

№ 7 (59)  
2019

# ВЕСТНИК

## УНИВЕРСИТЕТА

имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Право есть  
искусство добра  
и справедливости

*Jus est ars  
boni et aequi*

В номере

### Выпуск

#### ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

**7** Кафедре финансового права  
Университета имени О.Е. Кутафина — 25 лет

#### БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

**42** *Ткаченко Р. В.*  
Проекты класса «мегасайенс»  
как одно из основных направлений  
реализации бюджетной политики России

#### НАЛОГОВОЕ ПРАВО

**71** *Артемов Н. М.*  
Образование постоянного представительства  
иностранными подрядчиками при осуществлении  
строительных и монтажных проектов  
в Российской Федерации

**82** *Цареградская Ю. К.*  
Институт необоснованной налоговой выгоды:  
проблемы правоприменения в контексте  
изменений российского законодательства

#### ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БАНКОВСКОГО И СТРАХОВОГО ДЕЛА, ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ, РЫНКА ЦЕННЫХ БУМАГ И ВАЛЮТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

**112** *Карташов А. В.*  
Тенденции развития механизма  
финансово-правового регулирования  
некредитных финансовых организаций



№ 7 (59)  
2019

# ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Выпуск  
**ФИНАНСОВОЕ ПРАВО**

Издается с 2014 года  
Выходит один раз в месяц

## Председатель редакционного совета:

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

## 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:

*АФНАСЬЕВ Сергей Федорович* — заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор.

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

*БИРЮКОВ Павел Николаевич* — заведующий кафедрой теории государства и права, международного права и сравнительного правоведения Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор.

*БУКАЛЕРОВА Людмила Александровна* — заведующий кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Российского университета дружбы народов, доктор юридических наук, профессор.

*ВОЛКОВ Геннадий Александрович* — профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук.

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

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

*ЕГОРОВА Мария Александровна* — профессор кафедры конкурентного права, начальник Управления международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент.

*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.

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

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

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

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

*КИСЕЛЕВ Сергей Георгиевич* — заведующий кафедрой теории и истории государства и права Государственного университета управления, доктор философских наук, профессор.



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

© Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2019

7/2019



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

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

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

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

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

*НИКИТИН Сергей Васильевич* — заведующий кафедрой гражданского и административного судопроизводства Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор.

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

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

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

*РОЗА Фабрис* — профессор кафедры трудового права Университета Реймс Шампань-Арденны (Франция).

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

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

*РЫЛЬСКАЯ Марина Александровна* — директор Института проблем эффективного государства и гражданского общества

Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент.

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

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

*УСТЮКОВА Валентина Владимировна* — заведующий сектором сельскохозяйственного и земельного права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор.

*Цай Цзюнь* — директор Юридического института Хэнаньского университета (КНР), доктор юридических наук, профессор.

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

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

*ЩЕГОЛЕВ Виталий Валентинович* — начальник Управления содействия международному развитию и взаимодействию с международными организациями Федерального агентства по делам СНГ, соотечественникам, проживающим за рубежом и по международному гуманитарному сотрудничеству, доктор политических наук.

#### **Ответственный секретарь:**

*СЕВРЮГИНА Ольга Александровна* — эксперт отдела научно-издательской политики НИИ Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

#### **Ответственный редактор выпуска:**

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

Дата выхода в свет: 30.08.2019.

Усл. печ. л. 22,47. Формат 84x108/16. Тираж 150 экз.

Издатель — Московский государственный юридический университет 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)

№ 7 (59)  
2019

Edition  
**FINANCIAL LAW**

Published from the year of 2014  
Monthly journal

### Chairman of the Editorial Board:

*BLAZHEEV Viktor Vladimirovich* — Rector of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Department of Civil and Administrative Proceedings, PhD in Law, Associate Professor.

### Deputy of the Chairman of the Editorial Board:

*GRACHEVA Elena Yurievna* — First Vice-Rector of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Head of the Department of Financial Law, Doctor of Law, Professor.

### Editor-in-Chief:

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

### Editorial Board members:

*AFANASIEV Sergey Fedorovich* — Head of the Department of Arbitrazh Procedure of the Saratov State Law Academy, Doctor of Law, Professor.

*BEZVERKHOV Arthur Genadievich* — Dean of the Law Faculty of the Samara National Research University named after Academician Sergey P. Korolev, Doctor of Law, Professor.

*BIRYUKOV Pavel Nikolaevich* — Head of the Department of Theory of the State and Law, International Law and Comparative Jurisprudence of Voronezh State University, Doctor of Law, Professor.

*BUKALEROVA Ludmila Aleksandrovna* — Head of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminology of the Peoples' Friendship University of Russia, Doctor of Law, Professor.

*VOLKOV Gennadiy Aleksandrovich* — Professor of the Department of Environmental and Land Law of the Faculty of Law of the Lomonosov Moscow State University, Doctor of Law.

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

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

*EGOROVA Maria Aleksandrovna* — Professor of the Department of Competition Law, Head of the Department of International Cooperation of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Associate Professor.

*ERSHOVA Inna Vladimirovna* — Head of the Department of Business and Corporate Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

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

*ZHAVORONKOVA Natalya Grigorievna* — Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

*ZRAZHEVSKAYA Tatyana Dmitrievna* — Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Voronezh State University, Commissioner for Human Rights in the Voronezh Region, Doctor of Law, Professor.

*ZUBAREV Sergey Mikhailovich* — Head of the Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

*ISHCHENKO Evgeniy Petrovich* — Head of the Department of Forensic Science of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

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

*KISELEV Sergey Georgievich* — Head of the Department of the Theory and History of the State and Law of the State University of Management, Doctor of Philosophy, Professor.

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



© Kutafin Moscow State Law University (MSAL), 2019



**Founder:**

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

---

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

*LAPINA Marina Afanasievna* — Professor of the Department of Legal Regulation of Economic Activity of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law.

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

*MIROSHNICHENKO Vladimir Mikhailovich* — Rector of the Academy of Security and Special Programs, Doctor of Economy, Professor.

*NIKITIN Sergey Vasilievich* — Head of the Department of Civil and Administrative Court Proceedings of the Russian State University of Justice, Doctor of Law, Professor.

*NOVOSELOVA Lyudmila Aleksandrovna* — Head of the Department of Intellectual Property Rights of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

*PLYUSHCHIKOV Vadim Gennadievich* — Director of Agrarian and Technological Institute of Peoples' Friendship University of Russia, Doctor of Agricultural Sciences, Professor.

*RASSOLOV Ilya Mikhailovich* — Professor of the Department of IT Law and Digital Technologies of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Associate Professor.

*ROSA Fabrice* — Professor of the Department of Labour Law at the University of Reims Champagne-Ardenne (France).

*ROMANOVA Victoria Valerievna* — Head of the Department of Energy Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law.

*ROSSINSKAYA Elena Rafailovna* — Director of the Forensic Examination Institute, Head of the Department of Forensic Examination of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

*RYLSKAYA Marina Aleksandrovna* — Director of the Institute of Problems of an Efficient State and Civil Society of the Financial

University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Associate Professor.

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

*SOKOLOVA Natalya Aleksandrovna* — Doctor of Law, Head of the Department of International Law, Academic Director of the Research Institute of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Associate Professor.

*USTYUKOVA Valentina Vladimirovna* — Head of the Sector of Agricultural and Land Law of the Institute of the State and Law of the RAS, Doctor of Law, Professor.

*TSAY TSYUN* — Director of the Law Institute of Henan University (the PRC), Doctor of Law, Professor.

*TSOPANOVA Indira Georgievna* — Dean of the Law Faculty of the Russian Customs Academy, PhD in Law, Associate Professor.

