи (Россвязь), которое осуществляет мониторинг правильности и своевременности осуществления операторами связи обязательных отчислений в порядке, устанавливаемом Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. В компетенцию Федерального агентства связи входит заключение с оператором универсального обслуживания договора об оказании им универсальных услуг связи, на основании которого происходит перечисление средств фонда обязательного страхования вкладов на счета юридического лица, осуществляющего публичные функции. В этом случае обязанности по аккумуляции средств от уплаты парафискального платежа возложены государством не на юридическое лицо, осуществляющее публичные функции, а на уполномоченный орган государственной власти — Россвязь, которая выступает распорядителем таких средств.

Шестым основанием отнесения парафискального платежа к тому или иному виду является *организационно-правовая форма юридического лица*, в пользу которого происходит уплата парафискалитета. Такое юридическое лицо может быть создано в форме *коммерческой* либо *некоммерческой* организации.

Парафискальным платежом, средства от уплаты которого поступают в фонд коммерческого юридического лица, являются, например, страховые взносы, уплачиваемые в негосударственные пенсионные фонды. В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»¹⁰, страховщиками по обязательному пенсионному страхованию, наряду с Пенсионным фондом РФ, могут выступать негосударственные пенсионные фонды. Непосредственно их деятельность регулируется Федеральным законом «О негосударственных пенсионных фондах».

Согласно этому Федеральному закону под негосударственным пенсионным фондом понимается организация, исключительной деятельностью которой является негосударственное пенсионное обеспечение, в том числе досрочное негосударственное пенсионное обеспечение, и обязательное пенсионное страхование. Такая деятельность осуществляется фондом на основании лицензии

⁹ СЗ РФ. 2005. № 17. Ст. 1574.

¹⁰ СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832.

на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию. Фонд создается в организационно-правовой форме акционерного общества и отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом, то есть является коммерческим юридическим лицом.

Ко второй категории следует отнести обязательные взносы, уплачиваемые членами некоторых профессиональных объединений. Так, Основами законодательства Российской Федерации о нотариате¹¹, Федеральным законом от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»¹² и Федеральным законом от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»¹³ соответственно закреплено, что нотариусы, занимающиеся частной практикой, обязаны состоять в нотариальной палате, адвокаты должны быть членами адвокатской палаты, федеральным законодательством могут быть предусмотрены случаи обязательного членства в саморегулируемой организации и т.д. Адвокатские и нотариальные палаты, саморегулируемые организации и иные виды организаций, основанных на обязательном членстве, осуществляют ряд организационных, представительских и контрольных функций в отношении своих членов, что отражает публичный интерес. При этом в указанных нормативных актах особо отмечено, что такие юридические лица могут быть созданы исключительно в форме некоммерческой организации.

Седьмым основанием, позволяющим отнести парафискальный платеж к тому или иному виду, является *происхождение признака публичности* в деятельности, финансируемой за счет уплаты парафискальных платежей.

В первом случае государство изначально самостоятельно осуществляло публичные функции в рассматриваемой сфере, но потом делегировало часть публичных функций юридическому лицу, не являющемуся органом государственной власти, органом местного самоуправления.

Во втором случае определенные функции уже осуществлялись различными субъектами в рассматриваемой сфере общественных отношений. При этом государство закрепляет парафискальный платеж в качестве одного из способов финансирования расходов, связанных с осуществлением таких функций. В данном случае осуществляется *признание функции публичной*.

Рассмотрим страховые взносы, уплачиваемые в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Фонд обязательного медицинского страхования РФ. Согласно ст. 7 и 39 Конституции РФ¹⁴ Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

¹¹ РГ. 1993. № 49.

¹² СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

¹³ СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

¹⁴ Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // РГ. № 237. 1993.

В соответствии с Федеральным законом от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»¹⁵ в Российской Федерации осуществляется обязательное социальное страхование. Оно представляет собой часть государственной системы социальной защиты населения, выраженное в страховании работающих граждан от возможного изменения материального и (или) социального положения, в том числе по независящим от них обстоятельствам.

Таким образом, организация и осуществление обязательного страхования граждан является публичной функцией государства. При этом для непосредственной реализации полномочий в данной сфере государством были специально созданы Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Фонд обязательного медицинского страхования РФ, которым и делегировались соответствующие полномочия.

В качестве другого примера рассмотрим отчисления в резерв универсального обслуживания. В соответствии с Федеральным законом «О связи» и постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2005 г. № 243 под оператором универсального обслуживания понимается коммерческая организация, занимающая существенное положение в сети связи общего пользования на территориях не менее чем две трети субъектов Российской Федерации. То есть к моменту заключения договора с Россвязью такое юридическое лицо уже осуществляло функции по оказанию услуг связи. В этом случае государство решило создать дополнительные гарантии получения населением таких услуг и обязало оператора универсального обслуживания оказывать универсальные услуги связи на указанных в соответствующем договоре условиях. В целях компенсации расходов универсального оператора, вызванных расширением деятельности, создается специальный фонд — резерв универсального обслуживания, одним из источников формирования которого являются парафискальные платежи.

Восьмое основание для отнесения парафискального платежа к тому или иному виду можно сформулировать следующим образом — *кто является бенефициаром средств* от их уплаты: *юридическое лицо, аккумулирующее парафискальный платеж*, или *иной круг субъектов*, прямо предусмотренный законом.

В качестве примера, когда юридическое лицо, в фонд которого происходит уплата парафискального платежа, не является бенефициаром средств, аккумулированных таким образом, рассмотрим страховые взносы в фонд обязательного страхования вкладов. Согласно Федеральному закону «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» целью взимания таких взносов является, как указывалось ранее, защита прав и законных интересов вкладчиков банков Российской Федерации, укрепление доверия к банковской системе Российской Федерации и стимулирование привлечения сбережений населения в банковскую систему Российской Федерации. Это выражается в том, что государство гарантирует выплаты застрахованным лицам при наступлении установленных законом страховых случаев. Полномочия по организации соответствующего фонда и осуществлению страховых выплат возложены государством на Агентство по страхованию вкладов, в фонд которого и поступают парафискальные платежи. В данном случае средства от уплаты поступают в фонд находящийся в ведении

¹⁵ СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686.

Агентства по страхованию вкладов, а бенефициарами таких средств выступают застрахованные лица.

Целью уплаты отчислений предприятий и организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, является формирование резервов, предназначенных для обеспечения безопасности предприятий и организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты. За счет средств резервов осуществляются: финансирование расходов на обеспечение ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасности, содержание и оснащение аварийно-спасательных формирований, оплата их работ (услуг) по предотвращению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; финансирование расходов на обеспечение физической защиты, учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов; финансирование расходов, связанных с выводом из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников или пунктов хранения, обращением с отработавшим ядерным топливом, и финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по обоснованию и повышению безопасности этих объектов; финансирование расходов на модернизацию организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов Российской Федерации, развитие атомной науки и техники, проведение проектно-изыскательских работ и осуществление других инвестиционных проектов; финансирования расходов на захоронение радиоактивных отходов. Реализация таких функций возложена на Государственную корпорацию по атомной энергии «Росатом». Таким образом, целью взимания парафискального платежа является финансирование ряда публичных функций юридическим лицом, в фонд которого уплачивается такой обязательный платеж. Следовательно, данное юридическое лицо является бенефициаром средств от уплаты парафискалитета.

Девятым основанием является *право собственности на средства от уплаты парафискального платежа*. В качестве собственника может выступать *государство, государственная корпорация или частное юридическое лицо*.

Так, в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и постановлением Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 2122-1 «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)» (вместе с Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации (России), Порядком уплаты страховых взносов работодателями и гражданами в Пенсионный фонд Российской Федерации (России))¹⁶, Пенсионный фонд Российской Федерации и его денежные средства находятся в *государственной собственности Российской Федерации*, но при этом не входят в состав бюджетов, других фондов и не подлежат изъятию.

Другой пример — страховые взносы в фонд обязательного страхования вкладов. Агентство по страхованию вкладов создано в форме *государственной корпорации*. Агентство, в соответствии со ст. 14 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», имеет обособленное имущество на праве собственности и по общему правилу не отвечает им по обя-

¹⁶ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 5. Ст. 180.

зательствам Российской Федерации, а Российская Федерация не отвечает по обязательствам Агентства.

В свою очередь, страховые взносы, уплачиваемые в негосударственные пенсионные фонды, после поступления на специальные счета указанных юридических лиц становятся их собственностью. Фонд создается в организационно-правовой форме *акционерного общества* и отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. При этом на средства пенсионных резервов и активы, в которые размещены средства пенсионных резервов, не может быть обращено взыскание по долгам фонда¹⁷.

Таким образом, на сегодняшний день можно предложить девять оснований, по которым следует выделять виды парафискалитетов, существующих в системе обязательных платежей Российской Федерации (см. таблицу на с. 108—109).

¹⁷ Федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах».

Наименование парафискальных платежей	Основания классификации			
	Наличие или отсутствие признака индивидуальной возмездности	Уровень закрепления существенных элементов платежа	Порядок создания лица, осуществляющего публичную функцию	Возникновение необходимости осуществить платеж
1. Плата за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях	Индивидуально безвозмездный	Только законом и подзаконным нормативно-правовым актом	Создано на добровольной основе	Отчетный период либо определенное действие
2. Отчисления в резерв универсального обслуживания	Индивидуально безвозмездный	Только законом и подзаконным нормативно-правовым актом	Создано на добровольной основе	Отчетный период
3. Отчисления предприятий и организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты	Индивидуально безвозмездный	Часть устанавливается юридическим лицом	Создано по инициативе государства	Отчетный период
4. Страховые взносы в фонд обязательного страхования вкладов	Индивидуально безвозмездный	Часть устанавливается юридическим лицом	Создано по инициативе государства	Отчетный период
5. Гарантийные взносы в фонд гарантирования пенсионных накоплений	Индивидуально безвозмездный	Часть устанавливается юридическим лицом	Создано по инициативе государства	Отчетный период
6. Страховые взносы, уплачиваемые в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Фонд обязательного медицинского страхования РФ	Индивидуально безвозмездный	Только законом и подзаконным нормативно-правовым актом	Создано по инициативе государства	Отчетный период
7. Страховые взносы, уплачиваемые в негосударственные пенсионные фонды	Индивидуально безвозмездный	Часть устанавливается юридическим лицом	Создано на добровольной основе	Отчетный период
8. Взнос на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме	Индивидуально возмездный	Только законом и подзаконным нормативно-правовым актом	Возможны оба варианта	Отчетный период
9. Взносы, уплачиваемые членами организаций, основанных на обязательном членстве	Индивидуально возмездный	Часть устанавливается юридическим лицом	Создано на добровольной основе	Отчетный период либо определенное действие

Основания классификации				
Способ аккумуляции средств	Форма юридического лица	Происхождение признака публичности	Бенефициар средств от уплаты парафискального платежа	Право собственности на фонд
Поступают напрямую в фонд	Некоммерческая организация	Признание функции публичной	Юридическое лицо, в фонд которого происходит уплата парафискалитета	У частного лица
Поступают через распорядителя фонда	Коммерческая организация	Признание функции публичной	Иной круг субъектов	У государства
Поступают напрямую в фонд	Некоммерческая организация	Делегирование публичной функции	Юридическое лицо, в фонд которого происходит уплата парафискалитета	У государственной корпорации
Поступают напрямую в фонд	Некоммерческая организация	Признание функции публичной	Иной круг субъектов	У государственной корпорации
Поступают напрямую в фонд	Некоммерческая организация	Признание функции публичной	Иной круг субъектов	У государственной корпорации
Поступают напрямую в фонд	Некоммерческая организация	Делегирование публичной функции	Иной круг субъектов	У государства
Поступают через распорядителя фонда	Коммерческая организация	Делегирование публичной функции	Иной круг субъектов	У частного лица
Поступают напрямую в фонд	Некоммерческая организация	Признание функции публичной	Возможны оба варианта	У частного лица
Поступают напрямую в фонд	Некоммерческая организация	Признание функции публичной	Иной круг субъектов	У частного лица



**Гузаль РАФАЭЛЕВНА
ЯРУЛЛИНА,**

аспирантка кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
guzalyarullina@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ПРИЗНАКИ АГЕНТСКОГО ВИДА ПОСТОЯННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В НАЛОГОВОМ ПРАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Понятие агентского вида постоянного представительства вызывает особый интерес для исследования, так как является альтернативным правилом по отношению к основному виду постоянного представительства. В российской налоговой науке ученые редко обращаются к анализу правил об агентском постоянном представительстве, но недостаточная разработанность этого вопроса приводит к неверному применению положений НК РФ о постоянном представительстве. При этом в российском налоговом праве нормы об агентском постоянном представительстве имеют некоторые особенности по сравнению с международным подходом. В статье представлен анализ норм об агентском постоянном представительстве, закрепленных в Налоговом кодексе РФ, а также имеющейся правоприменительной практики.

Ключевые слова: постоянное представительство, налоговое право, агентский вид постоянного представительства, иностранные организации.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.110-120

G. R. YARULLINA,

postgraduate student of the Financial Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

guzalyarullina@yandex.ru

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

ATTRIBUTES OF AN AGENCY TYPE OF A PERMANENT ESTABLISHMENT IN THE TAX LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION

Review. The concept of agency type of permanent representation is of special interest for research, as it is an alternative rule in relation to the main type of permanent representation. In the Russian tax science, scientists rarely turn to the analysis of the rules on agency permanent representation, but the insufficient elaboration of this issue leads to incorrect application of the provisions of the Tax Code of the Russian Federation on permanent representation. At the same time, in the Russian tax law, the norms on agency permanent representation have some peculiarities in comparison with the international approach. The article presents an analysis of the norms on agency permanent representation, fixed in the Tax Code of the Russian Federation, as well as the available law enforcement practice.

Keywords: permanent representation, tax law, agency type of permanent representation, foreign organizations.

В силу налогового суверенитета государства обязанность по уплате налога может быть установлена только национальным законодательством, международные договоры не могут создавать обязанность по уплате налогов¹. Международные налоговые договоры могут применяться только в том случае, если внутренним налоговым законом установлено налогообложение определенного объекта и международным договором установлены иные правила, чем предусмотрены законом. Таким образом, для целей международного налогообложения в первую очередь следует анализировать положения национального законодательства.

Впервые в российском налоговом праве понятие агентского постоянного представительства появилось в международных налоговых договорах СССР и гораздо позже было закреплено в российском законодательстве. При этом сравнительный анализ положений Модельной конвенции Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)² и российских правил об агентском виде постоянного представительства свидетельствует о том, что именно подход ОЭСР по этому вопросу стал основой тех положений, которые теперь закреплены в Налоговом кодексе РФ³. Кроме того, ученые отмечают, что именно в Модельной конвенции ОЭСР содержится основное определение постоянного представительства⁴. Поэтому при анализе агентского вида постоянного представительства в российском налоговом праве важно также учитывать позицию ОЭСР.

Согласно п. 9 ст. 306 НК РФ иностранная организация рассматривается как имеющая постоянное представительство в случае, если она осуществляет деятельность, отвечающую признакам, предусмотренным п. 2 ст. 306 НК РФ, через лицо, которое на основании договорных отношений с этой иностранной организацией представляет ее интересы в Российской Федерации, действует на территории Российской Федерации от ее имени, имеет и регулярно использует полномочия на заключение контрактов или согласование их существенных условий от имени данной организации, создавая при этом правовые последствия для нее (зависимый агент)⁵.

¹ *Хаванова И. А.* Международные договоры Российской Федерации об избежании двойного налогообложения : монография / под ред. д. ю. н., проф. И. И. Кучерова. М. : Юриспруденция, 2016. С. 39.

² Model convention with respect to taxes on income and on capital // URL: <https://www.oecd.org/ctp/treaties/2014-model-tax-convention-articles.pdf> (дата обращения: 02.06.2017).

³ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824 ; Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

⁴ *Коннов О. Ю.* Институт постоянного представительства в налоговом праве : учеб. пособие / под ред. С. Г. Пепеляева. М. : Академич. прав. ун-т, 2002. С. 21 ; *Викулов К. Е.* Правила налогообложения иностранных организаций, действующих через постоянное представительство : опыт ОЭСР и правовое регулирование в России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 4.

⁵ См. также: *Яруллина Г. Р.* Место института постоянного представительства в налоговом праве РФ // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 12. С. 65—72 ; *Яруллина Г. Р.* Проблемы определения подготовительного и вспомогательного характера дея-



Из представленного определения можно выделить обязательные признаки агентского вида постоянного представительства, которые в общем соответствуют подходу ОЭСР. Но прежде чем анализировать эти признаки, нужно обратить внимание на следующее. Если внимательно вчитаться в формулировку п. 9 ст. 306 НК РФ, то можно выделить еще один обязательный критерий агентского постоянного представительства: «иностранная организация рассматривается как имеющая постоянное представительство в случае, если эта организация осуществляет *деятельность, отвечающую признакам, предусмотренным п. 2 ст. 306 НК РФ...*». Из буквального толкования этого положения следует, что для возникновения агентского постоянного представительства, помимо соответствия агента и его деятельности определенным критериям, деятельность иностранной организации также должна соответствовать признакам, которые закреплены п. 2 ст. 306 НК РФ, то есть признакам основного вида постоянного представительства.

Помимо соответствия признакам основного вида, постоянное представительство агентского вида должно также отвечать следующим критериям:

- 1) наличие представителя на территории Российской Федерации;
- 2) деятельность в интересах иностранной организации;
- 3) зависимость представителя;
- 4) регулярность деятельности.

Таким образом, иностранная организация может рассматриваться как имеющая постоянное представительство агентского вида только в том случае, если ее деятельность является предпринимательской, осуществляется в определенном месте, на регулярной основе и через зависимого агента.

В российском законодательстве, по сути, предусмотрен двухэтапный тест для определения агентского постоянного представительства. Так, на первом этапе нужно определить, соответствует ли деятельность иностранной организации признакам постоянного представительства основного вида. Вторым шагом является определение соответствия деятельности лица признакам зависимого агента, закрепленным в п. 9 ст. 306 НК РФ⁶. То есть в российском налоговом праве агентское постоянное представительство также должно иметь место деятельности, как и основной вид, что противоречит международному подходу, согласно которому при наличии признаков основного вида постоянного представительства отсутствует необходимость в доказывании наличия зависимого агента⁷.

тельности иностранной организации на территории РФ: анализ национального законодательства и международных источников // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 5 (66). С. 55—62.

⁶ Аналогичное разъяснение было закреплено в Методических рекомендациях налоговым органам по применению отдельных положений главы 25 Налогового кодекса Российской Федерации, касающихся особенностей налогообложения прибыли (доходов) иностранных организаций (утв. приказом МНС РФ от 28.03.2003 № БГ-3-23/150; отменены приказом ФНС России от 19.12.2012 № ММВ-7-3/980@).

⁷ Commentaries on the Articles of the Model Tax Convention. Para 35. P. 108 // URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-2014_mtc_cond-2014-en#.V71v8Y9OLIU#page7 (дата обращения: 24.05.2017).

Положения Модельной конвенции ОЭСР об агенте «выкристаллизовались из общего определения постоянного представительства»⁸, что долгое время являлось причиной смешения критериев этих видов постоянного представительства. Но если в международных документах место деятельности не рассматривается как обязательный признак агентского постоянного представительства уже с середины XX в., то российское законодательство использует устаревший подход по сегодняшний день.

Однако не только в российском налоговом праве для создания агентского постоянного представительства требуется наличие места деятельности. Аналогичный подход используется и во внутреннем праве государств с более развитой экономикой и системой налогообложения, например в Австрии⁹ и Швейцарии¹⁰.

Другой особенностью российского налогового права в этом вопросе является отсутствие указания на лицо с независимым статусом в определении зависимого агента. В Модельной конвенции ОЭСР правило о зависимом агенте сформулировано таким образом, что лицо может сформировать агентское постоянное представительство, только если оно не является агентом с независимым статусом («...where a person — other than an agent of an independent status to whom paragraph 6 applies — is acting on behalf...»¹¹). Поэтому согласно международным правилам для определения агентского постоянного представительства необходимо учитывать определение агента с независимым статусом.

В НК РФ норма об агентском постоянном представительстве сформулирована иначе и не предполагает отсылки к категории независимого агента, российское налоговое право вообще не использует этот термин. При этом сама категория независимого агента закреплена в п. 9 ст. 306 НК РФ: иностранная организация не рассматривается как имеющая постоянное представительство, если она осуществляет деятельность на территории Российской Федерации через брокера, комиссионера, профессионального участника российского рынка ценных бумаг или любое другое лицо, действующее в рамках своей основной (обычной) деятельности. Это положение полностью повторяет формулировку п. 6 ст. 5 Модельной конвенции ОЭСР.

Таким образом, российское налоговое право не использует понятие независимого агента как критерий оценки наличия (отсутствия) агентского постоянного представительства, хотя и содержит его. В НК РФ положение об агенте с независимым статусом сформулировано скорее как исключение из общего правила об агентском постоянном представительстве, а не как его дополнительный признак.

⁸ Полежарова Л. В. Международное налогообложение: современная теория и методология. М. : Магистр : ИНФРА-М, 2016. С. 68.

⁹ Austria. Country perspective. Permanent Establishments. A Domestic Taxation. Bilateral Tax Treaty and OECD Perspective / ed. by E. Reimer, N. Urban, St. Schmid. Walters Kluwer, 2010/2011. P. 10.

¹⁰ Wipfli D. IFA 2014. 68th Congress IFA. Branch Report about Switzerland // Cahiers de droit fiscal international. Cross-border outsourcing — issues, strategies and solutions. 2014. Vol. 99a. P. 729 ; Switzerland. Country perspective. P. 14.

¹¹ Модельная конвенция ОЭСР. Ч. 5 ст. 5.



Как было отмечено выше, за исключением признака постоянного места деятельности, категория агентского вида постоянного представительства в российском налоговом праве в целом соответствует подходу ОЭСР. Вместе с тем признаки агентского постоянного представительства имеют некоторые особенности, которые будут рассмотрены ниже.

1. Наличие представителя на территории Российской Федерации

Этот признак для удобства анализа можно разделить на две составляющие — лицо (представитель) и нахождение на территории Российской Федерации.

Представитель. Термины и понятия, используемые в НК РФ, должны толковаться на основании ст. 11 НК РФ. Термин «лицо» для целей НК РФ включает организации и физические лица. Причем теперь представителем может быть как российское, так и иностранное лицо, хотя ранее эта категория распространялась только на российских юридических и физических лиц¹².

Территория ведения деятельности. Указанный критерий в российском налоговом праве не разработан. Можно предположить, что именно для обозначения территории ведения деятельности законодатель использовал признак постоянного места деятельности, заимствованный у основного вида постоянного представительства.

Для исключения неясности в толковании указанной нормы, на наш взгляд, следует исключить ссылку на п. 2 ст. 306 НК РФ в норме об агентском постоянном представительстве.

2. Деятельность в интересах иностранной организации

Деятельность агента может привести к образованию постоянного представительства при одновременном выполнении им следующих действий:

- 1) представление интересов иностранной организации;
- 2) осуществление действий от ее имени;
- 3) регулярное использование полномочий:
 - на заключение контрактов от имени данной организации;
 - на согласование существенных условий контрактов от ее имени.

В общих чертах этот критерий соответствует международному подходу к определению деятельности агента, приводящей к возникновению постоянного представительства. По этой причине не считаем целесообразным рассматривать каждый из указанных видов деятельности. Но нужно обратить внимание на следующие особенности.

Во-первых, в числе полномочий указано согласование существенных условий контрактов. Это положение отсутствует в Модельных конвенциях ОЭСР, хотя в п. 33 Комментариев к Модельной конвенции ОЭСР указано, что для создания постоянного представительства достаточно того, что агент ведет переговоры по всем элементам контракта.

Как было отмечено российским судом в одном из решений, присутствие представителя при обсуждении условий договора не может рассматриваться как во-

¹² Инструкция Госналогслужбы РФ от 16.06.1995 № 34 «О налогообложении прибыли и доходов иностранных юридических лиц». П. 1.5.

влечение иностранной организации в коммерческую деятельность на территории России, так как согласование условий договора происходило без участия представителя¹³. В этом решении суд рассматривал обсуждение договоров как действия, без которых договор все равно был бы заключен. Следуя этой логике, согласование договора является тем этапом, без которого договор не может быть заключен, поэтому полномочия на согласование существенных условий контрактов являются достаточными для возникновения постоянного представительства.

Но в связи с отсутствием иной судебной практики и разъяснений того, как следует понимать термин «согласование», невозможно соотнести российский и международный подход в этом вопросе.

При этом российская судебная практика поддерживает подход ОЭСР в том, что простое техническое подписание контракта не может приводить к возникновению агентского постоянного представительства¹⁴.

Второй особенностью российского подхода является указание на то, что агент может осуществлять свои полномочия на основании договорных отношений с иностранной организацией. Каковы будут последствия осуществления таких полномочий — только на основании доверенности либо вообще при отсутствии какого-либо оформления полномочий, налоговое законодательство не разъясняет.

По мнению Минфина, деятельность лица на основании доверенности, выданной ему иностранной организацией, должна рассматриваться как деятельность агента с зависимым статусом, которая приводит к возникновению на территории Российской Федерации постоянного представительства¹⁵. Кроме того, в своих немногочисленных разъяснениях, касающихся агентского постоянного представительства, Минфин и ФНС России неоднократно ссылались на Модельную конвенцию ОЭСР¹⁶. Поэтому можно предположить, что и при отсутствии какого-либо оформления полномочий агента, если действия, совершенные им в интересах иностранной организации, не оспариваются, а юридические последствия этих действий принимаются последней, такая деятельность будет приводить к возникновению постоянного представительства.

Важным условием для создания постоянного представительства является осуществление деятельности агентом от имени иностранной организации. Как было отмечено при анализе этого положения в Модельной конвенции ОЭСР, фраза «от имени» необходима для устранения вопросов, которые могут возникнуть в связи с разным пониманием агента в странах общего и континентального права.

В российском праве существует несколько посреднических договоров: договор поручения, комиссии и агентский договор. Конструкции этих договоров

¹³ Постановление ФАС Московского округа от 14.12.2010 № КА-А40/15642-10 по делу № А40-1444909-108-1067 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ См., например: постановления Девятого арбитражного апелляционного суда от 03.06.2010 № 09АП-10939/2010-АК по делу № А40-138878/09-112-1076, от 13.04.2010 № 09АП-5712/2009-АК по делу № 138877/00-111-1042.

¹⁵ Письмо Минфина РФ от 17.03.2008 № 03-08-13 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ См., например: письма Минфина от 07.05.2008 № 03-08-05, от 12.08.2008 № 03-08-05.



позволяют представителю осуществлять действия, в том числе заключать контракты с третьими лицами, как от имени представляемого, так и от собственного имени¹⁷. При этом правовые последствия будут возникать у того лица, от имени которого заключен контракт с третьим лицом, несмотря на то, что все виды договоров предусматривают осуществление действий в интересах и за счет представляемого лица. Вероятно, именно в связи с наличием в российском праве нескольких конструкций посреднических договоров в п. 9 ст. 306 НК РФ было включено уточнение, касающееся того, заключение каких договоров может приводить к возникновению постоянного представительства. Таким образом, для возникновения постоянного представительства в соответствии с НК РФ отношения между зависимым агентом и иностранной организацией должны строиться на основании договора поручения либо агентского договора (построенного по модели договора поручения) в понимании ГК РФ.

Нужно также учитывать, что договор между агентом и иностранной организацией может быть заключен по праву любого другого государства. В этом случае оговорка о необходимости заключения договоров, которые, во-первых, заключены от имени самой иностранной организации, а во-вторых, создают правовые последствия для нее, приобретает особое значение. Эта оговорка обеспечивает одинаковый подход к оценке полномочий агентов, вне зависимости от того, какое право было выбрано для заключения договора между агентом и иностранной организацией.

Кроме того, отношения между агентом и иностранной организации могут строиться на основании трудового договора.

При этом российские суды формально подходят к оценке того, соответствует ли деятельность агента по заключению договоров в интересах иностранной организации требованиям п. 9 ст. 306 НК РФ. Так, в одном из дел суды не исследовали, для кого возникают правовые последствия при заключении договоров агентом¹⁸. Договоры заключались от имени самого агента, по этой причине суды посчитали, что такие договоры не имели правовых последствий для иностранной организации¹⁹.

Целью использования категории агентского постоянного представительства является определение экономической связи иностранной организации с государством-источником. По нашему мнению, при оценке договоров, заключаемых агентом, первоначально для кого — агента или иностранной организации — возникают правовые последствия в результате заключения этих договоров. Именно наличие правовых последствий заключенных договоров для иностранной организации будет свидетельствовать о достаточной связи этой организации с государством — источником дохода. Поэтому формальный подход, согласно которому любой заключенный от имени агента договор не создает правовых последствий для иностранной организации, является неверным.

¹⁷ ГК РФ. Ст. 971, 990, 1005.

¹⁸ Следует сделать оговорку, что данный вывод сделан на основании анализа решений судов, в которых не всегда отражаются те факты и обстоятельства, которые были озвучены сторонами в судебном процессе.

¹⁹ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 25.05.2009 по делу № А56-39821/2008 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

3. Зависимость представителя

Только деятельность зависимого агента может приводить к возникновению постоянного представительства.

Как уже было сказано, российское налоговое законодательство не использует термин «агент с независимым статусом», правило о таком агенте закреплено в абз. 2 п. 9 ст. 306 НК РФ.

Правоприменительной практикой пока не выработаны подходы к определению зависимости агента. При этом в разъяснениях по этому вопросу Минфин часто обращается к подходу ОЭСР.

Например, Минфин предлагает использовать критерии экономической и юридической зависимости и обычной деятельности для определения зависимого агента²⁰. По мнению Минфина, необходимо также учитывать степень вмешательства иностранной организации в деятельность агента: свидетельством независимости агента является то, что агент отвечает перед принципалом за результаты своей деятельности, которая не является объектом обширного контроля со стороны принципала и детальных инструкций в отношении порядка выполнения этой деятельности, при этом принципал полагается на особые знания и навыки, которыми обладает агент.

Согласно п. 2.5.5 ранее действовавших Методических рекомендаций по применению отдельных положений главы 25 НК РФ²¹ одним из признаков независимого статуса агента может быть наличие вознаграждения за его деятельность «по ставке или в виде фиксированной суммы, предусмотренной договором», а также осуществление деятельности в пользу неограниченного круга лиц.

В этом документе предлагалось также определять обычную деятельность агента по его учредительным документам и (или) лицензии, ином разрешении компетентного государственного органа²². Этот подход использовался на практике: в одном из решений суд определил, что представление агентских услуг является обычной деятельностью агента, сославшись на его устав²³.

Критерий зависимости является важной составляющей категории агентского вида постоянного представительства. По сути он заменяет критерий наличия места деятельности, который используется для постоянного представительства основного вида. Поэтому в российском налоговом праве необходимо тщательно проработать данный признак: разработать механизм определения обычной деятельности, основывающийся не только на уставных документах агента, но и на

²⁰ Письмо Минфина от 12.08.2008 № 03-08-05 // Нормативные акты для бухгалтера. 2008. № 22.

²¹ Методические рекомендации по применению отдельных положений главы 25 НК РФ, касающиеся особенностей налогообложения прибыли (доходов) иностранных организаций, утв. приказом МНС РФ от 28.03.2003 № БГ-3-23/150 // Бухгалтерский учет. 2003. № 9. (Отменены приказом ФНС России от 19.12.2012 № ММВ-7-3/980@.)

²² Эта позиция нашла отражение и в действующих разъяснениях, например в письмах Минфина РФ от 19.04.2011 № 03-08-05, от 12.08.2008 № 03-08-05, письме УМНС России по г. Москве от 04.08.2004 № 26-12/51896.

²³ Постановление ФАС Дальневосточного округа от 17.12.2013 № Ф03-6191/2013 по делу № А51-24072/2012 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».



анализе его фактической деятельности, а также раскрыть содержание категорий экономической и юридической зависимости.

4. Регулярность деятельности

Для образования постоянного представительства зависимый агент должен действовать регулярно. В российском налоговом законодательстве критерий регулярности не раскрывается.

По мнению Минфина, единичный факт осуществления деятельности, проведения операции не может рассматриваться как регулярная деятельность²⁴.

Кроме того, в этом вопросе Минфин также поддерживает позицию ОЭСР и указывает, что объем и частота действий, необходимых для признания того, что агент «обычно использует» полномочия заключать контракты, зависит от характера этих контрактов и деятельности предприятия-принципала. Точного критерия частоты этих действий также не существует²⁵.

Этот подход к оценке критерия регулярности был применен в одном из судебных дел. Как было отмечено в решении суда, заключение двух аналогичных договоров займа с организациями, входящими в одну группу компаний, а также двух дополнительных соглашений к указанным договорам не может рассматриваться как регулярное осуществление деятельности, достаточное для образования постоянного представительства²⁶. Указанная позиция суда, на наш взгляд, является верной. Постоянное представительство агентского вида может быть образовано только при наличии существенной связи с государством — источником дохода, которая не может возникнуть при заключении двух одинаковых договоров с контрагентами, являющимися компаниями одной группы.

По результатам анализа признаков постоянного представительства агентского вида в российском налоговом праве можно сформулировать следующие выводы.

Во-первых, категория постоянного представительства агентского вида в российском налоговом праве разработана недостаточно. Отсутствует понимание того, как оценивать признаки агентского постоянного представительства, нет достаточного объема правоприменительной практики и разъяснений компетентных органов. Как правило, в своих письмах Минфин ссылается на Модельную конвенцию ОЭСР и Комментарии к ней. Но, учитывая необязательный характер указанных международных документов и самих писем Минфина, считаем, что такое регулирование является недостаточным.

Кроме того, отсутствие разработанных подходов к определению агентского постоянного представительства приводит к негативным последствиям. Напри-

²⁴ См.: письма Минфина России от 31.05.2011 № 03-08-05, от 01.10.2008 № 03-08-05, письмо УФНС России по г. Москве от 14.06.2005 № 20-12/41907.

²⁵ Письмо Минфина от 07.05.2008 № 03-08-05 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 13.04.2010 № 09АП-5712/2009-АК по делу № А40-138877/00-111-1042 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

мер, к использованию судами формального подхода при разрешении споров, редкому использованию категории налоговыми органами для предотвращения избежания налогообложения иностранными компаниями.

На наш взгляд, для решения этой проблемы в российском налоговом праве, во-первых, требуется создать документ, схожий по назначению с Комментариями к Модельной конвенции ОЭСР. При этом, в отличие от данных Комментариев, такой документ должен иметь обязательную силу для налоговых органов и носить рекомендательный характер для налогоплательщиков. В документе следует изложить разъяснения в отношении каждого признака агентского вида постоянного представительства с примерами из практики. Такие разъяснения могут быть изданы Минфином в форме подзаконного нормативного акта. За основу могут быть взяты упомянутые ранее Методические рекомендации по применению отдельных положений главы 25 НК РФ, которые хотя не затрагивали все вопросы образования агентского вида постоянного представительства, тем не менее являлись наиболее полным источником разъяснений по этой теме.

Во-вторых, следует обратить внимание на российскую правоприменительную практику. Налоговые органы редко обращаются к категории агентского постоянного представительства, что сказывается на количестве судебных решений. При этом из имеющихся судебных актов можно сделать вывод о преобладании формального подхода судов к толкованию п. 9 ст. 306 НК РФ. На наш взгляд, такой подход недопустим в связи со следующим. Цель правила об агентском виде постоянного представительства заключается в определении экономической связи иностранной организации с территорией государства — источника дохода. Такая связь считается достаточной для налогообложения иностранной организации только при вовлечении зависимым агентом этой организации в предпринимательскую деятельность в государстве — источнике дохода. Из-за многообразия форм предпринимательской деятельности установить какие-либо точные, формальные критерии в отношении такой экономической связи невозможно. К анализу каждой ситуации необходимо подходить индивидуально, оценивая все фактические обстоятельства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Викулов К. Е. Правила налогообложения иностранных организаций, действующих через постоянное представительство: опыт ОЭСР и правовое регулирование в России : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011. — 260 с.
2. Коннов О. Ю. Понятие постоянного представительства в налоговом праве : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001. 188 с.
3. Полежарова Л. В. Международное налогообложение : современная теория и методология — М. : Магистр : Инфра-М, 2016. — 416 с.
4. Хаванова И. А. Избежание двойного налогообложения и предотвращение уклонения от налогообложения в условиях взаимодействия национального и международного права : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2016. — 415 с.



5. *Яруллина Г. Р.* Место института постоянного представительства в налоговом праве РФ // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 12. — С. 65—72.
6. *Яруллина Г. Р.* Проблемы определения подготовительного и вспомогательного характера деятельности иностранной организации на территории РФ: анализ национального законодательства и международных источников // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 5 (66). — С. 55—62.
7. Permanent Establishments. A Domestic Taxation. Bilateral Tax Treaty and OECD Perspective / ed. by E. Reimer, N. Urban, St. Schmid. — Walters Kluwer, 2010/2011. — 936 p.
8. *Wipfli D.* IFA 2014. 68th Congress IFA. Branch Report about Switzerland // Cahiers de droit fiscal international. Cross-border outsourcing — issues, strategies and solutions. — 2014. — Vol. 99a. — 875 p.

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

САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ НА ФИНАНСОВЫХ РЫНКАХ В СИСТЕМЕ НАДЗОРА ЗА ФИНАНСОВЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, связанные с саморегулированием на финансовом рынке, его значением и задачами, местом в системе надзора за финансовыми организациями. Делается вывод о том, что саморегулирование может стать существенным фактором повышения эффективности надзора над финансовыми организациями.

Ключевые слова: финансовый рынок, саморегулирование финансового рынка, надзор на финансовом рынке, финансовые организации, саморегулируемые организации, рынок микрофинансирования, страховой рынок, рынок ценных бумаг.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.121-129

A. G. GUZNOV,

Doctor of Law Sciences, Assistant Professor of the Financial Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honoured lawyer of Russia
aguznov@gmail.ru

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

SELF-REGULATION IN THE FINANCIAL MARKETS IN THE SYSTEM OF SUPERVISION OF FINANCIAL ORGANIZATIONS

Review. The article is discussed the issues related to self-regulation in the financial markets, its crucial role and objectives, within the framework of the supervision of financial organizations. The author has concluded that self-regulation may become a significant factor in increasing the efficiency of supervision over financial organizations.

Keywords: financial market, self-regulation of the financial market, supervision on the financial market, financial organization, self-regulatory organization, the microfinance market, insurance market, the securities market.



**Алексей Геннадьевич
ГУЗНОВ,**

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

© А. Г. Гузнов, 2017

Особенностью финансового рынка является высокий уровень саморегулирования. Саморегулирование в форме саморегулируемых организаций (СРО) вполне справедливо относится к особой разновидности корпоративного управления¹, смысл которого заключается в том, чтобы осуществить в интересах участников саморегулируемых организаций и потребителей услуг этих организаций на основании корпоративного соглашения особого рода, а иногда и в силу требования закона стандартизацию деятельности, контроль, а также экономическое содействие при разрешении вопросов банкротства членов СРО. Таким образом, объектом саморегулирования являются отношения по поводу эффективной организации и координации всех ее членов.

Отношение к саморегулированию на финансовых рынках было самым различным. Некогда в организациях, которые осуществляли профессиональное саморегулирование, видели чуть ли не панацею от недостатков и дороговизны надзора. Представлялось, что финансовый рынок — это рынок с высокой культурой, и он сам, особенно в условиях отсутствия надлежащего финансирования, способен справиться с основной массой вопросов регулирования и текущего надзора, обеспечить должную защиту прав и законных интересов клиентов финансовых организаций. Так, в Стратегии развития финансового рынка на период до 2020 года, которая была утверждена распоряжением Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 2043-р², утверждалось, что «с количественным ростом и качественным усложнением финансового рынка возникает объективная потребность в развитии функций саморегулирования, для чего необходимо повышение эффективности взаимодействия саморегулируемых организаций и государственных органов.

Нормы и правила, разрабатываемые саморегулируемыми организациями, нужны для дополнения и детализации норм государственного регулирования, причем следует стимулировать саморегулируемые организации к установлению более жестких требований к деятельности участников финансового рынка». Исходя из изложенного ставилась задача «разработать комплекс мер, направленных на укрепление роли профессионального сообщества в осуществлении контроля на рынке ценных бумаг и снижении инвестиционных рисков. Кроме того, следует расширить возможности саморегулируемых организаций при сборе и анализе отчетности участников финансового рынка и возложить на них функции по ее анализу, обобщению и раскрытию».

Десять лет назад вопрос о саморегулировании в банковской системе был предметом широкой и весьма напряженной дискуссии: внезапно банковское сообщество захотело отобрать часть функций по регулированию и надзору у Банка России. Как писала пресса тех лет, «на банковском рынке может быть создана саморегулируемая организация (СРО), которая возьмет на себя часть надзорных функций Центробанка. Пока законом запрещается создание СРО на банковском рынке, однако, по данным источника в финансовых кругах, ряд крупных банкиров намерены пролоббировать отмену запрета на саморегулирование. В этих целях,

¹ Лескова Ю. Г. Концептуальный подход к формированию системы саморегулирования в корпоративном праве // Гражданское право. 2013. № 1.

² СЗ РФ. 2009. № 3. Ст. 423.

возможно, они и призвали к объединению две банковские ассоциации»³. Руководитель одной из ассоциаций — Ассоциации российских банков — Г. А. Тосунян выпустил книгу с говорящим названием «Банковское саморегулирование»⁴. Так, предполагалось обязательность участия СРО банков в нормотворческом процессе⁵, участие представителей СРО в заседаниях Комитета банковского надзора Банка России и т.д. Полагалось, что «именно саморегулируемые организации способны обеспечить исполнение единого решения, принятого системой, в которую входят субъекты предпринимательской деятельности, осуществление самоконтроля, гарантирование чистоты системы, защиту законных интересов участников саморегулируемой организации. В частности, саморегулирование во всех сегментах экономики может осуществляться в форме участия представителей саморегулируемых организаций в разработке нормативных актов, регулирующих деятельность в соответствующих отраслях народного хозяйства и сферах профессиональной деятельности»⁶.

В банковском секторе, впрочем, идея саморегулирования была отвергнута самим банковским сообществом, опасавшимся, что под этой внешне демократической маской может скраться, по сути, весьма узурпаторская форма диктата крупных банков над средними и малыми⁷.

Однако в других секторах идея саморегулирования была реализована с особенностями, характерными для конкретного сектора. Например, в страховой отрасли. Так, еще в 2003 г. руководители Всероссийского союза страховщиков

³ URL: <http://sroportal.ru/publications/u-bankirov-mozhet-poyavitsya-samoregulyator/>.

⁴ Тосунян Г. А. Банковское саморегулирование. М., 2006.

⁵ Так, Ассоциация российских банков направила в Государственную Думу предложение о закреплении в Законе о Банке России обязанности Банка России направлять банковским ассоциациям и союзам, членами которых являются не менее 30 % кредитных организаций, зарегистрированных на территории Российской Федерации, для подготовки заключений проекты своих нормативных актов не позднее чем за 30 рабочих дней до рассмотрения соответствующих проектов председателем Банка России или Советом директоров Банка России (см.: URL: http://arb.ru/b2b/docs/pismo_arb_predsedatelyu_komiteta_po_kreditnym_organizatsiyam_i_finansovym_rynkam-411526/?sphrase_id=168494).

⁶ URL: http://arb.ru/b2b/docs/pismo_arb_predsedatelyu_komiteta_po_kreditnym_organizatsiyam_i_finansovym_rynkam-411526/?sphrase_id=168494.

⁷ Это, кстати, заставило Г. А. Тосуняна сформулировать следующее соображение: «Мои оппоненты высказывали диаметрально противоположную точку зрения о том, что саморегулирование вредно, потому что мощная саморегулируемая организация будет, дескать, доминировать над банками. Мне эта логика непонятна, потому что только люди с холопской психологией могут опасаться, что учрежденные непосредственно ими органы будут над ними же доминировать. Поскольку банки уже давно избавились от рабской психологии, умеют влиять, воздействовать, отстаивать свои позиции, бояться этого не надо. Чтобы не допустить этого, в уставе и закрепляются соответствующие принципы управления, выборности и отчетности. Поэтому, на мой взгляд, этот аргумент не выдерживает критики» (см.: URL: http://arb.ru/banks/analytics/intervyu_prezidenta_arb_g_tosunyana_opublikovano_v_7_analiticheskogo_bankovskog-29270/?sphrase_id=168494).



А. П. Коваль и Д. В. Брызгалов писали, что «саморегулирование страховой деятельности — это предусмотренное законодательством регулирование страхового рынка в целом или отдельных его составляющих самими профессиональными участниками без вмешательства регулятора, в данном случае Департамента страхового надзора Министерства финансов РФ»⁸. При этом предполагалось, что «государственный надзор определяет минимальные требования к деятельности на страховом рынке, а саморегулируемая организация пытается выработать приемлемые формы их применения, выгодно отличающие профессиональных участников — членов СРО от других его участников. В некоторых случаях саморегулирование может замещать функции страхового надзора, например по сбору статистических данных, обучению кадров и т.д.»⁹.

Эти идеи, а также вступление в силу Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»¹⁰ во многом повлияли на то обстоятельство, что в Федеральном законе от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»¹¹ была предусмотрена отдельная глава, нормы которой регулируют статус, функции и деятельность профессионального объединения страховщиков. Последним признается некоммерческая организация, представляющая собой единое общероссийское профессиональное объединение, основанное на принципе обязательного членства страховщиков и действующее в целях обеспечения их взаимодействия и формирования правил профессиональной деятельности при осуществлении обязательного страхования, а также в целях обеспечения проведения технического осмотра транспортных средств в соответствии с законодательством в области технического осмотра транспортных средств (ст. 24).

Основными функциями профессионального объединения являются:

- осуществление компенсационных выплат и установление размеров отчислений страховщиков в резерв гарантий и резерв текущих компенсационных выплат в соответствии с учредительными документами профессионального объединения;
- организация обеспечения своих членов бланками страховых полисов обязательного страхования и бланками, используемыми при осуществлении операций по страхованию в рамках международных систем страхования, контроль за использованием этих бланков;
- компенсация недостающей части активов при передаче страхового портфеля за счет средств, предназначенных для осуществления компенсационных выплат, в соответствии с Законом о банкротстве;
- осуществление аккредитации операторов технического осмотра, ведение реестра аккредитованных операторов технического осмотра.

⁸ Департамент страхового надзора Минфина РФ выполнял функции органа страхования в период 2003—2009 гг.

⁹ Коваль А. П., Брызгалов Д. В. Саморегулирование на страховом рынке // Финансы. 21 мая 2003 г.

¹⁰ СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

¹¹ СЗ РФ. 2002. № 18. Ст. 1720.

Наиболее важно, что профессиональное объединение страховщиков осуществляет компенсационные выплаты в случае банкротства страховщика по ОСАГО¹². Таким образом, была создана система фактического некоммерческого перестрахования ответственности страховщиков по ОСАГО. Вместе с тем отметим, что закон не предусматривает сколько-нибудь значительных полномочий такого рода объединений в области регулирования и надзора страхового сектора.

Концепция профессионального объединения страховщиков, действующая для обязательных видов страхования, в дальнейшем получила развитие. Позднее было принято законодательство, регулирующее деятельность профессионального объединения страховщиков в области сельскохозяйственного страхования. Так, в соответствии со ст. 9 Федерального закона от 25.07.2011 № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон “О развитии сельского хозяйства”»¹³ такое профобъединение, в частности, формирует фонд компенсационных выплат и осуществляет компенсационные выплаты, предусмотренные указанным Федеральным законом, в соответствии с требованиями этого Федерального закона и уставом объединения страховщиков, а также ведет статистику осуществления компенсационных выплат, в том числе собирает сведения о величине фонда компенсационных выплат, об инвестиционном результате от размещения средств фонда компенсационных выплат, отчислениях страховщиков в фонд компенсационных выплат, о взысканных суммах в порядке, расходовании средств фонда компенсационных выплат, и ежеквартально предоставляет указанные сведения в уполномоченный орган и Банк России.