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

*SHCHEGOLEV Vitaliy Valentinovich* — Head of the Department of International Development Assistance and Interaction with International Organizations of the Federal Agency for the Commonwealth of Independent States, Compatriots Living Abroad and International Humanitarian Cooperation, Doctor of Political Sciences.

**Executive Secretary Editor:**

*SEVRYUGINA Olga Aleksandrovna* — Expert of the Research and Publishing Policy Department of the Research Institute of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

**Editor-in-Chief of the Issue:**

*SITNIK Aleksandr Aleksandrovich* — PhD in Law, Associate Professor of the Department of Financial Law of the Kutafin Moscow State Law University.

---

Passed for printing 30.08.2019.

Publication base sheet 22,47.

Circulation 150 cop.

Publisher: 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](mailto:vestnik@msal.ru)

# СОДЕРЖАНИЕ

Кафедре финансового права Университета имени О.Е. Кутафина – 25 лет .....	7
УНИВЕРСИТЕТСКАЯ ХРОНИКА .....	10
ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ	
Общие положения финансового права	
<b>Морозов А. Е.</b> Изменение модели финансового контроля в условиях цифровой трансформации .....	22
<b>Горлова Е. Н.</b> Финансовая правосубъектность: публично-правовые и частноправовые начала .....	27
<b>Мошкова Д. М., Лозовский Д. Л.</b> Правовые аспекты реализации мегасайенс-проектов .....	34
Бюджетное право и процесс	
<b>Ткаченко Р. В.</b> Проекты класса «мегасайенс» как одно из основных направлений реализации бюджетной политики России .....	42
<b>Старостина П. В.</b> Правовые коллизии и их последствия для бюджетной деятельности государства: на примере обеспечения жилищных прав инвалидов .....	48
<b>Арзуманова Л. Л., Логвенчева А. О.</b> Применение электронного аукциона для реализации ценностей Госфонда России .....	57
<b>Чернобровкина Е. Б.</b> Особенности финансирования физической культуры и спорта в России и за рубежом .....	63
Налоговое право	
<b>Артемов Н. М.</b> Образование постоянного представительства иностранными подрядчиками при осуществлении строительных и монтажных проектов в Российской Федерации .....	71
<b>Цареградская Ю. К.</b> Институт необоснованной налоговой выгоды: проблемы правоприменения в контексте изменений российского законодательства .....	82

**Ядрихинский С. А.**

- Средства и алгоритмы реализации  
законных интересов налогоплательщиков ..... 89

**Орлова Н. Ю.**

- Новые подходы к контролю за исполнением  
обязанности по уплате налогов и сборов ..... 98

**Соболь О. С.**

- Налог на профессиональный доход в системе специальных  
налоговых режимов: эксперимент правового обеспечения ..... 104

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

**Карташов А. В.**

- Тенденции развития механизма финансово-правового  
регулирования некредитных финансовых организаций ..... 112

**Ситник А. А.**

- Перспективы правового регулирования виртуальных  
(крипто-) валют: социально-правовое исследование ..... 117

## НАУЧНЫЙ ПОИСК

**Ершова И. В., Трофимова Е. В.**

- Российский опыт подготовки юристов  
для экономики в исторической перспективе:  
от коммерции к народному хозяйству ..... 121

## Трибуна молодого ученого

**Сергеев С. В.**

- История развития правового регулирования  
налогообложения иностранных организаций в России ..... 131

**Петручак А. В.**

- Правовые основы формирования доходов бюджетов ..... 141

**Раздорожный К. Б.**

- Противодействие отмыванию денежных средств, полученных  
с использованием цифровых финансовых активов ..... 147

## ПРОБА ПЕРА

**Карпов К. А.**

- Субъекты финансового контроля в сфере  
денежного обращения в Японии ..... 154

**Гузнова Е. А.**

- Концепция постоянного представительства  
в налоговом праве в условиях цифровой экономики ..... 164

КНИЖНАЯ ПОЛКА КАФЕДРЫ .....	174
ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ	
Портрет на фоне истории	
<b>Вумме С. Ю.</b>	
Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900—1902 годах .....	177
Юридическое наследие	
Русско-американский договор о продаже Аляски .....	192
Продажа русской колонии — форта Росса — в Калифорнии .....	201
ПОСТСКРИПТУМ	
Июль в мировой истории .....	203

## Кафедре финансового права Университета имени О.Е. Кутафина — 25 лет

Двадцать пять лет назад по инициативе Олега Емельяновича Кутафина в соответствии с решением Ученого совета в Московской государственной юридической академии была создана кафедра финансового права и бухгалтерского учета (с 2011 г. — кафедра финансового права), что было обусловлено значимостью финансов и потенциальными возможностями финансово-правового инструментария по воздействию на общественные процессы в современных условиях развития Российского государства. Первым заведующим кафедрой стала Ольга Николаевна Горбунова.

С годами значимость формирования кафедры — первой на всем постсоветском пространстве и долгое время единственной в юридических вузах и на юридических факультетах университетов — возрастает. Ее создание позволило сконцентрировать внимание юристов, специализирующихся в области финансового законодательства, на наиболее значимых, ключевых правовых проблемах, сконцентрировать внимание на организации подготовки научных кадров, способных активно участвовать в формировании правовой базы, соответствующей современному уровню развития российского общества.

Важнейшим направлением деятельности кафедры являются научная подготовка преподавателей, написание и защита ими кандидатских и докторских диссертаций по проблемам финансового права. Все эти годы в МГЮА — Университете имени О.Е. Кутафина — функционировал диссертационный совет по нашей специальности, что стало решающим в развитии науки современного финансового права, поскольку именно в МГЮА после создания кафедры были защищены докторские диссертации по соответствующей специальности, помимо О. Н. Горбуновой, — М. В. Карасевой, С. О. Шохиним, Г. А. Тосуняном, Е. Ю. Грачевой, Н. М. Артемовым, Е. М. Ашмариной, А. А. Мамедовым, Г. П. Толстопятенко, Э. Д. Соколовой, Р. А. Шепенко, О. В. Болтиновой, А. А. Шахматьевым, Д. Л. Комягиным, Т. Э. Рождественской, Ю. Л. Смирниковой, О. А. Ногиной, а также многочисленные кандидатские диссертации. В юбилейный год двадцатилетия кафедры — в 2014 г. — состоялись защиты еще четырех докторских диссертаций: Л. Л. Арзумановой, И. Б. Лагутина, А. Г. Пауля и А. В. Демина. В последующие годы успешно защищены докторские диссертации А. Г. Гузновым, Д. М. Мошковой, Р. А. Торией, Ю. К. Цареградской, Н. В. Васильевой, Ю. В. Пионтковской, С. П. Бортниковым, Е. Г. Хоменко, В. В. Чеха.



Кафедра продолжает традицию — дважды в год в рамках Кутафинских чтений в ноябре и Международного юридического форума в апреле проводить секционные заседания, круглые столы по всем актуальным проблемам финансового права. Тесное сотрудничество и взаимодействие ученых по финансовому праву позволило создать Международную ассоциацию финансового права, президентом которой в настоящее время является профессор Е. Ю. Грачева, заведующий кафедрой финансового права.

Сегодня на кафедре работают только преподаватели, имеющие ученую степень, среди которых девять докторов юридических наук, профессора: Н. М. Артемов, О. В. Болтинова, Е. Ю. Грачева, Т. Э. Рождественская, Л. Л. Арзуманова, Ю. К. Цареградская, Д. М. Мошкова, С. А. Голубев, А. Г. Гузнов.

Преподавателями нашей кафедры ежегодно публикуются монографические работы, статьи, учебники и учебные пособия по всем без исключения проблемам институтов и подотраслей финансового права.

Развитие налогового законодательства, востребованность научных исследований в данной сфере, необходимость совершенствования специальной подготовки специалистов в области налогового права обусловили формирование в Университете имени О.Е. Кутафина кафедры налогового права, заведующим которой стала Д. М. Мошкова, доктор юридических наук. Помимо преподавателей Университета, на кафедре работают практические работники — специалисты налоговых органов, что позволяет обеспечивать практико-ориентированный подход в образовательном процессе.

Наша кафедра поддерживает самые тесные связи и контакты с известнейшей на всю страну школой финансового права Саратовской государственной юридической академии, основоположником которой была Нина Ивановна Химичева, ярчайший представитель и основоположник не только советского, но и современного российского финансового права. Ее учениками являются очень многие доктора и кандидаты юридических наук, работающие не только в нашей стране, но и за рубежом. Под ее научным руководством были защищены докторские диссертации Ю. А. Крохиной, Е. В. Покачаловой, Е. Н. Пастушенко, М. Б. Разгильдиевой, Е. Г. Писаревой, В. В. Гриценко, И. В. Рукавишниковой, О. Ю. Бакаевой, С. Н. Рыбаковой, Д. А. Смирновым, В. В. Поповым.

Школы финансового права развиваются в МГУ имени М.В. Ломоносова (М. Ф. Ивлиева — заведующий кафедрой), в Уральском государственном юридическом университете (Д. В. Винницкий — заведующий кафедрой), в Воронежском государственном университете (М. В. Карасева — заведующий кафедрой), в Санкт-Петербургском государственном университете (Н. А. Шевелева — заведующий кафедрой), в Высшей школе экономики (А. Н. Козырин — заведующий кафедрой), в Российском государственном университете правосудия (Е. М. Ашмарина — заведующий кафедрой экономического права, И. А. Цинделиани — заведующий кафедрой фи-

нансового права), в МГИМО (Университете) МИД России (Г. П. Толстопятенко — декан международно-правового факультета, И. А. Гончаренко — заведующий кафедрой), в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина), в Финансовом университете при Правительстве РФ (Г. Ф. Ручкина), где работают известные ученые — представители финансового права, многие из которых защищали свои диссертации в нашем Университете. Развивают науку финансового права в Красноярске — А. В. Демин, в Хабаровске — Л. Н. Древаль, в Иркутске — Н. В. Васильева, Ю. В. Пионтковская, которых мы считаем своими учениками и единомышленниками.

Взросший интерес к науке финансового права в целом и отдельным его подотраслям и институтам обусловлен кардинальными преобразованиями в сфере экономики — наступлением эры «цифровой экономики». Это меняет наши представления об обществе и о возможностях воздействия на общественные процессы и управление с помощью такого инструментария, как финансы и иные финансовые производные, которые, в свою очередь, приобретают особую действенность и эффективность, воспринимая и используя современные технологические процессы. С этим связана актуальность проведения научных исследований по совершенствованию правового регулирования взаимосвязей «финансы — право — цифровые, технологические процессы», что позволяет принципиальным образом изменить систему управления всеми общественными сферами. Объединение усилий всех научных школ финансового права становится объективной необходимостью, и наша кафедра открыта к дискуссиям и обсуждениям.

С юбилеем, дорогие коллеги, друзья кафедры, ученики и единомышленники! Без преувеличения можно сказать, что этот юбилей — важная веха в развитии российской науки финансового права.

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

## ГЛАВНЫЕ СОБЫТИЯ МЕСЯЦА

**Ректор Университета Виктор Блажеев принял участие в ежегодной конференции партии «Единая Россия»**



В июле в Москве состоялась ежегодная политическая конференция партии «Единая Россия» в формате совместного заседания Высшего и Генерального советов «Единой России». Пленарное заседание провел председатель партии, Председатель Правительства РФ, председатель Попечительского совета Ассоциации юристов России **Дмитрий Медведев**.

В мероприятии приняли участие ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), председатель АЮР **Виктор Блажеев** и первый заместитель исполнительного директора — руководителя Аппарата Ассоциации **Ольга Парамонова**.

В своем выступлении во время пленарного заседания Виктор Владимирович подробно рассказал об одном из основных направлений деятельности АЮР — оказании бесплатной юридической помощи, которую ежегодно получают более 50 тыс. наших граждан.

<sup>1</sup> URL: <https://msal.ru/news/>

В ходе реализации соглашения о сотрудничестве между Ассоциацией и партией членами АЮР уже проведены консультации участников долевого строительства в 60 центрах бесплатной юридической помощи (БЮП) и партийных общественных приемных во многих субъектах России.

Региональные отделения обеих организаций также активно взаимодействуют: в настоящее время успешно реализуются порядка 50 соглашений о сотрудничестве.

От имени Ассоциации Виктор Владимирович поддержал проект создания совместно с партией правозащитного центра и выразил готовность вовлекать профессиональных юристов в инициативы, направленные на защиту законных прав и интересов граждан.

Д. А. Медведев заметил, что в широком смысле вся деятельность партии носит правозащитный характер.

*«Есть специфические ситуации, когда, как говорят юристы, право гражданина нарушено и он ищет правды. Это можно делать, обращаясь к государственным органам, в прокуратуру, в суд»,* — сказал председатель Попечительского совета АЮР, отметив, что для этого необходимо сначала получить грамотную консультацию.

Предложив поддержать инициативу, Дмитрий Анатольевич подчеркнул, что такого рода консультации зачастую требуют *«более продвинутого характера»*, и ради этого необходимо создать правозащитный центр.

Кроме того, на заседании обсуждались предложения, выработанные на панельных дискуссиях и креативных сессиях, по итогам была принята резолюция.

Ранее в рамках мероприятия состоялись дискуссии «Повышение качества работы партийных представителей» и «Партия для человека». Делегаты и гости конференции обсудили вопросы, касающиеся социальных проектов и работы с молодежью, лидерского потенциала и процедуры предварительного голосования, партнерства с НКО и поддержки гражданских активистов.

Всего в конференции приняли участие около 450 человек: секретари региональных отделений, члены Высшего и Генерального советов партии, представители министерств и ведомств, региональных НКО, политологи.

### Торжественная церемония вручения дипломов

3 июля в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялась торжественная церемония вручения дипломов выпускникам Институтов современного прикладного права, публичного права и управления, а также адвокатуры.

Перед родителями и выпускниками с приветственным словом выступил ректор Университета Виктор Блажеев. Виктор Владимирович отметил, что многие





из бывших студентов на протяжении всей жизни будут встречаться на разных профессиональных площадках, а аббревиатура МГЮА будет мощным объединяющим началом. Он также пожелал выпускникам этого года успехов на юридическом поприще и напомнил, что двери Alma mater для них торжественно открываются каждую первую пятницу июня — на Дне встречи выпускников.

Также с напутствующими словами выступили проректор по учебной и методической работе **Мария Мажорина** и директора институтов, которые призвали не останавливаться на достигнутом и продолжать дальнейшую подготовку по программам магистратуры и аспирантуры.



Все единодушно подчеркивали, что выпускники МГЮА — это большая юридическая семья. Особыми гостями были, конечно же, родители выпускников, которые имели возможность разделить радость торжественного момента — получения диплома о высшем образовании.

## КОНФЕРЕНЦИИ, ФОРУМЫ, ОТКРЫТЫЕ ЛЕКЦИИ

### Лекция Орчлона Наранцэцэга, адвоката Международного уголовного суда



5 июля в зале диссертационных советов Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялась лекция Орчлона Наранцэцэга, адвоката, осуществляющего защиту жертв преступлений в Международном уголовном суде, на тему «Introduction to the International Criminal Court».

Мероприятие было организовано Международно-правовым институтом и кафедрой международного права при поддержке Управления международного сотрудничества.

С вступительными словами выступили заведующий кафедрой международного права **Наталья Соколова**, начальник Управления международного сотрудничества **Мария Егорова** и директор Международно-правового института **Эльвин Теймуров**.