Значительную роль играют СРО на рынке ценных бумаг. Их регулирование предусмотрено отдельной главой Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»¹⁴. Так, в соответствии со ст. 48 данного Закона «саморегулируемой организацией профессиональных участников рынка ценных бумаг именуется добровольное объединение профессиональных участников рынка ценных бумаг для обеспечения условий профессиональной деятельности участников рынка ценных бумаг, соблюдения стандартов профессиональной этики на рынке ценных бумаг, защиты интересов владельцев ценных бумаг и иных клиентов профессиональных участников рынка ценных бумаг, являющихся членами саморегулируемой организации, установления правил и стандартов проведения операций с ценными бумагами, обеспечивающих эффективную деятельность на рынке ценных бумаг».

¹² Ю. Л. Смирникова указывает, что отношения, связанные с процессом формирования фондов компенсационных выплат и осуществления самих выплат, относятся к финансово-правовым, в то время как фонды страховых выплат являются частыми денежными фондами и не регулируются публичным (читай: финансовым) правом (см.: Смирникова Ю. Л. Финансово-правовое регулирование отношений по осуществлению компенсационных выплат // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 11. С. 4).

¹³ СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4700.

¹⁴ СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.



В деятельности СРО на финансовых рынках — в отличие от страховой сферы — более заметен регулятивный аспект. Так, в соответствии со ст. 49 Закона «О рынке ценных бумаг» саморегулируемая организация вправе:

- получать информацию по результатам проверок деятельности своих членов, осуществляемых в порядке, установленном Банком России;
- утверждать правила и стандарты осуществления своими членами профессиональной деятельности, в том числе операций с ценными бумагами и операций, связанных с заключением и исполнением договоров, являющихся производными финансовыми инструментами;
- контролировать соблюдение своими членами утвержденных саморегулируемой организацией правил и стандартов осуществления профессиональной деятельности;
- осуществлять обучение граждан в сфере профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, а также в случае, если саморегулируемая организация является аккредитованной Банком России, принимать квалификационные экзамены и выдавать квалификационные аттестаты.

Предусмотрено регулирование деятельности СРО в таком сегменте финансового рынка, как рынок микрофинансирования. Так, Федеральный закон от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации»¹⁵ предусматривает обязательность участия кооперативов первого уровня в деятельность СРО. В соответствии со ст. 35 указанного Закона кредитные кооперативы, за исключением кредитных кооперативов второго уровня, обязаны вступить в саморегулируемую организацию в течение трех месяцев со дня их создания. Кредитные кооперативы, обязанные быть членами СРО в соответствии с данным Законом, прекратившие членство в этой организации, обязаны в течение трех месяцев со дня прекращения своего членства вступить в другую СРО. До вступления в саморегулируемую организацию кредитные кооперативы не имеют права привлекать денежные средства членов кредитного кооператива (пайщиков) и принимать в кредитный кооператив новых членов кредитного кооператива (пайщиков).

При этом такого рода СРО кооперативов образуются с явно выраженной целью контроля и надзора за своими целями: в соответствии с п. 1 ст. 35 указанного Закона саморегулирование деятельности кредитных кооперативов осуществляется на условиях их объединения в СРО кредитных кооперативов, создаваемые в целях *регулирования и контроля* деятельности кредитных кооперативов, являющихся их членами, а также в целях представления и защиты интересов членов СРО.

Необходимо отметить, что эйфория по поводу саморегулирования достаточно быстро прошла, чему немало способствовал кризис 2008—2009 гг. Так, в пресс-релизе Комитета европейских регуляторов ценных бумаг (CESR)¹⁶ подчеркивалось, что события 2008 г. заставляют переоценить роль саморегулирования¹⁷. На

¹⁵ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3627.

¹⁶ С 1 января 2011 г. CESR был преобразован в объединение европейских регуляторов рынка ценных бумаг (the European Securities and Markets Authority (ESMA)), которая является частью европейской системы регуляторов финансовых рынков.

¹⁷ URL: <https://www.esma.europa.eu/search/site/CERS%2008-404> (дата обращения: 10.02.2016).

этом фоне сошли на нет разговоры о саморегулировании в банковской сфере. Однако обсуждение перспектив создания мегарегулятора, начавшееся в 2012 и завершившееся в 2013 г. принятием Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков»¹⁸, вновь всколыхнуло дискуссии вокруг саморегулирования в финансовой сфере. Одним из поводов послужило то обстоятельство, что под надзор Банка России в процессе создания мегарегулятора должно было перейти свыше 10 тыс. различных субъектов. Обеспечить эффективный надзор за таким количеством разнородных субъектов было крайне затруднительно без поддержки со стороны гражданского общества, институтами которого как раз и являются саморегулируемые организации.

В связи с этим в 2013 г. была разработана концепция проекта федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка», который был принят только в 2015 г.¹⁹ В рамках разработки данного законопроекта было поставлено и решено несколько задач, направленных на повышение ответственности СРО, действующих или создаваемых в финансовой сфере, и самих финансовых организаций.

Во-первых, необходимо было выработать общие параметры регулирования, касающиеся всех СРО в финансовой сфере.

Во-вторых, если рассматривать СРО в качестве организаций, которым делегируются властные полномочия в сфере надзора, то необходимо было определить условия, при которых это делегирование могло состояться.

В-третьих, решить вопрос об обязательности членства в СРО.

В-четвертых, обеспечить процесс трансформации существующих профессиональных объединений в полноценные (с точки зрения закона) СРО.

Закон о СРО в финансовой сфере создал систему, в которой финансовые организации и иные участники финансового рынка объединяются и создают (или используют уже существующие) некоммерческие саморегулируемые организации и иные профессиональные объединения в качестве саморегулируемых организаций в сфере финансовых рынков. Закон предусматривает возможность передачи со стороны Банка России права регулирования соответствующих рынков и осуществления надзора со стороны СРО за своими участниками, т.е. делегирования властной компетенции с уровня федеральных органов на уровень СРО.

В соответствии со ст. 3 рассматриваемого Федерального закона для приобретения статуса саморегулируемой организации некоммерческая организация должна соответствовать следующим требованиям:

1) объединение в составе некоммерческой организации в качестве ее членов не менее 26 % от общего количества финансовых организаций, осуществля-

¹⁸ СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. I). Ст. 4084.

¹⁹ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4349.



ющих соответствующий вид деятельности. При этом общее количество таких организаций определяется на основании информации, размещенной на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

- 2) наличие разработанных в соответствии с требованиями данного Закона внутренних стандартов саморегулируемой организации;
- 3) наличие органов управления и специализированных органов саморегулируемой организации;
- 4) соответствие лица, осуществляющего функции единоличного исполнительного органа некоммерческой организации, требованиям, установленным Законом. Закон закрепил два возможных статуса СРО в финансовой сфере:
 - 1) СРО разрабатывает стандарты поведения в определенной сфере и контролирует соблюдение участниками СРО этих стандартов («простое СРО»);
 - 2) СРО разрабатывает стандарты поведения в определенной сфере, но осуществляет контроль за выполнением не только стандартов, но и ряда публичных требований («квалифицированное СРО»).

В соответствии с этим различаются процедуры получения СРО указанных статусов. В любом случае приобретение статуса СРО позволяет некоммерческим организациям также приобрести ряд специальных полномочий, среди которых: участие по согласованию с Банком России в проводимых Банком России инспекционных проверках; организация тематических обследований участников, в том числе по просьбе Банка России; участие в законотворческой работе и в разработке нормативных актов Банка России; разработка инициативных предложений в сферах регулирования и надзора; обобщение предложений членов СРО; применение к членам СРО штрафных санкций, предусмотренных ее внутренними документами.

Особое значение имеет регулятивная деятельность СРО, осуществляемая путем принятия стандартов СРО. Закон определяет, что список обязательных стандартов для каждого вида СРО, а также требования к их содержанию, минимальный перечень стандартов, которые могут быть включены в список, утверждаются Банком России. Банку России предоставляется право устанавливать перечень обязательных для разработки саморегулируемой организацией определенного вида стандартов, последовательность их разработки, предельные сроки направления стандартов на согласование в Банк России, определять дополнительные виды отношений, подлежащих стандартизации. Полномочия Банка России в данном случае обусловлены качественными различиями секторов финансового рынка, на которых будет осуществляться процедура саморегулирования, и для обеспечения мобильности реагирования на изменяющуюся среду предложено указанное законодательное решение. Из этих же соображений Банку России предоставляется право не устанавливать для рынка унифицированный список обязательных стандартов, если регулятор считает, что в этом нет необходимости, поскольку действующее нормативное регулирование может быть достаточным, или, наоборот, ни одна из саморегулируемых организаций, действующих на соответствующем рынке, не будет готова к разработке стандартов и надзору за их исполнением. Предполагается также, что при множественности СРО одного вида на каком-либо рынке должны выработаться единые стандарты. Если создается

новая СРО, то она присоединяется к действующим стандартам и впоследствии может инициировать их изменение по договоренности с существующими СРО.

Для приобретения второго статуса СРО должна доказать Банку России свою возможность качественно исполнять отдельные полномочия в области надзора за соответствующим кругом участников финансового рынка (ст. 7 Закона). Условием предоставления такого статуса является представление возможностей финансирования (буквально «сметы»). Если Банк России считает недостаточными ресурсы, выделяемые СРО на осуществление этой деятельности, то он вправе отказать в присвоении статуса СРО и в передаче указанных полномочий. Такие же последствия — отзыв статуса и возможности осуществлять надзорные полномочия — наступают и тогда, когда представляемая на ежегодной основе смета расходов не удовлетворяет требованиям Банка России к этому виду деятельности.

Статус «квалифицированной» позволяет СРО приобрести право надзора за своими участниками в части соблюдения ими требований законов о соответствующем виде деятельности («широкий» надзор) и актов Банка России, который осуществляется в форме проверок. Для СРО конкретного вида объем и полнота возможных для передачи надзорных полномочий определяется нормативным актом Банка России. В рамках этой же процедуры СРО могут приобрести право применения мер воздействия в рамках установленной компетенции (направление требований по устранению нарушений, выявленных при осуществлении переданных Банком России надзорных полномочий).

Закон о СРО на финансовых рынках вступил в силу 11 января 2016 г. Потребуется определенное время, чтобы идеология Закона в части передачи надзорных полномочий была реализована. Вместе с тем не исключено, что деятельность «квалифицированных СРО» может стать существенным фактором повышения эффективности надзора над финансовыми организациями.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Коваль А. П., Брызгалов Д. В. Саморегулирование на страховом рынке // Финансы. — 2003. — 21 мая.
2. Лескова Ю. Г. Концептуальный подход к формированию системы саморегулирования в корпоративном праве // Гражданское право. — 2013. — № 1.
3. Смирникова Ю. Л. Финансово-правовое регулирование отношений по осуществлению компенсационных выплат // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2011. — № 11. — С.4
4. Тосунян Г. А. Банковское саморегулирование. — М. : Спец-Адрес, 2006.





**Татьяна Эдуардовна
РОЖДЕСТВЕНСКАЯ,**

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

БАНКОВСКИЕ ОПЕРАЦИИ И СДЕЛКИ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫЕ БАНКОМ РОССИИ: ОСОБЕННОСТИ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, связанные с правовым регулированием банковских операций и сделок, осуществляемых Банком России. Формулируются отличия банковских операций, осуществляемых Банком России, от банковских операций, осуществляемых кредитными организациями.

Ключевые слова: Банк России, банковские операции, банковские сделки, кредит, обеспечение кредита, облигации Банка России, банковские гарантии, финансовые инструменты, кассовые операции.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.130-146

T. E. ROZHDESTVENSKAYA,

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

tatiana_rojd@mail.ru

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

BANKING OPERATIONS AND TRANSACTIONS PERFORMED BY THE BANK OF RUSSIA: THE PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION

Review. The article is considered to the questions connected with legal regulation of banking operations and transactions carried out by the Bank of Russia. The differences between banking operations which are carried out by the Bank of Russia from banking operations of credit organizations are formulated.

Keywords: Bank of Russia, Bank operations, Bank transactions, credit, loan, the debentures of the Bank of Russia, Bank guarantees, financial instruments, cash transactions.

Банк России наделен правом осуществлять банковские операции и сделки, открытый перечень который содержится в ст. 46 Закона о Банке России¹. Банк России имеет право осуществлять банковские операции и сделки: — с российскими кредитными организациями; — иностранными кредитными организациями;

- Правительством РФ;
- международными организациями, иностранными центральными (национальными) банками, иными иностранными юридическими лицами (при осуществлении деятельности по управлению активами Банка России в иностранной валюте и драгоценных металлах, включая золотовалютные резервы Банка России).

Иными словами, законодательно установлено несколько ограничений для осуществления банковских операций и сделок Банком России.

Во-первых, Банк России ограничен в своей возможности осуществлять эти операции кругом потенциальных контрагентов. При этом позитивная норма ст. 46 Закона о Банке России, определяющая то, с кем Банк России *вправе* осуществлять операции и сделки, дополнена негативной нормой ст. 48 Закона о Банке России, определяющей, с кем Банку России запрещено осуществлять такого рода операции.

Во-вторых, установлено ограничение на совершение операций Банком России по целевому признаку, т.е. указанные операции и сделки должны осуществляться только для достижения публично-правовых целей, определенных ст. 3 и 4 Закона о Банке России.

Исходя из публичного характера целей совершения Банком России банковских операций и сделок, а также их специального субъектного состава, можно констатировать, что деятельность Банка России по совершению операций и сделок не относится к предпринимательской деятельности, и на этом уровне подтвержден принцип бесприбыльности деятельности Банка России (в соответствии со ст. 3 Закона о Банке России получение прибыли не является целью деятельности Банка России).

Согласно ст. 46 Закона о Банке России Банк России может осуществлять следующие банковские операции и сделки:

1. Предоставлять кредиты на срок не более одного года под обеспечение ценными бумагами и другими активами, если иное не установлено федеральным законом о федеральном бюджете.

1.1. Предоставлять кредиты без обеспечения на срок не более одного года российским кредитным организациям, имеющим рейтинг не ниже установленного уровня. Перечень рейтинговых агентств, рейтинги которых применяются для определения кредитоспособности получателей кредитов, и необходимых минимальных показателей соответствующих рейтингов, дополнительные требования к получателям кредитов, а также порядок и условия предоставления соответствующих кредитов устанавливаются Советом директоров.

Операции Банка России по кредитованию представляют собой инструмент, посредством которого Банк России выполняет функцию рефинансирования банковской системы. Сущность банковских операций и сделок, совершаемых в ходе кредитной деятельности Банка России, заключается в предоставлении Банком России денежных средств кредитным организациям на возмездной основе для интенсификации их банковской деятельности и преодоления ими временных финансовых затруднений в отношениях с третьими лицами, возникших вследствие недостатка денежных средств. Правовыми основаниями данных действий



являются договоры, заключенные в соответствии с Законом о Банке России. Договорный характер банковских операций и сделок указывает на необходимость наличия свободного волеизъявления субъектов правоотношений. Вследствие этого условия договоров, заключаемых в порядке рефинансирования, должны не только соответствовать публично-правовым интересам, удовлетворяемым Банком России, но и быть выгодны кредитным организациям².

Классификация кредитов, предоставляемых Банком России, может быть осуществлена по различным основаниям.

В зависимости от субъектов кредиты Банка России можно подразделить:

- на кредиты российским кредитным организациям;
- кредиты иным лицам.

Отметим, что в силу существующих ограничений — прямых (запрет предоставлять кредиты правительству) или косвенных, связанных с целями осуществления банковских операций, Банк России практически не выдает кредиты иным лицам, кроме российских кредитных организаций. Исключения могут составлять только операции, которые могут проводиться в соответствии с международными соглашениями (например, сделки типа «своп» в рамках соглашения БРИКС) или в иных случаях, связанных с управлением золотовалютными активами.

В зависимости от *наличия обеспечения* кредитов кредиты Банка России можно подразделить:

- на обеспеченные (к кредитам, выдаваемым под обеспечение, относятся внутридневные кредиты, овернайт, ломбардные кредиты, а также кредиты, обеспеченные нерыночными активами или поручительствами, золотом);
- необеспеченные.

Правовое регулирование выдачи кредитов под обеспечение осуществляется в соответствии с нормативными актами Банка России. Так, выдача кредитов под обеспечение активами и поручительствами осуществляется в соответствии с положением Банка России от 12.11.2007 № 312-П «О порядке предоставления Банком России кредитным организациям кредитов, обеспеченных активами или поручительствами»³ (далее — Положение № 312-П). Согласно Положению № 312-П обеспечение по кредитам осуществляется при помощи: 1) прав требования по кредитным договорам; 2) векселей третьих лиц; 3) поручительств иных кредитных организаций. Положение № 312-П предусматривает определенный срок, в течение которого Банк России принимает решение о признании обеспечения, предоставляемого заемщиком, соответствующим требованиям Положения № 312-П и о включении данных активов в состав активов, принимаемых в обеспечение кредитов Банка России. В настоящее время данный срок в силу п. 3.6 приложения 3 к Положению № 312-П составляет 5 дней (в условиях кризиса этот срок был уменьшен Банком России 23 октября 2008 г. с 10 дней до 5 дней).

Общие условия проведения кредитных операций определяются генеральными кредитными договорами на предоставление кредитов Банка России, обеспеченных активами или поручительствами, заключаемыми между Банком России

² См.: *Сытников М. Ю.* Правовое понятие «кредитная деятельность Банка России» // Банковское право. 2006. № 4.

³ Вестник Банка России. 2007. № 69.

и банками. При этом условия каждой кредитной операции (кроме предоставления внутрисдневного кредита), включая ее обеспечительную (залоговую) составляющую, осуществляемой в соответствии с Положением № 312-П, фиксируются в извещении о предоставлении кредита Банка России, направляемом Банком России банкам-заемщикам. Активами, предоставляемыми банками в обеспечение кредитов Банка России, являются векселя и (или) права требования по кредитным договорам, соответствующие критериям, установленным Положением № 312-П, а также выпуски облигаций, перечень которых установлен Советом директоров Банка России. Кредиты Банка России, кроме внутрисдневных кредитов и кредитов овернайт, также могут быть обеспечены поручительствами банков.

Порядок предоставления кредитов под залог ценных бумаг регулируется положением Банка России от 04.08.2003 № 236-П «О порядке предоставления Банком России кредитным организациям кредитов, обеспеченных залогом (блокировкой) ценных бумаг»⁴ (далее — Положение № 236-П). В качестве обеспечения Банк России принимает только ценные бумаги, включенные в Ломбардный список Банка России. Статистика позволяет утверждать, что по сравнению с нормальными условиями функционирования банковской системы, в условиях кризиса большее значение приобретают кредиты, выдаваемые в соответствии с Положением № 236-П.

В условиях кризиса объемы рефинансирования, особенно кредитов, обеспеченных нерыночными активами, выросли в несколько раз. Развитие данных инструментов преследует цель не только насыщения банковской системы ликвидностью, но и стимулирования кредитования реального сектора экономики. Последнему способствует увеличение возможных сроков кредитования до максимально допустимых с точки зрения Закона о Банке России (1 год), расширение видов обеспечения, включение ряда стратегических предприятий в перечень организаций, активы которых принимаются в обеспечение кредитов Банка России в наиболее упрощенном порядке.

Пункт 1.1 ч. 1 ст. 46 Закона о Банке России предусматривает право Банка России предоставлять кредитным организациям кредиты без обеспечения. Возможность получения кредитными организациями кредитов без обеспечения была закреплена в рамках антикризисных мер в 2008 г., а именно Федеральным законом от 13.10.2008 № 171-ФЗ «О внесении изменения в статью 46 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»⁵. В развитие указанных норм в Положении Банка России от 16.10.2008 № 323-П «О предоставлении Банком России российским кредитным организациям кредитов без обеспечения»⁶ (далее — Положение № 323-П, в настоящее время утратило силу) был установлен порядок выдачи таких кредитов, который активно применялся в кризисных условиях и был приостановлен только в 2011 г. Так, в соответствии с решением Совета директоров Банка России Банк России приостановил с 3 мая 2011 г. заключение с российскими кредитными организациями генеральных соглашений о предоставлении Банком России кредитным организациям кредитов без

⁴ Вестник Банка России. 2003. № 62.

⁵ СЗ РФ. 2008. № 42. Ст. 4696.

⁶ Вестник Банка России. 2008. № 58.



обеспечения⁷. Согласно Положению № 323-П российским кредитным организациям кредиты в валюте Российской Федерации предоставлялись Банком России без обеспечения на срок не более 1 года. При этом Банком России в Положении № 323-П был установлен перечень рейтинговых агентств, рейтинги которых применялись для определения кредитоспособности кредитных организаций, и требования к кредитным организациям, которым предоставлялись указанные кредиты.

Согласно официальному сообщению Банка России от 4 мая 2011 г. заключение с российскими кредитными организациями генеральных соглашений о предоставлении Банком России кредитным организациям кредитов без обеспечения было приостановлено с 3 мая 2011 г.

Указанием Банка России от 23 апреля 2014 г. № 3239-У «О предоставлении Банком России кредитов без обеспечения кредитным организациям» Положение № 323-П было отменено и был утвержден новый порядок предоставления кредитным организациям кредитов без обеспечения.

Согласно Указанию № 3239-У Банк России предоставляет кредиты без обеспечения кредитным организациям при наличии следующих условий:

- наличие у кредитной организации заключенного с Банком России генерального соглашения о предоставлении Банком России кредитной организации кредитов без обеспечения, устанавливающего порядок и условия предоставления Банком России кредитной организации кредита без обеспечения (далее — генеральное соглашение);
- предоставление кредитной организацией Банку России права на списание денежных средств с корреспондентского счета (субсчета (субсчетов) кредитной организации, открытого (открытых) в подразделении (подразделениях) расчетной сети Банка России, по распоряжению Банка России в сумме неисполненных кредитной организацией обязательств по уплате суммы основного долга, процентов и неустойки (пени), определяемой в соответствии с генеральным соглашением;
- отсутствие у кредитной организации просроченных денежных обязательств перед Банком России;
- своевременное представление кредитной организацией расчета размера обязательных резервов;
- отсутствие у кредитной организации недовзноса в обязательные резервы, неуплаченных штрафов за нарушение нормативов обязательных резервов;
- наличие у кредитной организации рейтинга кредитоспособности не ниже уровня, установленного Советом директоров Банка России по классификации рейтинговых агентств, включенных в установленный Советом директоров Банка России перечень рейтинговых агентств, рейтинги которых применяются для определения кредитоспособности получателей кредитов без обеспечения. Информация о минимальном уровне рейтинга размещается на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

⁷ См.: Официальное сообщение Банка России от 04.05.2011 «О приостановлении заключения с кредитными организациями генеральных соглашений о предоставлении Банком России кредитным организациям кредитов без обеспечения».

2. Покупать и продавать ценные бумаги на открытом рынке, а также продавать ценные бумаги, выступающие обеспечением кредитов Банка России.

3. Покупать и продавать облигации, эмитированные Банком России, и депозитные сертификаты.

Право Банка России покупать и продавать ценные бумаги на открытом рынке, а также продавать ценные бумаги, выступающие обеспечением кредитов Банка России, в связи с кризисом 2008—2009 гг. претерпело изменения. До 2008 г., в ранее действовавшей редакции, была предусмотрена возможность покупки и продажи Банком России исключительно государственных ценных бумаг, а также отсутствовало право продавать ценные бумаги, выступавшие обеспечением кредитов Банка России. Таким образом, в условиях кризиса 2008 г. перечень ценных бумаг, операции с которыми вправе осуществлять Банк России, был расширен.

Кроме того, Банк России вправе покупать и продавать эмитированные им облигации и депозитные сертификаты. Купля-продажа своих облигаций Банком России является операцией на открытом рынке и связана со ст. 39 Закона о Банке России. Указанные депозитные сертификаты обладают уникальным правовым статусом: с одной стороны, они являются ценными бумагами, с другой — удостоверяют внесение клиентом вклада и право вкладчика (держателя сертификата) на получение по истечении установленного срока суммы вклада и обусловленных в сертификате процентов, т.е. признаются формой договора банковского вклада (ст. 836, 844 ГК РФ⁸).

4. Покупать и продавать иностранную валюту, а также платежные документы и обязательства, номинированные в иностранной валюте, выставленные российскими и иностранными кредитными организациями.

5. Покупать, хранить, продавать драгоценные металлы и иные виды валютных ценностей.

Банк России вправе покупать и продавать иностранную валюту, а также платежные документы и обязательства, номинированные в иностранной валюте, выставленные российскими и иностранными кредитными организациями, а также покупать, хранить, продавать драгоценные металлы и иные виды валютных ценностей. В соответствии с Федеральным законом от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»⁹ к иностранной валюте относятся:

- а) денежные знаки в виде банкнот, казначейских билетов, монеты, находящиеся в обращении и являющиеся законным средством наличного платежа на территории соответствующего иностранного государства (группы иностранных государств), а также изымаемые либо изъятые из обращения, но подлежащие обмену указанные денежные знаки;
- б) средства на банковских счетах и в банковских вкладах в денежных единицах иностранных государств и международных денежных или расчетных единицах.

В свою очередь, к валютным ценностям относятся иностранная валюта и внешние ценные бумаги, которые представляют собой ценные бумаги, в том

⁸ Часть вторая Гражданского кодекса РФ от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

⁹ СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.



числе в бездокументарной форме, не относящиеся в соответствии с указанным Законом к внутренним ценным бумагам. Согласно Федеральному закону от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»¹⁰ драгоценные металлы — это золото, серебро, платина и металлы платиновой группы (палладий, иридий, родий, рутений и осмий).

6. Проводить расчетные, кассовые и депозитные операции, принимать на хранение и в управление ценные бумаги и другие активы.

Банк России вправе проводить расчетные, кассовые и депозитные операции, принимать на хранение и в управление ценные бумаги и другие активы. Порядок кассового обслуживания предусмотрен в указании Банка России от 27.08.2008 № 2060-У «О кассовом обслуживании в учреждениях Банка России кредитных организаций и иных юридических лиц»¹¹ (далее — Указание № 2060-У). В соответствии с Указанием № 2060-У учреждения Банка России совершают кассовые операции по приему (выдаче) валюты Российской Федерации в виде банкнот и монеты Банка России от кредитных организаций, подразделений кредитных организаций или организаций с зачислением, перечислением сумм принятой денежной наличности на банковские счета (списание сумм выданной денежной наличности с банковских счетов) кредитных организаций или организаций.

Для осуществления кассового обслуживания подразделения кредитной организации в учреждении Банка России по месту нахождения этого подразделения может открываться лицевой счет для кассового обслуживания подразделения кредитной организации и (или) лицевой счет для учета наличных денежных средств, принятых от подразделения кредитной организации. Кассовое обслуживание осуществляется на основании договоров, заключенных в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации.

Порядок проведения депозитных операций установлен в положении Банка России от 09.08.2013 № 404-П «О проведении Банком России депозитных операций с кредитными организациями»¹² (далее — Положение № 404-П). Цель проводимых операций — регулирование ликвидности (изъятие излишней ликвидности) банковской системы путем привлечения в депозиты денежных средств кредитных организаций.

Банк России осуществляет следующие виды депозитных операций:

- 1) депозитные аукционы;
- 2) депозитные операции по фиксированной процентной ставке.

При проведении депозитных аукционов и депозитных операций по фиксированным процентным ставкам заявки кредитных организаций на участие в соответствующей депозитной операции и открытие счетов по учету депозитов кредитных организаций собираются в территориальных учреждениях Банка России. При этом Банк России предъявляет к кредитным организациям требования, определенные в Положении № 404-П, и вправе выбирать кредитные организации, с которыми он осуществляет депозитные операции.

¹⁰ СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1463.

¹¹ Вестник Банка России. 2008. № 48.

¹² Вестник Банка России. 2014. № 7.

Дата и способ проведения депозитных аукционов и депозитных операций по фиксированной процентной ставке устанавливаются Банком России. Депозитные аукционы, депозитные операции по фиксированной процентной ставке оформляются двусторонним договором-заявкой на участие в депозитном аукционе Банка России, на размещение в Банке России депозита по фиксированной процентной ставке соответственно, содержащим основные условия размещения денежных средств кредитной организации в депозит, открываемый в Банке России. Кредитная организация в целях участия в депозитных аукционах, депозитных операциях по фиксированной ставке заключает с уполномоченным учреждением Банка России соглашение об использовании аналога собственноручной подписи уполномоченных лиц при обмене договорами-заявками на участие в депозитном аукционе Банка России, на размещение в Банке России депозита по фиксированной ставке по типовой форме, установленной в приложении к Положению № 404-П. Депозиты, открытые в Банке России, пролонгации не подлежат. Депозитные аукционы проводятся Банком России как процентный конкурс договоров-заявок кредитных организаций на участие в депозитном аукционе Банка России с назначением либо без назначения Банком России максимальной начальной процентной ставки. При принятии решения о проведении депозитного аукциона Банк России публикует сообщение в «Вестнике Банка России».

Депозитные аукционы Банка России проводятся одним из следующих способов:

1. По «американскому» способу, при котором договоры-заявки (вошедшие в список удовлетворенных) удовлетворяются по предлагаемым кредитными организациями процентным ставкам, которые не превышают либо равны ставке отсекающей, устанавливаемой Банком России по результатам аукциона.
2. По «голландскому» способу, при котором договоры-заявки (вошедшие в список удовлетворенных) удовлетворяются по ставке отсекающей, устанавливаемой Банком России по результатам аукциона.

При проведении Банком России депозитной операции по фиксированной процентной ставке кредитные организации, имеющие намерение перечислить денежные средства в депозит, открываемый в Банке России, направляют в уполномоченное учреждение Банка России договор-заявку на размещение в Банке России депозита по фиксированной процентной ставке.

Депозитные операции с использованием системы «Рейтерс-Дилинг» проводятся с кредитными организациями, заключившими с Банком России в лице территориального учреждения Банка России по месту открытия корреспондентского счета кредитной организации Генеральное соглашение, которое заключается на неопределенный срок. Проведение Банком России депозитных операций с использованием системы «Рейтерс-Дилинг» осуществляется: 1) по фиксированным процентным ставкам на стандартных условиях, установленных Положением № 404-П; 2) По процентным ставкам, определенным на аукционной основе (по результатам депозитного аукциона).

7. Выдавать поручительства и банковские гарантии.

По общему правилу поручительство и банковская гарантия представляют собой способы обеспечения обязательств, в том числе вытекающих из кредитных договоров. Иными словами, Банк России может выступать поручителем или га-



рантом по обязательствам кредитных организаций или Правительства РФ. Поручительство может быть выдано Банком России на основании договора поручительства в соответствии с гражданским законодательством. Так, по договору поручительства поручитель обязывается перед кредитором другого лица отвечать за исполнение последним его обязательства полностью или в части. Договор поручительства может быть заключен также для обеспечения обязательства, которое возникнет в будущем (ст. 361 ГК РФ). В силу банковской гарантии Банк России дает по просьбе другого лица (принципала) письменное обязательство уплатить кредитору принципала (бенефициару) в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства денежную сумму по представлении бенефициаром письменного требования о ее уплате. Банковская гарантия обеспечивает надлежащее исполнение принципалом его обязательства перед бенефициаром (основного обязательства) (ст. 368—369 ГК РФ).

8. Осуществлять операции с финансовыми инструментами, используемыми для управления финансовыми рисками.

Банк России осуществляет операции с финансовыми инструментами, используемыми для управления финансовыми рисками. Понятие финансового инструмента приведено в Федеральном законе от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»¹³. Так, финансовый инструмент — это ценная бумага или производный финансовый инструмент. Данное понятие было введено Федеральным законом от 25.11.2009 № 281-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁴. Согласно Закону «О рынке ценных бумаг» под производным финансовым инструментом понимается договор, за исключением договора репо, предусматривающий одну или несколько из следующих обязанностей:

- 1) обязанность сторон или стороны договора периодически или одновременно уплачивать денежные суммы, в том числе в случае предъявления требований другой стороной, в зависимости от изменения цен на товары, ценные бумаги, курса соответствующей валюты, величины процентных ставок, уровня инфляции, значений, рассчитываемых на основании цен производных финансовых инструментов, значений показателей, составляющих официальную статистическую информацию, значений физических, биологических и (или) химических показателей состояния окружающей среды, от наступления обстоятельства, свидетельствующего о неисполнении или ненадлежащем исполнении одним или несколькими юридическими лицами, государствами или муниципальными образованияами своих обязанностей (за исключением договора поручительства и договора страхования), либо иного обстоятельства, которое предусмотрено федеральным законом или нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг и относительно которого неизвестно, наступит оно или не наступит, а также от изменения значений, рассчитываемых на основании одного или совокупности нескольких указанных в настоящем пункте показателей. Этот договор может также предусматривать обязанность сторон (или стороны) договора передать другой стороне ценные

¹³ СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

¹⁴ СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5731.

- бумаги, товар или валюту либо обязанность заключить договор, являющийся производным финансовым инструментом;
- 2) обязанность сторон или стороны на условиях, определенных при заключении договора, в случае предъявления требования другой стороной купить или продать ценные бумаги, валюту или товар либо заключить договор, являющийся производным финансовым инструментом;
 - 3) обязанность одной стороны передать ценные бумаги, валюту или товар в собственность другой стороне не ранее третьего дня после дня заключения договора, обязанность другой стороны принять и оплатить указанное имущество и указание на то, что такой договор является производным финансовым инструментом.

9. Открывать счета в российских и иностранных кредитных организациях на территории Российской Федерации и территориях иностранных государств.

10. Выставлять чеки и векселя в любой валюте.

Банк России вправе открывать счета в российских и иностранных кредитных организациях на территории Российской Федерации и территориях иностранных государств, например, в целях управления золотовалютными резервами.

Банк России вправе распоряжаться денежными средствами, размещенных на открытых в кредитных организациях счетах, в том числе путем выставления чеков и векселей в любой валюте. Чеком признается ценная бумага, содержащая ничем не обусловленное распоряжение чекодателя банку произвести платеж указанной в нем суммы чекодержателю (ст. 877 ГК РФ). В качестве плательщика по чеку может быть указан только банк, где чекодатель имеет средства, которыми он вправе распоряжаться путем выставления чеков.

11. Осуществлять другие банковские операции и сделки от своего имени в соответствии с обычаями делового оборота, принятыми в международной банковской практике.

Банк России вправе осуществлять банковские операции и сделки на комиссионной основе. Иными словами, указанной нормой предусмотрен возмездный (платный) характер осуществления операций и сделок Банком России. Вместе с тем необходимо обратить внимание на то, что, во-первых, установление комиссии за проведение операций и сделок является правом Банка России, а не обязанностью, а во-вторых, законодательно предусмотрено исключение из данного правила, но исключения могут быть установлены только федеральными законами.

Данная норма была введена Федеральным законом от 03.11.2010 № 291-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁵ и направлена на расширение возможностей Банка России по осуществлению операций с золотовалютными резервами, придание им большей гибкости. Необходимость их проведения Банком России обусловлена тем, что часть финансовых институтов, активы которых по классификации Международного валютного фонда могут быть включены в состав золотовалютных резервов,

¹⁵ СЗ РФ. 2010. № 45. Ст. 5756.



формально не относятся к кредитным организациям и не имеют соответствующей лицензии надзорных органов.

Кроме того, Банк России имеет право передавать российским и иностранным кредитным организациям, а также организации, изготавливающей банкноты и монету Банка России, банкноты в сувенирной упаковке и монету Банка России по ценам, отличающимся от нарицательной стоимости, которые определяет Банк России.

Согласно ст. 47 Закона о Банке России обеспечением кредитов Банка России могут выступать:

- золото и другие драгоценные металлы в стандартных и мерных слитках;
- иностранная валюта;
- векселя, номинированные в российской или иностранной валюте;
- государственные ценные бумаги.

Списки векселей и государственных ценных бумаг, пригодных для обеспечения кредитов Банка России, определяются решением Совета директоров.

В случаях, установленных решением Совета директоров, обеспечением кредитов Банка России могут выступать другие ценности, а также поручительства и банковские гарантии.

Представляется, что выделение отдельной статьи, посвященной обеспечению кредитов Банка России, в Законе о Банке России обусловлено наличием повышенных рисков Банка России как кредитора последней инстанции при проведении им операций рефинансирования.

Понятие обеспечения в ст. 47 используется не в юридическом смысле, указанном в ст. 329 ГК РФ, а в экономическом смысле: виды обеспечения обозначены как виды активов, которые могут являться предметом такого вида обеспечения (в правовом значении этого понятия), как залог. Способы обеспечения, указанные в данной статье, безусловно, обладают гражданско-правовой сущностью и представляют собой обеспечение обязательства в форме залога, поручительства, банковской гарантии. Вместе с тем обеспечение кредитов Банка России имеет специальное публично-правовое регулирование в банковском законодательстве, поскольку собственно кредиты Банка России, предоставляемые кредитным организациям, представляют собой рефинансирование банковской системы и являются инструментом денежно-кредитной политики. В этой связи, учитывая публичные цели и субъектный состав кредитования (Банк России и кредитные организации), гражданско-правовое регулирование вопросов обеспечения обязательств к данным отношениям не применяется.

Понятие *стандартных и мерных слитков* драгоценных металлов установлено в инструкции Банка России от 30.11.2000 № 94-И «О порядке определения массы драгоценных металлов и драгоценных камней и исчисления их стоимости в Банке России и кредитных организациях»¹⁶.

Так, стандартные слитки — слитки драгоценных металлов, изготовленные и маркированные российскими (до 1992 г. — советскими) аффинажными организациями в соответствии с действующими государственными и отраслевыми стандартами и имеющие соответствующие номиналы массы и пробы.

¹⁶ Вестник Банка России. 2000. № 66—67.

К стандартным слиткам относятся также слитки иностранного производства, соответствующие международным стандартам качества. Так, существуют зарубежные стандарты слитков драгоценных металлов, требования к которым предусмотрены в положении Банка России от 01.11.1996 № 50 «О совершении кредитными организациями операций с драгоценными металлами на территории Российской Федерации и порядке проведения банковских операций с драгоценными металлами», утвержденном приказом Банка России от 01.11.1996 № 02-400¹⁷. К примеру, слитки золота стандарта London good delivery должны отвечать следующим требованиям: масса чистого золота в слитке составляет от 350 до 450 тройских унций (от 10 886 до 13 754 г). Вес каждого слитка должен быть выражен в тройских унциях и кратным 0,025 унции, а чистота металла должна быть не ниже 995 долей химически чистого золота на 1000 долей лигатурной массы.

Мерные слитки — слитки драгоценных металлов, изготовленные и маркированные российскими (до 1992 г. — советскими) аффинажными организациями в соответствии с действующими государственными, отраслевыми стандартами и стандартами предприятий, а также слитки иностранного производства, соответствующие международным стандартам качества, массой 1 кг и менее с содержанием химически чистого основного драгоценного металла не менее 99,99 % лигатурной массы слитка.

Понятие *иностранной валюты* содержится в Законе «О валютном регулировании и валютном контроле» и включает денежные знаки в виде банкнот, казначейских билетов, монеты, находящиеся в обращении и являющиеся законным средством наличного платежа на территории соответствующего иностранного государства (группы иностранных государств), а также изымаемые либо изъятые из обращения, но подлежащие обмену указанные денежные знаки, а также средства на банковских счетах и в банковских вкладах в денежных единицах иностранных государств и международных денежных или расчетных единицах.

Векселя, номинированные в российской или иностранной валюте, также являются обеспечением по кредитам Банка России. Согласно ст. 815 ГК РФ в случаях, когда в соответствии с соглашением сторон заемщиком выдан вексель, удостоверяющий ничем не обусловленное обязательство векселедателя (простой вексель) либо иного указанного в векселе плательщика (переводной вексель) выплатить по наступлении предусмотренного векселем срока полученные займы денежные суммы, отношения сторон по векселю регулируются законом о переводном и простом векселе. С момента выдачи векселя правила гражданского законодательства могут применяться к этим отношениям постольку, поскольку они не противоречат Федеральному закону от 11.03.1997 № 48-ФЗ «О переводном и простом векселе»¹⁸. Кроме того, в настоящее время действует постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 07.08.1937 № 104/1341 «О введении в действие Положения о переводном и простом векселе»¹⁹, которое применя-

¹⁷ Вестник Банка России. 1996. № 61.

¹⁸ СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1238.

¹⁹ Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1937. № 52. Ст. 221.



ется на территории Российской Федерации в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации, вытекающими из ее участия в Конвенции от 7 июня 1930 г., устанавливающей Единообразный закон о переводном и простом векселях.

В соответствии с Федеральным законом от 29.07.1998 № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»²⁰ федеральными *государственными ценными бумагами* признаются ценные бумаги, выпущенные от имени Российской Федерации, а государственными ценными бумагами субъектов Российской Федерации признаются ценные бумаги, выпущенные от имени субъекта Российской Федерации.

Перечень активов, которые могут выступать обеспечением по кредитам Банка России, является открытым. Однако для принятия того или иного актива в качестве обеспечения для всех кредитных организаций или на индивидуальной основе требуется решение Совета директоров Банка России. Действительно, такое законодательное регулирование, которое имеет особое значение в условиях кризиса, позволяет Банку России оперативно изменять и принимать различные виды обеспечения при предоставлении ресурсов кредитным организациям для поддержания ликвидности банковской системы.

Статья 48 Закона о Банке России предусматривает полномочия Банка России по осуществлению банковских операций, определенных законом субъектов:

- органов государственной власти,
- органов местного самоуправления,
- организаций органов государственной власти и местного самоуправления,
- государственных внебюджетных фондов,
- воинских частей,
- военнослужащих,
- служащих Банка России,
- иных лиц в случаях, предусмотренных федеральными законами,
- клиентов, не являющихся кредитными организациями, в регионах, где отсутствуют кредитные организации.

Бюджетные полномочия Банка России предусмотрены в ст. 155 Бюджетного кодекса РФ²¹, согласно которой Центральный банк РФ обслуживает счета бюджетов. Открытие органам государственной власти субъектов Российской Федерации или органам, осуществляющим кассовое обслуживание исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации, включая органы Федерального казначейства, счетов для учета средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, полученных учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в учреждениях Банка России или кредитных организациях (филиалах), регламентирует указание Банка России от 28.06.2004 № 1459-У «Об открытии органам государственной власти субъектов Российской Федерации или органам, осуществляющим кассовое обслуживание исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации, включая органы Федерального казначейства, счетов для учета средств от приносящей до-

²⁰ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3814.

²¹ Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

ход деятельности, полученных учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в учреждениях Банка России или кредитных организациях (филиалах)»²².

Вопрос о возможности обслуживания Банком России счетов по учету средств, не являющихся средствами бюджета, но поступающими во временное распоряжение бюджетных учреждений, был предметом рассмотрения суда. Судебной практикой была признана правомерность заключения договора банковского счета, заключенного между Банком России и *органом исполнительной власти* Российской Федерации по учету средств, поступающих во временное распоряжение бюджетных учреждений в валюте Российской Федерации, которые не являются средствами бюджета, а также то, что возможность обслуживания указанного счета Банком России предусмотрена Законом о Банке России²³.

Законом о Банке России предусмотрен перечень банковских операций и сделок, которые Банк России осуществлять не вправе. К ним относятся:

1. Осуществление банковских операций с юридическими лицами, не имеющими лицензии на осуществление банковских операций, и физическими лицами (за исключением случаев, предусмотренных ч. 3 ст. 46 и ст. 48 Закона о Банке России).

Иными словами, Банк России осуществляет банковские операции исключительно с кредитными организациями, что согласуется с особым правовым статусом «банка банков» и функцией кредитора последней инстанции для банковской системы. Кроме того, банковские операции с юридическими и физическими лицами призваны осуществлять кредитные организации, для которых данные сделки составляют основной вид их деятельности — собственно банковскую деятельность. Данный подход подтверждается судебной практикой, которая признает, что в случае, если субъект не относится к числу субъектов, перечисленных в ст. 48 комментируемого Закона, Банк России не вправе осуществлять банковские операции по его обслуживанию²⁴.

При этом в п. 1 комментируемой статьи предусматриваются исключения из данного правила. Так, Банк России в силу прямого указания закона вправе осуществлять банковские операции и иные сделки с международными организациями, иностранными центральными (национальными) банками и иными иностранными юридическими лицами при осуществлении деятельности по управлению активами Банка России в иностранной валюте и драгоценных металлах, включая золотовалютные резервы Банка России, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления, их организациями, государственными внебюджетными фондами, воинскими частями, военнослужащими, служащими Банка России, а также иными лицами, в регионах, где отсутствуют кредитные организации и в случаях, предусмотренных законами.

²² Вестник Банка России. 2004. № 42.

²³ См.: постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 23.11.2009 по делу № А74-1032/2009.

²⁴ См.: постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.05.2010 № 18АП-3591/2010 по делу № А76-42188/2009.



Таким образом, осуществление банковских операций Банком России с любыми организациями и лицами, кроме указанных в комментируемом Законе, запрещено. Судебная практика применения названной нормы свидетельствует, что у Банка России отсутствует возможность осуществлять расчетно-кассовое обслуживание, например, общественной организации в силу ст. 49 комментируемого Закона²⁵.

Формулировка указанной статьи говорит о том, что данный запрет касается только банковских операций, но не относится к сделкам. В этой связи Банк России не вправе открывать корреспондентские счета центральным банкам иностранных государств, выдавать им кредиты, принимать от них депозиты, если отсутствуют соответствующие международные договоры. В то же время комментируемая статья не ограничивает право Банка России открывать корреспондентские счета в центральных банках иных государств.

В соответствии с Федеральным законом от 03.11.2010 № 291-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁶ Банк России вправе осуществлять банковские операции и иные сделки с международными организациями, иностранными центральными (национальными) банками и иными иностранными юридическими лицами при осуществлении Банком России деятельности по управлению активами Банка России в иностранной валюте и драгоценных металлах, включая золотовалютные резервы Банка России.

2. Приобретение акций (долей) кредитных и иных организаций (за исключением случаев, предусмотренных ст. 8, 9 и 39 Закона о Банке России).

Исключениями являются следующие случаи: Банк России вправе участвовать в капитале Сберегательного банка Российской Федерации, капитале АО «Национальная система платежных карт», капиталах коммерческих или некоммерческих организаций, если они обеспечивают деятельность Банка России, его учреждений, организаций и служащих, а также в случаях, если такое участие стало результатом проведения Банком России операций на открытом рынке.

3. Осуществление операций с недвижимостью (за исключением случаев, связанных с обеспечением деятельности Банка России и его организаций).

Согласно ст. 130 ГК РФ к недвижимым вещам (недвижимости) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства. В соответствии со ст. 2 комментируемого Закона Банк России как юридическое лицо осуществляет полномочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом Банка России, которое является федеральной собственностью. При этом рассматриваемая норма согласуется со ст. 2 комментируемого Закона и в части целей владения, пользования и распоряжения имуществом, а именно такие цели должны быть установлены федеральным законом: в комментируемом пункте предусмотрена цель операций Банка России с недвижимостью — обеспечение деятельности Банка России и его организаций.

²⁵ См.: постановление ФАС Поволжского округа от 11—16.03.2004 № А55-10629/03-19.

²⁶ СЗ РФ. 2010. № 45. Ст. 5756.

4. Занятие торговой и производственной деятельностью (за исключением случаев, предусмотренных Законом о Банке России).

Понятие торговой деятельности содержится в Федеральном законе от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»²⁷: торговая деятельность — вид предпринимательской деятельности, связанный с приобретением и продажей товаров.

Под производственной деятельностью следует понимать вид предпринимательской деятельности, связанный с применением работниками средств труда, необходимых для превращения ресурсов в готовую продукцию.

5. Пролонгирование предоставленных кредитов.

Исключение может быть сделано только на основании решения Совета директоров, поскольку пролонгация представляет собой отсрочку исполнения кредитной организацией обязательства по возврату кредита, предоставленного Банком России как кредитором последней инстанции, и влечет для последнего повышенные риски, связанные с невозвратом предоставленного кредита в срок.

Следует подчеркнуть, что Закон о Банке России предусматривает исчерпывающий перечень запретов, касающихся осуществления деятельности Банком России.