О. Наранцэцэг осветил участникам историю становления международного уголовного правосудия, принципы деятельности и структуру Международного уголовного суда. Далее лектор подробнее остановился на проблемах участия государств в деятельности суда, особенно таких постоянных членов Совета Безопасности ООН, как России и США, а также азиатских стран, в которых проживает большая часть населения планеты, практически не обладающая возможностью обратиться в какой-либо международный механизм по защите прав человека.



Участникам была представлена информация о делах, находящихся в производстве МУС, статистические данные по рассмотренным делам.

О. Наранцэцэг поделился опытом представительства жертв международных преступлений в МУС, особенностях работы с аппаратом суда и доверителями, проблемах, с которыми они сталкиваются, привел примеры расхождения позиций прокурора МУС и жертв преступлений.

Активное участие в дискуссии приняли преподаватель кафедры энергетического права **Владислав Тубденов** и обучающиеся Международно-правового института и Института частного права Университета.

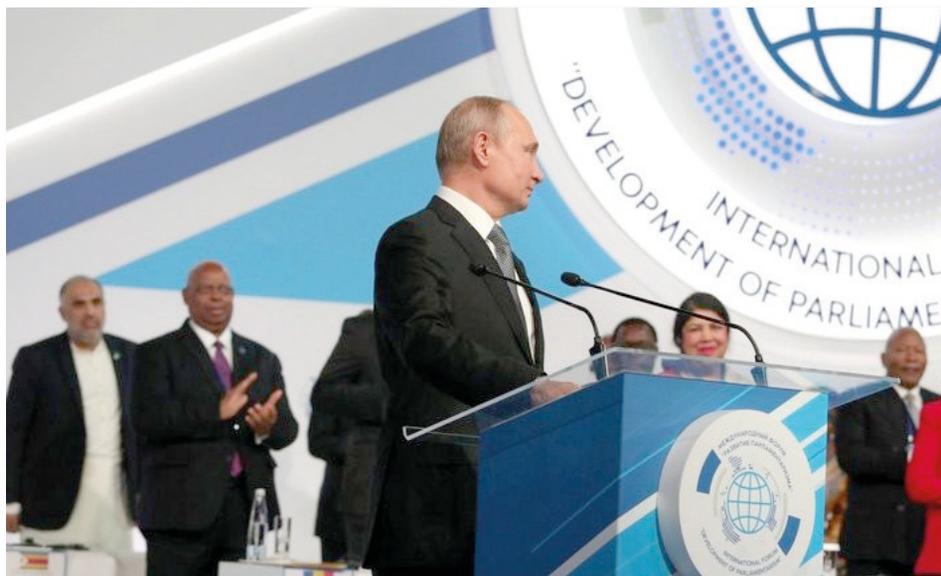
В завершающей части мероприятия О. Наранцэцэг поблагодарил всех участников и выразил готовность к дальнейшему сотрудничеству.

## II Международный форум «Развитие парламентаризма»



С 1 по 3 июля в Москве в Центре международной торговли по инициативе Государственной Думы прошел II Международный форум «Развитие парламентаризма». В нем приняли участие гости из 132 государств — около 800 парламентариев и экспертов, 41 спикер национальных парламентов, делегации 14 межпарламентских организаций, 7 из них возглавляли руководители: председатель Межпарламентского союза Габриэла Куэвас Баррон, председатель Азиатской парламентской ассамблеи, председатель национального собрания Турции Мустафа Шентоп, председатель Panaфриканского парламента Роже Нкодо Данг, председатель Парламентской конференции Балтийского моря Йорген Петтерссон. Кроме того, в мероприятии принимали участие известные европейские парламентарии — руководители Парламентской ассамблеи Совета Европы разных лет.

3 июля в итоговом пленарном заседании Форума принял участие **Президент РФ Владимир Путин**.



Непосредственное участие в проведении и организации Форума приняли участие студенты Московского государственного института международных отношений (МГИМО (У) МИД России), Московского государственного лингвистического университета (МГЛУ), Высшей школы экономики (НИУ ВШЭ), а также Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

40 студентов МГЮА под руководством сотрудников аппарата Государственной Думы были задействованы на площадках проведения Форума на протяжении пяти дней.

Участие в мероприятиях такого уровня — это возможность получить и развить организаторские и коммуникативные способности, оценить свои деловые качества, пообщаться с высокопоставленными лицами России и других стран.

Студенты на II Международном форуме «Развитие парламентаризма» представляли не только свой Университет, но и страну в целом. Именно они стали ответственными за навигацию по площадкам Форума, комфортное общение гостей, быстроту и эффективность проведения пленарных заседаний, секций и круглых столов.

Удалось также получить отзывы руководителей делегаций и сотрудников Аппарата Государственной Думы:

*«Форум прошел на очень высоком уровне, как на содержательном, так и организационном. Он собрал парламентские делегации, лидеров политических партий и общественных деятелей и экспертов из*



многих стран, представителей международных организаций. Разносторонняя программа, охватывающая самые актуальные вопросы современной экономики и геополитики, в том числе борьбу с терроризмом, обеспечение информационной безопасности, развитие демократических представительных институтов, цифровое будущее, аспекты «медиавойн» и роли молодежи в развитии парламентаризма.

Отдельное спасибо выражаем сопровождающим и волонтерам, принявшим участие в организации Форума! Помощь оказывалась качественно и оперативно!»



### Международный круглый стол «Принципы административной деятельности в Европейском Союзе и России: сравнительно-правовой анализ (Италия, Россия, Испания)»

Представители кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) приняли участие в Международном круглом столе «Принципы административной деятельности в Европейском Союзе и России: сравнительно-правовой анализ (Италия, Россия, Испания)», который состоялся 26 июня 2019 г. в Университете региона Кампания имени Луиджи Ванвители (г. Казерта, г. Неаполь, Италия).



С российской стороны с докладами выступили заведующий кафедрой, доктор юридических наук, профессор **Сергей Зубарев** «Доктрина административного процесса в российском праве», заместитель заведующего кафедрой, кандидат юридических наук **Анастасия Сладкова** «Об административно-процедурной деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации», доцент кафедры, кандидат юридических наук, доцент **Наталья Бакурова** «О сущности административно-юрисдикционного процесса в Российской Федерации», аспирант **Миркамилль Ализаде** «Об административных процедурах оказания государственных услуг в Российской Федерации и Республике Азербайджан». По результатам научного мероприятия доклады участников будут опубликованы в зарубежных изданиях.



## ПРЕЗЕНТАЦИИ

### Презентация научной монографии «Гражданско-правовые последствия нарушений антимонопольного законодательства»



9 июля 2019 г. в ФАС России состоялась презентация научной монографии М. А. Егоровой «Гражданско-правовые последствия нарушений антимонопольного законодательства» (М. : Юстицинформ, 2020. 408 с. ISBN 978-5-7205-1555-3).

Монография подготовлена Марией Егоровой, начальником Управления международного сотрудничества, доктором юридических наук, профессором кафедры конкурентного права МГЮА, председателем Комиссии по совершенствованию антимонопольного законодательства Московского регионального отделения АЮР, сопresidentом международного союза юристов и экономистов (Франция).

В монографии рассматриваются наиболее проблемные вопросы применения мер гражданско-правовой ответственности, основанием для применения которых служат нарушения антимонопольного законодательства. В книге представлен ряд авторских оригинальных научных концепций применения запрета злоупотребления правом и недействительности сделок при нарушениях антимонопольного законодательства; подходов к формированию правовых моделей возмещения убытков, вызванных антиконкурентными действиями; рассмотрены вопросы принудительной ликвидации юридических лиц при нарушении установленных антимонопольным законодательством требований к экономической концентрации.