В отличие от кредитных организаций, которые также осуществляют банковские операции и сделки, Банк России не преследует цели извлечения прибыли в результате их проведения. Проводя сравнительный анализ перечня банковских операций и сделок кредитных организаций, предусмотренного ст. 5 Закона о банках, и перечня банковских операций и сделок, закрепленного в ст. 46 Закона о Банке России, можно выявить их сходные и отличительные черты. Так, большинство банковских операций, указанных в ст. 5 Закона о банках, составляющих непосредственно банковскую деятельность, характерно и для Банка России (депозитные операции, кредитование, открытие и ведение банковских счетов, купля-продажа иностранной валюты, выдача банковских гарантий). Вместе с тем банковские операции и сделки Банка России не разграничены. К примеру, к числу банковских сделок Банка России не относятся: покупка и продажа государственных ценных бумаг на открытом рынке; покупка и продажа облигаций, эмитированных Банком России; покупка и продажа драгоценных металлов; принятие на хранение и в управление ценных бумаг; осуществление операций с финансовыми инструментами, используемыми для управления финансовыми рисками; открытие счетов в российских и иностранных кредитных организациях на территории Российской Федерации и территориях иностранных государств; выставление векселей.

В качестве отличия необходимо указать, что Закон о Банке России предусматривает открытый перечень банковских операций и сделок Банка России, в то время как Закон о банках содержит исчерпывающий перечень банковских операций.

Таким образом, наделение Банка России правом осуществления банковских операций и сделок обусловлено, с одной стороны, публичными целями и особым правовым статусом Банка России, т.к. данные операции и сделки способствуют реализации основных задач и функций Банка России, а также отражают его функ-

²⁷ СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.



циональную и операционную независимость как центрального банка государства. С другой стороны, необходимость осуществлять банковские операции и сделки в качестве способа достижения публичных целей оказала решающее воздействие на определение особенностей гражданско-правового статуса Банка России.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.* Публичное банковское право : учебник для магистров. — М. : Проспект, 2016.
2. *Сытников М. Ю.* Правовое понятие «кредитная деятельность Банка России» // *Банковское право.* — 2006. — № 4.

СИСТЕМА ВАЛЮТНО-ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ КАК ОБЪЕКТ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация. По определению финансовая безопасность есть не что иное, как состояние защищенности финансовой системы Российской Федерации, которое предполагает полную обеспеченность государства необходимыми финансовыми ресурсами, а также защищенность самих этих ресурсов, которые с материальной точки зрения представляют собой определенные совокупности наличных и безналичных денежных средств. Эти средства представлены в большей степени национальной валютой, но и иностранной валютой тоже. Исходным в данном случае является то, что безопасность указанных денежных средств прежде всего предполагает непосредственную сохранность соответствующих фондов финансовых средств, однако этим не ограничивается. Следует принять во внимание то, что посредством движения денежных средств в наличной и безналичной формах собственно и обеспечивается функционирование финансовой системы. В этом смысле система валютно-денежного обращения как ключевой элемент финансовой системы являет собой один из важнейших объектов финансовой безопасности. Соответственно, системой финансовой безопасности должны быть надежно защищены как минимум сами денежные знаки как непосредственные носители ценности и законные платежные средства, а также платежная инфраструктура.
Ключевые слова: валютно-денежная система, финансовая безопасность, объекты и угрозы финансовой безопасности.



Илья Ильич КУЧЕРОВ,
заместитель
директора Института
законодательства
и сравнительного
правоведения при
Правительстве РФ,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ
prof.kucheroff@mail.ru
117218, Россия,
г. Москва, ул. Большая
Черемушкинская, д. 34

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.147-153

I. I. KUCHEROV,

*Deputy Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the
Government of the RF, Doctor of Legal Sciences, Professor,
Honoured lawyer of the RF*
prof.kucheroff@mail.ru
117218, Russia, Moscow, Bolshaya Cheremushkinskaya Str., 34

THE SYSTEM OF MONETARY CIRCULATION AS OBJECT OF FINANCIAL SECURITY

Review. By the definition financial security is not that other, as a condition of protection of the financial system of the Russian Federation, which involves full provision of the state financial resources, as well as protection of these resources from the material point of view, represent certain cash and cashless aggregates. These funds in a greater degree have been represented by the national currency and foreign currency, too. The source in this case

© И. И. Кучеров, 2017

is the security of these funds primarily involves the immediate safety of the respective funds of financial markets, but it is not limited. In this case, it is crucial to take into account the fact that through circulation of funds in cash and cashless forms, ensures in fact the functioning of the financial system. In this sense, the system of monetary circulation as a key element of the financial system is one of the most important financial security. Accordingly, the system of financial security, at least, banknotes must be protected as direct carriers of values and legitimate means of payment and payment infrastructure.

Keywords: *currency-monetary system, financial security, objects and threats of financial security.*

По определению финансовая безопасность есть не что иное, как состояние защищенности финансовой системы Российской Федерации, которое предполагает полную обеспеченность государства необходимыми финансовыми ресурсами, а также защищенность самих этих ресурсов, которые с материальной точки зрения представляют собой определенные совокупности наличных и безналичных денежных средств. Эти средства представлены в большей степени национальной валютой, но и иностранной валютой тоже. Исходным в данном случае является то, что безопасность указанных денежных средств прежде всего предполагает непосредственную сохранность соответствующих фондов финансовых средств, однако этим не ограничивается. Следует принять во внимание то, что посредством движения денежных средств в наличной и безналичной формах собственно и обеспечивается функционирование финансовой системы. В этом смысле система валютно-денежного обращения как ключевой элемент финансовой системы являет собой один из важнейших объектов финансовой безопасности. Соответственно, системой финансовой безопасности должны быть надежно защищены как минимум сами денежные знаки как непосредственные носители ценности и законные платежные средства, а также платежная инфраструктура.

С учетом этого теоретический интерес представляют факторы, непосредственно угрожающие валютно-денежной системе, которые характеризуются известным многообразием, высокой степенью опасности и сопровождаются различными негативными последствиями.

В качестве прямого и наиболее опасного посягательства на эту систему следует рассматривать изготовление поддельных денежных знаков¹. Современные фальшивомонетки используют самое высокотехнологичное оборудование, что в известной степени позволяет им приблизиться к заветной цели — изготовлению предметов, неотличимых от настоящих денежных знаков, которые обладают платежеспособностью. Определяющим в данном случае является факт поддельности денежных купюр и монеты, на который указывает существенное сходство по форме, размеру, цвету и другим основным реквизитам с находящимися в об-

¹ См. подробнее: *Загайнов В. В.* К вопросу об объекте изготовления или сбыта поддельных денег или ценных бумаг // *Российский следователь.* 2008. № 13.

ращении подлинными денежными знаками. Поддельные предметы используются в противоправных целях в качестве средства платежа при оплате товаров и услуг, размене, дарении, даче займы, продаже и т.п. Тем самым составляется опасная конкуренция законным платежным средствам, легально выпускаемым в обращение².

С развитием платежных систем, основывающихся на использовании денежных средств в безналичной форме, получили распространение посягательства на нормальное функционирование таких систем. В результате в одном ряду с фальшивомонетничеством вполне позволительно позиционировать подделку кредитных и расчетных карт, а также платежных документов³. Следует заметить, что, к примеру, национальная платежная система, составленная из совокупности отдельных платежных систем, представляет собой особо важный объект финансовой безопасности, поскольку обеспечивает движение денежных средств в безналичной форме посредством перевода в масштабах всего государства. Следует учитывать, что эта система представляет собой сложное образование, не является замкнутой, поэтому подвержена воздействию извне, которое может в том числе негативно влиять на ее устойчивость.

Мировые финансовые кризисы оказывают дестабилизирующее воздействие на экономику в целом и существенно влияют на финансовую систему страны. К внешним факторам, определяющим устойчивость национальной платежной системы, относится также складывающаяся международная обстановка, влияющая на выстраиваемые договорные взаимоотношения российских платежных систем с международными платежными системами, организациями, оказывающими платежные или сопутствующие им услуги⁴. Нормальное функционирование национальной платежной системы предполагает неукоснительное соблюдение правил осуществления безналичных расчетов, эмиссии и использования электронных денег, что обуславливает необходимость обеспечения защиты соответствующей финансовой информации в платежных системах. Вместе с тем увеличивается количество случаев незаконного завладения безналичными денежными средствами посредством использования систем дистанционного банковского обслуживания⁵.

Кроме того, в настоящее время реальную угрозу интересам государства и общества в денежной сфере представляет неконтролируемый оборот наличных и безналичных денежных средств⁶. Соответствующие процессы имеют в своей основе игнорирование требований кассовой дисциплины, порядка работы с на-

² См. подробнее: *Кучеров И. И.* Порча денег и фальшивомонетничество: правовая сторона явлений и ответственность // Журнал российского права. 2016. № 1. С. 107—120.

³ См.: *Нудель С. Л.* К вопросу об уголовной ответственности за изготовление или сбыт поддельных кредитных либо расчетных карт и иных платежных документов // Банковское право. 2010. № 3. С. 34—38.

⁴ См.: *Хоменко Е. Г.* Устойчивость национальной платежной системы России и факторы, на нее влияющие // Банковское право. 2016. № 6. С. 41 — 46.

⁵ См. подробнее: *Губенко Е. С.* О защите информации в национальной платежной системе // Финансовое право. 2016. № 4. С. 36—39.

⁶ См. подробнее: *Кикоть А. В.* Противодействие незаконному обналичиванию и выводу денежных средств за рубеж // Законность. 2010. № 10. С. 11—14.



личными денежными средствами и выражаются в незаконном обналичивании последних, в формировании нелегальных фондов денежной наличности — «черного нала». В этой связи справедливо отмечается, что обналичивание представляет собой реальную угрозу платежной системе и финансовой стабильности государства. В свою очередь, с указанными выше негативными проявлениями в известной степени сочетается процесс отмывания денежных средств, полученных преступным путем. По мнению отдельных специалистов, операции по переводу наличных финансовых средств в безналичную форму могут служить одновременно легализации незаконных доходов⁷.

Необходимость создания национальных систем противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, помимо прочего, обусловлена наличием определенных негативных криминогенных факторов.

Само существование организованной преступности предполагает извлечение устойчивого дохода, который бы оправдывал риски, связанные с противоправной деятельностью. На практике организованные преступные группировки, занятые в сфере незаконного оборота наркотиков и оружия, торговли людьми и эксплуатации проституции, получают доходы, значительно превышающие среднюю норму прибыли в легальном бизнесе. Такие сверхдоходы позволяют покрывать расходы преступных группировок, расширять преступную деятельность, устанавливать контроль над легальным сектором экономики⁸.

На национальном (государственном) уровне незаконные финансовые операции, связанные в том числе с использованием юрисдикций с льготными режимами налогообложения и непрозрачной структурой собственности, а также с увеличением объемов спекулятивных транснациональных финансовых потоков и порождаемой ими нестабильностью финансовых рынков, ведут к криминализации как финансового, так и реального секторов национальной экономики, увеличению числа предпринимателей, вовлеченных в зону влияния криминала, и снижению законопослушности финансовых институтов⁹. В качестве одной из причин создания национальной системы противодействия отмыванию преступных доходов специалистами называется увеличение числа правонарушений в сфере финансов и денежного обращения¹⁰. В этой связи также отмечается, что операции, связанные с отмыванием денег, способны значительно увеличить риск потери

⁷ См.: *Ревин В. П., Стахов Я. Г.* Правовое обеспечение противодействия легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем // *Российский следователь*. 2012. № 1. С. 9—12.

⁸ *Зубков В. А., Осипов С. К.* Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма. М., 2006. С. 16.

⁹ *Чиханчин Ю. А.* Система финансовой безопасности Российской Федерации: концептуальные подходы и решения : научный доклад / под ред. академика РАН Т. Я. Хабриевой, канд. экон. наук Ю. А. Чиханчина. М., 2015. С. 10.

¹⁰ *Прошунин М. М.* Становление правовых основ противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма в России // *Финансовое право*. 2009. № 9. С. 18—20.

репутации для кредитных организаций, негативно влиять на валютные курсы и процентные ставки. В конечном счете эти деньги поступают в глобальные финансовые системы, где могут подрывать экономику и валюту отдельных стран, создавая серьезную угрозу для национальной и международной безопасности¹¹.

Известно, что денежные средства и иное имущество по определению предназначены для использования в легальном экономическом обороте. Использование этих благ в преступных целях противоречит интересам граждан, общества и государства, поскольку подрывает важнейшие устои денежной системы, имущественного оборота и экономики в целом. Денежные средства, получаемые в виде доходов от преступной деятельности, принимая во внимание их происхождение, принято именовать «грязными» деньгами. Их источником является нелегальное производство и торговля, поэтому преступники, скрывая свою противоправную деятельность, вынуждены «отмывать» соответствующие доходы, направляя полученные денежные средства в легальный хозяйственный и финансовый оборот. Такие деньги, по мнению зарубежных специалистов, являются движущей силой организованной преступности, поэтому борьба с ними должна быть направлена на воспрепятствование дальнейшего их использования¹². Собственно легализация (отмывание) денег, т.е. перевод денежных средств, полученных преступным путем, в легальные активы для сокрытия незаконного их происхождения, основывается на использовании при совершении соответствующих операций институтов денежно-кредитной системы. Задачей государства является предотвращение и пресечение подобных злоупотреблений в денежно-кредитной сфере¹³. Представляется, что в этом смысле правовые механизмы противодействия легализации (отмыванию) денежных средств, полученных незаконным путем, в известной степени служат делу обеспечения экономической, в том числе финансовой, безопасности государства, поскольку препятствуют использованию денежных средств и иного имущества в преступных целях¹⁴.

Повышенную опасность для граждан, общества и государства представляет финансирование терроризма. В преамбуле Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма (заключена в Нью-Йорке 09.12.1999)¹⁵ отмечено, что финансирование терроризма является предметом серьезной озабоченности международного сообщества в целом, поскольку количество и тяжесть актов международного терроризма зависят от финансирования, к которому террори-

¹¹ См.: *Ревенков П. В., Воронин А. Н.* Отмывание незаконных доходов: анализ проблемы и некоторые рекомендации // Деньги и кредит. 2011. № 4. С. 31.

¹² *Коттке К.* «Грязные» деньги — как с ними бороться? Справочник по налоговому законодательству в области «грязных» денег : пер. 9-го перераб. нем. изд. / науч. ред. К. К. Баранова. М., 2005. С. 13—14.

¹³ *Антропцева И. О.* Противодействие легализации (отмыванию) денежных средств кредитными организациями // Банковское право. 2010. № 3. С. 46—47.

¹⁴ См. подробнее: Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» / Ю. А. Чиханчин, Ю. В. Трунцевский [и др.]; отв. ред. И. И. Кучеров. М. : МУМЦФМ, 2016. С. 12—36.

¹⁵ Бюллетень международных договоров. 2003. № 5.



сты могут получить доступ. С наличием финансирования непосредственно связывается активизация террористической деятельности, поскольку получаемые террористами средства позволяют им рекрутировать наемников, приобретать средства связи, транспорт и вооружение. Эти средства могут непосредственно использоваться при совершении террористических актов либо служить финансовой поддержкой террористам и террористическим организациям¹⁶.

Широкое распространение в сфере валютно-денежных отношений имеют также нарушения положений валютного законодательства. Анализ отечественного валютного законодательства позволяет сделать вывод о том, что Российская Федерация относится к числу тех государств, которые последовательно (по мере возникновения соответствующих условий) отказываются от ранее установленных валютных ограничений. Тем не менее по ряду объективных причин, прежде всего экономического характера, наше государство не может полностью их исключить из механизма валютного регулирования. В связи с этим отдельные положения, на которых базируется современный валютно-правовой режим Российской Федерации, все еще встречают резкое неприятие как со стороны участников внешнеэкономической деятельности, так и иных субъектов валютных правоотношений. В свою очередь, это приводит к значительному числу нарушений валютного законодательства, которые выражаются прежде всего в невыполнении требований по репатриации валютной выручки за экспортируемые из Российской Федерации товары, работы и услуги либо в необеспечении проплаченных импортных поставок. Широкую распространенность получили также иные нарушения законодательства, предметом которых являются иностранная валюта и другие валютные ценности.

Опасность всех перечисленных выше вызовов и угроз заключается в том, что их негативным результатом является причинение существенного вреда соответствующим охраняемым общественным отношениям в сфере валютно-денежных отношений, нарушение монополии государства на денежную эмиссию, подрыв системы денежного обращения и расчетов, создание, приумножение и использование нелегальных источников финансирования, воспрепятствование государственному валютному регулированию и валютному контролю.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Антропцева И. О.* Противодействие легализации (отмыванию) денежных средств кредитными организациями // *Банковское право*. — 2010. — № 3.
2. *Губенко Е. С.* О защите информации в национальной платежной системе // *Финансовое право*. — 2016. — № 4.
3. *Загайнов В. В.* К вопросу об объекте изготовления или сбыта поддельных денег или ценных бумаг // *Российский следователь*. — 2008. — № 13.
4. *Зубков В. А., Осипов С. К.* Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма. — М., 2006.

¹⁶ См.: *Чопенко Я. Л.* Законодательные основы борьбы с финансированием терроризма // *Международное уголовное право и международная юстиция*. 2014. № 2. С. 29—30.

5. *Кикоть А. В.* Противодействие незаконному обналичиванию и выводу денежных средств за рубеж // *Законность*. — 2010. — № 10.
6. *Коттке К.* «Грязные» деньги — как с ними бороться? Справочник по налоговому законодательству в области «грязных» денег : пер. 9-го перераб. нем. изд. / науч. ред. К. К. Баранова. — М., 2005.
7. *Кучеров И. И.* Порча денег и фальшивомонетничество: правовая сторона явлений и ответственность // *Журнал российского права*. — 2016. — № 1.
8. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» / Ю. А. Чиханчин, Ю. В. Трунцевский [и др.] ; отв. ред. И. И. Кучеров. — М. : МУМЦФМ, 2016.
9. *Нудель С. Л.* К вопросу об уголовной ответственности за изготовление или сбыт поддельных кредитных либо расчетных карт и иных платежных документов // *Банковское право*. — 2010. — № 3.
10. *Прошунин М. М.* Становление правовых основ противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма в России // *Финансовое право*. — 2009. — № 9.
11. *Ревенков П. В., Воронин А. Н.* Отмывание незаконных доходов: анализ проблемы и некоторые рекомендации // *Деньги и кредит*. — 2011. — № 4.
12. *Ревин В. П., Стахов Я. Г.* Правовое обеспечение противодействия легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем // *Российский следователь*. — 2012. — № 1.
13. *Хоменко Е. Г.* Устойчивость национальной платежной системы России и факторы, на нее влияющие // *Банковское право*. — 2016. — № 6.
14. *Чиханчин Ю. А.* Система финансовой безопасности Российской Федерации: концептуальные подходы и решения : научный доклад / под ред. академика РАН Т. Я. Хабриевой, канд. экон. наук Ю. А. Чиханчина. — М., 2015.
15. *Чопенко Я. Л.* Законодательные основы борьбы с финансированием терроризма // *Международное уголовное право и международная юстиция*. — 2014. — № 2.





**Юрий Владимирович
СУРОДЕЕВ,**

кандидат юридических наук

kfp@msal.ru

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

НАЦИОНАЛЬНАЯ ПЛАТЕЖНАЯ СИСТЕМА В ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Статья посвящена решению вопроса о месте национальной платежной системы в финансовой системе Российской Федерации. В работе проанализированы такие понятия, как «финансы», «финансовая система», а также функции финансов. Автор полагает, что национальная платежная система (НПС) есть практическое воплощение объективно присущего финансам, как экономической категории, свойства распределения. Правоотношения в НПС возникают в сфере организации безналичного денежного обращения между специальными субъектами (участниками НПС) по вопросам осуществления переводов и платежей в безналичной форме. Данные правоотношения урегулированы императивными финансово-правовыми нормами. В свою очередь, совокупность норм, регулирующих НПС, является подинститутом финансового права, регулирующим финансовые отношения в сфере организации безналичных платежей.

Ключевые слова: национальная платежная система, финансовая система, финансы, финансовое право, платежи, безналичные платежи.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.154-168

Yu. V. SURODEEV,

PhD

kfp@msal.ru

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

THE NATIONAL PAYMENT SYSTEM IN THE FINANCIAL SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

Review. The article is devoted to the solution of the place of the national payment system in the financial system of the Russian Federation. The article is analyzed such concepts as «finance», «financial system» and the finance function. The author believes that the national payment system (NPS) is the practical implementation objectively inherent in finance as an economic category of distribution. Relations which occur NPS in the sphere of organization of non-cash monetary circulation between the special subjects (NPS participants) on the implementation of the transfers and payments in the form of cash. These relations are regulated by imperative legal norms.

The set of rules which govern NPS is the subinstitute of financial law which regulating financial relations in the sphere of cashless payments.

Keywords: the national payment system, financial system, finances, law of finance, payments, cashless payments.

Функционирование любой системы немислимо вне взаимосвязи и взаимодействия с окружающей средой, другими системами. Система, с одной стороны, может входить в другую систему в качестве ее элемента и, с другой стороны, может сама состоять из элементов, которые также допустимо определять как системы.

Национальная платежная система, ее организация, функционирование не могут быть уяснены без рассмотрения ее места в финансовой системе, а также взаимодействия с иными системами, входящими в финансовую систему страны в качестве подсистем.

До начала рассмотрения данных вопросов необходимо обратиться к базовым категориям финансового права и определить понятия «финансы», «финансовая деятельность государства», «финансовая система».

Термин «финансы» этимологически происходит из средневековой латыни, именно от слова *finare* — «платить», произведенного от *finis* — «срок платежа»¹. Исторически указанное понятие ввел в оборот французский ученый Ж. Боден в 1577 г. в своей работе «Шесть книг о республике». В русский язык этот термин перешел в XVIII в. и в течение долгого времени употреблялся как синоним понятия «казна».

В настоящее время этот термин активно исследуется как в экономической, так и в правовой науке, поскольку имеет экономическое содержание и используется при правовом регулировании.

В современной экономической и правовой литературе понятие «финансы» рассматривается в двух аспектах:

- как совокупность экономических отношений, возникающих в процессе создания, распределения и использования фондов денежных средств, необходимых государству и местному самоуправлению для выполнения своих задач и функций;
- как совокупность фондов денежных средств, мобилизованных государством и местным самоуправлением для осуществления своих задач и функций².

Как экономическая категория финансы есть совокупность экономических отношений, которые складываются в процессе формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов, направленных на выполнение собственных задач и реализацию функций государства или местного самоуправления³. «Финансы прежде всего есть распределительная категория, с помощью которой происходят распределение или перераспределение валового внутреннего продукта и национального богатства»⁴.

С точки зрения С. В. Запольского, под финансами страны понимаются денежное хозяйство и возникающие на его основе посредством оборота денег финансовые отношения, в результате которых образуются различные фонды денежных средств, как государственные, так и негосударственные (частные). Таким обра-

¹ Иловайский С. И. Учебник финансового права. 4-е изд. Одесса, 1904. С. 2.

² Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право : учебник. М., 2004. С. 3.

³ Финансы / под ред. В. М. Родионовой. М., 1994. С. 11 ; Финансы / под ред. Л. А. Дробозиной. М., 1999. С. 13.

⁴ Финансовое право России : учебник / Ю. А. Крохина. М. : Норма, Инфра-М, 2014. С. 15.



зом, по мнению ученого, категория «финансы» включает следующие элементы: 1) денежное хозяйство; 2) финансовые отношения; 3) фонды денежных средств⁵.

Финансы как экономическая категория функционируют в пределах денежных отношений. Главной отличительной чертой финансовых отношений является обязательное участие в них государства. Кроме того, финансы в своем большинстве не предусматривают встречного удовлетворения, их движение не носит характер возмещения.

Финансы — это не сами деньги, денежные средства, фонды денежных средств, а отношения между людьми по поводу образования, перераспределения и использования фондов денежных средств⁶.

А. И. Худяков отмечает, что понятие «финансы» можно употреблять в трех смыслах: широком, узком и специальном. Широкий смысл заключается во включении в понятие «финансы» денежных фондов «различных субъектов хозяйствования и государства», охватывая денежные средства не только государства и муниципальных образований, но и частных лиц — организаций и индивидуальных предпринимателей. Финансы в узком смысле подразумевают включение в них только денежных фондов «государства, его территориальных подразделений, предприятий, учреждений и организаций»⁷.

Интересен подход, обозначенный Э. Д. Соколовой, который заключается в следующем: при любом определении финансов они всегда представляют собой экономическую категорию, определяющее значение для которой имеет ее общественная сущность, т.е. это общественные отношения, складывающиеся в обществе в процессе распределения и перераспределения стоимости валового общественного продукта и части национального дохода в связи с образованием и использованием фондов денежных средств. Финансы проявляются в деятельности государства, которое определяет, как правило, правовые формы их реализации, но государство не создает их, поскольку финансы — экономическая категория, обусловленная объективными потребностями развития того общества, в котором существуют товарно-денежные отношения⁸.

В связи с этим отметим, что, несмотря на экономическую суть явления финансов, значение государственного регулирования в данной сфере существенно, поскольку путем такого регулирования могут выстраиваться новые модели финансовых отношений, в истоке которых лежат экономические потребности. В некоторых случаях такие отношения выстраиваются «принудительно», т.е. формируются в целях удовлетворения публичных интересов (в дальнейшем мы приведем пример такого построения отношений в сфере НДС).

Большинство исследователей подразделяют финансы страны на государственные (публичные) и частные (негосударственные).

⁵ Финансовое право : учебник / отв. ред. С. В. Запольский. М., 2006. С. 10.

⁶ Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Проспект, 2014. С. 9.

⁷ См.: Худяков А. И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. Алматы : Баспа, 2001. С. 11, 12.

⁸ Соколова Э. Д. Финансовая система России и право: дискуссионные вопросы // Налоги. 2007. № 2. С. 18.

Центральное место в системе финансов занимают публичные финансы, к которым относятся государственные финансы и финансы муниципальных образований.

Государственные (публичные) финансы — это те денежные средства, которыми распоряжаются органы государственной власти Российской Федерации и местные органы. Сюда относятся денежные средства бюджетов всех уровней, государственных и внебюджетных фондов, денежные средства государственных и муниципальных предприятий.

Сущность финансов неразрывно связана и проявляется через их функции. Е. Ю. Грачева, Э. Д. Соколова выделяют следующие функции финансов: распределительную и контрольную, которые действуют в совокупности⁹.

Распределительная функция выражается в деятельности хозяйствующих субъектов, государства и местного самоуправления по объединению разрозненных сбережений в значительные объемы финансовых ресурсов — фонды денежных средств — и их последующему направлению (распределению) как для развития самого хозяйствующего субъекта, так и для удовлетворения общегосударственных потребностей или потребностей в пределах местного самоуправления. Перераспределение национального дохода происходит между производственной и непроизводственной сферами, отдельными регионами страны, формами собственности, социальными группами населения. Конечная цель распределения и перераспределения национального дохода и внутреннего валового продукта, совершаемых с помощью финансов, состоит в развитии производительных сил, создании рыночных структур экономики, укреплении государства и т.д. При этом роль финансов подчинена задачам повышения материальной заинтересованности работников и коллективов предприятий и организаций в улучшении финансово-хозяйственной деятельности, достижении наилучших результатов при наименьших затратах.

Контрольная функция проявляется в контроле за распределением внутреннего валового продукта по соответствующим фондам и расходованием их по целевому назначению. Практическим выражением контрольной функции финансов является система финансового контроля. Такой контроль обеспечивает обоснованность формирования доходов бюджетной системы и расходовании средств бюджетов и внебюджетных фондов. Финансовый контроль охватывает производственную и непроизводственную сферы, нацелен на повышение экономического стимулирования, рациональное и бережливое расходование материальных, трудовых, финансовых ресурсов и природных богатств, сокращение непроизводительных расходов и потерь, пресечение бесхозяйственности, расточительства.

Э. В. Алёхин добавляет к указанным функциям *регулирующую*, которая заключается в воздействии государства на экономическое развитие (поведение хозяйствующих субъектов, развитие отдельных территорий и отраслей) посредством законов, финансовых рычагов (налоги могут как сокращать, так и стимулировать экономическую деятельность и потребление; государственные расходы побуждают производить те или иные товары и услуги; социаль-

⁹ Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право : учебник. М., 2004. С. 9.



ные выплаты обеспечивают определенный уровень доходов некоторым слоям населения) и т.д.¹⁰

Кроме того, финансы выполняют *стабилизационную* функцию, содержание которой заключается в обеспечении всех хозяйствующих субъектов и граждан стабильными условиями в экономических и социальных отношениях. Особое значение при этом имеет вопрос о стабильности финансового законодательства, без которого невозможно осуществление инвестиционной политики в производственной сфере со стороны частных инвесторов¹¹.

Распределительная и контрольная функции финансов реализуются через финансовый механизм, представляющий собой часть хозяйственного механизма. Финансовый механизм включает в себя совокупность организационных форм финансовых отношений в сфере экономики, порядок формирования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, методы финансового планирования, формы управления финансами и финансовой системой, финансовое законодательство. В условиях углубления рыночных реформ применяется качественно новый финансовый механизм. Изменения в первую очередь касаются взаимоотношений предприятий и населения с бюджетной системой, внебюджетными фондами, органами страхования и др.

Национальная платежная система есть практическое воплощение объективно присущего финансам как экономической категории свойства распределения: с помощью НПС обеспечивается поступление всех потоков денежных средств при формировании различных фондов (как государственных и муниципальных, так и частных) и при их последующем распределении. Вне НПС в настоящее время сложно представить себе выполнение финансами присущих им функций.

Направления и формы реализации функций финансов определяются при осуществлении финансовой деятельности, т.е. действий хозяйствующих субъектов, государства, местного самоуправления по созданию, распределению и использованию определенных фондов денежных средств.

Финансовая деятельность государства заключается в управлении денежными потоками посредством:

- правового регулирования. В результате формируется отрасль публичного права, традиционно именуемая финансовым правом. При этом правовое регулирование осуществляется с помощью финансовых приемов и методов, с использованием финансово-правового инструментария¹²;
- реализации органами государственной власти и местного самоуправления предоставленных им полномочий по накоплению, распределению и использованию денежных фондов страны; контролю за накоплением, распределением и использованием денежных фондов страны.

Таким образом, финансовая деятельность государства, в сущности, является

¹⁰ Алёхин Э. В. Государственные и муниципальные финансы : учебник. Пенза, 2010. С. 12.

¹¹ См. подробнее: Арзуманова Л. Л. Национальная платежная система как гарант стабильности и защиты национальной экономики // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 2 (75). С. 132—143.

¹² Запольский С. В. К вопросу о роли финансового права в правовой системе России // Финансовое право. 2010. № 8. С. 4.

формой государственного управления, причем объектом управления являются денежные потоки, из которых складывается экономика страны и которые способны оказывать влияние на финансовое благополучие экономических субъектов.

Финансовая деятельность осуществляется уполномоченными органами с помощью разнообразных методов, которые различаются в зависимости от потребностей собирания либо распределения денежных средств и фондов, а также от субъектов, с которыми государство вступает в отношения. В связи с этим выделяют методы мобилизации фондов денежных средств (налоговый метод) и методы их распределения — финансирование, кредитование и др.

Финансы как общественные отношения, возникающие при создании и использовании определенных фондов денежных средств, характеризуются некоторыми общими чертами, позволяющими объединить их в отдельные, относительно обособленные группы¹³. Группу однородных, взаимосвязанных по формам и методам аккумуляции или распределения денежных средств экономических отношений называют финансовым институтом¹⁴. Совокупность групп экономических (финансовых) отношений (финансовых институтов) образует единую финансовую систему.

В современной финансово-правовой доктрине понятие и структура финансовой системы Российской Федерации являются предметом активных дискуссий. Основные позиции, которые были высказаны по этому вопросу, можно обобщить следующим образом.

1. Финансовая система рассматривается как совокупность финансовых институтов, к которым относятся централизованные фонды денежных средств и правовые отношения, складывающиеся в рамках формирования, распределения и использования данных фондов¹⁵. В централизованные фонды денежных средств включаются: государственные финансы, местные финансы, государственные внебюджетные фонды, средства государственного страхования и кредита.
2. В финансовую систему дополнительно включаются институты децентрализованных фондов: финансы хозяйствующих субъектов (или частные финансы), фонды страхования, банковский кредит¹⁶.
3. Финансовая система включает в себя не только институты, выполняющие функцию, касающуюся фондов денежных средств, но и функцию методов, способствующих работе финансовой системы государства, в частности мобилизации денежных средств, их законному и рациональному расходованию в интересах общества и государства¹⁷. Исходя из такого подхода выделяются

¹³ Финансы / под ред. В. М. Родионовой. М., 1994. С. 20.

¹⁴ Грачева Е. Ю. Финансовое право России : учебник / Е. Ю. Грачева, Н. А. Куфакова, С. Г. Пепеляев. М., 1995. С. 6.

¹⁵ Финансовое право : учебник / отв. ред. М. В. Карасёва. М., 2007. С. 27 ; Худяков А. И. Дискуссионные вопросы предмета финансового права // Финансовое право. 2009. № 3. С. 39.

¹⁶ Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М., 2011. С. 23—26 ; Ашмарина Е. М. Взаимообусловленность системы финансового права и финансовой системы в Российской Федерации // Финансовое право. 2008. № 7. С. 23.

¹⁷ Финансовое право : учебник / отв. ред. С. В. Запольский. М., 2011. С. 16.



такие институты финансовой системы, как налоговая система, бюджетная система.

С учетом приведенной структуры финансовую систему можно определить как совокупность институтов, в процессе функционирования которых образуются и используются фонды денежных средств.

4. Финансовая система представляет собой сложное образование и включает в себя не только отношения, составляющие институты по образованию, распределению и использованию того или иного фонда, но и отношения вспомогательные, без которых реализация основных функций не представляется возможной. Такие отношения способствуют основным отношениям или опосредуют процесс финансовой деятельности¹⁸. С указанной позиции в финансовую систему включаются системы эмиссионного и денежного обращения, валютного регулирования, финансового контроля и ответственности, а также учета¹⁹.

Такое многообразие мнений связано в том числе с отсутствием законодательного понятия «финансовая система», с его экономической природой и многообразием важнейших отношений в национальной экономике, претендующих на включение в его структуру, при этом изменяющихся и трансформирующихся на протяжении развития государства и его экономики. Как отмечает С. В. Запольский, «финансовая система — явление собирательное и, таким образом, не имеющее собственного правового значения. С этим связана и следующая особенность финансовой системы — глубокая зависимость от социально-экономической формации, господствующей в тот или иной период в общественном производстве»²⁰.

По нашему мнению, если рассматривать финансовую систему государства в узком смысле (включая в нее исключительно институты, касающиеся порядка формирования и использования централизованных фондов), необходимо столкнуться с вопросом о том, куда отнести институты, имеющие предметом отношения, связанные с финансовой-экономической функцией государства, и систему правовых норм, такие отношения регулирующие.

В части институтов, включающих отношения, связанные с децентрализованными фондами (страховые, банковские, расчетные и пр.), представляет интерес позиция А. И. Худякова: отношения, возникающие в данной сфере, регулируются в большей мере гражданско-правовыми нормами и к финансовому праву отношения не имеют. Как отмечает ученый, государственное регулирование частных финансов не выступает (и не может выступать) предметом финансового права по объективным причинам. Во-первых, эти отношения не опосредуют процессов формирования, распределения и использования государственного денежного фонда. Если они и выражают такие процессы, то только в части негосударственных денежных фондов, охватываемых категорией «частные финансы». Во-вторых, субъектом этих правоотношений не выступает государство или государственный

¹⁸ Ашмарина Е. М. Указ. соч. С. 24.

¹⁹ Запольский С. В. К вопросу о роли финансового права в правовой системе России. С. 4.

²⁰ Запольский С. В. О природе понятия «финансовая система России» // Финансовое право. 2006. № 8. С. 6.

орган, что является атрибутом финансовых правоотношений. В-третьих, эти правоотношения — отношения юридического равноправия сторон, что финансовым правоотношениям не присуще. В-четвертых, все указанные виды отношений регулируются Гражданским кодексом, чью принадлежность к источникам финансового права никто из финансистов не пытается доказать.

Что касается деятельности государства по воздействию на частные финансы путем нормативного регулирования, то принятие правового акта каких-либо отношений между государством и теми лицами, которым акт адресован, не порождает и не устанавливает²¹.

В противовес данной позиции стоит привести мнение профессора С. В. Запольского, который указывает, что «расщепление» того или иного экономического явления на гражданско-правовую и финансово-правовую составляющие приводит к нарушению формальной логики и к потере соответствующего финансового института (из которого исключается одна из важнейших составляющих — договорная). Однако данный институт сложился «как результат единообразного правового регулирования, но не вследствие сложения реализации норм права различной отраслевой принадлежности». Кроме того, наличие диспозитивных средств регулирования правоотношений не говорит об отсутствии финансово-правовых методов регулирования, поскольку такие методы могут быть не только императивными. Так, можно рассматривать установление субъективных прав и обязанностей адресатов норм финансового права как метод исчерпывающего определения правовых возможностей, т.е. субъективных прав и обязанностей адресатов норм финансового права²².

С учетом данной позиции заранее оговоримся, что в сфере НПС также возникают отношения двух типов, часть из которых регулируется гражданско-правовыми нормами, а часть — нормами финансового права с помощью императивного метода. Однако такие особенности, по нашему мнению, не влекут исключения из сферы финансового регулирования какого-либо блока отношений в НПС, поскольку установление механизма организации взаимосвязей между субъектами НПС (которые впоследствии будут регулироваться с помощью гражданского права на договорной основе) является первичным и системообразующим фактором для всего последующего правового взаимодействия субъектов.

Если рассматривать так называемые вспомогательные институты, то вариант определения их места был предложен Е. М. Ашмариной: они могут составлять предмет экономического права в составе подотрасли права денежного обращения наряду с подотраслью финансового права²³. Говоря о месте норм, регулирующих денежное обращение в системе финансового права, автор указывает на то, что их совокупность образует подотрасль, входящую в общую часть рассматриваемой отрасли²⁴.

²¹ Худяков А. И. Указ. соч. С. 39.

²² Запольский С. В. К вопросу о роли финансового права в правовой системе России. С. 6.

²³ Ашмарина Е. М. Право финансов как подотрасль экономического права // Современный юрист. 2013. № 4. С. 84—99.

²⁴ Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. М. Ашмарина. М. : Юрайт, 2014. С. 53.



По нашему мнению, данные подходы необходимо учитывать, они являются научными вкладами для исследования довольно сложного феномена финансовой системы, имеющего первичную экономическую основу.

Однако мы не можем согласиться со вспомогательной и обслуживающей ролью института эмиссии, денежного обращения, валютного регулирования по причине отсутствия прямой связи с фондами денежных средств²⁵. Правоотношения, входящие в них, являются системно значимыми и равнозначными по степени важности. Эти правоотношения составляют фундаментальные институты, связанные с финансово-экономической функцией государства, и пронизывают всю финансовую систему. По сути, они выходят за пределы финансового права.

В дальнейшем мы будем исходить из подхода, согласно которому финансовая система не ограничивается исключительно отношениями, напрямую связанными с фондами денежных средств, но также включает в себя и дополнительные институты.

Перейдем к рассмотрению вопроса о месте НПС в финансовой системе РФ. Для этого необходимо прежде всего исследовать сущность и природу правоотношений, возникающих в сфере НПС, а также область, в которой данные правоотношения возникают, их отличительные черты, субъекты, между которыми они складываются, а также характер взаимосвязей между участниками.

Как известно из финансово-правовой доктрины, круг общественных отношений, регулируемых финансовым правом, составляет совокупность имущественных отношений — публичных по своей правовой природе. Имущественные отношения, регламентируемые нормами финансового права, как правило, являются властеотношениями, т.е. отношениями, одной из сторон которых всегда выступает властный субъект — субъект, обладающий публичной властью. Таким образом, в отличие от имущественных отношений, регулируемых гражданским правом, в финансовых имущественных отношениях отсутствует равноправие субъектов. Финансовые имущественные отношения возникают и развиваются по воле одной стороны — властного субъекта, что означает отсутствие автономии воли сторон. И наконец, эти отношения всегда имеют публичный характер, т.е. их реализация обеспечивает защиту публичных (общественных) интересов, интересов всего общества в целом, а не только его отдельных индивидуумов²⁶. Иными словами, реализуется приоритет публичных интересов над частными. Кроме того, финансовые отношения связаны с распределением и использованием фондов денежных средств государства и хозяйствующих субъектов.

По нашему мнению, правоотношения в сфере НПС входят в финансовую систему по следующим основаниям.

Во-первых, данные правоотношения непосредственно связаны с процессом аккумулирования, распределения и использования централизованных и децен-

²⁵ Артёмов Н. М., Лагутин И. Б., Ситник А. А., Урда М. Н. Правовое регулирование денежного обращения (денежное право). М. : Норма, 2016. С. 24.

²⁶ Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. М., 2002. С. 32 ; Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М., 2007. С. 22.

трализованных фондов денежных средств, поскольку предоставляют возможность и гарантируют перемещение (переводы) денежных средств.

В частности, система исполнения бюджетов бюджетной системы РФ неразрывно связана с функционированием НПС. Проведение расчетов денежных средств в ходе исполнения бюджетов Российской Федерации осуществляет Банк России в рамках существующих систем платежей, совокупность которых составляет НПС²⁷. Эффективное и бесперебойное функционирование НПС обеспечивает оперативное движение денежных потоков в рамках удовлетворения публичных (при работе с денежными средствами субъектов государственного управления) и частных (при работе с денежными средствами, формирующими децентрализованные фонды денежных средств) интересов²⁸.

Во-вторых, рассматриваемые отношения складываются в сфере финансовой деятельности государства, а именно в области регулирования платежного оборота, и носят организационный характер.

В-третьих, отношения между субъектами НПС строятся на основе властных предписаний, с участием Банка России как управомоченного государством органа, имеющего административные полномочия по отношению к иным субъектам.

В-четвертых, они носят имущественный характер, если их объектом являются деньги или денежные обязательства, а также неимущественный характер, если их объектом выступают, в частности, надзор и наблюдение в НПС.

Анализ правовой природы отношений, возникающих в сфере организации и функционирования НПС, позволяет характеризовать их как имущественные отношения публично-правового характера. Отношения в сфере НПС основываются не на равноправии субъектов, а на власти и подчинении: Банк России наделяется государством определенными властными полномочиями по отношению к участникам НПС²⁹. Следовательно, отношения по организации и функционированию НПС в национальных интересах относятся к имущественным (денежным) властеотношениям, они возникают в сфере финансовой деятельности государства. Это, в свою очередь, означает, что они в своей основе не могут регламентироваться нормами частного (гражданского) права³⁰.

На наш взгляд, НПС на современном уровне своего развития образует самостоятельный институт, включающий систему юридических норм и механизмов, которые регулируют отношения субъектов НПС с участием Банка России с задачами последнего обеспечивать выполнение публичных целей. В частности,

²⁷ *Баланюк Л. Л.* Анализ Концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года на соответствие положениям действующего законодательства // Финансовое право. 2014. № 11. С. 8.

²⁸ *Хазова Е. В.* Концепция национальной платежной системы как формы взаимодействия элементов финансовой системы Российской Федерации // Финансовое право. 2014. № 1. С. 45.

²⁹ *Хоменко Е. Г.* Банк России в национальной платежной системе Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 8 (69). С. 76—83.

³⁰ *Турбанов А. В.* Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 28—29.



публичной целью стабильного функционирования НПС является бесперебойная работа всей российской финансовой системы. В нормативных источниках цели и задачи, связанные с функционированием НПС, обозначены отдельно (например, ст. 3, п. 4.1, 5 ст. 13, ст. 25, гл. XII.1 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»³¹.

НПС предоставляет институциональные и инфраструктурные формы взаимодействия в финансовой системе при переводе денежных средств от плательщика к получателю и обеспечивает циркуляцию денежных потоков в рамках финансовой системы государства.

НПС является новым институтом в финансовой системе государства. В настоящее время финансовая система страны претерпевает изменения, связанные с «финансиализацией» отношений в сфере организации платежей: такие отношения наполняются публично-правовым содержанием, которое потребовало финансово-правового вмешательства. С момента введения в действие законодательства о НПС с помощью правового регулирования выстраивается особая структура правоотношений между участниками НПС. В данном случае можно говорить не о юридической форме, в которую облечено действительное фактическое отношение, а о наличии определенной юридической схемы предполагаемых действий, которые должны осуществить субъекты НПС во исполнение того или иного нормативного положения. Такое положение вещей вполне оправданно. Как отмечает С. В. Запольский, «...финансовых отношений... в природе человеческого общежития не существует. Этот тезис необходим для демонстрации генетической линии становления того или иного финансового института как результата созидательной, первородной деятельности публичной власти. Именно государство, вызванное к жизни необходимостью концентрации части общественного продукта, осуществляет эту свою задачу путем формирования, подчас насильственными методами, нового класса экономических отношений — финансовых отношений»³².

Предпосылками в подобном системном государственном регулировании отношений стали: стремительный рост числа безналичных денежных переводов, возникновение большого количества новых платежных инструментов, а также субъектов, оказывающих услуги по переводу платежей, вход на российский рынок платежей иностранных корпораций, монополизировавших сферу платежного оборота с использованием платежных карт³³. В результате таких структурных изменений многие отношения в сфере организации платежей вышли за пределы существовавшего ранее нормативного регулирования и государственного контроля (в частности, существовавшего ранее в рамках банковской системы)³⁴.

³¹ СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

³² Запольский С. В. О модернизации доктрины российского финансового права // Финансовое право. 2008. № 4. С. 32.

³³ О национальной системе платежных карт см: Хоменко Е. Г. Национальная система платежных карт и ее значение для национальной платежной системы России // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 5 (66). С. 63—71.

³⁴ См. также: Актуальные проблемы финансового права : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Норма: Инфра-М, 2016. С. 202—203.

По нашему мнению, НПС структурно входит в институт эмиссии и организации денежного обращения³⁵ по следующим основаниям.

Одной из важнейших функций денег в экономике каждого государства является их возможность выступать в качестве средства обращения и платежа (наряду с иными функциями, в частности меры стоимости, средства накопления). Иными словами, деньги являются законным платежным средством³⁶.

Деньги постоянно находятся в движении: для производства товаров, работ, услуг деньгами оплачиваются материалы, комплектующие, полуфабрикаты, затем произведенные продукты, выполненные работы, оказанные услуги реализуются и оплачиваются. Деньгами выплачиваются заработная плата, пособия, пенсии. Физические и юридические лица получают и погашают кредиты и займы, платят налоги, штрафы, приобретают и оплачивают разнообразные товары, работы, услуги. Этот процесс непрерывного движения денег именуется денежным обращением³⁷ и пронизывает всю финансовую систему.

Денежное обращение может осуществляться в наличной и безналичной формах. Организация денежного обращения заключается в определении правил и сферы наличного и безналичного денежного оборота. Нормы финансового права регламентируют организацию денежной системы и денежного оборота: порядок осуществления расчетов в той или иной форме, порядок ведения кассовых операций и др.

Правоотношения в НПС возникают в сфере организации безналичного денежного обращения между специальными субъектами (участниками НПС) по вопросам осуществления переводов и платежей в безналичной форме. Данные правоотношения урегулированы императивными финансово-правовыми нормами.

Все вышеизложенное указывает на то, что НПС относится к сфере финансово-правового регулирования, а именно входит в институт организации денежного обращения.

Правовой институт НПС находится на стадии формирования, в связи с чем большое значение приобретает определение его места в системе права. При этом, как отмечает Е. М. Ашмарина, именно финансовая система, представленная как совокупность общественных отношений, является системообразующим фактором построения системы общей и особенной частей финансового права³⁸.

Представляется, что нормы, регулирующие организацию и функционирование НПС, было бы правильным отнести к отрасли финансового права, а не к банковскому праву или расчетам как институту гражданского права (гл. 46 ГК РФ). Осно-

³⁵ Мы рассматриваем единство института эмиссии и денежного обращения в структуре финансовой системы; по-иному его можно именовать институтом денежной системы государства.

³⁶ Диланян Ф. Т. Основы финансово-правового регулирования денежного обращения в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 7.

³⁷ Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М., 2007. С. 328.

³⁸ Ашмарина Е. М. Взаимообусловленность системы финансового права и финансовой системы в Российской Федерации // Финансовое право. 2008. № 7. С. 26.



выявляясь на смешанной частнопубличной правовой природе расчетов в целом³⁹ и публично-правовой природе правового института НПС, обеспечивающего безналичные расчеты в национальных интересах, можно прийти к выводу, что правовой институт НПС охватывается предметом регулирования финансового права.

Что касается соотношения НПС и банковского права⁴⁰, то в новейшем сравнительно-правовом исследовании (в частности, европейского банковского права) А. А. Вишнеvский указывает на неполное соответствие правового института расчетных отношений (он называет его «платежным правом») предмету регулирования права банковского. Он пишет: «...современное “платежное право” выходит за рамки банковского права. Это верно уже хотя бы в силу того, что среди субъектов, оказывающих платежные услуги пользователям, находятся не только банки — в их числе также платежные институты»⁴¹.

Полагаем, что говорить о полном несоответствии здесь нельзя. Дело в том, что наряду с собственно банковскими правоотношениями в предмете банковского права можно также выделять правоотношения, «тесно связанные с банковскими»⁴². Так, в банковском праве Франции платежные трансакции, осуществляемые «небанковскими» организациями, весьма логично рассматриваются законодателем не в качестве банковских, но в качестве «тесно связанных с банковскими» (ст. L. 311-2 Денежного и финансового кодекса Франции⁴³). В юридической литературе, преимущественно по финансовому праву, правоотношения между Банком России и кредитными организациями также рассматриваются в качестве разновидности финансовых правоотношений. В частности, в учебном пособии «Банковское право Российской Федерации» отмечается: «Финансовые отношения складываются также между Банком России и кредитными организациями в связи с их регистрацией, лицензированием, установлением экономических нормативов их деятельности, а также в процессе осуществления банковского надзора»⁴⁴.

Для нас в этой оценке важна юридическая природа этих правоотношений — *публично-правовая*, это отношения с элементами властного подчинения. Банк России,

³⁹ О «генетических связях» гражданского и публично права (на примере налогового права) см.: Рябов А. А. Влияние гражданского права на налоговые отношения (доктрина, толкование, практика) : монография. М., 2014.

⁴⁰ См. по данному вопросу также: Сиземова О. Б. Концепция платежного права и ее роль в построении модели российского банковского права // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 12. С. 74—80.

⁴¹ Вишнеvский А. А. Современные тенденции развития структурообразующих институтов банковского права: сравнительно-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 401.

⁴² Здесь допустима аналогия с подходом к определению предмета гражданского права. Как известно, в последний включают не только имущественные отношения, но и личные неимущественные отношения, которые связаны с имущественными (п. 1 ст. 2 ГК РФ).

⁴³ Вишнеvский А. А. Современные тенденции развития структурообразующих институтов банковского права: сравнительно-правовое исследование : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2014. С. 357.

⁴⁴ Банковское право Российской Федерации : учеб. пособие / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2008. С. 32.

осуществляя гражданско-правовое «посредничество» в платежах между банками, контролирует и регулирует денежный оборот в стране, проявляя в этих случаях свои властные полномочия по воздействию на функционирование самой НПС⁴⁵.

Таким образом, на наш взгляд, совокупность норм, регулирующих НПС, является подинститутом финансового права, регулирующим финансовые отношения в сфере организации безналичных платежей. Данный институт можно отнести к особенной части финансового права, регламентирующей отношения, связанные с организацией безналичного платежного оборота.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы финансового права : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Норма: Инфра-М, 2016.
2. Алёхин Э. В. Государственные и муниципальные финансы : учебник. — Пенза, 2010.
3. Арзуманова Л. Л. Национальная платежная система как гарант стабильности и защиты национальной экономики // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 2 (75).
4. Артёмов Н. М., Лагутин И. Б., Ситник А. А., Урда М. Н. Правовое регулирование денежного обращения (денежное право). — М. : Норма, 2016.
5. Ашмарина Е. М. Взаимообусловленность системы финансового права и финансовой системы в Российской Федерации // Финансовое право. — 2008. — № 7.
6. Ашмарина Е. М. Право финансов как подотрасль экономического права // Современный юрист. — 2013. — № 4.
7. Баланюк Л. Л. Анализ Концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года на соответствие положениям действующего законодательства // Финансовое право. — 2014. — № 11.
8. Банковское право Российской Федерации : учеб. пособие / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М., 2008.
9. Вишневецкий А. А. Современные тенденции развития структурообразующих институтов банковского права: сравнительно-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2014.
10. Грачева Е. Ю., Куфакова Н. А., Пепеляев С. Г. Финансовое право России : учебник. — М., 1995.
11. Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право : учебник. — М., 2004.
12. Диланян Ф. Т. Основы финансово-правового регулирования денежного обращения в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003.
13. Запольский С. В. К вопросу о роли финансового права в правовой системе России // Финансовое право. — 2010. — № 8.

⁴⁵ См. также: Тарасенко О. А. Платежная система Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 1. С. 65—69 ; Хазова Е. В. Правовой режим национальной платежной системы в Российской Федерации: перспективы развития // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 71—77.



14. *Запольский С. В.* О модернизации доктрины российского финансового права // Финансовое право. — 2008. — № 4.
15. *Запольский С. В.* О природе понятия «финансовая система России» // Финансовое право. — 2006. — № 8.
16. *Иловайский С. И.* Учебник финансового права. — 4-е изд. — Одесса, 1904.
17. *Рябов А. А.* Влияние гражданского права на налоговые отношения (доктрина, толкование, практика) : монография. — М., 2014.
18. *Сизимова О. Б.* Концепция платежного права и ее роль в построении модели российского банковского права // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 12.
19. *Соколова Э. Д.* Финансовая система России и право: дискуссионные вопросы // Налоги. — 2007. — № 2.
20. *Тарасенко О. А.* Платежная система Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2008. — № 1.
21. *Турбанов А. В.* Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2005.
22. Финансовое право России : учебник / Ю. А. Крохина. — М. : Норма : Инфра-М, 2014.
23. Финансовое право : учебник / отв. ред. М. В. Карасёва. — М., 2007.
24. Финансовое право : учебник / отв. ред. С. В. Запольский. — М., 2006.
25. Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. — М., 2011.
26. Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. — М., 2007.
27. Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. — М., 2002.
28. Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Проспект, 2014.
29. Финансы / под ред. В. М. Родионовой. — М., 1994.
30. Финансы / под ред. Л. А. Дробозиной. — М., 1999.
31. *Хазова Е. В.* Концепция национальной платежной системы как формы взаимодействия элементов финансовой системы Российской Федерации // Финансовое право. — 2014. — № 1.
32. *Хазова Е. В.* Правовой режим национальной платежной системы в Российской Федерации: перспективы развития // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 8.
33. *Хоменко Е. Г.* Банк России в национальной платежной системе Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 8 (69).
34. *Хоменко Е. Г.* Национальная система платежных карт и ее значение для национальной платежной системы России // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 5 (66).
35. *Худяков А. И.* Дискуссионные вопросы предмета финансового права // Финансовое право. — 2009. — № 3.
36. *Худяков А. И.* Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. — Алматы : Баспа, 2001.

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА ОБ ИСПОЛНЕНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННЫМ ФИНАНСОВЫМ ОПЕРАЦИЯМ¹

Аннотация. Противодействие незаконным финансовым операциям на территории Российской Федерации обеспечивается системой нормативного обеспечения, состоящей из федеральных законов базового характера и подзаконных нормативных актов Президента РФ, Правительства РФ, Росфинмониторинга, Банка России. Действующая система финансового мониторинга, осуществляемая уполномоченными органами и ориентированная на межведомственное взаимодействие, нацелена на проведение действенного контроля за исполнением законодательства в указанной сфере. В представленном информационно-аналитическом материале с учетом судебной и правоприменительной практики проанализированы актуальные проблемы исполнения законодательства РФ в сфере противодействия незаконным финансовым операциям, предложены приоритетные направления деятельности в сфере противодействия незаконным финансовым операциям.

Ключевые слова: финансовые операции, противодействие незаконным финансовым операциям, легализация (отмывание) доходов, финансирование терроризма, внутренний контроль, финансовый мониторинг.

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

Информационно-
аналитический материал
подготовили:
**Лана Львовна
АРЗУМАНОВА,**
доктор юридических
наук, доцент, профессор
кафедры финансового
права Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
llarzmanova@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

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

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

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.169-178

SUPERVISOR — E. Yu. GRACHEVA

*Doctor of Law, Professor, Head of the Financial Law Department of the Kutafin
Moscow State Law University (MSAL)*
kfp@msal.ru

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

Information-analytical material prepared by:

L. L. ARZUMANOVA,

*Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Financial Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*
llarzmanova@yandex.ru

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

I. V. PETROVA,

*PhD, Associate Professor of the Financial Law Department of the Kutafin Moscow
State Law University (MSAL)*
petrova-inga.888@yandex.ru

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

¹ Подготовлено для Аналитического управления Аппарата Совета Федерации.

O. S. SOBOL,*PhD, Associate Professor of the Financial Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)***ossobol@msal.ru***125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Str., 9***INFORMATION AND ANALYTICAL NOTE
ON THE IMPLEMENTATION OF THE LEGISLATION
OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD
OF COUNTERING ILLEGAL FINANCIAL TRANSACTIONS**

Review. *Countering illegal financial operations in the territory of the Russian Federation is ensured by the system of regulations consisting of the Federal laws underlying nature and subordinate normative acts of the President of the Russian Federation, the Government of the Russian Federation, Rosfinmonitoring, Bank of Russia. The current system of financial monitoring carried out by authorised bodies and focused on interagency cooperation, aims to conduct effective oversight over the implementation of legislation in this area. In this analytic material with the judicial and law enforcement practice are analysed actual problems of execution of the legislation of the Russian Federation in the field of combating illegal financial operations, the proposed priority activities in the field of combating illegal financial operations.*

Keywords: *financial operations, combating illegal financial operations, legalization (laundering) of proceeds, financing of terrorism, internal control, financial monitoring.*

Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»² — основополагающий акт в сфере противодействия незаконным финансовым операциям. В целях развития положений данного Закона Президентом РФ, федеральными органами исполнительной власти и Банком России был принят ряд подзаконных нормативных правовых актов. Среди таких актов следует указать:

1. Указ Президента РФ от 18.11.2015 № 562 «О Межведомственной комиссии по противодействию финансированию терроризма»³.
2. Постановление Правительства РФ от 16.02.2005 № 82 «Об утверждении Положения о порядке передачи информации в Федеральную службу по финансовому мониторингу адвокатами, нотариусами и лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность в сфере оказания юридических или бухгалтерских услуг»⁴.

² СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3418.

³ СЗ РФ. 2015. № 47. Ст. 6576.

⁴ СЗ РФ. 2005. № 8. Ст. 659.

3. Постановление Правительства РФ от 30.06.2012 № 667 «Об утверждении требований к правилам внутреннего контроля, разрабатываемым организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальными предпринимателями, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»⁵.
4. Постановление Правительства РФ от 27.01.2014 № 58 «Об утверждении Положения о постановке на учет в Федеральной службе по финансовому мониторингу организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальных предпринимателей, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы»⁶.
5. Постановление Правительства РФ от 19.03.2014 № 209 «Об утверждении Положения о представлении информации в Федеральную службу по финансовому мониторингу организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальными предпринимателями и направлении Федеральной службой по финансовому мониторингу запросов в организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальным предпринимателям»⁷.
6. Постановление Правительства РФ от 29.05.2014 № 492 «О квалификационных требованиях к специальным должностным лицам, ответственным за реализацию правил внутреннего контроля, а также требованиях к подготовке и обучению кадров, идентификации клиентов, представителей клиента, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и признанию утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»⁸.
7. Постановление Правительства РФ от 06.08.2015 № 804 «Об утверждении Правил определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальных предпринимателей»⁹.
8. Положение о порядке представления кредитными организациями в уполномоченный орган сведений, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», утв. Банком России 29.08.2008 № 321-П¹⁰.
9. Положение о требованиях к правилам внутреннего контроля кредитной организации в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, утв. Банком России 02.03.2012 № 375-П¹¹.

⁵ СЗ РФ. 2012. № 28. Ст. 3901.

⁶ СЗ РФ. 2014. № 5. Ст. 509.

⁷ СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1304.

⁸ СЗ РФ. 2014. № 23. Ст. 2982.

⁹ СЗ РФ. 2015. № 33. Ст. 4835.

¹⁰ Вестник Банка России. 2008. № 54.

¹¹ Вестник Банка России. 2012. № 20.



10. Положение об идентификации некредитными финансовыми организациями клиентов, представителей клиента, выгодоприобретателей, бенефициарных владельцев в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, утв. Банком России 12.12.2014 № 444-П¹².
11. Положение о требованиях к правилам внутреннего контроля некредитных финансовых организаций в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, утв. Банком России 15.12.2014 № 445-П¹³.
12. Указание Банка России от 15.12.2014 № 3484-У «О порядке представления некредитными финансовыми организациями в уполномоченный орган сведений, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»»¹⁴.
13. Приказ Росфинмониторинга от 29.07.2014 № 191 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по финансовому мониторингу государственной функции по осуществлению контроля за выполнением физическими и юридическими лицами требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и привлечению к ответственности лиц, допустивших нарушение этого законодательства»¹⁵.
14. Приказ Росфинмониторинга от 06.08.2014 № 207 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по финансовому мониторингу государственной услуги по ведению учета организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, и индивидуальных предпринимателей, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы»¹⁶.
15. Приказ Росфинмониторинга от 23.12.2014 № 349 «Об утверждении Положения о направлении Федеральной службой по финансовому мониторингу в кредитные организации запросов о представлении информации об операциях клиентов, о бенефициарных владельцах клиентов и информации о движении средств по счетам (вкладам) клиентов, а также информации, необходимой для выполнения обязательств по соответствующим международным договорам Российской Федерации, в электронной форме»¹⁷, а также ряд иных подзаконных нормативных правовых актов.

Положения перечисленных подзаконных нормативных правовых актов в полной мере соответствуют Федеральному закону от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О проти-

¹² Вестник Банка России. 2015. № 14.

¹³ Вестник Банка России. 2015. № 14.

¹⁴ Вестник Банка России. 2015. № 14.

¹⁵ Российская газета. 2014. № 275.

¹⁶ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. 04.02.2015.

¹⁷ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. 21.04.2015.

водействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и направлены на совершенствование практики противодействия незаконным финансовым операциям.

В целях формирования **единообразной судебной практики**, прежде всего в сфере противодействия незаконным финансовым операциям, Пленум Верховного Суда РФ дал судам разъяснения, содержащиеся в судебных актах. Среди таких актов следует указать:

1. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 07.07.2015 № 32 «О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем»¹⁸ — в связи с вопросами, возникающими у судов при рассмотрении уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. 174, 174.1 и 175 УК РФ.
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях»¹⁹ — в связи с определением правовой основы противодействия коррупции, которую составляет в том числе Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.06.2010 № 12 «О судебной практике рассмотрения уголовных дел об организации преступного сообщества (преступной организации) или участии в нем (ней)»²⁰ — в связи с определением функций руководителя преступного сообщества (преступной организации), к которым следует также относить принятие решений и дачу соответствующих указаний участникам преступного сообщества (преступной организации) по вопросам, связанным с легализацией (отмыванием) денежных средств, добытых преступным путем.
4. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за третий квартал 2013 года (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ от 05.02.2014)²¹ — в связи с решением вопроса о наличии состава преступления, предусмотренного ст. 174.1 УК РФ.

Судебная практика по делам о пересмотре актов уполномоченных органов о привлечении к административной ответственности за нарушение законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, сформированная Верховным Судом РФ, свидетельствует о соответствии актов уполномоченных органов о привлечении к административной ответственности требованиям действующего законодательства (см.: определение Верховного Суда РФ от 31 марта 2017 г. № 308-АД17-2092²², определение Верховного Суда РФ от 27 февраля 2017 г.

¹⁸ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 9.

¹⁹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 9.

²⁰ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 8.

²¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 5.

²² Текст определения официально опубликован не был // СПС «ГАРАНТ».



№ 305-АД14-1364²³, определение Верховного Суда РФ от 1 февраля 2017 г. № 301-АД16-14721²⁴, определение Верховного Суда РФ от 18 января 2017 г. № 305-КГ16-18743²⁵), о правомерности действий кредитных организаций в рамках соблюдения законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (см.: определение Верховного Суда РФ от 6 апреля 2017 г. № 301-ЭС17-2205²⁶, определение Верховного Суда РФ от 16 февраля 2017 г. № 305-ЭС16-20448²⁷, определение Верховного Суда РФ от 6 февраля 2017 г. № 305-ЭС16-18582²⁸, определение Верховного Суда РФ от 9 января 2017 г. № 305-ЭС16-18325²⁹), о неправомерности действий кредитных организаций в связи с установлением повышенных тарифов по банковским операциям при условии непредставления клиентом документов в соответствии с законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (см.: определение Верховного Суда РФ от 3 апреля 2017 г. № 301-ЭС17-1922³⁰).

Развитие взаимодействия при осуществлении противодействия незаконным финансовым операциям

Правовые инструментари, введенные Федеральным законом от 28.06.2013 № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям»³¹, направлены на выстраивание действенных механизмов осуществления «легальных» финансовых операций. Следует обратить внимание на необходимость дальнейшего развития взаимодействия при осуществлении реализации положений Федерального закона от 28.06.2013 № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям», а также придания особого правового значения координационной работе с правоохранительными, контрольными и надзорными органами в части возмещения ущерба и отыскания преступно добытых активов и иного имущества при наложении ареста в целях обеспечения последующей конфискации, доначисления и взыскания налоговых и таможенных платежей в бюджет Российской Федерации.

Так, Полномочным представителем Президента РФ в Приволжском федеральном округе 09.07.2014 утверждено положение «Об экспертной группе при межведомственной рабочей группе по противодействию незаконным финансовым

²³ Текст определения официально опубликован не был // СПС «ГАРАНТ».

²⁴ Текст определения официально опубликован не был // СПС «ГАРАНТ».

²⁵ Текст определения официально опубликован не был // СПС «ГАРАНТ».

²⁶ Текст определения официально опубликован не был // СПС «ГАРАНТ».

²⁷ Текст определения официально опубликован не был // СПС «ГАРАНТ».

²⁸ Текст определения официально опубликован не был // СПС «ГАРАНТ».

²⁹ Текст определения официально опубликован не был // СПС «ГАРАНТ».

³⁰ Текст определения официально опубликован не был // СПС «ГАРАНТ».

³¹ СЗ РФ. 2013. № 26. Ст. 3207.

операциям в Приволжском федеральном округе»³². Экспертная группа является постоянно действующим совещательным органом, образованным для рассмотрения документов и материалов, представляемых к заседаниям межведомственной рабочей группы по противодействию незаконным финансовым операциям в Приволжском федеральном округе и подготовки предложений по совершенствованию мер, направленных на предупреждение, выявление и пресечение незаконных финансовых операций, в том числе связанных с незаконным выводом капитала за рубеж и в «теневой оборот».

В таких субъектах Российской Федерации, как Ульяновская область, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Республика Марий Эл, Саратовская область, действуют межведомственные рабочие группы по противодействию преступлениям в сфере экономики, созданные при органах прокуратуры указанных субъектов Российской Федерации. В Нижегородской области существует экспертный совет по финансовым рынкам при Управлении Федеральной анти-монопольной службы.

Обращает на себя внимание недостаточное реагирование субъектов Российской Федерации на необходимость создания подобных структур, отсутствие единого целеполагания, правового и методологического подходов при осуществлении деятельности в сфере противодействия незаконным финансовым операциям. Вместе с тем в настоящее время назрела потребность выстраивания на всей территории Российской Федерации системной последовательности информационного взаимодействия в сфере противодействия незаконным финансовым операциям, что положительно отразится на результатах деятельности по их выявлению, выработке дополнительных действенных правовых инструментов.

Статистика и приоритетные направления деятельности в сфере противодействия незаконным финансовым операциям

1. К системе Росфинмониторинга подключено более 140 тыс. организаций, индивидуальных предпринимателей и других лиц, которые осуществляют операции с денежными средствами или иным имуществом и являются субъектами первичного финансового мониторинга³³.
2. Снижен процент подозрительных трансграничных операций в сфере противодействия незаконным финансовым операциям.
3. Ликвидированы «теневые площадки» по обслуживанию финансовых потоков, в рамках которых был выявлен отток денежных средств за пределы Российской Федерации.

³² См. официальный сайт полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе.

³³ По вопросу источника информации, представленной в п. 1—8, см.: постановление Совета Федерации ФС РФ от 12.04.2017 № 101-СФ «Об исполнении законодательства Российской Федерации в сфере противодействия незаконным финансовым операциям» // Официальный сайт Совета Федерации ФС РФ.



4. Проведены финансовые расследования и возвращено в бюджет 47,4 млрд руб., пресечено нарушений на сумму 11,2 млрд руб.
5. Передано в суд 800 уголовных дел, возбужденных по материалам Росфинмониторинга по ст. 174, 174.1 УК РФ. Однако лишь по 500 из них вынесен обвинительный приговор, что, как представляется (безусловно, предварительно и без анализа реальных уголовных дел), может свидетельствовать: о некачественном расследовании уголовных дел и/или несовершенстве законодательного регулирования.
6. Осуществляется работа по контролю за расходованием бюджетных средств, выделяемых на выполнение государственного оборонного заказа, а также операциями государственных компаний и иных организаций с государственным участием. Данные действия оказали влияние на снижение отрицательных экономических последствий, коррупционных рисков в отраслях оборонно-промышленного комплекса и оздоровили рынок в целом.
Поскольку в данном случае речь идет о расходовании денежных средств, выделяемых из бюджета, представляется вполне закономерным внести предложения по совершенствованию норм Бюджетного кодекса РФ, которые посвящены мерам бюджетного принуждения, и Кодекса РФ об административных правонарушениях, в которых отражены составы административных правонарушений, выявляемых в рамках нарушения бюджетного законодательства.
7. Введена практика предупреждения хищений за счет своевременного информирования соответствующих органов и организаций для принятия превентивных мер. Однако требуется усовершенствовать процесс информирования, в том числе физических лиц, о деятельности Росфинмониторинга и непосредственных мерах, направленных на противодействие незаконным финансовым операциям, в частности в виде социальной рекламы и представления отчетности о результатах деятельности, что повысит уровень доверия со стороны граждан и организаций и сделает работу Росфинмониторинга более прозрачной.
8. В результате совместных действий системы контроля удалось сохранить денежные средства и предотвратить хищения на общую сумму около 5 млрд руб., при этом сумма возмещенного ущерба составила около 400 млн руб. Вместе с тем при соотношении этих данных с количеством обвинительных приговоров по делам данной категории не всегда удается проследить реальное достижение результата, поскольку задача Росфинмониторинга в ходе контрольных мероприятий состоит не только в возмещении ущерба, но в первую очередь в предотвращении незаконных действий. В этих целях следует организовать тесное сотрудничество Росфинмониторинга с другими органами в целях недопущения противоправных действий.
9. Количество проведенных плановых проверок по вопросам соблюдения организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы, законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма на I квартал 2017 г. составило 84³⁴.

³⁴ По вопросу источника информации, представленной в п. 9—11, см. официальный сайт Росфинмониторинга.

10. Количество административных наказаний, наложенных на юридических и должностных лиц, индивидуальных предпринимателей по результатам проведения проверок, на I квартал 2017 г. составило 113.
11. Доля административных наказаний, наложенных на юридических и должностных лиц, индивидуальных предпринимателей по результатам проведения проверок, в виде предупреждения на I квартал 2017 г. составила 75 %.
12. Эффективность работы по выявлению «неправомерных» доходов прослеживается на примере деятельности Межрегионального управления Росфинмониторинга по Уральскому федеральному округу, которым в 2016 г. проведено 62 проверки, нарушения установлены в деятельности 58 организаций и индивидуальных предпринимателей, по результатам возбуждено 136 дел об административных правонарушениях, взыскано административных штрафов и уплачено в федеральный бюджет 1,47 млн руб.

В результате координации и взаимодействия с правоохранительными органами материалы Межрегионального управления Росфинмониторинга по Уральскому федеральному округу использованы при расследовании 173 уголовных дел (из них 25 — по ст. 174, 174.1 УК РФ), направлено в суд 68 уголовных дел (из них 20 — по ст. 174, 174.1 УК РФ), вынесено 63 обвинительных приговора (из них 10 — по ст.174, 174.1 УК РФ)³⁵.

В целом, анализируя работу Росфинмониторинга, можно отметить, что необходимо и в дальнейшем продолжать деятельность по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в том числе путем совершенствования нормативной правовой базы и расширения взаимодействия Росфинмониторинга с другими органами государственной власти **по следующим приоритетным направлениям:**

- расширить участие Российской Федерации в работе Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ), Группы подразделений финансовой разведки «ЭГМОНТ», Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма (ЕАГ), Содружества Независимых Государств (СНГ) и других профильных организаций в целях реализации инициатив, направленных на повышение финансово-экономической безопасности в мире;
- разработать единый порядок создания и функционирования органа (комиссии) по противодействию незаконным финансовым операциям в каждом субъекте Российской Федерации и единого Координационного совета, а также определить условия их взаимодействия с соответствующими контрольными и надзорными органами;
- проводить мониторинг деятельности предприятий, связанных с операциями с денежными средствами или иным имуществом;
- усовершенствовать качество и скорость информации, поступающей от Росфинмониторинга;
- усилить взаимодействие Росфинмониторинга с правоохранительными органами в целях профилактики экономических преступлений;

³⁵ См. официальный сайт Межрегионального управления Росфинмониторинга по Уральскому федеральному округу.



- снизить риски хищений или нецелевого использования бюджетных средств в ходе казначейского сопровождения государственных контрактов, а также выделяемых в рамках федеральных целевых программ и крупных инфраструктурных проектов;
- повысить прозрачность финансовых операций хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для российской экономики с помощью четкой регламентации требований;
- изучить мировой опыт в борьбе с отмыванием доходов, полученных преступным путем, и применить лучшие практики на российском правовом поле;
- принять Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в рассматриваемой области, предварительно обсудив его с юридической общественностью, с тем чтобы принятый акт стал работоспособным, а не только провозглашал важные цели и задачи на пути урегулирования данных отношений.

Зарубежный опыт

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В КОНТЕКСТЕ ДОЛГОВОЙ ПОЛИТИКИ (на примере Евразийского экономического союза)

Аннотация. Анализ научной литературы свидетельствует об увеличении роли региональных финансовых организаций в международной финансовой системе. Автор, изучая долговые отношения РФ с подобными организациями на примере Евразийского экономического союза, приходит к выводу о том, что денежно-кредитные отношения между странами — участницами подобных союзов позволяют более эффективно и рационально подбирать методы для управления государственным долгом.

На сегодняшний день долговые обязательства перед Евразийским экономическим союзом существуют у Беларуси, Армении, Таджикистана, Кыргызстана, которым предоставлены финансовые и инвестиционные кредиты для развития различных отраслей экономики.

Ключевые слова: долговые отношения, финансовое право, международные финансовые организации, кредит.



Юлия Константиновна ЦАРЕГРАДСКАЯ,

кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права

Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

uliacar2008@rambler.ru

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

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.179-184

Yu. K. TSAREGRADSKAYA,

PhD, Associate Professor of the Financial Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University

uliacar2008@rambler.ru

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

REGIONAL FINANCIAL ORGANIZATIONS: FEATURES OF LEGAL REGULATION IN THE CONTEXT OF DEBT POLICY (ON THE EXAMPLE OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION)

Review. The analysis of scientific literature confirms increase in a role of the regional financial organizations in the international financial system. The author, studying the debt relations of the Russian Federation with the similar organizations on the example of the Eurasian Economic Union, comes to a conclusion that the monetary and credit relations existing between member countries of the similar unions allow to select more effectively and rationally methods for national debt management.



Today debt obligations before the Eurasian Economic Union exist at Republic of Belarus, Armenia, Tajikistan, Kyrgyzstan which were granted the financial and investment loans for development of various branches of economy.

Keywords: *debt, finance law, international financial institutions, credit.*

Современный период развития долговых отношений РФ характеризуется тем, что происходит их трансформация, обусловленная развитием взаимоотношений с новыми международными организациями локального характера. В настоящее время Россия становится участницей и организатором новых геополитических союзов, позволяющих решать в том числе и финансовые вопросы, связанные с использованием заемных средств, что особенно актуально в связи с продолжающейся политикой санкций в отношении нашей страны. В связи с этим следует отметить тенденцию к увеличению круга субъектов долговых отношений с участием РФ за счет финансовых организаций регионального масштаба, в частности Евразийского банка развития (ЕАБР) и Евразийского фонда стабилизации и развития (ЕФСР) Евразийского экономического союза (ЕАЭС), а также Банка развития БРИКС и др.¹ Данные международные финансовые организации (которые именуются и региональными финансовыми организациями) становятся более действенными на фоне неэффективной политики Международного валютного фонда (МВФ) в последнее время, а также их появление и развитие свидетельствует об экономической интеграции отдельных государств на определенном географическом пространстве.

По мнению П. М. Спивачевского, периодизация основных этапов формирования многосторонних банков развития позволяет сделать выводы о востребованности и актуальности появления данных институтов, что обусловлено их специфическими целевыми функциями: поддержки роста национальной экономики страны-участницы, стимулирование интеграционных процессов, сглаживание кризисных явлений и др.² Данные факторы позволяют сделать выводы о том, что функционирование банков развития оказывает непосредственное влияние на экономическую интеграцию стран-участниц посредством кредитно-инвестиционной деятельности и позволяет государствам более объективно управлять собственной долговой политикой (примером подобного управления может стать политика, осуществляемая в рамках ЕАЭС).

ЕАЭС был образован в 2014 г. в результате заключения договора между Российской Федерацией, Республикой Казахстан и Республикой Беларусь с учетом Декларации о евразийской экономической интеграции 2011 г. Впоследствии к данному Союзу присоединились Республика Армения и Кыргызская Республика. Договором о ЕАЭС закрепляется, что Союз является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей

¹ Зубенко В. В., Зубенко В. А. ЕАЭС. Новая евразийская архитектура // Инновационное развитие российской экономики : материалы конференции, 9—13 декабря 2013 г. М., 2013. С. 134—135.

² Спивачевский П. М. Банки развития и их роль в формировании единого Евразийского экономического пространства : автореф. дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2012. С.5.

международной правосубъектностью³. Как справедливо отмечает С. Н. Пасько, ЕАЭС является механизмом евразийской экономической интеграции⁴. Целью создания данного Союза является обеспечение свободы движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных государствами-союзниками в Договоре о ЕАЭС и международными договорами между ними⁵. В рамках ЕАЭС функционирует Евразийский банк развития, являющийся международной финансовой организацией, призванной содействовать экономическому росту государств-участников, а также расширению торгово-экономических связей между ними и развитию интеграционных процессов на евразийском пространстве посредством осуществления инвестиционной деятельности. ЕАБР был учрежден на основании межгосударственного соглашения в 2006 г. между Российской Федерацией и Республикой Казахстан⁶. В настоящее время участниками банка, кроме его учредителей, являются: Беларусь, Кыргызстан, Таджикистан и Армения. Уставный капитал Банка составляет 7 млрд долл., в том числе оплаченный — 1,5 млрд долл. и капитал до востребования — 5,5 млрд долл.⁷

Одним из основных видов деятельности ЕАБР является кредитно-инвестиционная деятельность, связанная с финансированием крупных инвестиционных проектов в Евразийском регионе в формах долгосрочного кредитования государственных или частных предприятий, выпуском гарантий.

ЕАБР осуществляет управление средствами Евразийского фонда стабилизации и развития (ЕФСР), который является региональным финансовым фондом объемом 8,5 млрд долл. Данный фонд был учрежден в 2009 г. Республикой Армения, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Российской Федерацией и Республикой Таджикистан в целях преодоления негативных кризисных последствий, а также обеспечения долгосрочной устойчивости и содействия интеграции экономик государств-участников⁸. Деятельность ЕФСР координируют министерства финансов государств-участников. Высшим руководящим органом Фонда является Совет Фонда в составе министров фи-

³ Казакова А. Г. Значение экономических пространств в рамках глобализации экономики в современных политических и экономических условиях // Вестник университета. 2015. № 8. С. 119—120.

⁴ Пасько С. Н. Развитие инвестиционных процессов в условиях международной экономической интеграции стран ЕАЭС : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Краснодар, 2014. С. 8.

⁵ Договор о Евразийском экономическом союзе // URL: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/DisplayDocument> (дата обращения: 2 декабря 2015 г.).

⁶ Соглашение об учреждении Евразийского банка развития // URL: <http://www.eabr.org/general/upload/docs/soglashenie%20ob%20uchrejenii%20banka.pdf> (дата обращения: 21 октября 2015 г.).

⁷ Устав Евразийского банка развития // URL: <http://www.eabr.org/general/upload/docs/soglashenie%20ob%20uchrejenii%20banka.pdf> (дата обращения: 1 ноября 2015 г.).

⁸ Договор об учреждении Антикризисного фонда Евразийского экономического сообщества // URL: http://efsd.eabr.org/general/upload/dog_obuchacf.pdf (дата обращения: 1 октября 2015 г.).



нансов государств-участников под председательством министра финансов РФ А. Г. Силуанова.

В своей деятельности Фонд использует показатели платежеспособности заемщика, разработанные международными финансовыми организациями, и взаимодействует с данными организациями по следующим направлениям:

- координация рекомендаций в области экономической, в том числе долговой, политики;
- совместная подготовка аналитических материалов по вопросам экономического развития, интеграционных процессов, фидуциарных, социальных и иных стандартов;
- изучение и применение лучшей практики корпоративного управления, принятой среди международных финансовых институтов.

Для реализации своей деятельности ЕФСР использует следующие финансовые инструменты:

- финансовые кредиты, предоставляемые только центральным правительствам, в целях поддержки их стабилизационных программ, имеющих целью укрепление устойчивости экономики в связи с угрозой внутренних и внешних кризисов. Данные кредиты поддерживают бюджеты государств и могут использоваться на поддержку национальных валют;
- инвестиционные кредиты выдаются правительствам, а также юридическим лицам, осуществляющим инвестиционные проекты, способствующие интеграции между государствами-членами;
- гранты из доли чистой прибыли Фонда для финансирования государственных программ в социальной сфере⁹.

Правила предоставления кредитов базируются на общепризнанных условиях кредитования:

- 1) кредиты предоставляются на возвратной и платной основе только в долларах США или евро;
- 2) при кредитовании стран с низкими доходами руководствуются рекомендациями МВФ относительно льготности финансовых условий предоставляемых кредитов, т.е. потенциальный заемщик не должен иметь просроченных обязательств по задолженности перед Фондом, государствами — участниками Фонда или международными финансовыми организациями.

Фондом установлены лимиты кредитования для стран-участниц, которые определяют максимальный уровень доступа к средствам ЕФСР для конкретного государства по всем типам кредитов. Данные лимиты установлены пропорционально валовому национальному доходу (ВНД) на душу населения в конкретном государстве.

За время существования ЕФСР были выданы финансовые кредиты Беларуси (2011—2016 гг.) и Таджикистану (2010 г.) и инвестиционные кредиты Кыргызстану и Армении. Финансовый кредит Беларуси был выделен в размере 3 млрд долл. для поддержки Стабилизационной программы Правительства и Национального

⁹ Положение об Антикризисном фонде Евразийского экономического сообщества // URL: http://efsd.eabr.org/general/upload/dog_obuchacf.pdf (дата обращения: 1 октября 2015 г.).

Банка Республики Беларусь, направленной на укрепление платежного баланса и пополнение международных резервов. Срок погашения данного кредита 10 лет, с плавающей процентной ставкой, но не более 4,9 %. В 2016 г. был одобрен еще один финансовый кредит Беларуси в размере 2 млрд долл. семью траншами в течение 2016—2018 гг. Основная цель кредита — поддержка Программы реформ Правительства и Национального банка РБ, направленной на создание условий устойчивого экономического роста государства. Процентная ставка по кредиту была определена в 4,06 % годовых. В этом же году было осуществлено два транша на общую сумму 800 млн долл.¹⁰

Таджикистану предоставлен кредит в размере 70 млн долл. сроком погашения 20 лет с фиксированной ставкой 1 %. Кредит выделен для поддержания бюджетного финансирования социальных отраслей. Инвестиционные кредиты предоставлены Армении и Кыргызстану (2015 г.) с целью развития дорожной инфраструктуры и сельскохозяйственного сектора экономики в объеме 150 млн и 80 млн долл. соответственно¹¹.

В 2015 г. принято решение о предоставлении финансового кредита Армении в размере 300 млн долл. тремя равными траншами в течение 2015—2017 гг. Кредит предоставлен с целью стимулирования экономического роста и экспортирующих отраслей Республики. На сегодняшний день было перечислено два транша на общую сумму 200 млн долл.

Как видим, долговые обязательства перед ЕАЭС возникают в основном у Беларуси, Армении, Кыргызстана и Таджикистана.

По справедливому замечанию Е. Б. Абдрасулова, именно компетенция ЕАЭС указывает на то, что данный Союз является международной организацией региональной экономической интеграции (это закреплено Договором о ЕАЭС), обладающей международной правосубъектностью, и следовательно, он может осуществлять вышеперечисленные полномочия при помощи органов и организаций, составляющих его структуру¹².

Таким образом, следует отметить, что деятельность данных региональных финансовых организаций на евразийском пространстве способствует укреплению бюджетной политики государств — участников ЕАЭС и развивает долговые отношения на условиях, не связанных с политико-экономической модернизацией данных государств, в отличие от МВФ. Кроме того, данные взаимоотношения позволяют России избегать негативного влияния долгового бремени со стороны международных финансовых организаций с более строгими правилами возврата предоставленных денежных средств и предлагаемыми направлениями трансформации экономики.

¹⁰ См.: Стабилизационный кредит Республике Беларусь // URL: http://efsd.eabr.org/r/projects/belarus_credit (дата обращения: 5 мая 2017 г.).

¹¹ Факт-лист Евразийского фонда стабилизации и развития. Июнь 2015 г. // URL: http://efsd.eabr.org/general/upload/fs_NEW.pdf (дата обращения: 11 ноября 2015 г.).

¹² Абдрасулов Е. Б. К вопросу о формировании правовой базы Евразийского экономического союза и наднациональном характере его органов // URL: <http://www.zakon.kz/4669381-k-voprosu-o-formirovanii-pravovojj-bazy.html> (дата обращения: 5 мая 2017 г.).



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Абдрасулов Е. Б.* К вопросу о формировании правовой базы Евразийского экономического союза и наднациональном характере его органов // URL: <http://www.zakon.kz/4669381-k-voprosu-o-formirovanii-pravovojj-bazy.html> (дата обращения: 18 декабря 2015 г.).
2. *Зубенко В. В., Зубенко В. А.* ЕАЭС. Новая евразийская архитектура // Инновационное развитие российской экономики : материалы конференции, 9—13 декабря 2013 г. — М. : Изд-во МГУЭСИ, 2013. — С. 133—138.
3. *Казакова А. Г.* Значение экономических пространств в рамках глобализации экономики в современных политических и экономических условиях // Вестник университета. — 2015. — № 8. — С. 117—123.
4. *Пасько С. Н.* Развитие инвестиционных процессов в условиях международной экономической интеграции стран ЕАЭС : автореф. дис. ... канд. экон. наук. — Краснодар, 2014. — 24 с.
5. *Спивачевский П. М.* Банки развития и их роль в формировании единого Евразийского экономического пространства : автореф. дис. ... канд. экон. наук. — СПб., 2012. — 17 с.

ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИИ И ГЕРМАНИИ: АСПЕКТЫ СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОГО АНАЛИЗА

Аннотация. В настоящей статье проводится исследование особенностей финансово-правового положения муниципальных образований в Германии. Автором определяется, что бюджетная система Германии строится на принципах кооперативного федерализма и финансового выравнивания.

Особенность бюджетно-правового положения общин Германии заключается в том, что они являются частью земель, в связи с чем доходы и расходы муниципальных образований признаются доходами и расходами субъектов Федерации. Между тем подобный подход направлен не столько на ограничение самостоятельности муниципальных образований в рамках бюджетного процесса, сколько на повышение ответственности земель по вопросам бюджетного обеспечения местного самоуправления. В этих же целях в Германии существует правовой надзор, применяемый, в том числе, и в бюджетном процессе. В рамках правового надзора специальные органы земель вправе оспаривать нормативные правовые акты муниципальных образований, в том числе финансовые правила (положения о бюджете), и, в крайнем случае, назначать уполномоченного, выполняющего функции временной финансовой администрации.

Ключевые слова: муниципальные образования, Германия, бюджетная система, бюджетный процесс, финансовое выравнивание, правовой надзор.



**Василий Васильевич
УКСУСОВ,**

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

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.185-194

V. V. UKSUSOV,

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

uksusov@inbox.ru

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

FINANCIAL AND LEGAL STATUS OF LOCAL AUTHORITIES IN RUSSIA AND GERMANY: THE ASPECTS OF COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

Review. The current article is devoted to the peculiarities of the financial and legal status of local authorities in Germany. The author determines that the budget system in Germany is based on the principles of cooperative federalism and financial equalisation.



The specification of the budgetary-legal status of local authorities in Germany is that they are part of the land and the income and expenses of municipalities are recognized as revenues and expenditures of the Federation. Meanwhile, this approach does not focus on the limitation of independence of municipalities in the budgetary process, but how to increase responsibility of the länder on issues of the budgetary support of local governments. At the same time, there is a legal supervision which implements in the budget process in Germany. In the framework of the legal supervision of special bodies of lands, they have the right to appeal legal acts of local authorities, including financial rules (provisions about the budget), and, in extraordinary cases, to appoint a Commissioner who performs the functions of the temporary fiscal administration.

Keywords: *local authorities Germany, budget system, budget process, financial equalisation, legal supervision.*

Обращение к иностранному опыту финансово-правового регулирования деятельности муниципальных образований является необходимым условием успешного развития финансового законодательства в данной сфере. В связи с этим сопоставление особенностей финансово-правового положения муниципальных образований в России и иностранных государствах должно иметь своей целью рецепцию позитивного опыта в правотворческой деятельности.

Как отмечала Н. В. Михалева, «наибольший интерес для России с точки зрения возможности использования опыта представляет организация и деятельность местных органов Федеративной Республики Германии, поскольку оба государства являются федеративными и, кроме того, немецкая и российская муниципальные системы имеют общие исторические корни. Думается, что богатый опыт коммунального управления в демократической Германии может многому нас научить»¹. Это в полной мере относится к сфере финансовой деятельности муниципальных образований.

Отметим, что сложившуюся модель бюджетной системы Германии традиционно принято характеризовать как кооперативный федерализм². Как отмечает К. К. Баранова, для кооперативного федерализма «характерно не четкое разделение компетенций между уровнями государственной власти, а, напротив, их тесное переплетение, выраженное в наличии “налогового союза” (Steuerverbund), института “совместных задач” (Gemeinschaftsaufgaben) и развитой системы межрегионального финансового выравнивания (Länderfinanzausgleich — LFA)»³.

Кооперативный федерализм направлен на решение общих задач в условиях проведения согласованной политики всеми публично-правовыми субъектами. По-

¹ Михалева Н. В. Местное самоуправление в Германии // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 4. С. 177.

² Об особенностях бюджетного федерализма в РФ см.: Актуальные проблемы финансового права : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Норма: Инфра-М, 2016. С. 48—61.

³ Баранова К. К. Реформа федерализма в Германии — опыт для России // Управленческое консультирование. 2008. № 2. С. 16.

добный подход доказал свою эффективность в условиях дефицита материальных ресурсов в Германии в послевоенный период и после присоединения Восточной Германии к ФРГ. В то же время кооперативный федерализм, основанный на системе финансового выравнивания⁴, которая предполагает в том числе и централизованное перераспределение налоговых доходов, ведет к возникновению финансовой и политической зависимости земель и общин от федерации. В связи с этим кооперативный федерализм зачастую подвергается критике⁵.

Говоря непосредственно о местном самоуправлении, следует отметить, что в России и Германии оно появляется в сравнительно одинаковый исторический период. Как отмечают Л. Штайнхорст и К. Хооф, «муниципальное самоуправление Германии берет свое историческое начало в § 184 Имперской конституции 1849 года (RV) и в ст. 127 Веймарской имперской конституции от 11 августа 1919 года (WRV)»⁶.

В настоящее время каждая из 16 земель Германии, представляющих с точки зрения российской терминологии субъекты федерации, делятся на округа, сельские районы (состоят из общин), города в ранге районов (образуются в городах, численность жителей которых превышает 20 тыс. чел.), большие города (образуются в городах, численность жителей которых превышает 100 тыс. чел.) и коммуны или общины (с числом жителей до 20 тыс. чел.)⁷.

По замечанию Н. В. Михалевой, «округа являются чисто административными образованиями и занимают промежуточное положение между министерствами земель и районами. Районы в Германии являются органами общественного управления. В состав районов входят несколько общин, и Конституцией Германии районы определяются как общинные объединения». Следует также отметить, что данная модель организации местного самоуправления универсальна для федеральных земель.

В отличие от Российской Федерации, в Германии правовое регулирование местного самоуправления осуществляется не на федеральном, а на региональном уровне. Конституционные основы местного самоуправления заложены в абз. 2 ст. 28 Основного Закона ФРГ, в соответствии с которым «общинам должно быть гарантировано право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества». В связи с этим в ФРГ отсутствует единый федеральный закон наподобие Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ

⁴ См.: Морозова О. С. Финансовое выравнивание и его принципы в бюджетном законодательстве Германии // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 10. С. 202—215.

⁵ См. подробнее: Новоселова-Чурсина Е. Конкурентный федерализм как возможная альтернатива кооперативному федерализму // Федерализм. 2009. № 2 (54). С. 212—218; Каширских О. Н. Германский федерализм: от кооперативного к конкурентному? // Современная Европа. 2007. № 4 (32). С. 100—113.

⁶ Штайнхорст Л., Хооф К. Муниципальное (местное) самоуправление в Германии (на примере коммунального хозяйства) // Основные черты российского и немецкого государственного и правового порядка : общее и особенное : материалы немецко-российского симпозиума, 11—12 октября 2011 г., Потсдам (Германия) / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2013. С. 111.

⁷ Михалева Н. В. Указ. соч. С. 177.



«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸; большая часть вопросов по организации местного (коммунального) самоуправления осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами федеральных земель.

Отметим, что основы финансово-правового положения общин закладываются в разд. X Основного Закона ФРГ. Данный раздел называют Финансовой конституцией.

Как и в России, основным финансово-экономическим планом муниципальных образований (общин) в Германии является бюджет. Так, например, на основании п. 1 § 77 Закона об общинах земли Баден-Вюртемберг⁹ «община должна планировать и вести ее бюджетное хозяйство таким образом, чтобы обеспечить постоянное выполнение своих задач». При этом данный закон возлагает на общины обязанность вести бухгалтерские книги, в которых должны быть ясно отражены административные действия и состояние имущества, доходов, финансов в форме двойной записи (двойная бухгалтерская запись)¹⁰. Бюджетное хозяйство общин данной земли должно вестись экономно и рентабельно.

Как отмечает Н. М. Артемов, «доходы бюджета — основа осуществления финансовой деятельности публично-правовых субъектов»¹¹. Так, общины Германии могут получать свои доходы из налоговых и неналоговых источников¹². На основании п. 2 § 78 Закона об общинах земли Баден-Вюртемберг община для выполнения своих задач должна обеспечивать необходимые доходы и поступления:

- 1) взимая плату за свои услуги, если это необходимо и оправданно;
- 2) в иных случаях — при помощи налогов, если иные доходы и поступления недостаточны. При этом община должна учитывать экономические возможности налогооблагаемых лиц.

Кроме того, общины вправе привлекать заемные средства, но только в том случае, если получение денежных средств из иных источников является невоз-

⁸ Михалева Н. В. Указ. соч. С 177—178.

⁹ Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung — GemO) in der Fassung vom 24. Juli 2000.

Здесь и далее перевод по: Коммунальное самоуправление в Германии : Закон об общинах земли Баден-Вюртемберг = Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland : Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg : пер. с нем. 2-е изд., перераб. М., 2012. 224 с.

¹⁰ Пункт 3 § 77 Закона об общинах земли Баден-Вюртемберг.

¹¹ Артемов Н. М., Ситник А. А., Шохин С. О. Финансово-правовое регулирование внешне-экономической деятельности : учебник для магистратуры / под ред. Е. Ю. Грачевой. М. : Проспект, 2015. С. 179.

¹² Как отмечается в науке, «неналоговые доходы бюджетов могут иметь добровольный и принудительный характер. Неналоговые доходы отличаются от налоговых субъектным составом, содержанием прав и обязанностей участников финансовых правоотношений, складывающихся в связи с уплатой и перечислением в бюджет неналоговых доходов. Поступление в бюджет неналоговых доходов, в отличие от налоговых доходов, сложно спланировать. Порядок установления, взимания неналоговых доходов регламентируется нормативными правовыми актами различного характера» (см.: Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. М. Ашмарина. М. : Юрайт, 2014. С. 191).