Монография рекомендуется практикующим адвокатам, работающим в сфере антимонопольной практики; сотрудникам антимонопольных органов; судьям; студентам и аспирантам, а также всем читателям, интересующимся проблемами антимонопольного регулирования и гражданско-правовой ответственности.





Автор монографии Мария Егорова рассказала об особенностях правовых режимов гражданско-правовой ответственности за нарушение антимонопольного законодательства. Автор отметила междисциплинарный характер данной научной монографии, а также необходимость и значимость подготовки междисциплинарных научных исследований, в частности в сфере конкурентного права. В рамках презентации монографии состоялось обсуждение наиболее актуальных проблем применения гражданско-правовой ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.

В частности, на презентации выступили:

Константин Алешин, заместитель начальника правового управления Федеральной антимонопольной службы (ФАС России);

Ольга Беляева, заведующий кафедрой частноправовых дисциплин Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор РАН;

Анна Белицкая, доцент кафедры предпринимательского права Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук;

Наталина Литвинова, президент Международного комитета цифровой экономики БРИКС, Президент Global Union 2050; кандидат юридических наук;

Ольга Кожевина, доктор экономических наук, профессор Института экономики и антикризисного управления, эксперт Торгово-промышленной палаты РФ;

Елена Антонова, кандидат юридических наук, доцент Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве РФ;

Павел Самолысов, советник Административного управления — секретариата руководителя Федеральной антимонопольной службы (ФАС России), доцент кафедры организации финансово-экономического, материально-технического и медицинского обеспечения Академии управления МВД России, заместитель директора Международного научно-образовательного центра сравнительного



правоведения Московского регионального отделения Ассоциации юристов России, член-корреспондент Академии информатизации образования, член Ассоциации юристов России;

Евгений Ступаченко, старший научный сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в социально-экономической сфере Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации;

Станислав Швагерус, руководитель АНО «Информационно-правовой центр «Содействие обеспечению безопасности на транспорте»» и др.

К участию в презентации были приглашены представители профессорско-преподавательского состава Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и других ведущих вузов России, сотрудники ФАС России, Евразийской экономической комиссии, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, практикующие юристы.

Монография рекомендована к изданию кафедрой конкурентного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

## МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

### Торжественный прием в посольстве Франции в России

12 июля 2019 г. начальник Управления международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), сопresident Международного союза юристов и экономистов (Франция), доктор юридических наук Мария Егорова приняла участие в торжественном приеме, который дал посол Франции в России Сильви Берман по случаю национального праздника Французской Республики.

Мария Егорова провела переговоры с послом, а также встретила с атташе по правовым и судебным вопросам Бенджамином Данло и атташе по вопросам





цифровой экономики посольства Франции в России Грегуаром Фукье, которые ранее посещали Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и принимали участие в международных мероприятиях, проводимых Университетом в рамках Московской юридической недели в 2018 г.

### **Рабочая встреча с президентом Русско-Азиатской ассоциации юристов Максимом Тафинцевым**



18 июля 2019 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялась встреча начальника Управления международного сотрудничества Марии Егоровой и президента Русско-Азиатской ассоциации юристов Максима Тафинцева.

В рамках встречи обсуждались формы взаимодействия нашего Университета и Ассоциации, в частности участия сотрудничества адвокатов из Малайзии и Китая в международных мероприятиях МГЮА, таких как Московская юридическая

неделя и Московский юридический форум, а также организация мастер-классов от иностранных адвокатов, членов Ассоциации для студентов Университета.

**Рабочая встреча начальника Управления международного сотрудничества Марии Егоровой и Председателя Московской коллегии адвокатов «A-Lex Consulting» Натальи Поповой**



10 июля 2019 г. состоялась рабочая встреча начальника Управления международного сотрудничества, доктора юридических наук, профессора кафедры конкурентного права, главного редактора журнала «Право и цифровая экономика» МГЮА, сопрезидента Международного союза юристов и экономистов (Франция) Марии Егоровой и председателя Московской коллегии адвокатов «A-Lex Consulting», руководителя юридического отдела Московской ассоциации предпринимателей (МАП) Натальи Поповой.

На встрече было принято решение о правовом взаимодействии в сфере международных научных проектов по вопросам правового регулирования цифровой экономики, легализации криптовалюты. Особое внимание было уделено совместной работе с российскими и иностранными международными организациями с целью обмена опытом, информацией, аналитическими обзорами, экспертными данными в области развития высокотехнологичного бизнеса. Также намечены даты по подписанию соглашения о сотрудничестве между юридическим комитетом МОО «МАП» и Международным союзом юристов и экономистов (Франция).



**Александр Евгеньевич  
МОРОЗОВ,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права юридического факультета Национального исследовательского Нижегородского государственного университета имени Н. И. Лобачевского  
[alex.e.morozov@gmail.com](mailto:alex.e.morozov@gmail.com)  
603115, Россия,  
г. Нижний Новгород,  
ул. Ашхабадская, д. 4

### ИЗМЕНЕНИЕ МОДЕЛИ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ<sup>1</sup>

**Аннотация.** *Цифровизация экономики оказывает специфическое влияние на финансовый контроль. Процесс контроля упрощается, оперативность и точность реагирования властного субъекта увеличиваются, административные расходы на осуществление контрольно-надзорной деятельности снижаются. Новые технологии позволяют выявлять и пресекать правонарушения конкретных лиц «на ранних подступах» (на этапе подготовки к реализации противоправных схем) путем анализа метаданных по всему рынку с помощью алгоритмов искусственного интеллекта. Вместе с тем с повышением эффективности контрольно-надзорной деятельности увеличивается цена ошибки несвоевременного принятия управленческого решения или недостаточной защищенности государственных информационных систем от несанкционированного доступа. В целом с ростом цифровизации наметилась тенденция к изменению модели взаимодействия между властным субъектом и подконтрольным (поднадзорным) лицом: от строго императивного воздействия «сверху вниз», *post factum* (на стадии последующего контроля), к проактивному сотрудничеству между субъектами контрольного правоотношения на основе регуляторных и надзорных цифровых технологий.*

**Ключевые слова:** *цифровая трансформация, регуляторные технологии, надзорные технологии, криптовалюта, блокчейн, финансовый контроль.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.59.7.022-026

**A. E. MOROZOV,**

*Candidate of sciences (law), Associate Professor of Lobachevsky University  
[alex.e.morozov@gmail.com](mailto:alex.e.morozov@gmail.com)  
6031154, Russia, Nizhny Novgorod, ul. Ashkhabadskaya, 4*

#### **MODIFICATION OF THE FINANCIAL CONTROL MODEL IN THE CONDITIONS OF DIGITAL TRANSFORMATION**

**Abstract.** *The digitization of the economy has a specific effect on financial control. The control process becomes easier, faster, more accurate. The*

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16107 мк «Исследование и обоснование выбора модели налогообложения в эпоху цифровой трансформации».

*control costs are decreasing. New technologies make it possible to identify and suppress offenses of specific individuals at the stage of preparation for the implementation of illegal "schemes" by analyzing metadata throughout the market using artificial intelligence algorithms. At the same time, with the increase in the effectiveness of control and supervisory activities, the cost of an error in untimely management decisions or insufficient security of state information systems from unauthorized access increases.*

*In general, with the growth of digitalization, there has been a tendency to change the model of interaction between the power subject and the controlled (supervised) person: from the strictly imperative effect "from top to bottom", post factum (at the subsequent control stage), to proactive cooperation between the subjects of the control legal relationship based on regulatory and supervisory digital technologies.*

**Keywords:** digital transformation, RegTech, SupTech, cryptocurrency, blockchain, financial control.

**В** настоящее время можно констатировать качественный рост влияния новых цифровых технологий на процесс государственного управления финансами, прежде всего на процесс осуществления контрольно-надзорных функций. Среди наиболее важных и полезных для регулирования инноваций в сфере финансового контроля следует указать использование технологий машинного обучения, обработки больших массивов неструктурированных данных, использование для закрепления информации о фактах и состояниях технологии распределенных реестров (блокчейн), открытых интерфейсов, облачных технологий, датчиков.