возможным или экономически нецелесообразным. Они могут также принимать безвозмездные поступления в виде даров и пожертвований¹³.

Общины должны ежегодно издавать так называемое финансовое (бюджетное) правило (в другом переводе — «положение о бюджете»), которое является правовой формой закрепления бюджета. Бюджет может приниматься на несколько финансовых лет (например, в земле Баден-Вюртемберг общинам предоставлено право принимать бюджет сроком на два года, с разбивкой показателей по годам). Таким образом, данное правило фактически является аналогом российского планового периода. Финансовый год в Германии, так же как и в России, соответствует календарному году.

В соответствии с п. 1 § 80 Закона об общинах земли Баден-Вюртемберг проект бюджета должен содержать все ожидаемые в бюджетном году для выполнения задач общины:

- 1) поступления и предстоящие расходы;
- 2) поступления, влияющие на результаты хозяйственной деятельности и имущество, и предстоящие выплаты, влияющие на результаты хозяйственной деятельности и имущество;
- 3) права, необходимые для принятия обязательств¹⁴.

Проект бюджета утверждается советом общины — представительным органом местного самоуправления в Германии. Интересно отметить, что уже утвержденное финансовое правило (положение о бюджете) не позднее чем за месяц до начала финансового года передается органам правового надзора. Наличие таких органов, а точнее — наличие у органов власти земель права по осуществлению надзора за деятельностью общин, является одной из особенностей германской системы бюджетного федерализма.

Как отмечает Т. Ф. Яковлева, «органы правового надзора ограничены в части проверки выполнения задач, не связанных директивными указаниями; они проверяют лишь, выполняет ли община свои обязательства, установленные законом, не превышает ли она при этом свои полномочия, осуществляет ли свою деятельность в соответствии с законом. Контроль органов правового надзора не распространяется на вопросы целесообразности. Иными словами, не допускается вмешательство в решения, принятые по усмотрению общины (в установленных рамках)»¹⁵.

Органы правового надзора Германии разделены на три звена:

- 1) низовое звено — администрации ландратов (для городов в ранге районов и крупных районных центров в качестве такого органа выступает окружное управление);
- 2) среднее звено — окружное управление;
- 3) высшее звено — Министерство внутренних дел.

Органы правового надзора имеют право на оспаривание актов общин, которые нарушают требования закона. При оспаривании органы правового надзора вправе:

¹³ Пункт 4 § 78 Закона об общинах земли Баден-Вюртемберг.

¹⁴ Интересно отметить, что помимо прочего бюджет содержит в себе также штатное расписание.

¹⁵ Коммунальное самоуправление в Германии: Закон об общинах земли Баден-Вюртемберг. С. 156—157.



- потребовать отмены постановления или распоряжения общины;
- прекратить действия и меры, которые были предприняты на основании оспариваемых актов.

Оспаривание приостанавливает действие акта органа местного самоуправления.

Органы правового надзора в крайнем случае, «если управление общиной в значительной мере не соответствует предъявляемым к управлению законным требованиям... могут назначить уполномоченного, который выполнит все или отдельные задачи, стоящие перед общиной, за ее счет»¹⁶.

Таким образом, механизм правового надзора обеспечивает соблюдение законности органами местного самоуправления, в том числе в сфере финансового планирования. Полагаем, что *данный инструмент в достаточной степени является эффективным и он может найти свое закрепление в российском законодательстве. Введение механизма правового надзора потребует внесения соответствующих изменений в нормативные правовые акты, устанавливающие финансово-правовой статус муниципальных образований: Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».*

По итогам исполнения бюджета составляется годовая отчетность, которая должна отражать состояние имущества, поступлений и финансов общины. В соответствии с п. 2 § 95 Закона об общинах земли Баден-Вюртемберг годовая отчетность общин должна включать в себя:

- 1) отчет о прибылях и убытках,
- 2) отчет о финансовом положении,
- 3) отчет об имущественном положении (баланс)¹⁷.

Следует отметить, что финансовое положение общин в Германии (как, наверное, и в любой другой стране мира) может существенно отличаться. В этих целях государство перераспределяет доходы и отдельные бюджетные полномочия между публично-правовыми образованиями (федерацией, землями и общинами). Данное явление получило название «финансовое выравнивание».

Как отмечает О. С. Морозова, «в немецкой правовой доктрине традиционно принято рассматривать финансовое выравнивание в широком и узком смысле. Под финансовым выравниванием в широком смысле следует понимать распределение полномочий, доходов и расходов между различными уровнями публичной власти в государстве... Нередко в понятие финансового выравнивания включают только распределение доходов и расходов (такой подход, например, находит свое отражение в австрийском законодательстве) или только доходов»¹⁸.

¹⁶ Параграф 124 Закона об общинах земли Баден-Вюртемберг.

¹⁷ Кроме того, годовая отчетность должна содержать приложения, в которые включаются: перечень имущества, перечень долгов и перечень полномочий по бюджету, которые переносятся на следующий год (п. 3 § 95 Закона об общинах земли Баден-Вюртемберг).

¹⁸ Морозова О. С. Правовое регулирование межбюджетных отношений в ФРГ : монография. М., 2015 С. 60—61.

Финансовое выравнивание на уровне общин исходит из принципа «сопоставления фактических и нормативных показателей доходов общин на душу населения»¹⁹.

Система перераспределения налоговых поступлений дает возможность нивелировать различия в налоговых доходах отдельных административно-территориальных единиц.

Проблема экономического и социального выравнивания особенно обострилась в связи с объединением ФРГ и ГДР²⁰. С 1 января 1991 г. налоговое законодательство ФРГ действует на территории бывшей ГДР, где местные коллективы новых земель включены в систему финансового выравнивания.

Правовое регулирование коммунального финансового выравнивания осуществляется на основании положений Финансовой конституции и законов земель о финансовом выравнивании и законов о стандартах.

Как отмечается в абз. 1 ст. 104а Основного Закона ФРГ, федерация и земли раздельно несут расходы, связанные с осуществлением их задач, если Основной Закон ФРГ не предусматривает иного. В то же время на основании абз. 9 ст. 106 Основного Закона ФРГ *доходами и расходами земель по смыслу настоящей статьи являются также доходы и расходы общин (объединений общин)*. Данное положение наиболее ярким образом характеризует отличие межбюджетных отношений в России и Германии. Так, в Российской Федерации одним из основополагающих принципов построения бюджетной системы признается принцип самостоятельности бюджетов, который означает в том числе самостоятельность в несении расходов государства и муниципальных образований, а также «недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»²¹, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств (абз. 6 ст. 31 БК РФ). Таким образом, если в Федеративной Республике Германия расходы и доходы общин являются доходами и расходами субъектов федерации, то в России муниципальные образования и субъекты являются самостоятельными субъектами бюджетных правоотношений.

Одним из основных инструментов механизма финансового выравнивания является перераспределение налоговых доходов. В настоящее время возможность перераспределения налоговых доходов между федерацией, землями и общинами (объединениями общин) закрепляется в Основном Законе. В то же время сле-

¹⁹ Рыбушкин Н. Н., Зазнаев О. И. Муниципальные системы зарубежных стран : учеб. пособие. Казань : Татар. газ.-жур. изд-во, 1997. С. 67.

²⁰ См.: Фененко Ю. В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности. М. : МГИМО-Университет, 2004. С. 37.

²¹ Подробнее о российской бюджетной системе см.: Бюджетная система и система налогов и сборов Российской Федерации / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. М. : Инфра-М, 2017. С. 36—44.



дует отметить, что указанные положения появились в Финансовой конституции лишь в конце 1990-х гг.

Как отмечается в немецкой теории налогового права, в зависимости от «права сбора налогов и использования налоговых средств» выделяют:

- 1) федеральные налоги, к которым, например, относятся налог на добычу и ввоз нефти и нефтепродуктов, налог на производство игристого вина и т.д.;
- 2) налоги земель — например, налог на автомобиль, налог на пиво и т.д.;
- 3) общинные налоги — промышленный налог, поземельный налог и т.д.;
- 4) налоги объединений общин — например, налог на доходы корпораций, налог с продаж и т.д.²²

Статья 105 Основного Закона ФРГ разграничивает компетенции федерации и земель в области законодательного регулирования налогов:

- 1) федерация обладает исключительной компетенцией по вопросам таможенных пошлин;
- 2) к вопросам совместной (конкурирующей) компетенции федерации и земель относятся вопросы о других налогах, если поступления от этих налогов принадлежат ей целиком или частично, либо имеют место условия абз. 2 ст. 72 Основного Закона ФРГ;
- 3) земли обладают законодательными полномочиями в области местных акцизов и налогов на специфические формы использования доходов, пока и поскольку они не аналогичны налогам, регулируемым федеральным законом.

Исходя из данной нормы, немецкие авторы заключают, что муниципальные образования не могут создавать собственные «налоговые источники»²³. Таким образом, общины не вправе устанавливать собственные налоги.

На основании абз. 5 ст. 106 Основного Закона ФРГ общины получают часть поступлений от подоходного налога, которая передается землями своим общинам в соответствии с платежами, вносимыми их жителями в виде подоходного налога. Кроме того, начиная с января 1998 г. общины также получают долю в поступлении налога с оборота. В силу абз. 5а ст. 106 Основного Закона ФРГ эта доля передается землями своим общинам в соответствии с местной и экономически обоснованной шкалой распределения. По информации Федерального министерства финансов ФРГ в период с января по ноябрь 2015 г. общины получили 33,872 млн евро в качестве причитающейся им доли подоходного налога и налога на добавленную стоимость (налога с оборота), что на 7,6 % больше, чем за аналогичный период предыдущего года²⁴.

Кроме того, на основании абз. 6 ст. 106 Основного Закона ФРГ местному самоуправлению причитаются поступления:

- 1) от поземельного и промыслового налогов — причитаются общинам;
- 2) от местных акцизов и налогов на особые виды затрат — общинам или, в соответствии с законодательством земель, — объединениям общин.

²² Tanski J. S. Steuerrecht. Freiburg : Haufe, 2010. S.7.

²³ Birk D. Steuerrecht. Auf. 15. Hühlig-Jehle-Rehm, 2012. S. 42.

²⁴ November 2015 monthly report // Bundesministerium der Finanzen, 2015. URL: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Taxation/Articles/trends-in-general-government-tax-revenue.html>.

В отношении поземельного и промыслового налогов общины вправе устанавливать ставки в рамках, определяемых законом.

Полагаем, что здесь же необходимо сказать несколько слов о финансовом контроле органов местного самоуправления Германии. Такой контроль, как и в России, может быть внутренним и внешним. Как отмечала Н. В. Михалева, «внутренний контроль также является постоянным и осуществляется ревизионным управлением общины, возглавляемым ревизором. Ревизор назначается и освобождается от должности представительным органом общины, а подчиняется непосредственно главе исполнительной власти общины. Ежегодно ревизор представляет бургомистру отчет, который впоследствии рассматривается на заседании представительного органа»²⁵. В свою очередь, внешний финансовый контроль осуществляется специально создаваемым органом контроля за законностью или специальным управлением.

Подводя итог, отметим, что бюджетная система Германии строится на принципах кооперативного федерализма и финансового выравнивания. Кооперативный федерализм предполагает сотрудничество между федерацией, землями и общинами (муниципальными образованиями) как по вертикали, так и по горизонтали, в том числе в целях наиболее эффективного использования имеющихся материальных ресурсов для решения общих задач. Основой построения межбюджетных отношений в ФРГ является финансовое выравнивание, заключающееся в перераспределении доходов и отдельных бюджетных полномочий между различными уровнями публичной власти.

Особенность бюджетно-правового положения общин Германии заключается в том, что они являются частью земель, в связи с чем доходы и расходы муниципальных образований признаются доходами и расходами субъектов федерации. Между тем подобный подход направлен не столько на ограничение самостоятельности муниципальных образований в рамках бюджетного процесса, сколько на повышение ответственности земель по вопросам бюджетного обеспечения местного самоуправления²⁶. В этих же целях в Германии существует правовой надзор, применяемый в том числе и в бюджетном процессе.

В рамках правового надзора специальные органы земель вправе оспаривать нормативные правовые акты муниципальных образований, включая финансовые правила (положения о бюджете), и в крайнем случае назначать уполномоченного, выполняющего функции временной финансовой администрации.

В целях рецепции положительного зарубежного опыта правового регулирования финансовой деятельности муниципальных образований правовой надзор, подтвердивший свою эффективность в Германии, может найти свое закрепление и в российском законодательстве, для чего предлагается внести соответствующие дополнения в Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах ор-

²⁵ Михалева Н. В. Указ. соч. С. 182.

²⁶ О бюджетно-правовой ответственности в ФРГ см.: Пономарева К. А. Основания бюджетно-правовой ответственности в Российской Федерации и Федеративной Республике Германии // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 11. С. 1381—1390.



ганизации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы финансового права : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Норма: Инфра-М, 2016.
2. Артемов Н. М., Ситник А. А., Шохин С. О. Финансово-правовое регулирование внешнеэкономической деятельности : учебник для магистратуры / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М. : Проспект, 2015.
3. Баранова К. К. Реформа федерализма в Германии — опыт для России // Управленческое консультирование. — 2008. — № 2.
4. Бюджетная система и система налогов и сборов Российской Федерации / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — М. : Инфра-М, 2017.
5. Каширских О. Н. Германский федерализм: от кооперативного к конкурентному? // Современная Европа. — 2007. — № 4 (32).
6. Коммунальное самоуправление в Германии : Закон об общинах земли Баден-Вюртемберг = Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland : Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg : пер. с нем. — 2-е изд., перераб. — М., 2012.
7. Михалева Н. В. Местное самоуправление в Германии // Ленинградский юридический журнал. — 2013. — № 4.
8. Морозова О. С. Правовое регулирование межбюджетных отношений в ФРГ : монография. — М., 2015.
9. Морозова О. С. Финансовое выравнивание и его принципы в бюджетном законодательстве Германии // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 10.
10. Новоселова-Чурсина Е. Конкурентный федерализм как возможная альтернатива кооперативному федерализму // Федерализм. — 2009. — № 2 (54).
11. Пономарева К. А. Основания бюджетно-правовой ответственности в Российской Федерации и Федеративной Республике Германии // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 11.
12. Рыбушкин Н. Н., Зазнаев О. И. Муниципальные системы зарубежных стран : учеб. пособие. — Казань : Татарское газетно-журнальное издательство, 1997.
13. Фененко Ю. В. Муниципальные системы зарубежных стран : правовые вопросы социальной безопасности — М. : МГИМО-Университет, 2004.
14. Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. М. Ашмарина. — М. : Юрайт, 2014.
15. Штайнхорст Л., Хооф К. Муниципальное (местное) самоуправление в Германии (на примере коммунального хозяйства) // Основные черты российского и немецкого государственного и правового порядка : общее и особенное : материалы немецко-российского симпозиума. 11—12 октября 2011 г., Потсдам (Германия) / отв. ред. В. И. Фадеев. — М., 2013.
16. Birk D. Steuerrecht. — Auf. 15. — Hüthig-Jehle-Rehm, 2012.
17. Tanski J. S. Steuerrecht. — Freiburg : Haufe, 2010.

ПРОБЛЕМЫ ГАРМОНИЗАЦИИ В СФЕРЕ КОРПОРАТИВНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ И ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ¹

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы налоговой гармонизации в сфере корпоративного налогообложения в Европейском Союзе и Евразийском экономическом союзе. Налог на прибыль (корпоративный налог) установлен во всех государствах — членах ЕС и ЕАЭС и является одним из важнейших источников бюджетных доходов. Различия правового регулирования данного налога в государствах — членах интеграционных объединений связаны с особенностями определения отдельных элементов юридического состава налога. Особое внимание уделено налогоплательщикам и подходам к концепции резидентства.

Ключевые слова: налог на прибыль, корпоративный налог, Европейский Союз, Евразийский экономический союз, гармонизация, корпоративное налогообложение.



Карина Александровна ПОНОМАРЕВА,

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального права Омского государственного университета имени Ф. М. Достоевского
karinaponomareva@gmail.com
644077, Россия, г. Омск, ул. 50 лет Профсоюзов, д. 100

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.195-201

K. A. PONOMAREVA,

PhD, Senior Lecturer of the Department of State and Municipal Law
of the F.M. Dostoevsky Omsk State University
karinaponomareva@gmail.com
644077, Russia, Omsk, 50 years of Trade Unions Str., 100

THE PROBLEMS OF HARMONIZATION OF CORPORATE TAXATION IN THE EUROPEAN UNION AND THE EURASIAN ECONOMIC UNION

Review. The article is considered to topic issues of tax harmonization in corporate taxation in the European Union (EU) and the Eurasian Economic Union (EAEU). Profit tax (corporate income tax) is established in all member States of the EU and the EAEU and it is one of the most crucial sources of budget revenues. The differences in the legal regulation of the tax in member States of integration associations is connected with the peculiarities of determining the individual elements of the legal structure of the tax. Special attention is paid to taxpayers and approaches to the concept of residency.

Keywords: income tax, corporate tax, European Union, Eurasian Economic Union, harmonization of corporate taxation.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований «Правовой режим прямого налогообложения в интеграционных объединениях (опыт Европейского Союза и Евразийского экономического союза)», проект № 17-03-50091.

Налог на прибыль (корпоративный налог) установлен во всех государствах — членах Европейского Союза (ЕС) и Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и является одним из важнейших источников бюджетных доходов. Его правовое регулирование остается в компетенции государств-членов. Налогообложение прибыли характеризуется четкой связью между доходом налогоплательщика и соответствующим налоговым бременем. Однако неравномерный уровень налогового бремени создает препятствия для привлечения инвестиций в экономику государств — членов интеграционных объединений.

Названные препятствия влекут за собой вредоносную налоговую конкуренцию (*harmful tax competition*). Глобализация открыла возможность для минимизации налогового бремени мультинациональных предприятий. Как отмечается в представленном ОЭСР Плане действий по борьбе с размыванием налоговой базы и выводом прибыли (BEPS), создается напряженная ситуация, в которой налогоплательщики становятся «более чувствительными к вопросам налоговой справедливости»². Уклонение от корпоративного налогообложения ежегодно лишает государственные бюджеты миллиардов и лишает конкурентных преимуществ компании, уплачивающие налоги в соответствии с законодательством. Трансграничная природа уклонения от налогообложения обуславливает тот факт, что борьба с этой проблемой только на национальном уровне не только невозможна, но и будет усугублять сложившуюся ситуацию. Односторонние попытки государств защитить свои налоговые базы создают административное бремя для бизнеса, правовую неопределенность для инвесторов и новые лазейки для тех, кто хотел бы избежать налогообложения.

Изложенное на протяжении некоторого периода времени является объектом принятия новых программных документов на уровне ЕС. 17 июня 2015 г. Европейская комиссия представила план действий по реформированию корпоративного налогообложения, который должен противодействовать налоговым правонарушениям и уклонению от уплаты налогов, а также обеспечить поступательный рост доходов³. В рамках плана была принята Директива Совета ЕС 2016/1164⁴, которая содержит отдельные пункты из плана BEPS, например правила контролируемой иностранной компании, положения о гибридных схемах, а также положения о налоге на прирост капитала при выводе активов (*exit tax*) и о внедрении общих правил борьбы с уклонением от налогов (*General Anti-Avoidance Rule*). В отличие от проекта BEPS, Директива 2016/1164 является конкретной законодательной мерой, последствия введения которой могут выйти далеко за пределы ЕС. Представляется возможным заключить, что установление минимальной защиты налоговых систем всех государств — членов ЕС

² OECD (2013). Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing // URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en>.

³ European Commission — Fact Sheet. Questions and Answers on the Action Plan for Fair and Efficient Corporate Taxation in the EU // URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5175_en.htm.

⁴ Council Directive (EU) 2016/1164 of 12 July 2016 laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market // OJ L 193 of 19 July 2016, p. 1—14.

(что является конечной целью принятия Директивы) остается на усмотрение государств-членов.

Различия налогового бремени в государствах-членах важны с точки зрения эффективного функционирования налоговых систем этих государств. Налоговая гармонизация в сфере корпоративного налогообложения имеет два исходных пункта: налоговую базу и налоговую ставку. Традиционно меньшее внимание уделяется вопросу о том, кто же является плательщиком корпоративного налога. Условия, при которых лицо является таковым, существенно разнятся в государствах — членах интеграционных объединений⁵. Особенно интересно здесь то, как налоговое законодательство государства определяет иностранные организации, являющиеся налогоплательщиками: на практике это создает разные возможности для налогового планирования.

Плательщиками корпоративного налога (*corporate income tax*, *Körperschaftsteuer*) в ЕС являются юридические лица, созданные в форме корпораций (компаний с ограниченной ответственностью) и ориентированные в своей деятельности на получение прибыли. По утверждению Д. Гутманна, поскольку общая теория зачастую не объясняет, по какой причине те или иные юридические лица являются плательщиками корпоративного налога, существует весьма мало оснований для амбициозно заявленного процесса гармонизации в сфере корпоративного налогообложения в Европе⁶.

Аналогичное многообразие критериев используется государствами-членами при определении объема налоговой обязанности нерезидентов. По замечанию В. А. Гидирима, «налоговое законодательство каждой страны должно содержать правила классификации для идентификации налоговых субъектов как для внутренних целей, так и в отношении лиц, созданных согласно иностранному законодательству. В отношении иностранных лиц такая классификация необходима по двум причинам: во-первых, они могут стать налогоплательщиками в данной стране в качестве нерезидентов, облагаемых налогом у источника выплаты; и, во-вторых, это нужно для правильной классификации доходов, полученных резидентами данной страны от нерезидентов, для применения налоговых ставок, зачетов или правил по освобождению доходов от внутренних налогов»⁷.

Определение круга налогоплательщиков связано с задачами национальной политики, многие из которых имеют бюджетно-правовую природу. Законодатель не только стремится включить как можно больше субъектов в этот круг с целью увеличения налоговых поступлений в бюджет, но и преследует цель борьбы с уклонением от уплаты налогов.

В ЕАЭС плательщиками налога на прибыль (корпоративного подоходного налога) являются юридические лица — предприятия и организации (ст. 246 НК РФ⁸,

⁵ *Gutmann D.* General report // Corporate Income Tax Subjects — EALTP Annual Congress Lisbon. IBFD, 2016. P 2.

⁶ *Gutmann D.* Op. cit. P. 9.

⁷ *Гидирим В. А.* Основы международного корпоративного налогообложения. М. : Человек слова, 2016. § 2.8.

⁸ Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.



ст. 125 НК РБ⁹, ст. 81 НК РК¹⁰). Во всех государствах — членах ЕАЭС в качестве налогоплательщиков выступают и иностранные юридические лица. В Кыргызстане плательщиками налога на прибыль являются и индивидуальные предприниматели, а также налоговый агент, выплачивающий иностранной организации доход из источника в Кыргызской Республике, не связанный с постоянным учреждением в Кыргызской Республике¹¹. Полагаем, что выделение последних двух категорий налогоплательщиков не представляется удачным.

Важнейшей классификацией налогоплательщиков является их деление на резидентов и нерезидентов. В науке налогового права признается, что основная цель признания лица налоговым резидентом (нерезидентом) — определение объема его налоговых обязанностей перед данным государством. Налоговые резиденты несут неограниченную налоговую обязанность перед государством своего резидентства в отношении своего глобального дохода. Лица, признанные государством нерезидентами, имеют ограниченную налоговую обязанность перед ним, поскольку, как правило, они должны уплачивать в этом государстве налоги только в отношении доходов, полученных ими на его территории¹².

Для определения статуса налогового резидента существует несколько известных юридической науке и практике вариантов:

- 1) критерий инкорпорации: налоговым резидентом признается организация, созданная по праву данной страны;
- 2) критерий места управления, при применении которого учитывается совокупность фактических обстоятельств, свидетельствующих о факте управления компанией на территории государства: местонахождение членов управляющего органа, место проведения заседаний совета директоров, место проведения собраний акционеров, место ведения бухгалтерского учета¹³.

Резидентство юридических лиц может определяться по месту регистрации устава компании (Финляндия, Чехия, Швеция, Исландия), по месту нахождения

⁹ Налоговый кодекс Республики Беларусь от 29 декабря 2009 г. № 71-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2010. № 4, 2/1623.

¹⁰ Кодекс Республики Казахстан о налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс) от 10 декабря 2008 г. № 99-IV, введенный в действие Законом РК № 100-IV от 10 декабря 2008 г. с 1 января 2009 г.

¹¹ Налоговый кодекс Кыргызской Республики от 17 октября 2008 г. № 230 // Информационная система «Параграф». URL: http://www.online.adviser.kg/Document/?doc_id=30355506&page=1.

¹² См.: *Дадалко В. А., Румянцева Е. Е., Демчук Н. Н.* Налогообложение в системе международных экономических отношений. Минск : Армита-Маркетинг; Менеджмент, 2000. С. 25 ; *Шахмаметьев А. А.* Режим налогообложения нерезидентов: правовая основа регулирования : монография. М. : Юрлитинформ, 2010. С. 32.

¹³ См.: *Налогообложение доходов и прибыли : учеб. пособие / под общ. ред. С. Г. Пепеляева.* М. : Статут, 2015. С. 120 ; *Гидирим В. А.* Принцип резидентства корпораций в международном налоговом праве // *ВВ: Международное право.* 2013. № 1. С. 123—170 ; *Килинкарлова Е. В.* Налоговое право зарубежных стран. М. : Юрайт, 2014. С. 103—104.

руководящего органа (Норвегия, Дания, Мальта), по обоим указанным критериям (Австрия, Дания, Испания, Италия)¹⁴.

Российское налоговое законодательство длительное время не применяло понятие налогового резидента к юридическим лицам, признавая налоговыми резидентами только российские организации. Несомненным достижением российского законодателя стало появление в НК РФ ст. 246.2, закрепившей критерии резидентства для юридических лиц.

Налоговая база, то есть стоимостная характеристика объекта налогообложения, определяется в соответствии с принципом чистого дохода. В государствах — членах интеграционных объединений, как правило, формируется как общая налоговая база, так и специальные налоговые базы по ряду операций: с ценными бумагами, деривативами и т.п. При этом возможны ситуации многократного налогообложения (например, налогообложение дивидендов после распределения прибыли в пользу материнской компании), на борьбу с которым направлены нормы директив ЕС. В ЕАЭС подобных актов на союзном уровне пока не принято, однако российское законодательство воспринимает подобные подходы.

Налоговая ставка. В последние годы ставки налога на прибыль организаций и в ЕС, и в ЕАЭС имеют тенденцию к снижению. В 1980-е гг. ставки в некоторых государствах ЕС могли достигать 60 %, но за последние 20 лет они снизились и составляют от 10 % в Македонии и Болгарии, до 33,3 % во Франции и 33,325 % в Германии¹⁵.

Уровень ставок по налогу на прибыль в ЕАЭС также характеризуется значительной степенью дифференциации. Так, в Республике Беларусь основная ставка составляет 18 %, дивиденды облагаются по ставке 12 %, в Казахстане основная ставка 20 %, но действуют пониженные ставки для сельхозтоваропроизводителей в размере 10 % (ст. 147 НК РК), в Кыргызстане основная ставка составляет 10 %, в России — 20 %, по дивидендам — 9 и 15 % (ст. 284 НК РФ), в Армении — 20 %.

Было бы оправданным принять меры по снижению уровня дифференциации ставок налога на прибыль организации, но такое выравнивание должно иметь поступательный характер, чтобы не нанести ущерба национальным бюджетам.

Г. П. Толстопятенко указывает на такой важнейший элемент состава налога, как **налоговые льготы**, при помощи которого государство стимулирует те виды экономической деятельности и в тех секторах, которые с точки зрения государства нуждаются в дополнительных инвестициях. Налоговое законодательство предусматривает обширный перечень льгот, среди которых можно выделить установление норм ускоренной амортизации, налоговые кредиты и отсрочки уплаты налогов¹⁶. Другим примером политического решения в сфере правового регулирования корпоративного налогообложения является существование специальных налоговых режимов, предоставляющих преференциальные исключения для некоторых категорий налогоплательщиков: так, семейные предприятия могут быть

¹⁴ Воронина Н. В., Бабанин В. А. Двойное налогообложение и уклонение от уплаты налогов как проблемы международного характера // Все для бухгалтера. 2007. № 10.

¹⁵ Top Marginal Personal Income Tax Rates. Tax Policy Center. 2008.

¹⁶ Толстопятенко Г. П. Европейское налоговое право. Сравнительно-правовое исследование. М. : Норма, 2001. С. 150.



исключены из числа плательщиков налога на прибыль (Португалия)¹⁷; средние и малые предприятия могут быть субъектами специальных налоговых режимов, упрощающих налогообложение (Российская Федерация, Венгрия, Италия)¹⁸.

Кроме льгот социальной направленности, применяются льготы, связанные с созданием благоприятных условий для инвестирования капитала в отдельные отрасли экономики. Например, в Казахстане предоставляются льготы банкам по доходам, полученным от предоставления среднесрочных и долгосрочных инвестиционных кредитов, выданных на срок более трех лет для создания и модернизации основных средств. В Российской Федерации льготный режим налогообложения применяется, например, к организациям, получившим статус участников проекта по осуществлению исследований, разработок и коммерциализации их результатов в соответствии с Федеральным законом «Об инновационном центре «Сколково»».

И в ЕС, и в ЕАЭС государства-члены обладают полной автономией в сфере корпоративного налогообложения. Эта автономия ограничивается только тем, что национальное налоговое право не должно создавать препятствий трансграничной экономической деятельности. Вместе с тем дебаты по координации корпоративного налогообложения в ЕС заходят гораздо дальше этого правового требования, и вот по каким причинам: компаниям, работающим в ЕС, приходится иметь дело с 28 национальными системами, что повышает расходы на соблюдение правовых норм и административные расходы; различия в налоговой нагрузке по разным государствам-членам искажают экономическую активность в ЕС; растущее значение мультинациональных компаний усложняет сбор корпоративного налога, основанного на разных системах его исчисления; рост конфликтов между национальной налоговой политикой государств-членов и правом ЕС (по ряду дел Судом ЕС вынесены решения о несоответствии норм национального налогового права первичному праву ЕС).

Внимание юридической науки перешло с европейских институтов на национальные налоговые системы. Однако фокус сместился с принятия актов права ЕС в сфере налогообложения на практику Суда ЕС по делам о прямом налогообложении. Правовая неопределенность и отсутствие координации между государствами — членами ЕС увеличили объем работы Суда ЕС в сфере прямого налогообложения в последние 20 лет. Сегодня роль практики Суда ЕС очень велика: это дало представителям европейской науки налогового права основание утверждать, что «наднациональная система права ЕС, изначально созданная на основе романо-германской системы, на сегодняшний день тяготеет к системе общего права»¹⁹. Решения Суда ЕС могут даже углубить правовые различия по

¹⁷ См.: *de Sousa da Camara F., de Oliveira Garcia N., Fernandes J. A.* Portuguese national report. Corporate Income Tax Subjects — EALTP Annual Congress Lisbon. IBFD, 2016. P. 412.

¹⁸ См.: *van de Streek J.* Does Company Size Matter in Defining the Scope of a CIT? // Corporate Income Tax Subjects — EALTP Annual Congress Lisbon. IBFD, 2016. P. 35—41 ; *Erdos E., Mihalyi P., Lakatos M.* Hungarian national report // Corporate Income Tax Subjects — EALTP Annual Congress Lisbon. IBFD, 2016. P. 316—318 ; *Vinnitskiy D.* Russian national report // Corporate Income Tax Subjects — EALTP Annual Congress Lisbon. IBFD, 2016. P. 431—441.

¹⁹ *Roccatagliata F.* Foreword to: Cerioni L. The European Union and Direct Taxation — a Solution for a Difficult Relationship. Routledge, 2015. P. 3.

некоторым аспектам прямого налогообложения, которые до этого исходили из согласованных на международном уровне моделей.

Сегодня приоритеты государств-членов обусловлены борьбой с размыванием налоговой базы и уклонением от налогообложения, а не устранением налоговых препятствий на внутреннем рынке. Дело в том, что во всех государствах-членах не могут применяться одни и те же меры в связи с разным уровнем экономического развития указанных государств. Структурные различия между национальными налоговыми системами обусловлены разными целями, стоящими перед государствами в тех или иных экономических и социальных условиях. В этой связи любая попытка полной унификации структурных элементов национальных налоговых систем не только нежелательна, но и невозможна.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Воронина Н. В., Бабанин В. А.* Двойное налогообложение и уклонение от уплаты налогов как проблемы международного характера // Все для бухгалтера. — 2007. — № 10.
2. *Гидирим В. А.* Основы международного корпоративного налогообложения. — М. : Человек слова, 2016.
3. *Гидирим В. А.* Принцип резидентства корпораций в международном налоговом праве // *НВ: Международное право.* — 2013. — № 1.
4. *Дадалко В. А., Румянцева Е. Е., Демчук Н. Н.* Налогообложение в системе международных экономических отношений. — Минск : Армита-Маркетинг; Менеджмент, 2000.
5. *Килинкарлова Е. В.* Налоговое право зарубежных стран. — М. : Юрайт, 2014. — С. 103—104.
6. *Налогообложение доходов и прибыли : учеб. пособие / под общ. ред. С. Г. Пепеляева.* — М. : Статут, 2015.
7. *Толстопятенко Г. П.* Европейское налоговое право. Сравнительно-правовое исследование. — М. : Норма, 2001.
8. *Шахмаматьев А. А.* Режим налогообложения нерезидентов: правовая основа регулирования : монография. — М. : Юрлитинформ, 2010.
9. *de Sousa da Camara F., de Oliveira Garcia N., Fernandes J. A.* Portuguese national report // *Corporate Income Tax Subjects — EALTP Annual Congress Lisbon.* — IBFD, 2016.
10. *Erdos E., Mihalyi P., Lakatos M.* Hungarian national report // *Corporate Income Tax Subjects — EALTP Annual Congress Lisbon.* — IBFD, 2016.
11. *Gutmann D.* General report // *Corporate Income Tax Subjects — EALTP Annual Congress Lisbon.* — IBFD, 2016. — P 2.
12. *Roccatagliata F.* Foreword to: Cerioni L. *The European Union and Direct Taxation — a Solution for a Difficult Relationship.* — Routledge, 2015.
13. *van de Streek J.* Does Company Size Matter in Defining the Scope of a CIT? // *Corporate Income Tax Subjects — EALTP Annual Congress Lisbon.* — IBFD, 2016.
14. *Vinnitskiy D.* Russian national report // *Corporate Income Tax Subjects — EALTP Annual Congress Lisbon.* — IBFD, 2016.





**Екатерина Борисовна
ЧЕРНОБРОВКИНА,**

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

kfp@msal.ru

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

ГАРМОНИЗАЦИЯ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РАМКАХ ЕАЭС

Аннотация. Гармонизацией является сближение законодательства государств-членов, направленное на установление сходного (сопоставимого) нормативно-правового регулирования в отдельных сферах, которое, в отличие от унификации, не приводит к созданию единых норм. Данный процесс имеет сложный, многоступенчатый характер и строится на таких принципах, как согласованность, синхронность, последовательность и приоритетность. На настоящий момент в рамках ЕАЭС разработана обширная нормативно-правовая база, на основе которой осуществляется гармонизация налогового законодательства. В связи с таким объемом нормативно-правового регулирования в теории предполагается выделение отдельной отрасли — налогового права ЕАЭС. В Российской Федерации проводится работа по гармонизации налогового законодательства в соответствии с актами Сообщества как на законодательном, так и подзаконном уровне. Несмотря на достигнутый уровень единообразия правового регулирования, во внутреннем законодательстве стран-участниц сохраняются некоторые противоречия, что подчеркивает необходимость продолжения процесса гармонизации.

Ключевые слова: гармонизация, налоговое законодательство, договор, национальные системы, налог на добавленную стоимость, акцизы.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.202-209

E. B. CHERNOBROVKINA,

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

kfp@msal.ru

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

HARMONIZATION OF TAX LEGISLATION IN THE FRAMEWORK OF THE EAEU

Review. Harmonization is the convergence of legislation of member States, aimed at the establishment of similar (comparable) normative legal regulation in separate spheres, which, in contrast to unification, does not create uniform standards. This process is complex in nature and is based on principles such as coherence, synchronization, consistency and priority. Currently, the EEU has developed a comprehensive regulatory framework on the basis of which the harmonization of tax legislation. In connection

with such volume of legal regulation in theory, it is assumed the allocation of a separate industry — the tax law of the EAEU. In the Russian Federation is working on the harmonization of tax legislation in accordance with the acts Community, both legislative and regulation level. Despite the achieved level of uniformity of the law, in the domestic legislation of the participating countries there are some contradictions, which emphasizes the need to continue the harmonization process.

Keywords: *harmonization, tax law, Treaty, of a national system, value added tax, excise duties.*

Евразийское экономическое сообщество (ЕАЭС) — международная экономическая организация ряда бывших республик СССР, созданная для эффективного продвижения ее участниками процесса формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также реализации других целей и задач, связанных с углублением интеграции в экономической и гуманитарной областях.

Таможенный союз создавался в целях обеспечения свободного перемещения товаров во взаимной торговле и благоприятных условий торговли Таможенного союза с третьими странами, а также для развития экономической интеграции сторон. Членами Таможенного союза являются Армения, Беларусь, Казахстан, Россия, Киргизия.

Единое экономическое пространство (ЕЭП) — общий рынок, созданный 1 января 2012 г., в него входят страны ранее созданного Таможенного союза. ЕЭП представляет собой одну из форм межгосударственной интеграции, целью которой является либерализация внешнеэкономических отношений внутри объединения и осуществление коллективного протекционизма за его пределами. Задачей ЕЭП является обеспечение так называемых «четырех свобод» между государствами-участниками: движения товаров, капиталов, услуг и рабочей силы, а также обеспечение начал координации экономической политики государств-участников в отношении макроэкономики и финансового сектора, транспорта и энергетики, торговли, промышленного и агропромышленного комплекса и пр.

ЕАЭС — это международная организация, которая издает обязательные для всех государств-членов акты и, таким образом, формирует наднациональное право в рамках своей юрисдикции. Государства — члены ЕАЭС сознательно идут на ограничение некоторых своих прав и на делегирование некоторых своих полномочий наднациональным органам ЕАЭС.

В современных условиях растет значимость наднационального регулирования. «Процесс экономической интеграции независимых государств обуславливает потребность в унификации и гармонизации национального законодательства»¹, которые выступают в качестве средств «установления единообразного правового регулирования». Рассматриваемые далее государства (Республика Казахстан, Республика Беларусь, Кыргызская Республика и Республика Армения) вместе

¹ Мамбеталиев Н. Т., Кучеров И. И. Налоговое право ЕврАзЭС. М. : ЮрИнфоР-Пресс, 2011. С. 110—111.



с РФ являются государствам — членами Евразийского экономического союза. Их налоговые политики подлежат определенной гармонизации.

Гармонизация законодательства — это очень широкое понятие. Его можно рассматривать в двух проявлениях.

Во-первых, гармонизация законодательства в рамках одного государства. Применительно к налоговому праву гармонизация возможна с другими отраслями права.

Во-вторых, возможна гармонизация законодательства нескольких государств, являющихся членами межгосударственного объединения или договаривающимися сторонами по международному договору. В данном значении гармонизация представляет собой выработку общего курса государств в определенной сфере правоотношений в рамках интеграционного воздействия.

Легальное определение гармонизации законодательства содержится в Договоре о Евразийском экономическом союзе, подписанном в Астане 29 мая 2014 г. В соответствии со ст. 2 данного Договора гармонизация представляет собой сближение законодательства государств-членов, направленное на установление сходного (сопоставимого) нормативного правового регулирования в отдельных сферах.

Наиболее полное представление о гармонизации законодательства в рамках ЕАЭС можно сформулировать, обратившись к методике гармонизации (сближения, унификации) национальных законодательств государств — членов ЕАЭС. В этом документе закреплены основные принципы гармонизации законодательства в рамках ЕАЭС:

- согласованность правового регулирования;
- синхронность принятия актов;
- последовательность этапов;
- приоритет общепризнанных норм и принципов международного права над актами национального законодательства.

Три основных направления гармонизации:

- а) гармонизация обложения косвенными налогами;
- б) гармонизация обложения прямыми налогами;
- в) гармонизация налогового администрирования.

Гармонизация является поэтапным процессом, для осуществления которого необходимы как время, так и усилия. Он предполагает наличие следующих этапов:

- определение отраслей законодательства, требующих гармонизации;
- выделение сфер и проблемных вопросов в рамках отдельной отрасли;
- проведение сравнительно-правового анализа национальных налоговых законодательств;
- согласование перечня национальных законодательных и иных нормативных правовых актов, подлежащих гармонизации;
- синхронное принятие гармонизированных актов налогового законодательства;
- осуществление контроля над реализацией решений по вопросам гармонизации.

Как видно из рассмотренных этапов, данный процесс отличается определенной сложностью. Залогом успешного осуществления этого процесса являются сравнительно-правовой анализ налоговых законодательств государств, выработка

общих позиций, составление национальных правовых актов на основе принятых решений и мониторинг соблюдения общих позиций по поводу регулирования тех или иных сфер общественных отношений².

Договор о Евразийском экономическом союзе³ содержит специальный раздел XXVII «Налоги и налогообложение». Наибольшего продвижения в вопросах гармонизации налогового законодательства государства достигли в сфере косвенных налогов. В упомянутом разделе определены принципы взаимодействия государств-членов в сфере налогообложения (ст. 71). Так, товары, ввозимые с территории одного государства-члена на территорию другого государства-члена, облагаются косвенными налогами. Но установлено требование о недискриминации. Государства-члены во взаимной торговле взимают налоги, иные сборы и платежи таким образом, чтобы налогообложение в государстве-члене, на территории которого осуществляется реализация товаров других государств-членов, было не менее благоприятным, чем налогообложение, применяемое этим государством-членом при тех же обстоятельствах в отношении аналогичных товаров, происходящих с его территории.

Кроме того, чтобы не нарушить условия конкуренции и не препятствовать свободному перемещению товаров, работ и услуг на национальном уровне или на уровне Союза, государства-члены определяют направления, а также формы и порядок осуществления гармонизации законодательства в отношении налогов, которые оказывают влияние на взаимную торговлю. В частности, государства определяют перечисленные параметры применительно: 1) к гармонизации (сближению) ставок акцизов по наиболее чувствительным подакцизным товарам; 2) дальнейшему совершенствованию системы взимания НДС во взаимной торговле (в том числе с применением информационных технологий).

Также государства-члены согласовали принципы взимания косвенных налогов на своих территориях (ст. 72). Во взаимной торговле товарами взимание косвенных налогов осуществляется по принципу страны назначения. Названный принцип предполагает применение нулевой ставки НДС и (или) освобождение от уплаты акцизов при экспорте товаров, а также их налогообложение косвенными налогами при импорте.

Взимание косвенных налогов и механизм контроля за их уплатой при экспорте и импорте товаров осуществляются в порядке, определенном приложением № 18 к Договору. Нормы, содержащиеся в указанном протоколе, имеют приоритет перед нормами Налогового кодекса РФ (ст. 7 НК РФ). Взимание косвенных налогов при выполнении работ, оказании услуг осуществляется в государстве-члене, территория которого признается местом реализации работ, услуг. Соответствующий порядок закреплен также в указанном выше приложении. Местом реализации работ, услуг признается территория государства-члена, если услуги

² Данилов Н. А. Проблемы гармонизации национальных законодательств государств — участников Евразийского экономического сообщества // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. Вып. 1. Т. 4.

³ Договор о Евразийском экономическом союзе, подписан в г. Астане 29.05.2014 // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/>. 05.06.2014.



в сфере культуры, искусства, обучения (образования), физической культуры, туризма, отдыха и спорта оказаны на территории этого государства-члена (п. 29 Протокола о порядке взимания косвенных налогов и механизме контроля за их уплатой при экспорте и импорте товаров, выполнении работ, оказании услуг (приложение № 18).

Договором предусматривается обмен между налоговыми органами государств-членов информацией, необходимой для обеспечения полноты уплаты косвенных налогов, который осуществляется в соответствии с отдельным международным межведомственным договором. Названным актом устанавливаются в том числе: порядок обмена информацией, форма заявления о ввозе товаров и уплате косвенных налогов, правила его заполнения и требования к формату обмена.

При импорте товаров на территорию одного государства-члена с территории другого государства-члена косвенные налоги взимаются налоговыми органами государства-члена, на территорию которого импортируются товары, если иное не установлено законодательством этого государства-члена в части товаров, подлежащих маркировке акцизными марками (учетно-контрольными марками, знаками).

Применительно к ставкам косвенных налогов во взаимной торговле при импорте товаров на территорию государства-члена предусмотрено, что таковые не должны превышать ставки косвенных налогов, которыми облагаются аналогичные товары при их реализации на территории этого государства-члена.

Установлены случаи, когда косвенные налоги не взимаются при импорте на территорию государства-члена товаров, которые в соответствии с законодательством этого государства-члена не подлежат налогообложению (освобождаются от налогообложения) при ввозе на его территорию. Аналогичное регулирование действует в отношении товаров, которые ввозятся на территорию государства-члена физическими лицами не в целях предпринимательской деятельности, и товаров, импорт которых на территорию одного государства-члена с территории другого государства-члена осуществляется в связи с их передачей в пределах одного юридического лица (законодательством государства-члена может быть установлено обязательство по уведомлению налоговых органов о ввозе (вывозе) таких товаров).

По товарам, импортируемым на территорию России с территории государства — члена ЕАЭС, косвенные налоги (НДС и акцизы) уплачивают юридические лица и индивидуальные предприниматели — собственники ввезенных товаров.

Косвенные налоги при импорте взимают налоговые органы. Исключение — только акцизы по маркируемым товарам, ввозимым на территорию Российской Федерации с территории государств — членов ЕАЭС, которые взимаются таможенными органами России. Применение специальных налоговых режимов (УСН, ЕСХН, ЕНВД, патентной системы), а также освобождения от обязанностей налогоплательщика НДС, связанных с исчислением и уплатой налога, предусмотренное ст. 145 и 145.1 НК РФ не освобождает от обязанности уплачивать косвенные налоги при ввозе товаров и от исполнения обязанностей налогового агента по НДС при приобретении работ, услуг, местом реализации которых признается территория Российской Федерации.

Налоговая база определяется на дату принятия на учет у налогоплательщика импортируемых товаров (но не позднее срока, установленного законодательством

государства-члена, на территорию которого импортируются товары) на основе стоимости приобретенных товаров.

Абзацем 4 п. 14 Протокола определена дата пересчета валютной выручки для целей определения базы по НДС: стоимость товаров, выраженная в иностранной валюте, пересчитывается в национальную валюту по курсу национального (центрального) банка государства-члена на дату принятия товаров к учету.

Суммы НДС, подлежащие уплате по ввозимым товарам, исчисляются по ставкам, установленным законодательством того государства, на территорию которого товары ввозятся (в России — 18 %), и уплачиваются не позднее 20-го числа месяца, следующего за месяцем (п. 17, 19 Протокола):

- принятия на учет импортированных товаров;
- срока платежа, предусмотренного договором (контрактом) лизинга.

Для уплаты косвенных налогов (НДС и акцизов) по товарам, ввезенным из государств — членов ЕАЭС, подается отдельная налоговая декларация по косвенным налогам (НДС и акцизам)⁴. С декларацией нужно представить, в частности, заявления о ввозе товаров и об уплате косвенных налогов.

При вывозе подакцизных товаров с территории Российской Федерации на территорию государств — членов ЕАЭС порядок подтверждения права на освобождение от уплаты акциза устанавливается Правительством РФ, в том числе на основе международных договоров государств — членов ЕАЭС с правительствами указанных государств — членов ЕАЭС.

Взимание НДС при выполнении работ или оказании услуг осуществляется в Российской Федерации, если территория Российской Федерации признается местом реализации работ, услуг (за исключением работ по переработке давальческого сырья, указанных в п. 31 Протокола).

При выполнении работ, оказании услуг налоговая база, ставки, порядок взимания и налоговые льготы (освобождение от налогообложения) определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации, если территория Российской Федерации признается местом реализации работ, услуг.

В случае различия в прямых налогах возникает асимметрия условий для привлечения инвестиций в национальные экономики⁵. Статья 73 Договора о Евразийском экономическом союзе предусматривает, что в случае если одно государство-член в соответствии с его законодательством и положениями международных договоров вправе облагать налогом доход налогового резидента (лица с постоянным местопребыванием) другого государства-члена в связи с работой по найму, осуществляемой в первом упомянутом государстве-члене, то такой доход облагается в первом государстве-члене с первого дня работы по найму по налоговым ставкам, предусмотренным для таких доходов физических лиц — налоговых резидентов (лиц с постоянным местопребыванием) этого первого государства-члена.

⁴ Приказ Минфина РФ от 07.07.2010 № 69н «Об утверждении формы налоговой декларации по косвенным налогам (налогу на добавленную стоимость и акцизам) при импорте товаров на территорию Российской Федерации с территории государств — членов Таможенного союза и Порядка ее заполнения» // Российская газета. № 171. 04.08.2010.

⁵ Мамбеталиев Н. Т., Кучеров И. И. Налоговое право ЕвразЭС. М. : ЮрИнфоР-Пресс, 2011. С. 118.



Подобный подход применяется к налогообложению доходов в связи с работой по найму, получаемых гражданами государств-членов, и призван предотвратить дискриминацию⁶ по размеру ставки резидентами Экономического союза⁷. Однако уравнивание ставок в наднациональном акте само по себе не означает автоматического применения всей системы налоговых вычетов для резидентов по НДФЛ, т.е. в данном аспекте равенство между «резидентами ЕАЭС» пока отсутствует. Обусловлено это спецификой правовой конструкции установления круга лиц и их доходов, на которые указанные льготы распространяются. Таким образом, участие России в различных интеграционных объединениях предполагает уточнение сложившихся ранее отдельных институтов, направленных на реализацию принципов налогообложения физических лиц в национальном законодательстве, поскольку происходит уравнивание статусов субъектов, ранее признававшихся неравными, в том числе для целей налогообложения.

В связи с растущим значением гармонизации налогового законодательства некоторые ученые говорят о новой отрасли права — налоговом праве ЕАЭС, которое представляет собой отрасль интеграционного права Сообщества, формирующуюся на стыке национальных правовых систем и международной правовой системы. Предметом данной отрасли являются налоговые отношения, унификация и гармонизация которых предусмотрена международными договорами, заключенными в рамках Евразийского экономического сообщества⁸. На сегодня еще рано говорить о налоговом праве ЕАЭС. Налоговое право регулирует общественные отношения, возникающие по поводу установления, введения, взимания налогов и сборов и перечисления их в бюджетную систему государства, осуществления налогового контроля и привлечения к ответственности за нарушение норм налогового законодательства. В то же время наднациональное регулирование налоговых правоотношений в ЕАЭС сводится по большей части к косвенному налогообложению внешнеторговых сделок и к закладке основ для проведения государствами-членами согласованной налоговой политики.

Принцип приоритета положений международного договора над нормами внутригосударственного права содержится в конституциях государств — членов ЕАЭС и обеспечивает четкое применение положений ЕАЭС на национальном уровне. На территориях государств-членов применяются положения национального законодательства, принятого на основе решений органов ЕАЭС. Это означает, что эти решения не имеют прямой юридической силы, а применяются посредством издания национальных правовых актов. Это, в частности, отмечено в Консультативном решении Экономического Суда СНГ от 10 марта 2006 г.

Сближение национальных систем в части налогового законодательства и администрирования, в том числе информационного обмена, является главным преимуществом, которое дает Единое экономическое пространство для развития

⁶ В Республике Беларусь действует универсальная налоговая ставка, не зависящая от налогового резидентства лица.

⁷ Сам термин пока не определен.

⁸ Налоговое право Евразийского экономического сообщества : правовой режим налога на добавленную стоимость / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Д. В. Винницкого. М. : Волтерс Клувер, 2010. 304 с.

экономики стран — участниц ЕАЭС. Налоговая гармонизация в ЕАЭС сводится к тому, чтобы сделать сходными структуры налоговых систем, создать единый рынок взимания всех основных видов налогов в государствах ЕАЭС. Одной из целей гармонизации является аннулирование налоговых границ, для того чтобы создать равные конкурентные условия для всех хозяйствующих субъектов государств — участников интеграции. Для этого необходимо гармонизировать налоговое право стран-участниц и разработать и принять Налоговый кодекс ЕАЭС.

Нельзя не упомянуть, что прибыль контролируемой иностранной компании освобождается от налогообложения в соответствии с вступившим в силу с 1 января 2015 г. российским законом о деофшоризации, если эта компания образована в соответствии с законодательством государства — члена ЕАЭС, что означает высокую степень доверия российского законодателя к налоговым системам государств — членов ЕАЭС.

Договор о ЕАЭС является существенным шагом вперед на пути интеграции экономик государств-членов и базовым документом, заложившим фундамент для проведения согласованной и единой политики, в частности, в сфере налогообложения. Договор о Евразийском экономическом союзе явился документом, определившим продвижение евразийской интеграции на более высокую стадию развития.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Данилов Н. А. Проблемы гармонизации национальных законодательств государств — участников Евразийского экономического сообщества // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. — 2011. — Вып. 1. — Т. 4.
2. Мамбеталиев Н. Т., Кучеров И. И. Налоговое право ЕврАзЭС. — М. : ЮрИнфоР-Пресс, 2011.
3. Налоговое право Евразийского экономического сообщества : правовой режим налога на добавленную стоимость / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Д. В. Винницкого. — М. : Волтерс Клувер, 2010. — 304 с.



**Елена Юрьевна
ГРАЧЕВА,**

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

СЕКЦИЯ ФИНАНСОВОГО ПРАВА В РАМКАХ XI МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ (КУТАФИНСКИХ ЧТЕНИЙ) И IV МОСКОВСКОГО ЮРИДИЧЕСКОГО ФОРУМА

Аннотация. В статье приводится обзор заседания секции финансового права в рамках XVII Ежегодной международной научно-практической конференции юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова и XI Международной научно-практической конференции (Кутафинских чтений) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) «Обеспечение прав и свобод человека в современном мире» 23 и 24 ноября 2016 г. и обзор заседания научно-практической конференции «Финансово-правовые инструменты реализации стратегии экономической безопасности России», проведенной кафедрой финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в рамках IV Московского юридического форума 7 апреля 2017 г.

Ключевые слова: финансовое право, наука, конференция, налоговое право, бюджетное право, Банк России, Федеральное казначейство, необоснованная налоговая выгода, защита прав, налоговые споры, парафискалитеты, расходы, расходные обязательства, финансовый рынок, субъекты финансового рынка.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.210-219



**Александр
Александрович
СИТНИК,**

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

Ежегодно кафедра финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) проводит более 20 научных мероприятий, основными из которых являются секционные заседания на Кутафинских чтениях и Московском юридическом форуме.

23—24 ноября 2016 г. в рамках VI Московской юридической недели кафедрами финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова было проведено совместное заседание секции на тему: «Публичные финансы как механизм обеспечения прав и свобод человека». В работе секции приняли участие представители ведущих юридических вузов страны, в том числе Саратовской государственной юридической академии, Московского государственного института международных отношений (Университета), Российского университета дружбы народов, Российского государственного университета правосудия, Воронежского государственного университета, Омского государственного университета имени Ф.М. Достоевского и т.д., а также представители ведущих юридических практик.

Работа первого дня заседания секции была организована на базе юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, кафедра финансового права которого в этом году отпраздновала свой 10-летний юбилей. В своем приветственном слове заведующий кафедрой финансового права МГУ имени М.В. Ломоносова *М. Ф. Излиева* поблагодарила присутствующих за поддержку, оказанную кафедре

на пути ее становления. Особую признательность Марина Федоровна выразила профессору Н. И. Химичевой, безвременно покинувшей нас 17 марта 2016 г.

В адрес кафедры финансового права МГУ имени М.В. Ломоносова прозвучали поздравления представителей Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Профессор *О. В. Болтинова* отметила выдающийся вклад кафедры в развитие науки финансового права, а также пожелала дальнейших успехов в учебной и научной работе.

Заседание секции открыл доклад к. ю. н., доцента кафедры финансового права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова *Д. М. Щекина*, посвященный проблемам защиты прав налогоплательщиков. Говоря о последних тенденциях разрешения налоговых споров в арбитражных судах, докладчик отметил, что в настоящее время по крупным делам (более 100 млн руб.), а также делам, связанным с решением вопроса о получении налогоплательщиками необоснованной налоговой выгоды, происходит почти полный отказ в защите прав налогоплательщиков. Д. М. Щекиным был отмечен факт крайне широкой интерпретации концепции необоснованной налоговой выгоды и искажения судами фактических обстоятельств дел для оправдания производимых доначислений. По сведениям докладчика, в настоящее время более 80 % дел по налоговым спорам решается в пользу налоговых органов, что дает порядка 192 млрд руб. дополнительных начислений, поступающих в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. В то же время, по мнению Д. М. Щекина, подобный подход ведет не к защите публичного интереса, а к его нарушению, поскольку в конечном итоге уменьшается потенциальный доход государства.

Освещение данной проблемы было продолжено в докладе д. ю. н., профессора *Ю. А. Крохиной*. Согласившись с предыдущим докладчиком, Ю. А. Крохина отметила, что на сегодняшний день «взыскание налогов обходится государству дороже, чем тот финансовый результат, который получают в бюджет». По ее мнению, налогоплательщики не доверяют системе досудебного обжалования, в результате чего сознательно не предоставляют доказательства на данной стадии, предъявляя их только в процессе судебного разбирательства. Автором было предложено дополнить ст. 3 НК РФ принципом, запрещающим получение необоснованной налоговой выгоды и законодательно закрепить ее критерии.

В свою очередь, д. ю. н., доцент кафедры финансового права юридического факультета Воронежского государственного университета *А. Г. Пауль* отметил роль бюджетного права в защите прав и свобод человека. По замечанию докладчика, бюджетное право на современном этапе исторического развития должно создавать механизмы финансового обеспечения прав и свобод человека. Была подчеркнута ведущая роль судебных органов в становлении бюджетно-правовых механизмов защиты прав и свобод человека и выражено пожелание о необходимости учета позиции судебных органов при разработке проекта нового Бюджетного кодекса РФ.

Проблема возможного введения «налога на тунеядцев» была поднята в докладах к. ю. н., заведующего кафедрой конституционного и административного права Волгоградского института бизнеса С. М. Мироновой и к. ю. н., юриста компании «Пепеляев групп» К. А. Сасова. В частности, С. М. Мироновой был рассмотрен опыт введения аналогичного обязательного платежа в Республике Бе-



ларусь (сбор на финансирование государственных расходов). В докладе были освещены проблемы, связанные с природой данного платежа, его экономической обоснованностью и т.д. К. А. Сасов, в свою очередь, раскрыл позитивные и негативные последствия введения данного налога. Так, к плюсам налога были отнесены: пресечение социального тунеядства, поддержание региональных бюджетов, возможность заставить «серый» бизнес платить налоги. К минусам «налога на тунеядство» автор отнес: отсутствие финансовых источников выплаты налога у неработающих, несвоевременность введения такой меры в условиях экономического кризиса, неэффективность налогового контроля, невозможность применения принципа возмездности платежей за госуслуги. В целом же, по мнению К. А. Сасова, вместо введения рассматриваемого налога следует изменить структуру государственных расходов, в частности за счет снижения количества государственных чиновников (общее количество которых, под данным докладчика, с 1991 г. выросло в два раза), увеличения налоговой нагрузки на богатых граждан, на нефтяной и сырьевой бизнес, а также приватизации государственного имущества.

В первый день работы секции прозвучали доклады д. ю. н., профессора кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Т. Э. Рощественской на тему: «Финансовый рынок как финансово-правовая категория»; д. ю. н., профессора Российского государственного университета правосудия Х. В. Пешковой на тему: «Бюджетное устройство государства как инструментальный обеспечения прав и свобод человека в условиях модификации бюджетного законодательства России»; к. ю. н., старшего преподавателя кафедры финансового права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова Е. В. Овчаровой на тему: «Проблемы кодификации административной ответственности за нарушение налогового законодательства»; руководителя аналитической службы компании «Пепеляев групп» В. М. Зарипова «О роли науки и преподавания в развитии налогового права в современных условиях»; к. ю. н., доцента кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии Е. Г. Беликова на тему: «Механизм финансово-правового обеспечения реализации социальных прав человека»; к. ю. н., доцента кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) В. А. Мачехина на тему: «Правовая основа борьбы с трансграничным уклонением от уплаты налогов: новые тенденции»; к. ю. н., старшего преподавателя кафедры конституционного и муниципального права Омского государственного университета имени Ф. М. Достоевского К. А. Пономаревой на тему: «Запрет дискриминации и правовой режим налогообложения физических лиц — нерезидентов в интеграционных объединениях»; вице-президента ПАО «Акрон» И. М. Кузнецца на тему: «Развитие инструментов противодействия злоупотреблению правами налогоплательщика в Российской Федерации»; руководителя департамента налогообложения «Эйч-эс-би-си Банка (РР)» А. В. Хотеева на тему: «Новые тенденции в налоговом администрировании».

Второй день заседания секции открыл к. ю. н., доцент кафедры финансового права Воронежского государственного университета А. В. Красюков с докладом, в котором рассмотрел вопросы, связанные с пределами налоговой дискреции законодателя. Рассматривая «дискреционные полномочия» как форму реализации

налогового суверенитета государства, А. В. Красюковым было сделано предложение по законодательному закреплению количественных пределов реализации дискреции законодателя посредством определения предельной налоговой нагрузки налогоплательщика.

Проблемы правового регулирования виртуальных валют на современном этапе исторического развития были затронуты в докладе к. ю. н., доцента кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) А. А. Ситника. На основе сопоставления механизмов правового регулирования обращения виртуальных валют в иностранных государствах докладчиком был сделан вывод о необходимости выработки единых подходов к контролю за операциями, проводимыми с использованием данных расчетных инструментов.

В докладе к. ю. н., заведующего кафедрой предпринимательского и финансового права Байкальского государственного университета Н. В. Васильевой были рассмотрены вопросы финансово-правового регулирования парафискальных платежей. По справедливому замечанию докладчика, категория «парафискальный платеж» нуждается как в теоретическом осмыслении, так и в законодательном закреплении. Как было отмечено Н. В. Васильевой, в настоящее время отсутствуют минимальные требования к условиям установления и взимания таких платежей, а нормативные правовые акты, устанавливающие парафискалитеты, носят разрозненный характер и имеют различное содержание в части размера ставок, сроков уплаты и т.д. Исходя из толкования ст. 57 Конституции РФ, докладчиком было предложено устанавливать парафискалитеты исключительно законами, а также принять отдельный федеральный закон, в котором определялись бы принципы установления и взимания парафискалитетов, включая критерии их допустимости. Кроме того, было предложено наделить органы внешнего финансового контроля функциями по контролю за уплатой парафискалитетов.

Тематика правового регулирования публичных расходов и расходных обязательств была освещена в докладах к. ю. н., доцента кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии Н. И. Землянской и к. ю. н., доцента кафедры предпринимательского и финансового права Байкальского государственного университета экономики и права Ю. В. Пятковской. По мнению Н. И. Землянской, в настоящее время в науке финансового права назрела необходимость концептуального исследования понятия «публичные расходы». Лишь после всестороннего изучения данный термин может найти свое законодательное закрепление. По мнению докладчика, основным критерием объединения публичных расходов должны выступать публичные интересы. При этом критерий права собственности на расходные денежные средства не может выступать в качестве ведущего критерия, поскольку публичные расходы осуществляются как из бюджетов, так и за счет финансовых ресурсов, принадлежащих другим хозяйствующим субъектам. В свою очередь, Ю. В. Пятковская, рассматривая вопросы, связанные с формированием расходных обязательств субъектов Российской Федерации, подчеркнула, что публичные расходные обязательства не возникают на основании Конституции РФ, законов (решений) о бюджете (поскольку они лишь создают благоприятные финансовые условия для реализации существующих расходных обязательств), нормативных правовых актов, утверждающих государственные (муниципальные) программы



(в них содержится лишь намерение провести то или иное мероприятие, требующее принятия расходного обязательства), государственные муниципальные контракты (процедура заключения контракта предполагает, что расходные обязательства уже существуют), трудовыми договорами и служебными контрактами (так как в противном случае принятие работника на работу в текущем финансовом году должно влечь за собой необходимость внесения изменений в закон (решение) о бюджете).

Кроме того, во второй день заседания секции финансового права прозвучали доклады к. ю. н., доцента кафедры административного и финансового права Московского государственного института международных отношений (Университета) *Е. А. Рыжковой* на тему: «К вопросу о статусе налогоплательщиков в странах арабского Востока»; к. ю. н., доцента кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) *Ю. К. Цареградской* на тему: «Финансово-правовое регулирование государственного долга субъекта Российской Федерации»; к. ю. н., ведущего научного сотрудника отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ *О. О. Журавлевой* на тему: «Стимулирование правомерного поведения в налоговой сфере: актуальные проблемы нормативного проектирования»; к. ю. н., доцента филиала Московского института государственного управления и права в Карачаево-Черкесской Республике *Р. А. Тория* на тему: «Публичные финансы как механизм обеспечения прав и свобод коренных и малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока»; к. ю. н., доцента кафедры финансового права Санкт-Петербургского государственного экономического университета (СПбГЭУ) *Е. М. Андреевой* на тему: «Общая характеристика единой субвенции»; к. ю. н., доцента кафедры административного и финансового права Северо-Кавказского филиала Российского государственного университета правосудия *Е. Г. Васильевой* на тему: «Опционные сделки как допустимые способы налоговой оптимизации» и аспиранта кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) *Е. В. Исаевой* на тему: «Защита прав и интересов вкладчиков и кредиторов посредством применения мер воздействия Банка России на кредитные организации».

Всего через четыре месяца после завершения VI Московской юридической недели Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) вновь принял в своих стенах ведущих представителей финансово-правовой науки. 7 апреля 2017 г. в рамках IV Московского юридического форума прошла научно-практическая конференция «Финансово-правовые инструменты реализации стратегии экономической безопасности России».

В работе конференции приняли участие представители Банка России, Федерального казначейства, Федеральной налоговой службы, иных финансовых органов, ведущих юридических вузов страны, в том числе Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, Саратовской государственной юридической академии, Российского государственного университета правосудия, Воронежского государственного университета, Юго-Западного государственного университета и др.

С приветственным словом к собравшимся обратилась д. ю. н., профессор, заведующий кафедрой финансового права Университета имени О.Е. Кутафина

(МГЮА) Елена Юрьевна Грачева. Были отмечены профессиональные успехи коллег, высокий уровень защит диссертаций на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 — «финансовое право; налоговое право; бюджетное право», что в немалой степени связано с требовательностью и профессионализмом научного сообщества.

В год 80-летия со дня рождения О.Е. Кутафина Елена Юрьевна отметила роль Олега Емельяновича в становлении и развитии современной науки финансового права: именно по его инициативе чуть более 20 лет назад в МГЮА была образована первая на постсоветском пространстве кафедра финансового права.

Открыл заседание научно-практической конференции доклад д. ю. н., профессора, заведующего кафедрой правового обеспечения экономической деятельности Российского государственного университета правосудия *Елены Михайловны Ашмариной*. В докладе была поднята проблема выделения экономического права как отдельного правового образования в системе российского права. Елена Михайловна обратила внимание на опыт ведущих европейских государств, где в конце 1990-х — начале 2000-х гг. произошло признание экономического права. Как было отмечено в ходе выступления, экономические отношения носят объективный характер и в известной степени первичны по отношению к другим общественным отношениям. Вместе с тем, по замечанию докладчика, финансовое право не нужно преобразовывать в экономическое право — последнее служит надстройкой к имеющимся отраслям права, поскольку нормы всех отраслей права тем или иным образом регулируют экономические отношения.

Следующим прозвучал доклад д. ю. н., директора Юридического департамента Центрального банка РФ *Алексея Геннадьевича Гузнова* о финансовом рынке как объекте финансово-правового регулирования. Алексей Геннадьевич обратил внимание собравшихся на то, что в науке финансового права финансовый рынок долгое время не рассматривался в качестве объекта исследований. Вместе с тем создание в 2013 г. мегарегулятора на базе Банка России повысило интерес к правовым исследованиям в этой сфере.

По мнению докладчика, финансовый рынок представляет собой совокупность экономико-правовых отношений, возникающих между различными субъектами, которые используют денежные средства в качестве средства накопления, платежа, кредита (займа), а также совершают сделки с ценными бумагами, производными и иными финансовыми инструментами, предоставляют (получают) финансовые услуги. Элементами финансового рынка являются отношения по предоставлению услуг инфраструктуры финансового рынка, позволяющего обеспечить оборот финансовых инструментов (переводы денежных средств, ценных бумаг и пр.).

Финансовый рынок является рыночной средой, и в этом смысле он регулируется нормами частного права, но с преимущественным публично-правовым интересом. Так, под воздействием публично-правового интереса право влияет на корпоративную культуру. Алексей Геннадьевич отметил, что в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы РФ находится подготовленный Банком России законопроект, устанавливающий единые требования к деловой репутации и квалификации для руководителей и собственников субъектов финансового рынка: кредитных



организаций, страховщиков, негосударственных пенсионных фондов и т.д. Такой подход является следствием создания мегарегулятора, обеспечившего переход к кроссекторальному регулированию, когда единые стандарты предлагаются нескольким участникам финансового рынка. Уже сейчас в правовом регулировании финансовый рынок рассматривается как некая целостность.

Как было отмечено в ходе выступления, о финансово-правовом регулировании финансово-правового рынка можно говорить не только тогда, когда появляется специальный орган регулирования и надзора, но и когда фиксируются в качестве принципов правового регулирования и проводятся в качестве повседневной политики те ценности, на базе которых осуществляется такого рода регулирование. Для современности это ценности обеспечения ценовой и финансовой стабильности, заключающиеся в обеспечении уровня инфляции на приемлемом уровне, позволяющем, с одной стороны, планировать будущее экономического развития, а с другой — не сдерживать экономический рост.

Системность финансового рынка — одно из явлений, позволяющих говорить о том, что финансовый рынок в некотором смысле теряет свою «рыночность»: он становится публично-правовым образованием. И к нему необходимо применять соответствующие методы надзора.

По словам докладчика, появление новых финансовых технологий, в частности технологии блокчейн, значительным образом может изменить ландшафт правового регулирования: некоторые исследователи говорят о том, что, возможно, вскоре не будет Центрального банка — мы вернемся к старой идее частных денег.

Подводя итог выступлению, Алексей Геннадьевич отметил, что юрист, работающий в области публично-правового регулирования финансового рынка, должен понимать частноправовые институты, экономические отношения, лежащие за этими институтами, и современные технологии.

В свою очередь, заместитель председателя Банка России *Владимир Викторович Чистюхин* подробно рассказал о сопоставлении мотивированного суждения и административного наказания как двух популярных инструментов воздействия на субъектов финансового рынка. Первый, по замечанию докладчика, связан с чрезмерной гибкостью, второй — зарегулированностью.

Применение мотивированного суждения подразумевает под собой оценку бизнес-модели компании, оценку ее рисков, перспектив развития, деловой репутации ее менеджеров, собственников, членов наблюдательного совета. В данном случае речь идет не о формальном нарушении правил, а об экономическом (бизнес) анализе, проводимом регулирующим органом. По итогам проведения такого анализа

регулятор может прийти к выводу, что текущая ситуация является неудовлетворительной с точки зрения обеспечения прав инвесторов, вкладчиков, кредиторов, ставит под угрозу стабильность компании, а в отдельных случаях — всего финансового рынка. Воздействие на соответствующих субъектов должно осуществляться посредством решения, имеющего формально-юридический характер и обязывающего профессионального участника финансового рынка совершить те или иные действия под угрозой более серьезного наказания. В такой ситуации регулирующий орган направляет требование или отказывает в осуществле-



нии какой-либо деятельности. В то же время, по заключению докладчика, если рассматривать институт мотивированного суждения комплексно, то такого рода полномочий у Банка России в настоящее время нет.

Владимир Викторович отметил, что в настоящее время готовятся изменения в действующем законодательстве, предусматривающие предоставление Банку России таких прав, поскольку без внедрения на системной основе такого института нельзя на должном уровне ни защитить интересы кредиторов, вкладчиков, инвесторов, ни обеспечить стабильность финансового рынка.

Говоря о полномочиях Банка России по привлечению к административной ответственности субъектов финансового рынка, Владимир Викторович отметил, что на практике Банк России сталкивается с проблемой, связанной с обязательностью возбуждения административного производства при наличии факта совершения правонарушения субъектом финансового рынка. Между тем многие такие субъекты (особенно микрофинансовые организации) осуществляют свою деятельность исключительно на бумаге: они учтены в реестре, но отсутствуют по месту регистрации и реально не функционируют. Применение к таким субъектам административной санкции в виде штрафа ложится неисполнимой дебиторской задолженностью на Банк России, который вынужден тратить ресурсы для ее взыскания. В связи с этим Владимир Викторович выразил надежду на продолжение работы по повышению гибкости применения КоАП РФ.

В докладе доктора юридических наук, министра юстиции Новосибирской области *Натальи Владимировны Омелехиной* была поднята проблема финансово-правового регулирования публично-частного партнерства.

Как отметила Наталья Владимировна, в условиях дефицита бюджетных ресурсов возможность привлечь средства частных инвесторов на решение публичных проблем выглядит весьма привлекательной. Вместе с тем приходится признать, что в настоящее время публично-правовой аспект публично-частного партнерства разработан достаточно слабо.

Докладчиком было отмечено, что в настоящее время в законодательстве преобладают процедурные аспекты: 70 % правовых норм законодательства о публично-частном партнерстве посвящены процедурам. Между тем до сих пор в законодательстве сохраняются зоны, не охваченные правовым регулированием. Причем ни одна отрасль права не претендует на регулирование таких зон. В частности, это касается вопросов идентификации публичного интереса, установления критериев выбора объектов публично-частного партнерства, критериев очередности реализации проектов.

В настоящее время Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственном-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ предусматривает в качестве основания для отказа частному инвестору в реализации проекта отсутствие средств в бюджете. По замечанию Натальи Владимировны, данный объективный критерий при субъективном выборе проектов нивелирует правовые модели, не дает возможности реализовать их.



¹ СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4350.

Еще одна проблема связана с необходимостью измерения и распределения рисков, связанных с реализацией проектов публично-частного партнерства. По мнению докладчика, для каждого вида рисков (экономические, правовые, управленческие, политические и т.д.) необходимо определить свои критерии измерения.



Следующим прозвучал доклад д. ю. н., доцента кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) *Юлии Константиновны Цареградской*, в котором были рассмотрены вопросы правового регулирования государственной долговой политики в контексте экономической безопасности государства. Как было отмечено в ходе выступления, обеспечение экономической безопасности Российской Федерации неразрывно связано с решением ряда проблем обеспечения периодического доступа на международный финансовый рынок, для получения заемных средств в целях финансирования дефицита бюджета, получением дополнительных доходов от управления отдельными денежными фондами, урегулированием задолженности стран-должников по отношению к Российской Федерации. При этом решение этих задач возможно только с учетом основных направлений социально-экономического развития Российской Федерации.



В докладе руководителя Федерального казначейства *Романа Евгеньевича Артюхина* были освещены актуальные вопросы, связанные с деятельностью Федерального казначейства.

Как отметил Роман Евгеньевич, прошедший год был знаковым для Федерального казначейства и ознаменовался передачей значительной части полномочий ранее упраздненной Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. Опасения относительно того, что передача таких полномочий может повлечь за собой конфликт интересов при осуществлении предшествующего и последующего финансового контроля, были развеяны.

По замечанию докладчика, практика подтвердила необходимость интегрированного подхода к внутреннему государственному финансовому контролю. Теперь в арсенале Федерального казначейства имеется весь набор инструментов для решения основной задачи внутреннего государственного финансового контроля — обеспечения правопорядка, надлежащей бюджетной дисциплины, обеспечения среды, в которой совершение правонарушений становится невозможным.

Такой подход к деятельности Федерального казначейства, по замечанию Романа Евгеньевича, привел к необходимости рассмотрения обслуживаемых клиентов как некоей общности, которая требует оценки и ранжирования по определенным группам рисков. Теперь многие риски устраняются еще на этапе планирования.

В докладе также была затронута проблема финансового контроля ценообразования. В настоящее время наблюдается аномально высокий уровень прибыльности на рынке госзаказа (40—50 %). В связи с этим было отмечено, что требуется обеспечить прозрачность процедуры ценообразования при оказании услуг по государственному контракту. Для этого необходимо контролировать рынок госзаказа на уровне не только исполнителей, но и субисполнителей для того,

чтобы государство имело четкое представление о том, как складывается цена той услуги, которую оно покупает.

Еще одной актуальной проблемой является создание казначейской платежной системы (государственной платежной системы), в которой применялись бы все стандарты и правила кассового обслуживания, которые существуют в других платежных системах. Это необходимо для ускорения процесса движения платежей, а также совершенствования процесса управления ликвидностью. Как отметил Роман Евгеньевич, в прошлом году по результатам управления ликвидностью было зачислено на счета бюджетов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований 82,7 млрд руб. доходов от размещения бюджетных средств в депозитах и их вложения в финансовые инструменты.

В ходе конференции также прозвучали доклады к. ю. н., ведущего научного сотрудника отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ *Оксаны Олеговны Журавлевой* на тему: «К вопросу о принципах налогового права как финансово-правовых инструментов реализации стратегии экономической безопасности»; к. ю. н., доцента кафедры финансового права Воронежского государственного университета *Андрея Владимировича Красюкова* на тему: «Исполнение налоговых обязательств третьими лицами»; к. ю. н., доцента кафедры финансового права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова *Дениса Михайловича Щекина* на тему: «Административная рента и налоговое право»; к. ю. н., доцента кафедры финансового, банковского и таможенного права Саратовской государственной юридической академии *Натальи Ивановны Землянской* на тему: «Роль публичных расходов в обеспечении экономической безопасности России»; д. ю. н., доцента кафедры финансового права юридического факультета Воронежского государственного университета *Алексея Георгиевича Пауля* на тему: «Бюджетный контроль как инструмент обеспечения экономической безопасности»; к. ю. н., доцента филиала Московского института государственного управления и права в Карачаево-Черкесской Республике *Риты Александровны Тория* на тему: «Стратегия экономической безопасности России».

В заключение прозвучали слова благодарности собравшимся представителям науки финансового права за их активное участие в конференции, интерес к докладам и конструктивную дискуссию по проблемам, поднятым в научных сообщениях.





**Елена Юрьевна
ГРАЧЕВА,**

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

СЛОВА ВОСХИЩЕНИЯ О НИНЕ ИВАНОВНЕ ХИМИЧЕВОЙ

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.220-221

Развитие науки осуществляется благодаря усилиям многочисленных исследователей, самоотверженно работающих над осмыслением актуальных проблем, встающих перед обществом. Не умаляя значения вклада различных ученых, надо отметить, что решающее влияние на разрешение фундаментальных проблем оказывают лишь единицы, чьи монографии и учебники формируют мировоззрение целых поколений исследователей, создают традиции, фундаментальные основы дальнейшего развития науки.

В финансовом праве последних шести десятилетий такой знаковой, ключевой и самой яркой фигурой является Нина Ивановна Химичева.

Нина Ивановна — одна из самых известных учениц Е. А. Ровинского, автор многих монографий по проблемам финансового права в целом, а также таких его подотраслей, как бюджетное и налоговое право. Именно ее взгляды на роль финансового права в современных условиях формирования рынка, рыночных отношений в нашей стране, построения соответствующих им финансовой, бюджетной и налоговой систем стали фундаментом современного российского финансового права, легли в основу развития юридической научной мысли России второй половины XX — начала XXI в.

Все без исключения современные ученые в области финансового права начинали свои изыскания с изучения работ Нины Ивановны, в которых с учетом достижений ученых XIX—XX вв. дается всесторонний, развернутый анализ тенденций и закономерностей развития отдельных категорий и институтов финансового права. В настоящее время нет ни одной значимой работы, учебника, диссертации, в которых не анализировались бы взгляды и выводы Нины Ивановны по тому или иному вопросу, не делались бы ссылки на ее исследования.

Особое явление нашей жизни — это выступления Нины Ивановны на конференциях, ее участие в которых сразу придает им высокий научный уровень, статусность. В своих выступлениях она очень деликатно, но твердо отстаивает свою позицию и делает это с таким вдохновением и убежденностью, что даже противники отступают и вынуждены считаться с ее мнением.

Большой честью стало для меня знакомство с Ниной Ивановной на защите докторской диссертации О. Н. Горбуновой в МГЮА. Она сразу расположила к себе своим внимательным, равнодушным отношением к моим проблемам, а в последующем, когда мы узнали друг друга лучше на конференциях, защитах диссертаций, предложила выступить официальным оппонентом по моей докторской диссертации. Защита состоялась в мае 2000 г., и одно то, что оппонентами у меня были Нина Ивановна, Михаил Иванович Пискотин, Владимир Константинович Андреев, стало знаковым для моего успеха. Ранее, когда передала Нине Ивановне свою диссертацию для ознакомления, я понимала, что, несмотря на ее очень доброжелательное ко мне отношение, мнение ее будет принципиальным. Это хорошо понимали и члены диссертационного совета МГЮА, в котором она нередко выступала и где ее прекрасно знали как самого видного специалиста в области финансового права, поэтому ее положительный отзыв для всех означал возможность успешной защиты.

После защиты мы с моим научным консультантом Ольгой Николаевной Горбуновой были в гостях у Эльвиры Дмитриевны Соколовой, у которой Нина Ивановна всегда останавливается, приезжая в Москву, и Нина Ивановна сказала значимые для меня слова, которые я всегда вспоминаю, о том, что они — мои коллеги и учителя — считают меня своей ученицей. Как это важно, когда не ты сам суетишься и хочешь «причислить себя», приблизиться к каким-либо великим, а эти великие и великодушные ученые приглашают тебя в свой круг. Это огромная радость иметь возможность общаться с удивительными людьми и учеными. С тех пор мы регулярно созваниваемся с Ниной Ивановной, встречаемся на конференциях в Москве, Санкт-Петербурге, в Украине и Саратове. Когда я приезжала на предыдущий юбилей Нины Ивановны в СГАП (ныне СГЮА), а затем на юбилей Академии по приглашению Нины Ивановны мы с Эльвирой Дмитриевной останавливались у нее дома. Не всякий может похвастаться тем, что Нина Ивановна готовила ему завтрак, заботилась о нем, а вот мы с Эльвирой Дмитриевной все время вспоминаем дни, проведенные вместе с Ниной Ивановной за интереснейшими разговорами не только и столько о проблемах финансового права, сколько о театральных премьерах, выставках и даже о моде. Нина Ивановна отличается удивительной женственностью, стильностью, что всегда обращает на себя внимание и обязывает всех окружающих поддерживать соответствующую форму.

Нина Ивановна сочетает в себе качества великого ученого и в то же время очень открытого, доступного в общении человека, всегда готового помочь, поддержать в ваших начинаниях, разрешить сомнения. Нина Ивановна, как я уже говорила, наряду с кажущейся необыкновенной мягкостью и снисходительностью очень принципиальна и тверда в своем мнении, никогда не пойдет ни на какие сделки, хотя готова выслушать своего оппонента и разобраться в высказанной им позиции. Вспоминается одна докторская, по которой Нина Ивановна отказалась быть оппонентом, потому что не была согласна с концепцией автора, но она неоднократно подчеркивала, что соискателю ничего не надо переделывать, чтобы ей «угодить», а наоборот, надо усилить свои аргументы и обоснования выводов. Защита прошла успешно, а Нина Ивановна сохранила самые добрые, деловые отношения с автором. Этот поступок — пример принципиальности научной позиции. Нина Ивановна не только не потеряла, но еще более усилила свой авторитет ученого и уважение среди коллег.

Благодаря уникальным качествам человека и ученого имя Нины Ивановны стало олицетворением высокого служения науке и самого доброго отношения к окружающим — ученикам, коллегам, друзьям. Нина Ивановна — это безоговорочный авторитет для всех нас.

Самоотверженное служение Нины Ивановны науке финансового права позволило отрасли права и ее представителям не только выстоять в непростые 90-е годы прошлого столетия, но и доказать особую значимость для нашего государства инструментария финансового права в условиях формирования рыночной экономики, включить финансовое право как самостоятельную отрасль в номенклатуру научных специальностей.

Я благодарна судьбе за знакомство с Ниной Ивановной, встреча и общение с которой стали для меня знаковыми, определившими научную судьбу, мировоззрение, научившими принципиальности и последовательности в отстаивании своей позиции, доброжелательности в отношении к своим оппонентам.





**Нина Ивановна
ХИМИЧЕВА**

ПРЕДМЕТ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА¹

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.222-229

Образование и использование через посредство государственного бюджета общегосударственного денежного фонда влечет возникновение обширного круга общественных отношений, участники которых чрезвычайно разнообразны. Такая характеристика этих отношений обусловлена самой целью вступления в них. Она определяется также особенностями национально-государственного устройства СССР, принципами социалистической демократии.

В соответствии с Конституцией СССР наличие единого государственного бюджета страны (ст. 73) не исключает самостоятельности государственных бюджетов союзных и автономных республик, а также местных бюджетов (ст. 137, 143, 146). Средства государственного бюджета, оставаясь частично в непосредственном распоряжении Союза ССР, распределяются между союзными, автономными республиками и административно-территориальными единицами, централизованное руководство аккумуляцией этих ресурсов в едином денежном фонде и использованием их сочетается с инициативой и широкими правами республик и местных Советов. В этом проявляются обоснованные В. И. Лениным принципы организации финансов Советского государства. В. И. Ленин указывал: «Я за самую широкую автономию местных советских организаций, но вместе с тем я думаю, что для плодотворности нашей работы по сознательному преобразованию страны необходима единая, строго определенная финансовая политика и исполнение предписаний сверху донизу»². XXV съезд КПСС подтвердил значение укрепления обоих начал в управлении экономикой на современном этапе³.

Использование государственного бюджета обусловило необходимость в правовых нормах, регулирующих возникающие при этом отношения. Важнейшая роль в данном случае принадлежит определенной части финансово-правовых норм, которые в своей совокупности представляют бюджетное право.

Если обобщенно определить основное содержание предмета регулирования бюджетного права, то можно сказать, что им охватываются общественные отношения, возникающие при образовании и использовании общегосударственного денежного фонда. Однако участники этих отношений настолько разнообразны и многие из них обладают такой спецификой, что это обусловило выделение регулирующих данные отношения правовых норм в особые финансово-правовые институты (обязательные платежи государственных предприятий, налоговое право и др.). Помимо того, в этой области возникают отношения, регулируемые и другими отраслями права⁴. Все сказанное говорит о необходимости более конкретной характеристики круга отношений, охватываемых предметом бюджетного права.

¹ *Химичева Н. И.* Субъекты советского бюджетного права : монография / под ред. В. М. Ма-нохина. Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1979. С. 12—22.

² *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 36. С. 351.

³ См.: Материалы XXV съезда КПСС. С. 60.

⁴ О соприкосновении бюджетного права с другими финансово-правовыми институтами и отраслями права см.: *Пискотин М. И.* Советское бюджетное право. М., 1971. С. 50—56.

Изучение литературы по бюджетному праву показывает, что при наличии основных, достаточно четких, общепризнанных положений о его предмете имеются и различия в мнениях.

Существенный вклад в разработку этого вопроса внес Е. А. Ровинский. Высказанные им положения⁵ были отражены в предложенных впоследствии конструкциях предмета и понятия бюджетного права. Ранее в учебниках по финансовому праву бюджетное право характеризовалось как совокупность юридических норм, регулирующих отношения в процессе составления, утверждения и исполнения бюджета⁶, то есть не учитывалась материальная часть его предмета. Более полные понятия бюджетного права, охватывающие материальную и процессуальную его стороны, были приведены в экономической литературе⁷.

Е. А. Ровинский, подчеркнув наличие в бюджетном праве материальных и процессуальных норм, отразил это в определениях его понятия и предмета регулирования. В предмет бюджетного права СССР он включает закрепление бюджетного устройства СССР, регулирование отношений по поводу распределения средств между бюджетами различных видов и их расходования, а также порядка и сроков формирования и исполнения бюджетов (бюджетный процесс)⁸.

Большое значение имеют работы М. И. Пискотина и В. В. Бесчеревных по данному вопросу. В. В. Бесчеревных считает, что предметом регулирования бюджетного права охватываются отношения, возникающие в процессе: а) установления бюджетной системы СССР и распределения доходов и расходов между отдельными бюджетами; б) составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов; в) составления и утверждения отчетов об их исполнении⁹. Впоследствии В. В. Бесчеревных уточнил высказанные положения. «Советское бюджетное право, — пишет он, — включает в себя финансово-правовые нормы, устанавливающие структуру бюджетной системы СССР, объемы отдельных бюджетов, перечень доходов и расходов и порядок распределения их между различными бюджетами, а также нормы, устанавливающие бюджетный процесс, т. е. порядок составления, рассмотрения, утверждения, исполнения бюджетов и утверждения отчетов об их исполнении»¹⁰.

М. И. Пискотин, очерчивая предмет регулирования норм бюджетного права, отмечает, что они определяют бюджетное устройство СССР и союзных республик, устанавливают бюджетные права Союза ССР, союзных, автономных

⁵ См.: Ровинский Е. А. Советское финансовое право. М., 1957. С. 66.

⁶ См.: Гурвич М. А. Советское финансовое право. М., 1952. С. 111 ; Он же. Советское финансовое право. М., 1954. С. 116.

⁷ См.: Александров А. М. Указ. раб. С. 321—322.

⁸ См.: Финансовое право / под ред. Е. А. Ровинского. М., 1971. С. 103—104.

⁹ См.: Советское финансовое право / отв. ред. Е. А. Ровинский. М., 1961. С. 99.

Аналогичным в сущности является и более позднее определение В. В. Бесчеревных предмета бюджетного права. С некоторым уточнением им дано первое положение, в котором говорится об установлении нормами бюджетного права структуры бюджетной системы (см.: Советское финансовое право / отв. ред. В. В. Бесчеревных и С. Д. Цыпкин. Изд. 2-е. М., 1974. С. 112).

¹⁰ Бесчеревных В. В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. С. 35.



республик и местных Советов и порядок их осуществления, а также порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения государственного бюджета СССР¹¹.

Несмотря на различия в формулировках, мы видим, что мнения названных авторов о предмете бюджетного права сходны по основным, принципиальным вопросам. Они относят к нему бюджетное устройство, распределение доходов и расходов между бюджетами и бюджетный процесс. Следует отметить, что различия в формулировках в определенной мере объясняются отсутствием в литературе единого и четкого понятия бюджетного устройства.

Неодинаковое содержание в понятие бюджетного устройства вкладывается как в экономической, так и в юридической литературе. Некоторые авторы под бюджетным устройством понимают организационное построение бюджетной системы, а под бюджетной системой — совокупность отдельных видов бюджетов¹². Аналогичный взгляд высказан и в юридической литературе. Е. А. Ровинский пишет, что «бюджетное устройство представляет собой совокупность бюджетов разных видов, которые объединяются в единую бюджетную систему СССР»¹³.

Другие авторы толкуют это понятие более широко. В. В. Бесчеревных полагает, что для характеристики бюджетного устройства СССР «необходимо, во-первых, показать, из каких звеньев (бюджетов) состоит бюджетная система нашего государства, и, во-вторых, показать, какие доходы и расходы и в каких объемах включаются в каждый отдельный бюджет»¹⁴.

М. И. Пискотин считает, что к бюджетному устройству, помимо построения бюджетной системы и взаимной связи ее составных частей, относится порядок установления налогов, доходов, поступающих на образование бюджетов, и нормы, предусматривающие принцип ежегодного установления размеров отчислений от общесоюзных государственных налогов и доходов в бюджеты республик и местные бюджеты¹⁵. А остальные нормы, касающиеся доходов и расходов бюджета, он выносит за рамки бюджетного устройства, выделяя их в два (о доходах и о расходах) раздела материального бюджетного права¹⁶. Таким образом, сближаясь в какой-то мере с точкой зрения В. В. Бесчеревных, М. И. Пискотин предлагает более узкое понятие бюджетного устройства. Однако он включает и новый элемент — порядок установления налогов и доходов, поступающих на образование бюджетов.

И, наконец, имеется взгляд, что в это понятие, помимо названных элементов, включается и бюджетный процесс, то есть весь предмет бюджетного права¹⁷.

¹¹ См.: Пискотин М. И. Указ. раб. С. 51—52.

¹² См.: Финансы и кредит СССР. М., 1967. С. 39.

¹³ Финансовое право / под ред. Е. А. Ровинского. М., 1971. С. 93.

¹⁴ Советское финансовое право. М., 1974. С. 127.

¹⁵ См.: Пискотин М. И. Указ. раб. С. 62—63.

¹⁶ См.: Указ. раб. С. 62—63.

¹⁷ Так, Э. А. Вознесенский пишет, что бюджетное устройство социалистического государства выражает построение бюджетной системы, ее подразделение на отдельные виды бюджетов, взаимоотношения между ними, организацию бюджетного процесса (см.: Александров А. М., Вознесенский Э. А. Финансы социализма. С. 171).

Было высказано мнение, что такое содержание присуще и термину «бюджетная система»¹⁸.

Таким образом, единственно, в чем мнение названных авторов сходится,—это обязательное наличие в понятии бюджетного устройства такого элемента, как «совокупность различных видов бюджетов. Этот элемент выдвигается единодушно на первое место, является основой всего понятия. Но несмотря на такое весьма существенное различие в мнениях, дискуссий по данному вопросу в литературе не было. Не приводилось, как правило, и обоснований позиций. Исключение представляет работа М. И. Пискотина, уделившего специальное внимание этому вопросу¹⁹ и высказавшего по нему ценные соображения.

В данном случае целесообразно исходить из того, какое содержание в понятие бюджетного устройства вкладывается законодательством. Изучение Закона СССР о бюджетных правах, а также республиканского (союзных и автономных республик) законодательства показывает, что в этих нормативных актах применяется выражение «бюджетное устройство» и дается его характеристика, в содержание которой Закон СССР включает: а) закрепление государственного устройства в качестве основы бюджетного устройства СССР; б) определение составных частей (видов бюджетов), объединяемых в едином государственном бюджете СССР; в) задачи и принципы объединения бюджетов в государственном бюджете СССР (ст. 2)²⁰. Законы о бюджетных правах союзных и автономных республик, характеризующие бюджетное устройство этих республик, содержат соответствующие положения²¹. Из этого следует, что под бюджетным устройством понимается определяемая государственным устройством система бюджетов и взаимная связь между ними. С этим согласуется точка зрения авторов, рассматривающих бюджетное устройство СССР как объединение в определенную систему совокупности бюджетов.

Вряд ли целесообразно расширять содержание этого понятия, включая в него полную (или частичную) характеристику доходов и расходов бюджета, а тем более бюджетного процесса. Неоправданно широкие понятия затрудняют формулирование правовых норм, влекут нечеткость теоретических положений.

В определенной мере применение данного термина в расширенном значении обусловлено предлагаемыми конструкциями системы бюджетного права. Так, В. В. Бесчеревных, отмечая, что нормы бюджетного права разделяются на материальные и процессуальные, к первой группе относит нормы, которые устанавливают «материальное содержание бюджета, т. е. структуру бюджетной системы, источники и суммы доходов, поступающих в соответствующий бюджет, размеры

¹⁸ См.: Бюджетная система Союза ССР : сб. законодат. материалов / сост. С. С. Глезин. М., 1947.

Однако в современной литературе установилось и стало общепринятым понимание бюджетной системы как совокупности разных видов бюджетов.

¹⁹ См.: Пискотин М. И. Указ. раб. С. 61—63.

²⁰ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1959. № 44. Ст. 221.

²¹ См., например: ст. 3 Закона РСФСР о бюджетных правах // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1961. № 48. Ст. 674; ст. 3 Закона Башкирской АССР о бюджетных правах // Сб. норм, актов по советскому финансовому праву. М., 1967. С. 97.



и направление расходов, осуществляемых за счет средств данного бюджета, общие суммы доходов и расходов, превышение первых над вторыми, размеры резервных фондов и т. д.». При этом он считает, что «материальные нормы в своей совокупности образуют правовой институт “бюджетное устройство СССР”, входящий в бюджетное право»²². Сходные взгляды высказали и другие ученые. Однако предлагаемое наименование в данном случае не лишено искусственности.