Преимущества использования новых цифровых технологий очевидны, вот лишь некоторые из них:

- у контрольно-надзорного органа появляется возможность прогнозирования и недопущения противоправных действий на стадии предварительного контроля (анализ метаданных по всем участникам рынка позволяет заранее выявить признаки подготовки к противоправному деянию конкретного подконтрольного лица и принять адекватные профилактические меры);
- повышается прозрачность финансового контроля, и это способствует вовлечению представителей гражданского общества в бюджетный процесс;
- сокращается риск ошибочного привлечения к ответственности за нарушения в финансовой сфере, если неизменность информации о фактах и состояниях обеспечивается применением технологии блокчейн.

Цифровизация контрольно-надзорной деятельности позволяет более эффективно и оперативно собирать (путем использования датчиков, в том числе имплантированных), закреплять (с применением технологии распределенных реестров), анализировать (с помощью искусственного интеллекта) и использовать информацию о субъектах финансового контроля и содержании регулируемых общественных отношений.

Например, официальное мобильное приложение ФНС России «Мой налог» устанавливается налогоплательщиком на смартфон, заменяет кассу и отчет-



ность, позволяет автоматически сформировать чек для контрагента с указанием начисленного налога на профессиональный доход<sup>2</sup>.

Технология распределенных реестров (более известная как «блокчейн») в экспертном сообществе рассматривается в качестве эффективного инструмента налогового администрирования, с помощью которого можно вести мониторинг цепочки формирования добавленной стоимости с целью взимания НДС и непосредственно взимать налоги<sup>3</sup>. Использование инноваций может упростить администрирование обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы государства, повысить достоверность бухгалтерской и налоговой отчетности.

Властный орган получает обратную связь на управленческие решения мгновенно (в режиме онлайн) и точно (без субъективных искажений), поскольку информация от подконтрольных лиц поступает в несравнимо больших, чем ранее, объемах и оценивается с помощью алгоритмов искусственного интеллекта. Это повышает возможности для профилактики и пресечения правонарушений в финансовой сфере, сокращает негативное влияние «человеческого фактора».

Вместе с тем цифровизация финансового контроля влечет не только рост возможностей и преимуществ — как для контролеров, так и для подконтрольных лиц, но и появление новых рисков.

На первом месте следует назвать такой риск, как увеличение «цены ошибки» при глобальной информатизации финансовых отношений. Уязвимость государственных информационных систем перед кибератаками, программными сбоями может привести к ущемлению и публичного, и частных интересов. Например, в октябре 2018 г. ГИБДД не смогла вынести более 5 млн штрафов из-за технической ошибки баз данных<sup>4</sup>. Есть и обратные примеры — двойного наложения штрафов на автовладельцев в результате недостатков программного обеспечения автоматических камер.

Существенно возрос риск нарушения прав субъектов персональных данных вследствие централизации данных в государственных информационных системах<sup>5</sup>.

Увеличился, в силу ускорения обмена информацией между людьми, риск социальных волнений в случае неверных управленческих решений или несвоевременного реагирования государственного аппарата на программные сбои и кибератаки.

Помимо вышеописанных рисков и преимуществ использования в контрольно-надзорной деятельности новых цифровых технологий, следует отметить тенденцию к изменению самой модели финансового контроля под воздействием диджитализации.

<sup>2</sup> URL: <https://npd.nalog.ru/app/> (дата обращения: 19.05.2019).

<sup>3</sup> Криптовалюта и блокчейн как атрибуты новой экономики. Разработка регуляторных подходов: международный опыт, практика государств — членов ЕАЭС, перспективы для применения в Евразийском экономическом союзе : доклад. С. 49 // URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr\\_i\\_makroec/dep\\_makroec\\_pol/SiteAssets/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_makroec_pol/SiteAssets/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4.pdf) (дата обращения: 19.05.2019).

<sup>4</sup> URL: <https://russian.rt.com/russia/news/568484-rossiyane-oshibka-avtomobilnye-shtrafy> (дата обращения: 19.05.2019).

<sup>5</sup> URL: <https://www.rbc.ru/politics/15/05/2019/5cdac8469a79479a27bd4eca> (дата обращения: 19.05.2019).

Вектор властного воздействия смещается от наказания за совершенное правонарушение на профилактику противоправного поведения, на основе сотрудничества между субъектами контрольного правоотношения, путем использования регуляторных и надзорных цифровых технологий («регтех» — RegTech — Regulatory Technologies; «саптех» — SupTech — Supervisory Technologies).

Банк России как мегарегулятор уделяет особое внимание внедрению подобных технологий на финансовом рынке<sup>6</sup>.

Регуляторные технологии позволяют участнику финансового рынка проводить мониторинг транзакций, осуществлять онлайн-идентификацию клиентов, соблюдать обязательные требования, установленные законодательством или саморегулируемой организацией, если членство в ней обязательно для занятия определенным видом деятельности. Отчетность с ошибочными (искаженными, недостоверными) данными и (или) по нестандартной форме просто не может быть подготовлена и сдана регулятору обязанным лицом, использующим соответствующее программное обеспечение. Так, «регтех» начального уровня — программные средства по подготовке расчетов и деклараций, «в помощь налогоплательщику», на сайте ФНС России<sup>7</sup>, хотя их работоспособность зачастую вызывает вполне справедливые нарекания.

Надзорные технологии, «саптех», предназначены для упрощения осуществления регулятором процесса надзора: автоматизация и централизация сбора данных, выявление инсайдерской торговли и противодействие ей на основе анализа сигналов рынка и др.<sup>8</sup>

При этом адекватное регулирование общественных отношений, возникающих в сфере новых финансовых технологий, предполагает тесное взаимодействие между регулятором и поднадзорными лицами, выше охарактеризованное как сотрудничество.

Это соответствует международной и зарубежной практике регулирования новых финансовых технологий, в частности в сфере создания и использования криптовалют, а также технологии распределенных реестров<sup>9</sup>, и происходит следующим образом:

«Мягкое регулирование», в виде разъяснений регулируемыми органами спорных ситуаций по запросам участников рынка, превалирует над законодательным закреплением дефиниций.

В наиболее лояльных к новым финансовым технологиям юрисдикциях (Германия, Япония, Швейцария) регулирование осуществляется такими специали-

<sup>6</sup> Банк России: Вопросы и направления развития регуляторных и надзорных технологий (RegTech и SupTech) на финансовом рынке в России : доклад для общественных консультаций. Москва. Октябрь 2018. 30 с. // URL: [http://www.cbr.ru/Content/Document/File/50667/Consultation\\_Paper\\_181016.pdf](http://www.cbr.ru/Content/Document/File/50667/Consultation_Paper_181016.pdf) (дата обращения: 19.05.2019).

<sup>7</sup> URL: [https://www.nalog.ru/rn77/about\\_fts/el\\_usl](https://www.nalog.ru/rn77/about_fts/el_usl) (дата обращения: 19.05.2019).

<sup>8</sup> Банк России: Вопросы и направления развития регуляторных и надзорных технологий (RegTech и SupTech) на финансовом рынке в России.

<sup>9</sup> Global Cryptoasset Regulatory Landscape Study // URL: <https://www.ranepa.ru/images/News/2019-04/19-04-2019-oesr.pdf> (дата обращения: 19.05.2019) ; Криптовалюты и блокчейн как атрибуты новой экономики.