М. И. Пискотин, как отмечалось выше, к бюджетному устройству относит, в частности, порядок установления налогов и доходов, поступающих на образование бюджетов, что не бесспорно. В литературе такие нормы принято включать в институт правового регулирования государственных доходов²³, что представляется вполне обоснованным. К сожалению, аргументации этой перестановки М. И. Пискотин не приводит. Думается, что из упомянутых лишь некоторые (основные) нормы относятся к бюджетному праву, а именно те, которые закрепляют исключительное право Союза ССР устанавливать налоги и доходы, поступающие на образование всех видов бюджетов. Они конкретизируются в других финансово-правовых институтах. Вместе с тем мнение М. И. Пискотина о том, что доходы и расходы бюджета выходят за рамки понятия бюджетного устройства, по нашему мнению, является правильным.

Однако вопросы системы бюджетного права требуют специального внимания, в частности применительно к проблемам настоящей работы. Поэтому они будут рассмотрены в соответствующем ее разделе.

Исходя из сказанного, бюджетное устройство, на наш взгляд, представляет собою внутреннее строение бюджета государства, выражающееся в совокупности бюджетов, виды и принципы взаимной связи которых определяются национально-государственным и административно-территориальным устройством страны.

Конституция СССР (гл. 8—11) определяет Союз ССР как единое многонациональное союзное государство, образованное на основе принципа социалистического федерализма, в результате свободного самоопределения наций и добровольного объединения равноправных Советских Социалистических Республик, предусматривает наличие автономных республик, автономных областей и автономных округов в ряде союзных республик, относит к полномочиям союзных республик определение своего краевого, областного, окружного, районного деления и решение иных вопросов административно-территориального устройства. Соответственно этому бюджетное устройство СССР характеризуется предоставлением союзным, автономным республикам и административно-территориальным

²² *Бесчеревных В. В.* Компетенция Союза ССР в области бюджета. С. 39.

²³ См.: *Гурвич М. А.* Советское финансовое право. М., 1954. С. 180—181; *Финансовое право. М., 1971.* С. 139 (автор главы — Б. Н. Иванов); *Советское финансовое право. М., 1974.* С. 181—183 (автор главы — С. Д. Цыпкин).

В своей монографии С. Д. Цыпкин обосновал выделение института доходов государственного бюджета СССР в разделе финансового права, регулирующего все государственные доходы СССР. При этом порядок установления доходов он рассматривает в данном разделе, подчеркивая, что для института доходов государственного бюджета характерны общие начала установления всех доходов (см.: *Цыпкин С. Д.* Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы. М., 1973. С. 17—26).

единицам права на самостоятельные бюджеты и объединением их на основе принципа демократического централизма в единый государственный бюджет СССР вместе с союзным бюджетом.

В определениях предмета бюджетного права в литературе встречаются и некоторые другие различия, которые, однако, не означают отсутствия единого взгляда на его содержание. Так, В. В. Бесчеревных, раскрывая предмет бюджетного права, особо называет отношения, возникающие в процессе составления и утверждения отчетов об исполнении бюджетов²⁴. А М. И. Пискотин, характеризуя предмет бюджетного права, об этом не упоминает²⁵. Аналогично и Е. А. Ровинский при рассмотрении понятия бюджетного права не отмечает данных отношений²⁶. Однако это не означает, что они исключают их из предмета регулирования бюджетного права, о чем свидетельствует изложение вопросов бюджетного права в работах названных авторов.

Некоторые положения о предмете бюджетного права являются спорными. Например М. И. Пискотин, выявляя особенности бюджетного права, пишет, что оно регулирует организационно-финансовые отношения, которые в силу своей природы могут существовать только между различными государственными органами²⁷.

Прежде всего, остановимся на характеристике отношений, регулируемых бюджетным правом, как организационно-финансовых. Следует учесть, что в правовой науке нет единого мнения относительно понятия организационных норм права и, соответственно, правовых отношений. Одни авторы отождествляют организационные нормы права с процессуальными, отграничивая их от материальных²⁸, другие считают, что организационные нормы могут быть и материальными, и процессуальными, некоторые выделяют из материальных и процессуальных особую группу организационных норм²⁹.

М. И. Пискотин все финансовые правоотношения, в том числе и бюджетные, называет организационными, что представляется правильным. Однако не вполне точным является его положение о том, что бюджетные правоотношения

²⁴ См.: Советское финансовое право. М., 1974. С. 112.

²⁵ См.: Пискотин М. И. Указ. раб. С. 51—52.

²⁶ См.: Финансовое право. М., 1971. С. 103—104.

²⁷ См.: Пискотин М. И. Указ. раб. С. 52—55, а также его статью в Большой советской энциклопедии (изд. 3-е, т. 4. М., 1971. С. 590).

²⁸ Е. А. Ровинский, например, разделяя позицию проф. А. С. Ангелова (БНР), подчеркивает наличие в финансовых правоотношениях «организационных, или процессуальных, и материальных, или имущественных правоотношений» (см.: Финансовое право. М., 1971. С. 47; Ангелов А. С. Финансово право на Народна Република България. София, 1967. С. 107—108).

²⁹ См.: Горшенев В. М. Организационно-правовые формы деятельности органов государства и процессуальное право // Материалы конференции по итогам научно-исследовательской работы за 1965 год. Свердловск, 1966. С. 202; Ким А. И. Государственно-процессуальная природа норм, регулирующих организацию выборов в СССР // Вопросы государства и права. Труды Томск, гос. ун-та. Т. 199. Сер. юрид. наук. Томск, 1968. С. 75—76; Лучин В. О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976. С. 106.



могут существовать только между государственными органами. Применительно к бюджетному процессу с этим можно, в основном, согласиться. Что касается материальных бюджетных отношений, то участниками их являются прежде всего Союз ССР, республики — союзные или автономные, административно-территориальные единицы. Естественно, что представляют их соответствующие государственные органы. Однако носителями прав и обязанностей выступают именно Союз ССР, республики, административно-территориальные единицы, за которыми закреплено право на государственный или местный бюджет соответственно³⁰. Следует сказать, что их участие в бюджетных отношениях признается и специально отмечается М. И. Пискотиным³¹, но это не увязано с подчеркнутой им особенностью данных правоотношений.

Таким образом, в отношениях, регулируемых советским бюджетным правом, участвуют государственные образования и административно-территориальные единицы, а не только государственные органы.

На наш взгляд, можно отметить следующие особенности предмета советского бюджетного права: оно регулирует отношения Союза ССР, союзных, автономных республик, административно-территориальных единиц, а также государственных органов; эти отношения возникают в связи с образованием и использованием общегосударственного денежного фонда. К предмету бюджетного права, учитывая сказанное выше, относится:

- а) определение бюджетного устройства СССР, союзных и автономных республик;
- б) определение состава доходов и расходов государственного бюджета СССР;
- в) определение принципов разграничения доходов и расходов между входящими в государственный бюджет СССР бюджетами;
- г) определение компетенции (прав) Союза ССР, союзных, автономных республик и административно-территориальных единиц в сфере бюджета;
- д) регулирование бюджетного процесса, то есть порядка составления, рассмотрения, утверждения и исполнения государственного бюджета СССР в целом и его составных частей, а также порядка составления, рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета.

Соответственно этому понятие бюджетного права можно определить или исходя из общего содержания регулируемых им отношений, или (более подробно) отражая основные элементы, входящие в предмет его регулирования.

В первом случае советское бюджетное право представляет собой институт финансового права — совокупность юридических норм, регулирующих отношения, которые возникают в связи с образованием и использованием общегосударственного денежного фонда СССР. Однако такое понятие нечетко определяет границы предмета бюджетного права. Помимо собственно бюджетных отношений сюда подойдут отношения, возникающие также по поводу образования или

³⁰ См.: ст. 5, 6, 7 Закона СССР о бюджетных правах от 30 окт. 1959 г.

³¹ См.: Пискотин М. И. Указ. раб. С. 52.

Об этих участниках бюджетных отношений говорят также Е. А. Ровинский (см.: Финансовое право. М., 1971. С. 102), В. В. Бесчеревных (см.: Советское финансовое право. М., 1961. С. 99—101; Советское финансовое право. М., 1974. С. 113).

использования общегосударственного денежного фонда, но обладающие иными признаками и потому регулируемые другими разделами (институтами) советского финансового права или даже иными отраслями права. Поэтому в определение понятия бюджетного права необходимо ввести уточняющие признаки, в частности, отразить основные элементы его предмета регулирования. Такие понятия имеются в литературе.

Возможен и другой путь — указать субъектов, с участием которых возникают регулируемые бюджетным правом отношения. В таком случае бюджетное право — это институт (раздел) финансового права, регулирующий отношения Союза ССР, союзных, автономных республик, административно-территориальных единиц, а также соответствующих государственных органов, возникающие в связи с образованием и использованием общегосударственного денежного фонда.

ИСТОРИЯ СТРАХОВАНИЯ В РОССИИ



**Александр
Александрович
СИТНИК,**

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

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению истории правового регулирования страхования в России. В работе анализируются особенности страховых правоотношений на различных этапах развития нашего государства.

Ключевые слова: страхование, страховая деятельность, история, Россия.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.230-245

A. A. SITNIK,

PhD, Associate Professor of Financial Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
assitnik@gmail.com

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

HISTORY OF INSURANCE IN RUSSIA

Review. This article is devoted to the history of the legal regulation of insurance in. The paper analyzes the peculiarities of insurance legal relations at various stages of the development of our state.

Keywords: insurance, insurance activity, history, Russia.

Появление страхования в России многие ученые связывают с таким памятником древнерусского права, как Русская Правда. Как отмечает А. Б. Ипатов, «особое значение имеют нормы, касающиеся материального возмещения вреда общиной (вервью) в случае убийства. В ст. 6 и 8 Русской Правды можно обнаружить все элементы договора страхования гражданской ответственности, полагая, что при непреднамеренном убийстве дикая вира (денежный штраф) является результатом предварительного страхового договора и обязательно не для всех, а лишь для тех и в пользу тех, кто путем этого договора вступил в такое взаимное страхование»¹.

Между тем такая точка зрения представляется спорной. Статья 6 Русской Правды гласит: «Аже кто не вложится в дикую виру, тому людьє не помогают, но самъ платить». Таким образом, данной статьей устанавливалась круговая порука: тот, кто не участвовал в выплате дикой виры, выступавшей в качестве санкции за совершенное членом общины преступление, и сам в дальнейшем не получал помощи от общины.

По мнению В. К. Райхера, «не имеют отношения к страхованию и некоторые формы коллективной ответственности русской крестьянской общины: а) “дикая

¹ История финансового законодательства России : учеб. пособие / под ред. И. В. Рукавишниковой. М. : Ростов н/Д, 2003. С. 141.

вира», платившаяся в Киевской Руси при необнаружении убийцы общиной, где найден труп убитого, и б) круговая порука общины за уплату податей ее членами, сохранившаяся вплоть до XIX в. включительно»². В данном случае также не приходится говорить о договоре, которого в рассматриваемых отношениях не было.

Кроме того, рассмотрение данного и подобного ему положений о коллективной ответственности членов общины за совершенное членом общины или на ее территории преступлении противоречит одному из основных принципов страхования, выражающемуся в запрете страховать противоправный риск.

В качестве протосоциального страхования рассматривается положение, сохранившееся в главе 72 «Об искуплении пленных» Стоглава 1551 года: «Которых окупят цареvy послы в ордах и во Цареграде, или в Криму, или в Казани, или в Асторохани, или в Кафи, или сами окупятся, и тех всех пленных окупати из цареvy казны. А которых пленных приводят, православных хрестьян, окупив, греки и турчане, и армени, или иные гости, да, быв на Москве, восходят их с собою опять повести, ино их не давати и за то крепко стояти, да их окупати из цареvy же казны. А сколько годом того пленного купу из цареvy казны разойдется, и то раскинути на сохи по всей земли, чей кто не буди, всем ровно, занеже таковое искупление общая милостыня порицается, и благочестивому царю и всем православным великая мзда от бога будет...».

Таким образом, выкуп пленных (застрахованные) производился из царской казны (страховой фонд), расходы которого компенсировались за счет платежей, раскладываемых среди населения (страховые взносы). Наличие указанных признаков позволило ряду ученых рассматривать данное положение в качестве зачаточной формы социального страхования³. В то же время о страховании в этом случае приходится говорить с определенной долей условности.

Страховое дело начало развиваться в России с середины XVIII в. Первое страховое общество Российской империи, осуществлявшее взаимное страхование от огня, было образовано в 1765 г. в Риге. Тем не менее в рассматриваемый период, национальные страховые компании не получили своего распространения, а большая часть рисков страховалась в иностранных организациях. Отсутствовало и государственное регулирование деятельности страховщиков.

Считается, что первым нормативным правовым актом, регулировавшим страховые отношения, является Манифест от 28 июня 1786 г. об учреждении Государственного заемного банка, подписанный императрицей Екатериной II. Статья 20 данного документа фактически устанавливала государственную монополию в сфере страхового дела: «Повелеваем, дабы банк наш во обеих столицах наших и во всех городах состоящие каменные дома при-



Знак Рижского страхового общества

² Райхер В. К. Общественно-исторические типы страхования. М. ; Ленинград, 1947. С. 76.

³ См., например: Райхер В. К. Указ. соч. С. 81 — 82 ; История финансового законодательства России. С. 141—142.

нимал на свой страх (страховали), так же каменные заводы и фабрики от всех их хозяев, которые бы о том восхотели просить, ценой в три четверти против того, как городскими оценятся оценщиками, в чем их оценку подлинником должно подать городской думе, и от оной по тому иметь представление в банк. Во всех несчастных приключениях, если бы дом, фабрика или завод сгорели или тому подобным случаем истребились, банк платит хозяину ту сумму, по которой оные приняты на страх (застрахованы); а всякий хозяин за таковое от банка на его имение верное обеспечение, платить банку должен в начале каждого года по полтора процента с таковой суммы, в которой застраховано в оном его имение. Введя сию полезную выгоду, которой доселе не было в нашем государстве, как скоро она воспримет действие свое, и о том от заемного банка обнародовано будет, запрещаю всякому в чужие государства дома или фабрики здешния отдавать на страх (страховать), и тем выводить деньги во вред или убыток государственный».

Таким образом, только Государственный заемный банк мог осуществлять страхование от огня каменных домов, заводов и фабрик. В этих целях Манифестом от 23 декабря 1786 г. при Государственном заемном банке была образована Страховая экспедиция. Данным нормативным правовым актом регулировались важнейшие условия страхования: объекты страхования, правила их оценки, размер страховой премии, права и обязанности страховщиков и страхователей и т.д.

В целом необходимо говорить о том, что введение государственной монополии в сфере страхования недвижимого имущества от огня не увенчалось успехом и в 1822 г. Страховая экспедиция была упразднена.

Кроме того, в 1781 г. был принят Устав купеческого водохозяйства, который установил правовые основы морского страхования. В данном же документе можно встретить и первое нормативно закрепленное определение страхования: «Застрахование есть: буде кто корабль или судно, или товар или груз, или иное что для предохранения несчастливого случая или опасности, или истребления или разорения, за некоторую плату, соразмерно долготе и свойству пути или времени года, или иным обстоятельствам, отдаст обществу, учрежденному для предохранения несчастливых случаев, и получит от оногo письменное обязательство во уверение, что страховое общество обязуется платить полную цену отданного на страх корабля или судна, или товара, или груза, или иного чего».

В целях осуществления страхования товаров 18 октября 1797 г. при Ассигнационном банке была открыта Страховая контора, которая страховала заложенное в банк имущество на случай пожара или покражи. Между тем Страховая контора быстро продемонстрировала свою несостоятельность: «Итоги ее деятельности... были очень скромными: за два года существования в качестве комиссии с застрахованных товаров она получила только 1219 руб.»⁴. В связи с этим уже в 1805 г. Страховая контора при Ассигнационном банке была упразднена.



Марка «225 лет страхованию в России». 2011 г.

⁴ Бугров А. Ассигнационный банк в 1786—1818 годах: этапы преобразования // Банкаўскі веснік. 2008. № 3. С. 96.

Неэффективность государственной монополии привела к тому, что страховое дело было отдано на откуп частным лицам. 27 июня 1827 г. было учреждено Первое Российское от огня общество, получившее исключительное право осуществлять на протяжении 20 лет страхование на территории Петербургской, Московской, Лифляндской, Эстляндской и Курляндской губерний. Общество освобождалось от налогов (за исключением государственной пошлины — 25 коп. с тысячи рублей страховой суммы). В дальнейшем на фоне экономического успеха данного общества были образованы Второе Российское от огня общество (1835 г.) и товарищество Саламандра (1846 г.), однако объем операций этих страховых обществ был незначительным⁵.

С середины XIX в. начинает формироваться национальный страховой рынок, появляется множество страховых компаний, которые уже не обладали монопольным правом и действовали в условиях рыночной конкуренции. Например, в 1858 г. в Москве группой московских купцов и фабрикантов было образовано Московское страховое от огня общество. Данное общество обладало акционерным капиталом в 2 млн руб. и занималось страхованием от огня движимого и недвижимого имущества. Московское от огня общество являлось наиболее доходным страховым предприятием России: за 1914 г. дивиденды общества достигли 20 %⁶.

В том же году открывается Санкт-Петербургское общество страхований, в 1867 — Русское страховое общество, в 1870 г. — Коммерческое страховое общество и Варшавское страховое общество, в 1872 г. — Северное страховое общество и т.д.

Как отмечает В. В. Шахов: «Конкуренция, борьба за кошелек страхователя породила множество страховых компаний и вместе с тем создала условия для их объединения, прежде всего с целью затруднить проникновение конкурентов как действующих, так и нарождавшихся на собственный рынок и обеспечить единые правила страхования»⁷. Итогом стало подписанное в 1874 г. и вступившее в действие в 1875 г. тарифное соглашение, которое привело к образованию первого монополистического объединения в России — Страхового синдиката.

Дальнейшее развитие страхового рынка характеризуется образованием большого количества обществ взаимного страхования: за 1876—1885 гг. было создано 32 таких общества⁸.

Увеличение количества страховых обществ поставило вопрос о необходимости введения и организации государственного надзора за их деятельностью. В этих целях 6 июня 1894 г. Высочайшим повелением императора Александра III было утверждено Положение о надзоре за деятельностью страховых учреждений



Акция Московского страхового от огня общества. 1898 г.

⁵ Грачева Е. Ю., Болтинова О. В. Правовые основы страхования : учеб. пособие. М., 2011. С. 15.

⁶ См.: Ценные бумаги России и зарубежных стран / сост. Р. Р. Саттаров. М., 2015. С. 197.

⁷ Шахов В. В. Страхование : учебник для вузов. М., 2003. С. 288.

⁸ Шахов В. В. Указ. соч. С. 288.





Акция Русского страхового общества. 1867 г.

и обществ⁹. Для надзора за деятельностью страховых учреждений и обществ при Хозяйственном департаменте Министерства внутренних дел был образован Страховой комитет.

Надзору Страхового комитета подлежали:

- а) губернское взаимное страхование;
- б) общества взаимного страхования в городах;
- в) частные русские и иностранные страховые общества, учрежденные на акционерном начале или для взаимного страхования.

В обязанности Страхового комитета в отношении всех видов страхования входили:

- 1) наблюдение в установленных пределах за исполнением надлежащим образом учреждениями и обществами правил о страховании;
- 2) наблюдение за сохранностью и правильностью размещения принадлежащих страховым учреждениям и обществам капиталов;
- 3) рассмотрение отчетов и балансов по соответствующим видам страхования;
- 4) назначение, в случае надобности, ревизии учреждений и обществ и командирование для этого членов Страхового комитета и других должностных лиц, а затем рассмотрение результатов означенных ревизий;

- 5) предварительная разработка и рассмотрение вопросов, касающихся страхового дела (равно и вопросов о противопожарных мерах);
- 6) иные обязанности применительно к отдельным видам страхования.

Следует отметить, что надзор за деятельностью иностранных обществ, осуществлявших страховую деятельность на территории России («Нью-Йорк», «Эквигаль», «Урбан»), проводился на общих основаниях, с учетом особых правил, изданных Министерством внутренних дел.

Согласно ст. 14 рассматриваемого Положения на возмещение расходов по надзору за страхованием в пользу казны взимался особый сбор с общей суммы страховых премий как частных страховых обществ и обществ взаимного страхования, так и по взаимному губернскому страхованию. Размер такого сбора определялся в законодательном порядке каждые три года.

Положение обязывало страховые общества ежегодно предоставлять в Страховой комитет свои отчеты, балансы и статистические ведомости.

Ревизии страховых обществ могли назначаться по собственному усмотрению Страхового комитета или по заявлению акционеров и страхователей.

В целом анализ Положения позволяет говорить, что уже к концу XIX в. в России сложилась система страхового надзора, применявшая методы и механизмы, характерные и для современного страхового надзора. При этом интересно отметить, что расходы на осуществление страхового надзора фактически возлагались на страховщиков.

⁹ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. 14. 1894. № 10765.

Положение о надзоре за деятельностью страховых учреждений и обществ вы найдете в рубрике «Памятники права» настоящего журнала.

В дальнейшем происходит развитие и усложнение рынка страховых услуг. В 1895 г. было образовано Общество русского перестрахования, занимавшееся перестрахованием широкого перечня рисков (движимого и недвижимого имущества от огня, транспортных средств, в том числе пароходов, подвижного состава железных дорог, различных грузов и т.д.) как российских, так и иностранных страховщиков¹⁰.

В 1905 г. было образовано Российское общество застрахования капиталов и доходов, которое впервые стало осуществлять в России личное страхование, в частности, страхование жизни.

23 июня 1912 г. был принят Закон «Об обеспечении рабочих на случай болезни»¹¹, который фактически ввел социальное страхование рабочих на случай болезни. Согласно утвержденному данным Законом Положению об обеспечении рабочих на случай болезни, рабочим предоставлялась врачебная помощь и денежные пособия. Врачебная помощь предоставлялась за счет владельцев предприятий, денежные пособия выдавались организованными для этих целей больничными кассам за их счет.

По замечанию Л. И. Рейтмана, после февраля 1917 г. Временное правительство полностью сохранило сложившуюся до революционную систему акционерного, взаимного, земского и государственного страхования, предоставляя особые льготы иностранным акционерным страховым обществам¹².

В свою очередь, советское правительство связывало вопрос национализации страхового дела с национализацией банков. Как писал В. И. Ленин в октябре 1917 г.: «Национализация банков чрезвычайно облегчила бы одновременную национализацию страхового дела, т.е. объединение всех страховых компаний в одну, централизацию их деятельности, контроль за ней государства... Объединение этого дела понизило бы страховую премию, дало бы массу удобств и облегчений всем страхующимся, позволило бы расширить их круг, при прежней затрате сил и средств»¹³.

Между тем и советская власть в первые свои дни не стремилась разрушить сложившуюся систему страхования. Во многом это было обусловлено тем фактом, что новая власть аннулировала обязательства по царским государственным внешним займам. В связи с этим поспешная национализация могла привести к аресту денежных средств страховых обществ, размещенных на счетах иностранных банков, в счет погашения внешнего долга по ценным бумагам царской России¹⁴.

Первоначально советское правительство сосредоточилось на организации системы социального страхования. Так, 11 декабря 1917 г. было издано Поло-



Акция Общества
русского
перестрахования

¹⁰ См.: Ценные бумаги России и зарубежных стран. С. 198.

¹¹ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. 32. 1912. № 37447.

¹² Рейтман Л. И. Страховая монополия в СССР: взгляд из 90-х годов // Финансы. 1991. № 9. С. 31.

¹³ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 34. С. 167.

¹⁴ См. подробнее: Шахов В. В. Указ. соч. С. 292.



жение о страховании на случай безработицы¹⁵, согласно п. 6 которого средства для обеспечения безработных страховыми пособиями образовывались из отчислений части прогрессивного налога на доходы, имущества и наследства. В соответствии с Декретом ВЦИК от 22.12.1917 «О страховании на случай болезни»¹⁶ было введено социальное страхование на случай болезни работников. Для этих целей были учреждены больничные кассы (общегородские для крупных городов и окружные для местных округов). Основным источником финансирования деятельности данных касс стали страховые взносы работодателей¹⁷.

Между тем «еще в декабре 1917 г. правления страховых обществ выдали своим служащим жалование за два месяца вперед в целях поддержки и поощрения саботажа новой власти. Организовывалась выдача средств с текущих счетов и вкладов. Выписывались чеки на получение денежных средств без указания цены... в Москве, Петрограде и некоторых других городах страховые общества включились в общую кампанию саботажа новой власти. Предпринимались попытки переправить капиталы за границу»¹⁸.

В январе 1918 года «в виду неподчинения правления Петроградского окружного страхового товарищества распоряжениям Комиссаров Советской власти», был принят Декрет СНК РСФСР от 23.01.1918 объявивший все имущество и капиталы Петроградского страхового товарищества собственностью государства. Заведывание делами данного товарищества было передано общегородской больничной кассе¹⁹. Таким образом, изначально национализация имущества страховых компаний носила единичный характер.

23 марта 1918 г. был принят Декрет СНК РСФСР «Об учреждении государственного контроля над всеми видами страхования, кроме социального»²⁰. Согласно п. 1 данного Декрета для установления правильных начал страхового дела и всестороннего его развития в Российской Советской Федеративной Республике, для высшего руководства, согласования и надлежащего контроля за деятельно-

¹⁵ Положение о страховании на случай безработицы, утв. ВЦИК, СНК РСФСР 11.12.1917 // СУ РСФСР. 1917. № 8. Ст. 111.

¹⁶ СУ РСФСР. 1918. № 13. Ст. 188.

¹⁷ Страховое возмещение предоставлялось: в денежной форме в виде пособий (по случаю болезни участников кассы, сопровождающейся утратой трудоспособности; по случаю родов участниц — беременным и роженицам; по случаю смерти участников — на их погребение); в форме врачебной помощи — больничные кассы оказывали все виды врачебной помощи участникам кассы и членам их семейств, а также лицам, фактически находящимся на положении таковых членов. Врачебная помощь предоставлялась в виде: а) первоначальной помощи при внезапных заболеваниях и несчастных случаях; б) амбулаторного лечения; в) лечения на дому; г) родовспоможения; д) больничного (количного) лечения с полным содержанием больных; е) санитарного и курортного лечения.

¹⁸ Шахов В. В. Указ. соч. М., 2003. С. 291.

¹⁹ Декрет СНК РСФСР от 23.01.1918 «Об объявлении собственностью Российской Республики имущества и капиталов Петроградского страхового товарищества и о передаче заведывания делами товарищества Петроградской общегородской больничной кассе» // СУ РСФСР. 1918. № 18. Ст. 268.

²⁰ СУ РСФСР. 1918. № 30. Ст. 397.

стью страховых предприятий и учреждений и для направления этой деятельности к обеспечению интересов народного хозяйства и трудящихся масс населения учреждался Совет по делам страхования под председательством главного комиссара по делам страхования, назначаемого Советом народных комиссаров.

Совет по делам страхования осуществлял общее наблюдение за деятельностью всех страховых обществ и учреждений, также частных лиц и контор, производящих операции по страхованию, сострахованию и перестрахованию. К числу функций Совета относились:

- предварительное рассмотрение и разработка законодательных предположений и общих распоряжений по делам страхования;
- установление сроков и порядка производства ревизий страховых обществ и учреждений, а также форм отчета, балансов и статистических ведомостей, представляемых Совету страховыми обществами и учреждениями;
- разработка научных оснований тарификации страховых премий;
- предварительное рассмотрение проектов нормальных полисных условий по разным видам страхования и новых планов по страхованию жизни, а также изменение действующих по этим предметам правил;
- направление страховой политики в целях приближения страхования к потребностям беднейших классов населения, развития мелкого народного страхования жизни, устранения вредной для народного хозяйства конкуренции страховых обществ и учреждений и т.д.

Все лица, осуществлявшие страховую деятельность, обязаны были подчиняться постановлениям Совета и Комиссариата по делам страхования и представлять им свои отчеты, статистические и прочие сведения.

Следующим этапом на пути национализации страхового дела стало постановление Совета по делам страхования при Наркомфине РСФСР от 17.09.1918 «Об обращении дивиденда по акционерным и паевым страховым предприятиям за 1917 год в доход Государственного казначейства»²¹.

Наконец, Декретом СНК РСФСР от 28.11.1918 «Об организации страхового дела в Российской Республике»²² страхование во всех его видах и формах объявлялось государственной монополией. Все частные страховые общества и организации были ликвидированы, бывшие земские и взаимно-городские страховые организации, действовавшие в пределах Российской Республики, объявлялись достоянием Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Как отмечают специалисты, «фактически это была не национализация, а разгром страхового дела, так как для проведения в жизнь страховой монополии необходимо было как минимум создать государственную специализированную страховую организацию, чего не было сделано»²³.

Постановлением ВСНХ РСФСР от 20.03.1919 «Об управлении пожарным и страховым делом РСФСР»²⁴ общее руководство и заведывание пожарным и страховым делом было возложено на Пожарно-страховой отдел Высшего со-

²¹ СУ РСФСР. 1918. № 72. Ст. 782.

²² СУ РСФСР. 1918. № 86. Ст. 904.

²³ Грачева Е. Ю., Болтинова О. В. Указ. соч. С. 17.

²⁴ СУ РСФСР. 1919. № 17. Ст. 186.



вета народного хозяйства. Пожарно-страховой отдел, в частности, имел право осуществлять надзор за деятельностью всех существующих в Республике страховых организаций и учреждений по всем видам операций, кроме личного и социального страхования.

В 1921 г. на основании Декрета СНК РСФСР от 06.10.1921 «О государственном имущественном страховании»²⁵ было введено страхование частных хозяйств от пожаров, падежа скота, градобития растительных культур, а также аварий на путях водного и сухопутного транспорта. В целях реализации данного акта в составе Наркомата финансов было образовано Главное управление государственного страхования. Декретом СНК РСФСР от 06.07.1922 «О государственном страховании»²⁶ данный орган был переименован в Главное правление государственного страхования (Госстрах). Именно Госстрах на долгие годы стал основным и практически единственным органом страхования советского государства.



Страхование домашнего имущества от огня.
1933 г.

Названным Декретом от 06.07.1922 предусматривалось, что государственное страхование строится на основе коммерческого расчета. Помимо имущественного страхования, Госстраху была предоставлена возможность осуществлять добровольное страхование жизни, страхование от несчастных случаев, угрожающих жизни и здоровью людей²⁷. В дальнейшем происходит расширение видов страхования Госстраха:

- в 1923 г. — страхование авиационных рисков²⁸;
- в 1924 г. — гарантийное страхование²⁹;
- в 1926 г. — страхование гражданской ответственности, возникающей на путях сообщения³⁰;
- в 1931 г. — обязательное страхование пассажиров от несчастных случаев на путях железнодорожного, водного, автомобильного и воздушного сообщения³¹ и т.д.

Кроме того, Госстраху было поручено организовать систему местных страховых контор, отделений и агентств, которые подчинялись ему в административном, организационном и операционном отношениях.

²⁵ СУ РСФСР. 1921. № 69. Ст. 554.

²⁶ СУ РСФСР. 1922. № 44. Ст. 536.

²⁷ В случаях, не предусмотренных обязательным социальным страхованием, установленным Декретом 15 ноября 1921 г.

²⁸ Декрет СНК РСФСР от 24.08.1923 «О предоставлении Главному правлению государственного страхования права открыть операции страхования авиационных рисков» // СУ РСФСР. 1923. № 74. Ст. 718.

²⁹ Постановление СНК СССР от 16.12.1924 «О государственном гарантийном страховании» // СЗ СССР. 1925. № 1. Ст. 11.

³⁰ Постановление СТО СССР от 10.02.1926 «О введении страхования гражданской ответственности, возникающей на путях сообщения» // СЗ СССР. 1926. № 8. Ст. 68.

³¹ Постановление СНК СССР от 06.04.1931 № 259 «О введении обязательного страхования пассажиров от несчастных случаев на путях железнодорожного, водного, автомобильного и воздушного сообщения» // СЗ СССР. 1931. № 23. Ст. 190.

Таким образом, государственному страхованию фактически была предоставлена имущественная и организационная самостоятельность.

Также в 1922 г. был введен в действие Гражданский кодекс РСФСР³², закреплявший в главе XI «Страхование» порядок заключения и исполнения договоров страхования. Интересно отметить, что пришедший ему на смену в 1964 г. Гражданский кодекс РСФСР содержал упоминание исключительно о государственном страховании³³. При этом количество статей, регулировавших страховые отношения, значительно сократилось — 5 статей в ГК РСФСР 1964 г. против 32 статей в ГК РСФСР 1922 г.

Кроме того, постановлением Наркомфина РСФСР от 27.11.1922 было утверждено Положение о Совете по делам страхования³⁴. На данный орган были возложены функции по рассмотрению общих правил страхования, тарифов, премий и правил к ним, планов обязательного страхования; законодательных предположений по страховому делу, общих мер к развитию в РСФСР страхования превентивного и восстановительного, спорных вопросов по страхованию.

18 сентября 1925 г. постановлением ЦИК СССР, СНК СССР было утверждено Положение о государственном страховании СССР³⁵, в котором еще раз провозглашалось, что страхование во всех его видах является государственной монополией Союза ССР и осуществляется на всей территории Союза ССР единым предприятием — Госстрах, пользующимся правами юридического лица. Закреплялось, что кроме органов Госстраха, никакие другие органы Союза ССР и союзных республик, как центральные, так и местные, не могли производить операций по страхованию.

Положением введен запрет на страхование в иностранных страховых организациях всякого рода имущества, находившегося в пределах Союза ССР, а равно речных, морских и воздушных судов, плававших под флагом Союза ССР.

Кроме того, устанавливалось, что экспортные и импортные товары, находившиеся за границей и состоявшие в непосредственном распоряжении правительственных учреждений, государственных органов и предприятий, кооперативных организаций и граждан Союза ССР, могли страховаться только в Госстрахе или в смешанных обществах по соглашению с Госстрахом.

Государственное страхование делилось на обязательное окладное, обязательное неокладное и добровольное и могло осуществляться в формах:

— имущественного страхования (от огня, транспортных средств, животных от падежа, растительных культур от градобития и иных бедствий, краж со взломом, страхование от убытков, причиняемых работодателям их служащими и рабочими в связи с исполнением работ по приему, хранению, выдаче, сопровождению в пути и охране денежных сумм, товаров и прочих ценностей (гарантийное страхование));

³² Постановление ВЦИК от 11.11.1922 «О введении в действие Гражданского кодекса РСФСР» // СУ РСФСР. 1922. № 71. Ст. 904.

³³ См.: гл. 33 «Государственное страхование» ГК РСФСР 1964 г., утв. ВС РСФСР 11.06.1964.

³⁴ СУ РСФСР. 1922. № 79. Ст. 996.

³⁵ СЗ СССР. 1925. № 73. Ст. 536.



- личного страхования (страхование жизни и страхование от несчастных случаев и болезней, влекущих за собою временную или постоянную утрату трудоспособности);
- перестрахования вышеперечисленных видов страхования³⁶.

Несмотря на большое количество нормативных правовых актов, регулировавших страховые отношения, с введением государственной монополии страхование пришло в упадок. Усугублялась ситуация еще и тем, что в 1931 г. было ликвидировано взаимное страхование, добровольное (сверхокладное) страхование крестьянского имущества, ограничено имущественное страхование государственного имущества, которое было сведено к страхованию имущества предприятий и организаций местного подчинения.

В противоположность страховому делу, в советском государстве получило значительное развитие социальное страхование. Среди основных нормативных актов, принятых в 1920—1930-е гг., регулировавших вопросы финансового обеспечения социального страхования, можно отметить:

— Положение о фондах социального страхования, утв. НКТ СССР, Наркомфином СССР, Наркомюстом РСФСР 15.01.1924 № 29/506³⁷, закреплявшее основы единой системы страховых фондов СССР. Согласно п. 1 данного Положения все средства, поступавшие на социальное страхование лиц, занятых наемным трудом, образовывали фонды социального страхования, которые твердо бронировались на нужды социального страхования, без права расходования их на какие-либо иные нужды. Фонды социального страхования распределялись:

- а) на местные операционные фонды социального страхования (которые делились на фонды пенсий и пособий и фонды лечебной помощи),
- б) губернские (областные) операционные фонды социального страхования и
- в) Всесоюзный запасный фонд социального страхования³⁸.

³⁶ Органами государственного страхования являлись: а) Главное Правление Государственного Страхования (сокращенно — Госстрах Союза ССР); б) страховой совет при Народном Комиссариате Финансов Союза ССР; в) ревизионная комиссия Госстраха при Народном Комиссариате Финансов Союза ССР; г) правления государственного страхования союзных республик: Российской и Закавказской Социалистических Федеративных Советских Республик, Украинской, Белорусской, Туркменской и Узбекской Социалистических Советских Республик; д) страховые советы при народных комиссариатах финансов союзных республик; е) ревизионные комиссии Госстраха при народных комиссариатах финансов союзных республик; ж) управления, конторы и агентства государственного страхования.

³⁷ Известия НКТ СССР. 1924. № 6—7.

³⁸ Источниками образования данных фондов являлись: а) взносы страхователей (предприятий, учреждений, хозяйств и лиц, пользующихся наемным трудом) на все виды соцстрахования; б) суммы, поступающие в виде курсовой разницы, начисляемой на несвоевременно уплаченные взносы; в) пени, начисляемые на страхователей за неуплату в срок взносов на социальное страхование; г) штрафы, налагаемые на страхователей за несоблюдение правил по социальному страхованию и по охране труда; д) проценты на капиталы, доходов от предприятий и учреждений, принадлежащих органам социального страхования, и других поступлений.

- постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 20.02.1929 «О едином бюджете социального страхования Союза ССР»³⁹, в соответствии с которым бюджет социального страхования Союза ССР признавался единым и включал в себя бюджеты социального страхования по отдельным союзным республикам, бюджет социального страхования на железнодорожном и водном транспорте и смету Центрального управления социального страхования Народного комиссариата труда Союза ССР;
- постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 26.02.1925 «О тарифе взносов на социальное страхование»⁴⁰, которым была проведена дифференциация тарифов страховых взносов (нормальный и временный льготный тарифы).

Как отмечает В. В. Шахов, «в начале 1933 г. даже властям стало ясно, что упадок страхового дела наносит большой ущерб народному хозяйству. Было принято постановление ЦК ВКП(б) от 8 марта 1933 г. об извращениях в работе по страхованию в деревне. После этого произошла резкая переоценка отношения властей к страхованию. Были восстановлены система страховых органов, институт страховых агентов, страховых ревизоров. В сельсоветах и колхозах сформировались сельские страховые комиссии и сигнальные страховые посты. Подлежало восстановлению также долгосрочное страхование жизни, добровольное страхование имущества колхозов и граждан на селе, кооперативных и общественных организаций, обязательное страхование государственного жилого фонда и имущества, сданного в аренду. В 1933 г. система органов государственного страхования была вновь восстановлена»⁴¹.

В дальнейшем происходит расширение круга объектов государственного страхования. Так, постановлением СНК СССР от 03.02.1938 № 111 «О государственном страховании имущества предприятий и организаций» было введено обязательное страхование всего государственного жилого фонда и государственного имущества, сданного в аренду. Помимо этого, разрешалось добровольное страхование имущества учреждений, состоящих на местном бюджете и находящихся в их ведении предприятий и организаций, имущества кооперативных, профессиональных и общественных организаций, экспортных и импортных грузов во время их перевозки и хранения на складах, судов в заграничном и каботажном плавании и перевозимых на них грузов, а также имущества государственных учреждений Союза ССР за границей, принадлежащего гражданам домашнего имущества и средств транспорта.

Важное значение для развития имущественного страхования имел Закон СССР от 04.04.1940 «Об обязательном окладном страховании»⁴². Данный закон определял объекты обязательного окладного страхования, страховые случаи, размер выплачиваемого страхового возмещения и страховых платежей, льготы и обязанности страхователей. Законом предусматривалось обязательное страхование строений и крупного рогатого скота, принадлежавшего гражданам на

³⁹ СЗ СССР. 1929. № 16. Ст. 132.

⁴⁰ СЗ СССР. 1925. № 14. Ст. 107

⁴¹ Шахов В. В. Указ. соч. С. 302.

⁴² Собрание действующего законодательства СССР. Т. 18.1. С. 256.



праве личной собственности. Вводилось страховое возмещение на случай вынужденного убоя скота.

Даже в тяжелое время Великой Отечественной войны⁴³ продолжалась работа по совершенствованию нормативного правового регулирования страховых отношений. Так, например, постановлением СНК СССР от 13.12.1942 № 1972 «О добровольном страховании жизни»⁴⁴ были введены такие виды индивидуального страхования жизни, как смешанное страхование⁴⁵, смешанное страхование с дополнительной выплатой пенсий в случае смерти застрахованного, упрощенное смешанное страхование, заключаемое без врачебного освидетельствования на ограниченные страховые суммы на сроки 15 или 20 лет, страхование на случай смерти от любой причины и инвалидности от несчастных случаев, страхование от несчастных случаев.

В послевоенные годы происходит дальнейшее развитие и совершенствование страховых услуг. 16 ноября 1947 г. было образовано Управление иностранного страхования СССР (Ингосстрах)⁴⁶. Основное назначение данного органа заключалось в выполнении функций страховщика по внешнеэкономическим операциям. В 1948 г. Ингосстрах осуществлял пять видов страхования, в том числе страхование грузов, каско-судов, страхование от огня, страхование ответственности и перестрахование.

Постановление Совмина СССР от 28.12.1948 № 4864 «Об утверждении Положения о Главном управлении государственного страхования СССР и его органах (Госстрах СССР)»⁴⁷ «подтвердило наличие государственной страховой монополии, но теперь уже без всяких изъятий»⁴⁸. Контроль за деятельностью Госстраха СССР осуществляло Министерство финансов СССР, которое имело право давать руководящие указания по государственному страхованию, утверждало правила страхования, рассматривало планы доходов и расходов по государственному страхованию, годовые отчеты, балансы и т.д.

В 1958 г. страховое дело было передано в ведение министерств финансов союзных республик. Отделения Госстраха в союзных республиках получили оперативную самостоятельность, осуществляя при этом страховую деятельность по единообразным правилам, закреплявшимся законами СССР и подзаконными актами Министерства финансов СССР.

В 1972 г. Ингосстрах получил статус Главного управления иностранного страхования СССР и право выступать за рубежом, а в необходимых случаях и внутри

⁴³ Следует отметить, что в годы Великой Отечественной войны Госстрах передал на нужды фронта более 5,8 млрд руб., на которые был создан танковый полк.

⁴⁴ СП СССР. 1942. № 11. Ст. 189.

⁴⁵ Страхование на случай смерти, постоянной полной и частичной утраты трудоспособности, последовавшей в результате несчастного случая, и дожития до определенного возраста.

⁴⁶ См.: постановление Совета министров СССР от 16.11.1947 № 3819-1281с «Об образовании Управления иностранного страхования СССР (Ингосстрах) на базе Управления иностранных операций (УИНО) Госстраха СССР».

⁴⁷ Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁸ Грачева Е. Ю., Болтинова О. В. Указ. соч. С. 18.

страны как страховое акционерное общество (страховое акционерное общество (САО) «Ингосстрах»).

В период 1950-х — середины 1980-х гг. происходит расширение видов страхования и совершенствование правил осуществления страховой защиты:

- в 1958 г. введено в дополнение к обязательному окладному страхованию добровольное страхование сельскохозяйственных культур и животных колхозов⁴⁹, а также строений и сельскохозяйственных животных в хозяйствах граждан⁵⁰;
- в 1967 г. изменены правила страхования имущества колхозов⁵¹. Государственному обязательному страхованию подлежало следующее имущество колхозов: урожай сельскохозяйственных культур (кроме урожая сенокосов), сельскохозяйственные животные, домашняя птица, кролики, пушные звери и семьи пчел, здания, сооружения, передаточные устройства, силовые, рабочие и другие машины, транспортные средства, оборудование, ловецкие суда, орудия лова, инвентарь, продукция, сырье, материалы, многолетние насаждения. Был максимально расширен перечень страховых случаев⁵²;
- в 1968 г. рабочим и служащим была предоставлена возможность уплачивать страховые взносы по договорам личного страхования путем безналичных расчетов⁵³;
- в 1977 г. приняты дополнительные меры по развитию государственного страхования⁵⁴. В системе органов государственного страхования были образо-



Страхование транспортных средств. 1970 г.

⁴⁹ В колхозах могли быть также застрахованы по добровольному страхованию тракторы, двигатели, сельскохозяйственные машины и орудия, автомобили и другие механизированные транспортные средства, а также домашняя птица, кролики, пушные звери и семьи пчел.

⁵⁰ Постановление Совмина СССР от 11.12.1959 № 1333 «О добровольном страховании имущества колхозов и населения» // СП СССР. 1959. № 20. Ст. 162.

⁵¹ Указ Президиума ВС СССР от 28.08.1967 № 1832-VII «О государственном обязательном страховании имущества колхозов» // Ведомости ВС СССР. 1967. № 35. Ст. 481.

⁵² В частности, урожай сельскохозяйственных культур считался застрахованным на случай гибели или повреждения их в результате засухи, недостатка тепла, излишнего увлажнения, вымокания, выпревания, заморозка, вымерзания, града, ливня, бури, урагана, наводнения, селя, безводья или маловодья в источниках орошения и в результате других необычных для данной местности метеорологических или иных природных условий, а также от болезней, вредителей растений и пожара.

⁵³ Постановление Совмина СССР от 30.04.1968 № 292 «Об уплате рабочими и служащими страховых взносов по договорам личного страхования путем безналичных расчетов» // СП СССР. 1968. № 9. Ст. 53.

⁵⁴ Постановление Совмина СССР от 08.02.1977 № 111 «О мерах по дальнейшему развитию государственного страхования» // СП СССР. 1977. № 8. Ст. 50.





Страхование
к бракосочетанию. 1980 г.

ваны фонды развития государственного страхования⁵⁵ и фонды жилищного строительства и материального поощрения работников. Прибыль органов государственного страхования союзных республик подлежала распределению следующим образом: 80 % прибыли — в бюджет союзной республики, 5 % — в запасной фонд по всем видам страхования, кроме обязательного страхования имущества колхозов, 7 % — в фонд развития государственного страхования и 8 % — в фонд жилищного строительства и материального поощрения работников; — в 1982 г. улучшены условия государственного добровольного личного и имущественного страхования⁵⁶; — в 1985 г. введено страхование к бракосочетанию (свадебное страхование)⁵⁷.

Коренные социально-экономические изменения, произошедшие в СССР в середине 1980-х гг., привели к отмене государственной монополии на страховом рынке. Закон СССР от 26.05.1988 № 8998-ХІ «О кооперации в СССР»⁵⁸ предоставил кооперативам и их союзам (объединениям) создавать кооперативные страховые учреждения, определять условия, порядок и виды страхования. В принятом позднее постановлении Совмина СССР от 16.08.1990 № 835 «О мерах по демонаполизации народного хозяйства»⁵⁹ было признано целесообразным отказаться от монополии государства на страховое дело. Было установлено, что на формирующемся страховом рынке будут

⁵⁵ Данные фонды были предназначены для строительства помещений, внедрения средств механизации учетно-вычислительных работ, приобретения оборудования, инвентаря, транспортных средств и осуществления других мероприятий, связанных с проведением операций по государственному страхованию.

⁵⁶ См.: постановление Совмина СССР от 15.04.1982 № 307 «О государственном добровольном страховании имущества, принадлежащего гражданам» // СП СССР. 1982. № 13. Ст. 71 ; постановление Совмина СССР от 02.09.1982 № 815 «О государственном добровольном личном страховании» // СП СССР. 1982. № 27. Ст. 138 ; Правила добровольного страхования строений, принадлежащих гражданам, утв. Минфином СССР 01.07.1982 № 86 ; инструкция Минфина СССР от 03.09.1982 № 126 «По определению и выплате страхового возмещения по страхованию строений, принадлежащих гражданам» // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1983. № 6 ; инструкция Минфина СССР от 30.12.1982 № 180 «По определению и выплате страхового возмещения по добровольному страхованию домашнего имущества» // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс» ; письмо Минфина РСФСР от 30.07.1982 № 30/226 «О ставках страховых платежей по добровольному страхованию строений, принадлежащих гражданам».

⁵⁷ Правила страхования к бракосочетанию (свадебное), утв. Минфином СССР 29.05.1985 № 80.

⁵⁸ Ведомости ВС СССР. 1988. № 22. Ст. 355.

⁵⁹ СП СССР. 1990. № 24. Ст. 114.

действовать конкурирующие между собой государственные, акционерные, взаимные и кооперативные общества и ассоциации. Также была признана принципиальная возможность участия в акционерных и совместных страховых организациях иностранного капитала.

Правовые основы современного страхового рынка, модели государственного регулирования страховых отношений и осуществления надзора за деятельностью субъектов страхового дела были заложены Законом РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации», который с изменениями и дополнениями действует до настоящего времени.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бугров А. Ассигнационный банк в 1786—1818 годах: этапы преобразования // Банкаўскі веснік. — 2008. — № 3.
2. Грачева Е. Ю., Болтинова О. В. Правовые основы страхования : учеб. пособие. — М., 2011.
3. История финансового законодательства России : учеб. пособие / под ред. И. В. Рукавишниковой. — М. ; Ростов н/Д, 2003.
4. Райхер В. К. Общественно-исторические типы страхования. — М.; Ленинград, 1947.
5. Рейтман Л. И. Страховая монополия в СССР: взгляд из 90-х годов // Финансы. — 1991. — № 9.
6. Ценные бумаги России и зарубежных стран / сост. Р. Р. Саттаров. — М., 2015.
7. Шахов В. В. Страхование : учебник для вузов. — М., 2003.

Памятники права

ПОЛОЖЕНИЕ О НАДЗОРЕ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ
СТРАХОВЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ И ОБЩЕСТВ 1894 г.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.246-251

ПОЛНОЕ СОБРАНИЕ
ЗАКОНОВЪ
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ.СОБРАНИЕ ТРЕТЬЕ
ТОМЪ XIV.
1894.

Отъ № 10223—11203

и
ДополненияСАНКТ-ПЕТЕРБУРГЪ.
1894.

10765.—Июня 6. Высочайше утвержденное Положение о надзоре за деятельностью страховых учреждений и Обществъ.

Мнѣніе Государственнаго Совета, Высочайше утвержденное 6 Июня 1894 года (Собр. Узак. 1894 г. Июня 21, ст. 680).—Государственный Советъ, въ Соединенныхъ Департаментахъ Государственной Экономіи, Законовъ и Гражданскихъ и Духовныхъ Дѣлъ и въ Общемъ Собраніи, рассмотрѣвъ представленіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ объ установленіи надзора за дѣятельностью страховых учреждений и Обществъ, *мнѣніемъ положили:*

I. Проекты: Положенія о надзорѣ за дѣятельностью страховых учреждений и Обществъ и штата Страховаго Комитета и Отдѣла представить на Высочай-

400

ЦАРСТВОВАНИЕ ГОСУДАРЯ

Июнь.

1894

Июнь.

10765

шее Его Императорского Величества утверждение и, по воспоминанию оного, ввести в действие съ 1 Июля 1894 года.

II. Ичисленную въ означенномъ штатѣ (отд. I) сумму въ пятьдесятъ пять тысячъ двѣсти рублей, а также кредитъ въ пять тысячъ рублей на командировки и разѣзды чиновъ Страховаго Комитета и Отдѣла, вносить ежегодно, начиная съ 1 Января 1895 года, въ подлежащія подраздѣленія смѣты Министерства Внутреннихъ Дѣлъ; въ текущемъ же году расходъ этотъ, по расчету за полгода, обратитъ на счетъ ассигнованія по Государственной Респиси на расходы, не предусмотрѣнные смѣтами, на экстренныя въ теченіе года надобности.

III. Указанный въ статьѣ 14 Положенія о надзорѣ за дѣятельностью страховыхъ учреждений и Обществъ сборъ на возмѣщеніе расходовъ по сему надзору опредѣлить по 1 Января 1897 года: въ размѣрѣ $\frac{1}{4}\%$ съ премій по страхованію жизни и $\frac{1}{10}\%$ съ премій по прочимъ видамъ страхованія, съ тѣмъ, чтобы въ текущемъ году означенный сборъ былъ уплаченъ подлежащими учреждениями и Обществами лишь съ половины общей суммы премій за 1894 годъ.

IV. Статьи 84 и 87 Положенія о взаимномъ страхованіи отъ огня (Свода Зак. Т. XII, ч. 1, изд. 1886 г.) изложить слѣдующимъ образомъ:

Ст. 84. Жалобы на распоряженія Губернской Земской Управы по страховымъ дѣламъ приносятся и разрѣшаются въ порядкѣ, указанномъ статьями 103, 129 и 130 Пол. земск. учр. (Свода Зак. Т. II, ч. 1, изд. 1892 г.). По спорамъ о вознагражденіи за пожарные убытки недовольное рѣшеніемъ лица имѣетъ право или начать искъ общимъ порядкомъ гражданскаго судопроизводства, или, по взаимному согласію съ Губернскою Земскою Управою, обратиться къ третейскому суду, на основаніи статей 1368—1400 Устава гражданскаго судопроизводства.

Ст. 87. Общее наблюденіе по дѣламъ сего страхованія сосредоточивается въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ, по Страховому Комитету.

V. Упомянутое Положеніе (отд. IV) дополнить правиломъ слѣдующаго содержанія:

«Въ случаяхъ необходимости, Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставляется производить ревизію земскихъ учреждений по дѣламъ взаимнаго страхованія чрезъ посредство Членовъ Страховаго Комитета или Старшихъ Ревизоровъ Страховаго Отдѣла».

VI. Статью 12 Высочайше утвержденнаго, 20 Июля 1870 года (48375), Положенія о взаимномъ

губернскомъ страхованіи строеній отъ огня въ губерніяхъ: Варшавской, Калишской, Кѣлецкой, Ломжинской, Люблинской, Петроковской, Плоцкой, Радомской, Сувадской и Сѣдлецкой изложить въ слѣдующемъ видѣ:

Ст. 12. Общее наблюденіе по дѣламъ губернскаго страхованія сосредоточивается въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ, по Страховому Комитету.

VII. Относительно учрежденія новыхъ акціонерныхъ страховыхъ Обществъ постановить слѣдующія правила:

1) Акціонернымъ Обществамъ предоставляется производить одну или нѣсколько страховыхъ операцій, съ тѣмъ, чтобы каждая изъ нихъ была обезпечена основнымъ капиталомъ не менѣе, какъ въ 500.000 рублей.

2) Впредь до накопленія запасныхъ капиталовъ (за исключеніемъ резервныхъ премій) до размѣра одной трети основнаго капитала, размѣръ дивиденда, выдаваемого частными страховыми Обществами по акціямъ, не можетъ превышать 7%.

3) Впредь до погашенія расходовъ по организационн. предпріятію, размѣръ дивиденда, выдаваемого по акціямъ частныхъ страховыхъ Обществъ, не можетъ превышать 6%.

Резолюція. Его Императорское Величество воспоминавшее мнѣніе въ Общемъ Собраніи Государственнаго Совѣта, объ установленіи надзора за дѣятельностью страховыхъ учреждений и Обществъ, Высочайше утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить.

На подлинномъ Собственною Его Императорскаго Величества рукою написано:

«Быть по сему».

ПОЛОЖЕНІЕ.

I. О Страховомъ Комитетѣ.

1. Для надзора за дѣятельностью страховыхъ учреждений и Обществъ при Хозяйственномъ Департаментѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ состоитъ Страховой Комитетъ.

2. Страховой Комитетъ образуется, подъ предсѣдательствомъ Директора Хозяйственнаго Департамента, изъ двухъ Членовъ отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

ИМПЕРАТОРА АЛЕКСАНДРА III.

401

1 ю н я.

1894

1 ю н я.

тренихъ Дѣлъ и двухъ Членовъ отъ Министерства Финансовъ.

3. Въ случаѣ отсутствія или болѣзни Директора Хозяйственнаго Департамента, председательство въ Комитетѣ возлагается Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, по его выбору, на одного изъ Членовъ Комитета.

4. Къ каждому изъ Членовъ Комитета, на случай отсутствія или болѣзни, назначается замѣститель.

5. Въ засѣданія Комитета приглашаются, съ правомъ совѣтательнаго голоса, представители другихъ, кромѣ указанныхъ въ статьѣ 2, вѣдомствъ по дѣламъ, касающимся сихъ вѣдомствъ. Неприбытіе приглашенныхъ представителей не останавливаетъ разсмотрѣнія и разрѣшенія дѣлъ въ Комитетѣ.

6. Независимо отъ лицъ, указанныхъ въ статьѣ 5, въ засѣданія Комитета могутъ быть приглашаемы для объясненій представители страховыхъ Обществъ, а равно другія лица, отъ которыхъ по свойству обсуждаемыхъ дѣлъ слѣдуетъ ожидать полезныхъ свѣдѣній.

7. Засѣданія Комитета назначаются Предсѣдателемъ онаго по мѣрѣ надобности и накопленія дѣлъ и считаются состоявшимися, если въ нихъ присутствуютъ, кромѣ Предсѣдателя, не менѣе трехъ Членовъ. Дѣла вносятся въ Комитетъ по распоряженію Предсѣдателя.

8. Дѣла въ Комитетѣ рѣшаются большинствомъ голосовъ; при равенствѣ ихъ голосъ Предсѣдателя даетъ перевѣсъ.

9. Дѣлопроизводство Страховаго Комитета возлагается на особый, въ составѣ Хозяйственнаго Департамента Страховой Отдѣлъ изъ Управляющаго Отдѣломъ и Старшихъ и Младшихъ Ревизоровъ, по штату.

II. Обь обязанностяхъ и порядкѣ дѣйствій Страховаго Комитета.

10. Надзору Страховаго Комитета подлежатъ: а) губернскае взаимное страхованіе, б) Общества взаимнаго страхованія въ городахъ и в) частныя русскія и иностранныя страховыя Общества, учрежденныя на акціонерномъ началѣ или для взаимнаго страхованія.

11. Къ обязанностямъ Комитета относятся:

а) По всемъ видамъ страхованія:

1) наблюденіе, въ предѣлахъ, указанныхъ въ настоящемъ Положеніи, за исполненіемъ подлежащими учрежденіями и Обществами правилъ о страхованіи.

2) наблюденіе за сохранностію и правильностію помѣщенія, согласно съ Уставами, принадлежащихъ страховымъ учрежденіямъ и Обществамъ казначействъ;

3) разсмотрѣніе отчетовъ и балансовъ по указаннымъ въ статьѣ 10 видамъ страхованія;

4) назначеніе, въ случаѣ надобности, ревизій подлежащихъ учрежденій и Обществъ и командированіе для сего Членовъ Страховаго Комитета и другихъ должностныхъ лицъ (ст. 21 съ примѣч.), а затѣмъ разсмотрѣніе результатовъ означенныхъ ревизій;

5) предварительная разработка и разсмотрѣніе вопросовъ, касающихся страховаго дѣла, а равно вопросовъ о противопожарныхъ мѣрахъ.

б) По губернскому взаимному страхованію:

6) преподаніе учрежденіямъ, заведывающимъ взаимнымъ губернскимъ страхованіемъ, подлежащихъ указаній и разсмотрѣніе въ предѣлахъ, указанныхъ закономъ, жалобъ на сія учрежденія;

7) назначеніе изъ страховыхъ платежей суммъ на усиленіе средствъ учреждений, заведывающихъ губернскимъ взаимнымъ страхованіемъ, и на вознагражденіе волостныхъ писарей за труды ихъ по страховой операціи [ст. 89 и 91 (по Прод. 1893 г.) и ст. 12 прил. къ примѣч. 1 къ ст. 86 Пол. о взаимн. страх., Свода Зак. Т. XII, ч. 1, изд. 1886 г.];

8) разсмотрѣніе ходатайствъ мѣстныхъ начальствъ о принятіи на страхъ не подлежащихъ обязательному страхованію строевнй лицъ, означенныхъ въ примѣчаніи къ статьѣ 92 Пол. о взаимн. страх. (Свода Зак. Т. XII, ч. 1, изд. 1886 г.), а также казенныхъ и мирскихъ строевнй оброчныхъ статей, находящихся въ содержаніи частныхъ лицъ по контрактамъ;

9) исполненіе обязанностей, указанныхъ въ примѣчаніи къ статьѣ 26 и въ статьѣ 81 Высочайше утвержденнаго, 20 Юлія 1870 года, Положенія о взаимномъ страхованіи отъ огня въ губерніяхъ Царства Польскаго.

в) По страхованію въ частныхъ Обществахъ и взаимному страхованію въ городахъ:

10) предварительное разсмотрѣніе проектовъ Уста-

10765

402

ЦАРСТВОВАНИЕ ГОСУДАРЯ

1 ю н я.

1894

1 ю н я.

10763

вошь вновь учреждаемых страховых Обществ и
измѣненій въ Уставахъ дѣйствующихъ Обществъ;

11) предварительное разсмотрѣніе проектовъ
полныхъ условій для страховых Обществъ и
новыхъ плановъ страхованія жизни, а также измѣ-
неній дѣйствующихъ по симъ предметамъ правилъ;

12) разсмотрѣніе предположеній объ организа-
ціонныхъ расходахъ страхового предпріятія, подле-
жащихъ покрытію изъ основнаго капитала, и
порядка погашенія сихъ расходовъ;

13) разсмотрѣніе издаваемыхъ въ руководство по
страхованію жизни таблицъ смертности, неспособно-
сти къ труду и заболѣваемости, размѣра учетнаго
процента и формулъ для подсчета резервовъ
премій;

14) установленіе формъ отчетовъ, балансовъ и
статистическихъ вѣдомостей, представляемыхъ Коми-
тету страховыми Обществами;

15) разсмотрѣніе ходатайствъ городскихъ Об-
ществъ взаимнаго страхованія о пріемѣ на страхъ
имуществъ, находящихся въ уѣздахъ;

16) постановленіе о закрытіи страховых Об-
ществъ, въ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ настоя-
щимъ Положеніемъ и Уставами, а также участіе въ
ликвидациі дѣлъ сихъ Обществъ.

Примѣчаніе. Надзоръ за дѣятельностью иностран-
ныхъ Обществъ, коимъ разрѣшено въ Россіи про-
изводство операций по страхованію жизни («Шью-
Юргъ», «Эквитабль» и «Урбанъ»), производится
Страховымъ Комитетомъ на изложенныхъ въ сей
статьѣ основаніяхъ, съ соблюденіемъ особыхъ пра-
вилъ, изданныхъ Министерствомъ Внутреннихъ
Дѣлъ, согласно Высочайше утвержденнымъ, 10 Октя-
бря 1885 года (3215), 2 Іюня и 7 Іюля 1889 года
(6060, 6165), положеніямъ Комитета Министровъ.

12. Постановленія Комитета вступаютъ въ дѣй-
ствіе съ утвержденія Министра Внутреннихъ Дѣлъ,
который по указаннымъ въ пунктахъ 10—15 пред-
шедшей (11) статьи предметамъ вводитъ въ согла-
шеніе съ Министромъ Финансовъ.

13. Страховой Комитетъ, получивъ свидѣнія о
неправильныхъ дѣйствіяхъ агента какаго либо изъ
Обществъ взаимнаго страхованія въ городахъ или
изъ частныхъ страховых Обществъ, сообщаетъ о
семъ Обществу. Если упомянутыя свидѣнія оста-
нутся въ теченіе назначеннаго срока (не менѣе
одного мѣсяца) непровергнутыми, то Комитетъ
можетъ войти въ одѣлку дѣйствій агента и предста-
вить Министру Внутреннихъ Дѣлъ о его смѣщеніи.

III. О сборѣ на расходы по надзору за страхова-
ніемъ.

14. На возмѣщеніе расходовъ по надзору за стра-
хованіемъ взимается въ пользу казны особый сборъ
съ общей суммы страховых премій какъ частныхъ
страховыхъ Обществъ и Обществъ взаимнаго стра-
хованія въ городахъ (ст. 130 Пол. о взаимн. страх.,
Свода Зак. Т. XII, ч. 1, изд. 1886 г.), такъ и по
взаимному губернскому страхованію (ст. 86 того же
Пол.). Размѣръ означеннаго сбора опредѣляется въ
законодательномъ порядкѣ на каждые три года.

IV. Объ обязанностяхъ страховых Обществъ.

15. Страховыя Общества представляютъ ежегодно
Страховому Комитету свои отчеты, балансы и стати-
стическія вѣдомости.

16. Частныя страховыя Общества имѣютъ право
израсходовать на первоначальное устройство пред-
пріятія не свыше 10% основнаго капитала. Израс-
ходованная на этотъ предметъ сумма погашается
въ теченіе не болѣе десяти лѣтъ.

17. Опредѣленіе резерва, подлежащаго отчисле-
нію изъ премій, полученныхъ по страхованіямъ,
оставленнымъ на рискѣ страховаго Общества, про-
изводится на слѣдующихъ основаніяхъ:

а) по страхованію отъ огня—въ размѣрѣ не
менѣе 40% означенныхъ премій;

б) по страхованію транспортноеъ:

1) на опредѣленный срокъ—въ размѣрѣ части
премій, соответствующей вѣнстекшему сроку стра-
хованія, за вычетомъ расходовъ по пріобрѣтенію
страхованія (вознагражденія агентовъ за коммисію);

2) на срокъ передвиженія груза—въ полномъ раз-
мѣрѣ страховой преміи, за вычетомъ расходовъ по
пріобрѣтенію страхованія (вознагражденія агентовъ
за коммисію);

в) по страхованію жизни—въ размѣрѣ части
страховой преміи, опредѣляемой согласно форму-
ламъ, указаннымъ въ пунктѣ 13 статьи 11;

г) по страхованію отъ несчастныхъ случаевъ,
отъ градобитія, отъ налота и разбитія стеколъ,
отъ поврежденія лошадей и экипажей и т. п.—въ
размѣрѣ части преміи, соответствующей не истек-
шему сроку страхованія, за вычетомъ расходовъ по
пріобрѣтенію страхованія (вознагражденія агентовъ
за коммисію).

18. Общества взаимнаго страхованія въ городахъ
и частныя страховыя Общества обязаны извѣщать

ИМПЕРАТОРА АЛЕКСАНДРА III.

403

1 ю н я.

1894

1 ю н я.

Страховой Комитетъ о лицахъ, избранныхъ ими агентами.

19. Русскія и иностранныя страховыя Общества, коимъ разрѣшено производство страхованія жизни, не имѣютъ права указывать въ объявленіяхъ на капиталы, находящіеся въ предѣлахъ Россіи.

V. О ревизіи страховыхъ Обществъ.

20. Ревизія страховыхъ Обществъ назначается Страховымъ Комитетомъ, въ случаѣ надобности, по собственному усмотрѣнію Страховаго Комитета или вслѣдствіе заявленій акціонеровъ и страхователей.

21. Ревизія производится Членомъ Комитета при содѣйствіи одного или нѣсколькихъ Ревизоровъ.

Примѣчаніе 1. Ревизія Обществъ взаимнаго страхованія въ городахъ можетъ быть возлагаема на чиновниковъ, состоящихъ въ распоряженіи Губернатора или Градоначальника.

Примѣчаніе 2. Въ случаѣ невозможности командировать Члена, Страховой Комитетъ можетъ возложить ревизію на Старшаго Ревизора.

22. Ревизія страховаго Общества заключается въ повѣркѣ наличности денежныхъ средствъ Общества и способа ихъ помѣщенія, а также правильности отчисленія Обществомъ резервовъ премій. Если при этомъ окажется, что основной капиталъ и резервы премій не покрываются принадлежностями Обществу процентными бумагами, недвижимымъ имуществомъ и ссудами, выданными подъ обезпеченіе процентныхъ бумагъ и полисовъ по страхованію жизни, то производящій ревизію лица входятъ также въ разсмотрѣніе счетовъ дебиторовъ и въ этихъ случаяхъ имѣютъ право требовать предъявленій имъ: а) всѣхъ данныхъ, свидѣтельствующихъ о состояніи кассы Общества, б) главной книги и в) счетовъ дебиторовъ и агентовъ Общества.

VI. О закрытіи акціонерныхъ страховыхъ Обществъ безъ объявленія ихъ несостоятельными.

23. Въ случаѣ уменьшенія основнаго капитала акціонернаго страховаго Общества отъ понесенныхъ убытковъ въ той нормѣ, которая указана въ Уставѣ Общества для обязательнаго закрытія онаго, или если такой нормы не установлено—болѣе, чѣмъ на двѣ пятыхъ капитала, Страховой Комитетъ требуетъ созыва Общаго Собранія акціонеровъ для постановленія о поощреніи недостающей для продолженія операцій Общества части означеннаго капитала, или же о закрытіи Общества и о ликвидаціи его дѣлъ.

10765
Правленіе Общества обязано исполнить объясненное требованіе въ теченіе семи дней со времени полученія постановленія о созывѣ Страховаго Комитета, причемъ для созыва Общаго Собранія акціонеровъ назначается Правленіемъ самый краткій срокъ, допускаемый Уставомъ Общества. Если Правленіе Общества не исполнитъ требованій Комитета о созывѣ Общаго Собранія акціонеровъ, или если въ теченіе трехъ мѣсяцевъ со времени постановленія о томъ Общаго Собранія упомянута часть основнаго капитала не будетъ поощрена, то Страховой Комитетъ постановляетъ о прекращеніи дѣйствій Общества и о приступѣ къ ликвидаціи его дѣлъ, на основаніи статьи 2188 Свода зак. гражд. (Свода Зак. Т. X, ч. 1, изд. 1887 г.), съ соблюденіемъ нижеслѣдующихъ правилъ (ст. 24—32).

24. О закрытіи Общества тоекратно публикуется въ Сенатскихъ Вѣдомостяхъ, Правительственномъ Вѣстникѣ, Вѣстникѣ финансовъ, промышленности и торговли, вѣдомостяхъ обѣихъ столицъ и мѣстныхъ губернскихъ, а также двухъ иностранныхъ газетахъ, французской и нѣмецкой, согласно статьѣ 296 Уст. гражд. судопр.

25. Производство ликвидаціи возлагается на избираемую Общамъ Собраніемъ акціонеровъ Ликвидационную Комиссію, подъ предѣлательствомъ лица, назначаемаго Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ по представленію Страховаго Комитета. Если въ указанный Комитетомъ срокъ не послѣдуетъ избранія Комиссіи со стороны акціонеровъ, то ликвидація дѣлъ Общества возлагается на Комиссію, назначаемую Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, по представленію Страховаго Комитета, изъ чиновниковъ или лицъ, кои, по Уставу страховаго Общества, могутъ быть избираемы ликвидаторами.

Примѣчаніе. Вознагражденіе членамъ Ликвидационной Комиссіи, назначеннымъ отъ Правительства, опредѣляется Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ по соглашенію съ Министрами Финансовъ и Юстиціи, на основаніи статьи 130 раздѣла X Устава Кредитнаго (Свода Зак. Т. XI, ч. 2, изд. 1893 г.).

26. Ликвидаторы оканчиваютъ текуція дѣла страховаго Общества, ищутъ и отвѣчаютъ по дѣламъ онаго на судѣ, производятъ и получаютъ слѣдующіе страховому Обществу платежи, продаютъ принадлежащее ему имущество и передаютъ, съ согласія страхователей, неистекшія страхованія другимъ страховымъ Обществамъ, но не входятъ въ новыя страховыя операціи. Продажа по вольной цѣнѣ недвижимаго имущества принадлежащаго ликви-

404

ЦАРСТВОВАНИЕ ГОСУДАРЯ

1 ю н я.

1894

1 ю н я.

10766

руемому Обществу, допускается не иначе, какъ съ согласія Общаго Собранія акціонеровъ.

27. При ликвидаціи страховаго Общества прежде всего удовлетворятся долги онаго по неуплаченнымъ убыткамъ страхователей, а также отчисляются суммы, причитающіяся по другимъ его долгамъ.

28. Суммы, оставшіяся за покрытіемъ обязательствъ страховаго Общества, распределяются между его акціонерами.

29. Къ распоряженію свободнымъ остаткомъ (ст. 28) Ликвидационная Коммисія можетъ приступить не иначе, какъ по ликвидаціи всѣхъ страховыхъ договоровъ и удовлетвореніи всѣхъ кредиторовъ страховаго Общества или извозѣ въ Государственный Банкъ тѣхъ суммъ, кои должны быть отчислены для удовлетворенія кредиторовъ.

30. Члены Ликвидационной Коммисіи подлежатъ солидарной ответственности въ случаѣ причиненія убытковъ, вслѣдствіе неисполненія правилъ, изложенныхъ въ 26—29 статьяхъ.

31. Ликвидационная Коммисія по истеченіи каждаго года публикуетъ отчеты о своихъ дѣйствіяхъ и, кромѣ того, по окончаніи ликвидаціи—особый отчетъ. Независимо отъ сего, Ликвидационная Коммисія публикуетъ тѣмъ же порядкомъ ежемѣсячные балансы о ходѣ ликвидаціи.

32. Если при ликвидаціи страховаго Общества или путемъ ревизіи обнаружатся признаки несостоятельности, то о семъ немедленно заявляется суду для объявленія страховаго Общества несостоятельнымъ.

VII. О закрытіи акціонерныхъ страховыхъ Обществъ вслѣдствіе несостоятельности.

33. Къ дѣламъ о закрытіи акціонерныхъ страховыхъ Обществъ вслѣдствіе несостоятельности примѣняются статьи 98, 100—103, 107—117, 119, 120, 122—124, 126, 129—131 и 133 раздѣла X Устава Кредитнаго (Свода Зак. Т. XI, ч. 2, изд. 1893 г.), съ соблюденіемъ притомъ нижеслѣдующихъ правилъ.

34. Указанныя въ подлежащихъ статьяхъ раздѣла X Устава Кредитнаго обязанности Министра Финансовъ возлагаются на Министра Внутреннихъ Дѣлъ, который въ случаяхъ, означенныхъ въ статьяхъ 129, 130 и 133 упомянутаго Устава, входитъ въ соглашеніе съ Министрами Финансовъ и Юстиціи.

35. Если судъ, на основаніи статьи 101 раздѣла X

Устава Кредитнаго, найдетъ необходимымъ произвести новое подробное изслѣдованіе дѣлъ страховаго Общества, послѣ произведенной уже по распоряженію Страховаго Комитета ревизіи, то онъ обязанъ указать, въ чемъ именно заключаются недостатки прежней ревизіи, и какія именно обстоятельства подлежатъ новому разъясненію.

36. Вмѣсто конкурснаго управленія (ст. 109 разд. X Уст. Кред.), для ликвидаціи дѣлъ страховаго Общества учреждается Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, по соглашенію съ Министрами Финансовъ и Юстиціи, особая Ликвидационная Коммисія, въ составѣ Предсѣдателя и четырехъ членовъ изъ чиновниковъ или лицъ, которые, по Уставу Общества, могутъ быть ликвидаторами.

(Штатъ см. въ концѣ Тома.)

10766.—Закъ 6 Высочайше утвержденное Положеніе о казенной печати ордера.

Министръ Государственныхъ Дѣлъ, Военнаго управленія и Вѣдъ 1894 года (Собр. Зак. 1894 г. Закъ 21, ст. 687).—Государственной Советъ, въ Сопровождающемъ Департаментѣ Государственной Военной Полиціи и Гражданскихъ и Душевныхъ Дѣлъ и въ Общественномъ Собраніи, рассмотрѣвъ представленіе Министра Финансовъ по проекту Положенія о казенной печати ордера, постановилъ:

I. Проложить: а) Положеніе о казенной печати ордера и б) разъясненія должностей Губернаторовъ и Окружныхъ Александрійскихъ Управленій въ вѣдѣностяхъ, по какъ распространяются дѣйствіе сего Положенія,—подписать въ Высочайшему Ея Императорскому Величеству утвержденно.

II. Опубликовать въ ст. I Положенія и разъясненія вместе съ дѣйствіемъ, въ силѣ ордера въ Пермской, Уральской, Оренбургской и Самарской губерніяхъ съ 1 Января 1895 года.

III. Утверждать съ того же срока въ губерніяхъ, означенныхъ въ ст. II Присутствіемъ по означеннымъ дѣламъ.

IV. Промъ, представленныя управленіямъ въ силу ст. I Положенія Министру Внутреннихъ Дѣлъ и Губернаторамъ, представлять до извѣщенія съ казеннаго Оренбургскаго казначейства Военному Министру и Полковнику Атаману сего войска, по принадлежности.

V. Предоставить Министру Финансовъ: а) определить дѣла, по которымъ будутъ ордера въ силу означеннаго по времени введенія казенной печати ордера казеннаго ордера и казеннаго ордера.



**Дмитрий Фомич
КОБЕКО
(1837—1918)**

российский
государственный деятель,
историк, библиограф

РУБЛЬ КОНСТАНТИНА ПАВЛОВИЧА¹

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.252-254

Константиновский рубль — одна из редчайших монет в истории России. Монета, которая никогда не была пущена в обращение. Тем не менее несколько штук, а точнее — 8, были отчеканены на Государственном монетном дворе Санкт-Петербурга предположительно в промежутке от 27 ноября до 14 декабря 1825 г. Происхождение этой монеты было одной из государственных тайн XIX в.

В нашей стране хранятся два экземпляра этой удивительной монеты — один в Государственном Эрмитаже, другой — в Государственном историческом музее. Очень редко эти монеты покидают хранилища, чтобы украсить нумизматические выставки.

В выпуске этой монеты нашли отражение сложные взаимоотношения внутри царской фамилии и всей правящей верхушки империи, возникшие после кончины императора Александра I в ноябре 1825 г., когда пришлось выбирать между двумя претендентами на русский престол, братьями бездетного императора — Константином и Николаем.

Императора Константина I русская история не знает. Однако рубль с его портретом и именем — не фальшивка. Константиновский рубль имеет свою историю, в которой раскрытие исторического значения этого памятника длительное время было причудливо связано с многочисленными домыслами и вымыслами, одни из которых порождались отсутствием достаточной информации, другие — сознательным стремлением утаить или исказить правду.

В январе 1880 г. в журнале «Русская старина» появилась сенсационная заметка о константиновском рубле. Ее автор — Д. Ф. Кобеко. С 1865 по 1879 г. он занимал в Министерстве финансов пост управляющего канцелярии министра, позже ряд других важных должностей в том же Министерстве финансов, был автором многих научных работ; известен также как активный собиратель раритетов. В заметке Кобеко впервые опубликовал два подлинных документа, проливающих некоторый свет на истинную историю появления константиновского рубля, — рапорты непосредственных исполнителей воли министра финансов. В этом выпуске мы публикуем эту сенсационную записку Д. Ф. Кобеко, а также фрагмент «Из записок» Ильи Васильевича Селиванова, проливающий свет на тайну описываемых событий.

Составители раздела:

Шпакоевский Ю. Г. —
главный редактор
журнала «Вестник
Университета имени

О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
доктор юридических наук,
профессор;

Потапчук И. В. —
начальник редакционно-
издательского отдела
Росимущества России

¹ Кобеко Д. Ф. Рубль Константина Павловича // Русская старина. 1880. Т. 27. С. 187—189.

19 декабря 1825 года начальник С.-Петербургского монетного двора Еллерс сообщил директору Департамента горных и соляных дел Карнееву о результате испробования на монетном дворе голландской монеты. В этой собственноручной выписке он прибавил: «При сем же представляются в ящик шесть неизвестных штемпелей с 19 оловянными слепками, за казенной печатью монетного двора».

Карнеев представил эту записку в подлиннике 20 декабря министру финансов (Е. Ф. Канкрину), причем писал:

«Здесь равномерно представляю все штемпели и прочие приготовления, сделанные насчет известного нового рубля, закупоренные в ящик. На монетном дворе ничего не осталось. Самый даже рисунок у сего прилагаю».

Обе эти записки, рисунок, 6 штемпелей и 19 оловянных оттисков до сих пор хранятся в секретном архиве канцелярии министра финансов.

Рисунок рубля составлен так:

На лицевой стороне – изображение Константина Павловича, в профиль, вправо; вокруг надпись: «Б. М. Константин I Императ. и Сам. Всеросс.».

На оборотной стороне: в середине – двуглавый орел, под коим буквы: С.П.Б.; вокруг надпись: «Рубль. Чистаго серебра 4 золотн. 21 доля».

Из числа 19 оловянных слепков:

11 слепков представляют лицевую сторону в двух видах:

- а) на двух слепках одно изображение Константина Павловича;
- б) на девяти слепках изображение с надписью, приведенной выше, но с прибавлением внизу, под портретом: «1825».

А восемь слепков представляют оборотную сторону, из коих семь вполне окончены, а один без слова «рубль».

Из 6 штемпелей три представляют лицевую и три оборотную сторону рубля, но из этих трех экземпляров только один штемпель окончен для обеих сторон, остальные же два не окончены.



Вместе с этими документами, но в особом пакете, хранятся пять экземпляров уже отчеканенных рублей. Они совершенно верно изображены в нумизматическом атласе Шуберта.

Так как об этих рублях не упоминается ни в записке Еллерса, ни в записке Карнеева, то надобно полагать, что они или уже в то время находились у Е. Ф. Канкринна, или получены им впоследствии, но, очевидно, не с монетного двора, где, по удостоверению Карнеева, «ничего ни осталось».

В архиве канцелярии министра финансов не сохранилось никаких других сведений о времени и причинах приготовления этого рубля. Можно предположить, впрочем, что он был приготовлен на монетном дворе в пространстве времени от 27 ноября 1825, т.е. дня получения в Петербурге известия о кончине императора Александра I, до 14 декабря того же года – дня объявления Манифеста о вступлении на престол императора Николая I.

Рассказы о том, как один экземпляр рубля с изображением императора Константина Павловича был приобретен Шубертом, а пять экземпляров того же рубля были предлагаемы к покупке князем Трубецким можно найти в книге «Prince Alexandre Troubetzkoï. Rouble de Constantin Césarévitch Grand Duc de Bussie. Marseille», 1873.

Рассказы эти сводятся к тому, что министр финансов Е. Ф. Канкрин отправил несколько экземпляров этого рубля к цесаревичу Константину Павловичу в Варшаву; что великий князь оставил эти рубли у себя; что они были похищены из Бельведерского дворца во время мятежа 1830 года и проданы за границу.

В архиве канцелярии министра финансов нет сведений о том, послал ли Е. Ф. Канкрин таковые рубли в Варшаву.

Барон Корф («Восшествие на престол императора Николая I». СПб., 1857 г., стр. 61) свидетельствует, однако, что 27 ноября 1825 года отправлен был в Варшаву, с донесением о присяге Константину Павловичу, от военного министра (Татищева) адъютант Сабуров, который повез также рапорт министра финансов, но, к сожалению, ничего не говорил о содержании этого рапорта.

1825 г.

ЕГОР ФРАНЦЕВИЧ КАНКРИН¹ (из записок И. В. Селиванова)

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.255-260

Интересная заметка Д. Ф. Кобеко о рубле императора Константина Павловича, напечатанная в «Русской старине», изд. 1880 г. т. XXVII (январь), напомнила мне, что и у меня в руках была монета, хотя и отчеканенная, но в обращение не поступившая; монета, о которой я впоследствии никогда и не слышал, как будто ее никогда даже и не существовало.

Это было, если не ошибаюсь, в 1836 или 1837 году. Я служил тогда в Московском горном правлении, где начальником, или берг-инспектором, был Ф. П. Макеровский, впоследствии мой тесть.

Спустя какие-нибудь сутки после отъезда в Петербург министра финансов графа Е. Ф. Канкрина, всегда останавливавшегося, когда приезжал в Москву, у г. Макеровского, в горном правлении, на Моховой (нынешний архив министерства иностранных дел), берг-инспектор вышел из своей квартиры в канцелярию горного правления, где я занимался, и позвал меня к себе.

– Я хочу дать вам поручение, – сказал он.

– С удовольствием его исполню, в. п.! – отвечал я.

– Граф Егор Францевич, уезжая вчера из Москвы, поручил мне разослать или развезти вот эти монеты всем почетным лицам города. Наденьте завтра мундир и развезите эти монеты, вот по этому списку.

При этом он положил мне в руку 10 или 12 серебряных монет и список лиц, которым я должен был развезти их.

Монеты были серебряные, величиною в нынешнюю пятикопеечную медную монету или даже несколько больше. Цена ее определялась, кажется, в полтора рубля серебром. По одной стороне были поясные изображения императора Николая, императрицы и всех августейших детей, – фигур 8, расположенных кругом; а на другой стороне, кажется, двуглавый орел.

О том, как развез их и кому, я расскажу после; теперь же излишним считаю сказать несколько слов о графе Е. Ф. Канкрине, министре финансов, которого, вследствие того что он останавливался в горном правлении, куда я по службе ходил каждый день, хотя и не принадлежал еще к семейству Макеровских, видал часто.

Я сказал выше, что граф, когда приезжал в Москву, всегда останавливался в горном правлении, в квартире моего тестя, которого



Илья Васильевич
СЕЛИВАНОВ
(1810—1882),
писатель

¹ Селиванов И. В. Егор Францевич Канкрин, министр финансов, его поручение развезти редкую монету // Русская старина. 1880. Т. 29. С. 747—751.




Егор Францевич КАНКРИН (1774—1845)

Русский государственный деятель и экономист немецкого происхождения. Генерал, состоящий при особе Его Величества, генерал от инфантерии, министр финансов России в 1823—1844 гг.

Главным достижением 4-го министра финансов стала его денежная реформа. Она привела к девальвации ассигнаций, но Канкрин ставил совсем другую цель. В то время курс рубля колебался, и даже имелось несколько курсов. И больше всего страдали от этого крестьяне, потому что их протонародный курс сильно отличался от казенного, выходило, что они продавали товары по низкой цене, а подати платили по очень высокой.

Канкрин решил создать единый курс, в июне 1839 года выходит закон о том, что все сделки должны осуществляться по одному курсу, так он положил конец плутовству среди мошенников и улучшил положение крестьян. Но главным плюсом денежной реформы стал ввод бумажных денег, в первый же год в казну на серебро было выменано 27 млн руб. бумажными деньгами, которые по курсу были равны серебряному рублю.

Затем были выпущены кредитные карты, которые также быстро были введены в оборот. Вся операция по замене серебра на бумажные деньги прошла успешно. И имя Канкрин навсегда было связано с денежной реформой в России.

он, а особенно графиня, рожденная Муравьева, очень любила, может быть, отчасти потому, что графиня была скуповата, а тесть мой лез из кожи, чтобы угодить ей. Приезжая в Москву, и граф, и графиня делались как бы семейными тестя: обедали вместе, вместе пили чай и проч. Простота, с какой вел себя граф Канкрин, была просто удивительна. Когда он уставал заниматься (а занимался он чуть не целый день), он надевал шинель военного покроя в рукава (он ходил в военном костюме), подпоясывался носовым платком и шел или в пробирную палатку, или в сад, или осматривал строения. Не было мелочи, на которую он не обратил бы внимания. Он вникал во все. Сад, который теперь существует на дворе архива Министерства иностранных дел, обязан существованием его почину. Он велел моему тестю его устроить, дал рисунок и размеры.

В столовой моего тестя происходили иногда сцены, имеющие государственное значение, и которых мне иногда случалось быть свидетелем как дежурному. Вероятно, многие еще помнят то время, когда монетная единица, бывшая прежде в виде ассигнационного рубля, превратилась в рубль серебряный, и какой существовал тогда лаж². Краснень-

² Лаж — превышение рыночных курсов денежных знаков, векселей, других ценных бумаг по сравнению с нарицательной стоимостью (Прим. ред.).

кая 10-рублевая бумажка стоила 12 рублей серебряной монетой, и курс бумажек беспрестанно изменялся, что в торговле производило большие затруднения.

Как сейчас гляжу на депутацию от купечества, явившуюся к графу с просьбой установить неизменный и единообразный курс денег.

Выслушавши их очень внимательно, он отвечал:

– Я, батюшка, тут ничего не могу сделать! Деньги – товар.

А вскоре после этого установлена была монетная единица в рубль серебром и определены были отношения бумажного рубля, его частей к золотому и серебряному рублю.

Другой раз мне случилось слышать, как он, в присутствии начальников частей, состоящих в его ведомстве: председателя казенной палаты, начальника таможи, управляющего конторой государственного банка и членов этих мест – сказал одному из директоров департамента Министерства финансов:

– Вы, батюшка, государственный вор!

Граф Канкрин был добродушнейший из людей. Надобно было видеть, как обращался он, например, с Крайхфельдом, кажется правителем его канцелярии. Никто бы не поверил, что Канкрин министр финансов, а Крайхфельд его подчиненный, все сказали бы, что это два старые студента-товарища, которые никогда не расставались и так привыкли друг к другу, что всякое подобие каких бы то ни было церемоний между ними никогда не существовало. С носогрейкой в зубах или Канкрин шел в комнату к Крайхфельду вечером, после ужина, перед тем, как ложиться спать, садился к нему на кровать, и беседа шла далеко за полночь; или Крайхфельд шел в комнату к графу со своей носогрейкой, чуть не в одном белье, потому что ни у того, ни у другого ничего похожего с халатом даже и в помине не было.

Граф Канкрин был чрезвычайно чуток и внимателен ко всему, что могло навести его на мысль улучшения по всем отраслям государственного хозяйства. Он был чрезвычайно экономен, или, пожалуй, даже скуп, на государственные деньги.

– Министр финансов в России должен утереть министров, – говаривал он. И это не в видах своего личного честолюбия, но в видах того, что им создаваемое может быть испорчено или растрчено его преемником.

По распоряжению его в горном правлении хранилось 800 тысяч рублей, не знаю откуда-то поступивших. Хотя они хранились в кладовой и при железной двери этой кладовой стоял часовой, но тем не менее хранение и ответственность за такую большую сумму озабочивали моего тестя, и он однажды за обедом стал просить графа взять от него эти деньги и отослать в казначейство.



– Нет, батюшка, – отвечал он, – об этих деньгах позабыли, а между тем как понадобятся деньги на военное министерство и государь скажет: «Канкрин! Давай денег!» – они у меня и есть. Пусть пока полежат у вас.

Когда министр бывал в Москве, у него по очереди бывали на дежурстве чиновники горного правления. В одно из таких дежурств случилось быть Н. С. Селивановскому, сыну известного типографщика из крестьян села Деднова Л. Д. Измайлова, ставшего богатым человеком, купцом первой гильдии и почетным гражданином. Как дежурный Селивановский сидел в зале, когда вдруг неожиданно вышел граф, и спросил его: умеет ли он сделать пакет? Тот, разумеется, отвечал утвердительно. Пока пакет этот делался, граф спросил его, кто он такой, и когда Селивановский объяснил ему, что он сын типографщика, Канкрин стал его расспрашивать о типографском деле, и Селивановский, как малый смелый, объяснил ему, что типографское дело очень выгодное и что оно могло бы быть еще выгоднее, если бы не разоряли их типографские чернила, материал для которых они обязаны выписывать из-за границы и платить очень дорого, так как пошлина на них очень высока.

Этот случайный разговор не прошел бесследно. При первом тарифе пошлина на предметы для типографских чернил была уменьшена или даже уничтожена вовсе.

II

Обращаясь теперь к рассказу о монете. Облекшись в горный мундир, надо сказать очень красивый, военного покроя, синий с черным бархатным воротником и с богатым золотым шитьем на воротнике и рукавах, я отправился. Конечно, прежде всего поехал я к генерал-губернатору, князю Дмитрию Владимировичу Голицыну, так как он первый и стоял в списке. Когда я подъехал к генерал-губернаторскому дому, швейцар, услышавши, что я желаю видеть князя, очень бесцеремонно захлопнул мне дверь, чуть не под носом, и очень категорически объявил, что сегодня неприемный день и что князя видеть нельзя. Тогда я объявил, что приехал от имени министра финансов. Нужно было видеть, какое магическое действие произвело это имя. Двери распахнулись настежь; послышалось несколько звонков, и меня ввели в приемную, всем москвичам, вероятно, известную, угольную комнату перед кабинетом, меня через несколько минут и ввели. При моем появлении князь встал из-за стола, за которым сидел, и по-русски спросил, что мне надобно?

Этот вопрос и последовавший за тем, хотя и короткий, разговор по-русски должен служить опровержением тем господам, которые утверждали, что князь не умел говорить по-русски. Напротив, он не только гово-

рил, но и хорошо говорил; даже акцента, какой бывает у иностранцев, я у него не заметил.

Одет он был в светло-синий шелковый халат. Когда я подал ему одну из монет, он ласково и приветливо отвечал:

– Поблагодарите графа Канкрина, что он вспомнил обо мне.

Не лишним считаю сказать несколько слов о наружности кн. Д. В. Голицына.

Несмотря на свои 60 с лишком лет, это был чрезвычайно красивый господин: высок ростом, волосы с сединой, простота, изящество во всех движениях, прирожденная приветливость, возвышенная, конечно, воспитанием и пребыванием при дворе; что-то необыкновенно изящное, располагающее к себе, пожалуй, даже симпатичное. Вот каким показался мне князь Голицын – любимец москвичей, которых, конечно, он обворожил своей манерой обращения, так что ни у кого не было духу осуждать его за кой-какие неважные грешки, даже слишком явные, которых, конечно, никогда не простили бы другому.

Другой мой визит был к графу Петру Александровичу Толстому, жившему в своем доме в переулке на Тверской. Когда я вошел к нему, он лежал на кушетке, покрытой желтым штофом. Поклонившись, я остановился у двери, ожидая вопроса; он подозвал меня к себе следующими словами:

– Виноват, брат, что не встаю. Проклятые раны не дают встать. Подойди сюда и скажи, что тебе нужно?

– Я приехал, ваше сиятельство, по поручению графа Егора Францевича Канкрина доставить вам монету, которая предположена к обращению.

– Дай, дай посмотреть.

Долго смотрел он на монету, когда я подал ее ему, и спросил:

– А граф уехал?

– Уехал вчера, ваше сиятельство.

– Ты кто ж такой?

– Я чиновник горного правления, ваше сиятельство.

– Как твоя фамилия?

Я себя назвал.

– А по состоянию кто ты?

– Дворянин, мой отец помещик Рязанской губернии.

– Доволен ты своей службой?

– Доволен, ваше сиятельство.

– А если не доволен и хотел бы переменить ее, скажи, я готов помочь тебе... Тоже есть кой-какое знакомство.

Такого простодушия, такой искренности, такого гуманного обращения я не видал никогда ни в ком из людей высокопоставленных, кроме разве графа С. Г. Строганова, у которого и прислуга была так настроена, что



поневоле приводило на память известную французскую пословицу: «Каков господин, таков и слуга», тогда как у других высокопоставленных господ прислуга так важна, что к ней и подступу нет... так что надо чуть не подкупать ее, чтоб она о вас доложила.

После того как я имел честь сделаться известным графу Строганову в Москве, я считал неременной обязанностью, бывая в Петербурге, приходить на поклонение к графу, как ходят на поклонение к какой-нибудь святыне. В один из таких приездов, подъехав к подъезду дома графа у полицейского моста, я спросил у швейцара, можно ли видеть графа?

Он отвечал коротко:

– Ступайте! – и указал мне на лестницу.

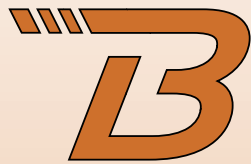
– Я попросил бы предварительно доложить графу: угодно ли будет ему принять меня.

– Ступайте! говорят вам, – отвечал он даже с некоторой досадой, как будто бы даже просьба моя заключала в себе что-то оскорбительное.

Только при подобных словах простого швейцара можно понять, почему 12 января из всех концов России шлют графу Строганову бывшие московские студенты поздравительные телеграммы как бывшему попечителю Московского учебного округа, несмотря на то, что он выбыл из попечителей более 20 лет и что им в нем нет теперь никакой надобности.

Третий визит мой к графу Гудовичу, тут же на Тверской. Прием его был совершенная противоположность тому, что я видел у графа Толстого. Меня приняли с холодной, уничтожающей вежливостью, не позволявшей сомневаться, что хозяин помнит, какая неизмеримая пропасть разделяет меня, молодого человека, от высокого сановника, удостоившего говорить со мною.

Много в это утро было поучительных встреч, большей частью я позабыл их, потому что, кроме надутого и глупого чванства, нечего помнить...



ISSN 2311-5998



9 772311 599771 >