зированными органами публичной власти, регулируемыми финансовый сектор, как: Федеральное управление финансового надзора (BaFIN) в Германии; Агентство по финансовым услугам (FSA) в Японии, Контрольный орган финансового рынка (FINMA) в Швейцарии. Специальное законодательство носит, как правило, рамочный характер. Правоприменение обеспечивается изданием разъяснений со стороны контрольных органов, с учетом рекомендаций, выработанных ФАТФ (FATF) для противодействия отмыванию доходов, а также ОЭСР (OECD) для предотвращения размывания налоговой базы и недобросовестной налоговой конкуренции между различными юрисдикциями (так называемый план BEPS<sup>10</sup>).

Апробация инноваций и выбор правовых средств и методов упорядочивания соответствующих общественных отношений происходят в регулятивных «песочницах» в режиме пилотных проектов.

Так, в России для апробации новых технологий допускается создание регулятивных площадок (платформа «Мастерчейн» как результат коллаборация нескольких системно значимых банков и крупных IT-компаний на базе Банка России; «регулятивные песочницы» в Московской, Калининградской, Калужской областях и в Пермском крае для «обкатки» новых технологий в своеобразном нормативно-правовом инкубаторе<sup>11</sup>).

Техническая сложность внедряемых инноваций повышает значимость саморегулируемых организаций (СРО) профессиональных финансовых посредников и IT-компаний.

Можно прогнозировать придание таким СРО функций по разработке и контролю за соблюдением этических и технических стандартов деятельности с использованием новых финансовых технологий. Определяющую роль в регулировании будет играть все-таки Банк России.

В заключение заметим, что, несмотря на внешние изменения модели финансового контроля в условиях цифровой трансформации, говорить о поддержке монетарной властью идеи децентрализации процесса управления в настоящее время не приходится.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Банк России: Вопросы и направления развития регуляторных и надзорных технологий (RegTech и SupTech) на финансовом рынке в России. Доклад для общественных консультаций. Москва. — Октябрь 2018. — 30 с.

<sup>10</sup> Base erosion and profit shifting // URL: <https://www.oecd.org/tax/beps> (дата обращения: 19.05.2019).

<sup>11</sup> URL: <https://bits.media/v-chetyrekh-regionakh-rossii-poyavyatsya-regulyativnye-pesochnitsy-dlya-blokcheyna-i-kriptovalyut> (дата обращения: 19.05.2019).

## ФИНАНСОВАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ: ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ И ЧАСТНОПРАВОВЫЕ НАЧАЛА

**Аннотация.** Финансовая правосубъектность находит свое выражение в наделении субъектов финансового права особым статусом, необходимым для осуществления финансовых правоотношений. Вместе с тем большинство прав и обязанностей, закрепленных нормами финансового права, могут быть реализованы только специальными субъектами. Кроме того, некоторые специальные субъекты обладают исключительно финансовой правосубъектностью, поскольку финансовая деятельность является единственной деятельностью, на которую они уполномочены. Частные субъекты, вступая в финансовые правоотношения, под воздействием публично-правовых норм приобретают качественно новые черты своего правового статуса — эта своеобразная двойственность правового статуса порождает целый ряд требующих решения проблем.

**Ключевые слова:** правосубъектность, финансовая правосубъектность, публичный интерес, субъекты финансовых правоотношений, правовой статус.



**Елена Николаевна  
Горлова,**

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

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.59.7.027-033

**E. N. GORLOVA,**

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

[gorlova\\_en@mail.ru](mailto:gorlova_en@mail.ru)

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

### FINANCIAL LEGAL STATUS: PUBLIC AND PRIVATE LAW PRINCIPLES

**Abstract.** Financial legal status finds its expression in giving subjects of financial law a special status necessary for the implementation of financial relations. However, most of the rights and obligations enshrined in the rules of financial law can be realized only by special subjects. In addition, some special entities have exclusive financial legal status, since financial activities are the only activities for which they are authorized. Private entities, entering into financial legal relations, under the influence of public law, acquire new features of their legal status — this kind of duality of legal status generates a number of problems to be solved.

**Keywords:** legal personality, financial legal status, public interest, subjects of financial legal relations; legal status.

© Е. Н. Горлова, 2019

**В** настоящее время в научной литературе все чаще упоминается о правосубъектности участников финансовых правоотношений<sup>1</sup>. Выделение данной правовой категории обусловлено специальным статусом субъектов финансовых правоотношений и публично-правовым характером отрасли — права и обязанности субъектов, а также границы их возможного поведения должны быть четко прописаны в законодательстве.

Кроме того, субъекты финансового права в большинстве случаев вступают в правоотношения не по собственной воле, а исполняя возложенные на них законом обязанности. Данное поведение определяется императивным методом правового регулирования. В то же время на содержание финансовой правосубъектности оказывают влияние элементы диспозитивности, прослеживаемые в некоторых финансовых правоотношениях — возможность выбора системы налогообложения, право обратиться за получением отсрочки, рассрочки, инвестиционного налогового кредита, бюджетного кредита, государственной гарантии и т.д.

Следует отметить также специфику предмета финансово-правового регулирования — к нему относятся не только публичные, но и частные финансы. Соответственно, неотъемлемыми участниками целого ряда финансовых правоотношений являются частные субъекты. Кроме того, публичные субъекты вынуждены учитывать интересы частных лиц в процессе реализации своей правоспособности.

Предлагаем определить финансовую правосубъектность как способность иметь и осуществлять права и обязанности в сфере образования, распределения и использования фондов денежных средств.

Финансовая правосубъектность находит свое выражение в наделении субъектов финансового права особым статусом, необходимым для осуществления финансовых правоотношений. Так, физические лица приобретают статус налогоплательщиков, валютных резидентов и нерезидентов, организации — налогоплательщиков, налоговых агентов, распорядителей и получателей бюджетных средств, валютных резидентов и нерезидентов, кредитных организаций, субъектов финансового рынка, профессиональных участников рынка ценных бумаг, аудиторских организаций и др. Органы государственной (муниципальной) власти и публичные образования наделяются особыми полномочиями в сфере финансовой деятельности и могут участвовать в финансовых правоотношениях только в соответствии со своей компетенцией.

Таким образом, большинство прав и обязанностей, закрепленных нормами финансового права, могут быть реализованы только специальными субъектами. Кроме того, некоторые специальные субъекты обладают исключительно финансовой правосубъектностью, поскольку финансовая деятельность является

<sup>1</sup> См., например: *Бобкова Л. Л.* Общая характеристика финансовой правосубъектности государства // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. 2007. № 1. С. 228—238 ; *Древаль Л. Н.* Субъекты российского финансового права. М., 2008. С. 74—76 ; *Перепелица М. А.* Понятие и особенности субъектов финансового права // Финансовое право. 2004. № 6. С. 21 ; *Рыбакова С. В.* Финансовая правосубъектность кредитных организаций // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 47—54 ; *Трофимов М. В.* Финансовая правосубъектность как предпосылка финансово-правового положения военных организаций // Военное право. 2018. № 2. С. 47—56.

единственной деятельностью, на которую они уполномочены (например, органы государственной власти специальной компетенции в сфере финансовой деятельности). Это определяется публично-правовым характером отрасли.

Публично-правовые начала финансовой правосубъектности воплощаются в деятельности государства, муниципальных образований, органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также государственных и муниципальных учреждений, государственных корпораций и государственных компаний. Их правовой статус определяют нормы финансового права, уполномочивающие, обязывающие или запрещающие определенные действия.

Таким образом, правосубъектность как категорию финансового права можно именовать императивной правосубъектностью — ее содержание определяется императивным методом правового регулирования, в соответствии с которым частные субъекты подчиняются властным предписаниям публичных субъектов, а публичные субъекты, в свою очередь, подчиняются властным предписаниям правовых норм.

Зачастую, анализируя права и обязанности частных субъектов финансового права, нам приходится обращаться к частноправовым нормам и принципам, помогающим раскрыть суть их правового статуса. В первую очередь речь идет о налогоплательщиках, налоговых агентах, валютных резидентах и нерезидентах, субъектах финансового рынка, субъектах национальной платежной системы, участниках системы государственных закупок, аудиторах.

Кроме того, некоторые институты и правовые конструкции финансового права были заимствованы из частного права: обязательства (в том числе публичные нормативные обязательства), соглашения (в том числе соглашение о ценообразовании, договор о предоставлении инвестиционного налогового кредита, международные соглашения), кредит, залог, поручительство, гарантия.

В то же время в процессе правоприменения данные правовые конструкции наполняются публично-правовым содержанием. Так, заключенные в соответствии с НК РФ договоры и соглашения могут ограничивать права частных субъектов, условия данных договоров могут быть изменены налоговым органом в одностороннем порядке (например, запрошены дополнительные документы), сами договоры могут быть признаны незарегистрированными<sup>2</sup>, а также может проводиться проверка исполнения данного соглашения (например, согласно ст. 105.23 НК РФ).

Очевидно, что в финансовых правоотношениях частные субъекты под воздействием публично-правовых норм приобретают качественно новые черты правового статуса.

Полагаем необходимым очертить следующий круг проблемных вопросов, возникающих в связи с двойственностью правового статуса субъектов финансовых правоотношений:

Зачастую приходится корректировать публичный интерес с учетом правового положения частных лиц. Рассматривая финансовые правоотношения с участием частных субъектов, следует иметь в виду, что в ряде случаев такие субъекты не могут реализовать или защитить свои права самостоятельно либо испытывают значительные затруднения в реализации своих прав (например, налогоплатель-

<sup>2</sup> URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71204528/> (дата обращения: 24.04.2019).



щики — нерезиденты, физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями). Напротив, в некоторых случаях они могут злоупотребить своими правами (например, налогоплательщики, получатели бюджетных средств).

В некоторых случаях возникает неопределенность правового регулирования отношений с участием частных субъектов: это финансовые отношения или гражданско-правовые? Нормами каких отраслей они должны регулироваться, возможно ли сочетание публично-правового и частноправового регулирования (например, отношения о предоставлении бюджетных кредитов, осуществления государственных и муниципальных закупок)?

С одной стороны, нельзя оставлять пробелы в правовом регулировании финансовых отношений. С другой стороны, публично-правовые нормы не должны ущемлять права и законные интересы физических лиц и организаций.

Возложение публичных обязанностей на частных субъектов порождает необходимость дополнительного контроля за данными субъектами, а также создания системы эффективного взаимодействия между частными и публичными субъектами.

Налагая на частных субъектов публичные обязанности, государство не меняет их частноправовой сущности, выражающейся в первую очередь в стремлении удовлетворить свои частные интересы. Нелогично было бы требовать у частных субъектов наличия заинтересованности в достижении публичных целей и задач.

Широкое привлечение частных субъектов к распределению публичных финансов влечет неэффективное расходование государственных и муниципальных денежных средств.

Как писал еще Э. Н. Берендтс, разумные расходы могут усилить источники доходов и из скудных источников создать обильные. Обмен ценностей, совершающийся между народным хозяйством и государственным хозяйством, может происходить и продолжаться без перерыва, постоянно возобновляясь, лишь при условии целесообразного назначения и производства расходов<sup>3</sup>.

Таким образом, неэффективное расходование государственных (муниципальных) ресурсов частными субъектами обедняет не только государственный (муниципальный) бюджет, но и фонды частных лиц. В то же время невозможно исключить частных субъектов из системы перераспределения публичных финансов.

Одной из основных причин существования отмеченных выше проблем в сбалансировании публичных и частных интересов является существующее в настоящее время положение субъектов финансовых правоотношений:

- со стороны публичных субъектов — частым спутником или следствием их финансовой деятельности является неэффективное использование бюджетных средств, отсутствие заинтересованности в результатах деятельности, ущемление прав частных субъектов (например, требования налоговых органов к налогоплательщикам, признанные судами необоснованными);
- со стороны частных субъектов — правовой нигилизм (как правило, выражающийся в нежелании изучить правовые нормы и соблюдать их), злоупотребление своими правами (например, сокрытие объектов налогообложения), растрата предоставленных средств;
- противоречие частных и публичных интересов.

<sup>3</sup> Берендтс Э. Н. Русское финансовое право. М. : РИОР, Инфра-М, 2014. С. 113.

Можно предложить следующие способы решения отмеченных выше проблем: по возможности ограничить участие частных субъектов в финансовых отношениях — не выделять бюджетные кредиты, не возлагать публичные обязанности. Вместо бюджетных кредитов целесообразнее предоставлять налоговые льготы, создавать благоприятный инвестиционный климат и способствовать снижению ставок по кредитам в банках. Выделение средств из бюджета должно осуществляться не в кредит, а по факту, качественно и в срок оказанных услуг, выполненных работ, поставленных товаров. В свою очередь, публичные обязанности должны исполняться публичными субъектами под контролем вышестоящих органов власти.

Данные меры позволяют уменьшить число случаев злоупотребления правом частными субъектами финансовых правоотношений. В научной литературе злоупотребление правом рассматривается как разновидность неправовых действий, связанных со злоупотреблением правовой свободой, совершением поступков «во зло» и в противоречии с назначением предоставленного права, его духом. Злоупотребление правом противоречит природе права, закрепленной в его нормах, цели посредством использования недобросовестным субъектом неправовых средств для ее достижения. При злоупотреблении правом происходят захват чужого интереса, неправомерное вторжение в сферу интересов других правообладателей, это действия, которые привели к нарушению установленного законом (или ему не противоречащего) равновесия противоположных интересов. В публично-правовой сфере злоупотребление правом выражается в следующих действиях: ложь, имитация деятельности (притворность), мнимость намерений, действия в конфликте интересов и в обход закона, видимость законности и результативности, коррупционное поведение и др.<sup>4</sup>

Поскольку немедленно реализовать данные меры в современных социально-экономических и правовых условиях достаточно сложно, предлагаем рассмотреть следующий способ решения проблем сбалансирования публичных и частных интересов: сформировать общие принципы нормативно-правового регулирования соотношения публичных и частных интересов в отдельных сферах финансовой деятельности, в соответствии с этими принципами должны быть изменены и дополнены нормы финансового и гражданского права.

Как справедливо отмечает Н. В. Омелехина, особенностью имущественных правоотношений, возникающих в финансовой деятельности публично-правовых образований, является особый характер интересов и целей, реализуемых в процессе их осуществления. Как частноправовые, так и публично-правовые отношения по формированию, распределению и использованию публичных фондов денежных средств возникают в интересах, сформулированных публично-правовым образованием на основе оценки значимости общественных потребностей, выделения тех или иных интересов из общей массы интересов, возникающих в гражданском обществе, и придания им статуса «публичного». Цель таких правоотношений сформулирована как материальное обеспечение задач и функций публично-правовых образований.

<sup>4</sup> См.: Червонюк В. Д. Злоупотребление правом в сфере действия публичного и частного права // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 3. С. 168—169.



Задачи и функции публично-правовых образований, в свою очередь, обусловлены социально-экономическим уровнем развития, административно-политическим режимом, конкретно-историческими внутренними и внешними условиями. Что же касается целей другого участника (частного субъекта) финансовой деятельности, то они подчинены в первую очередь публичным интересам и целям, выразителем которых является публично-правовое образование. Эти цели могут совпадать, поддерживаться интересами и целями другого участника, а могут отличаться<sup>5</sup>.

Таким образом, среди основных принципов нормативно-правового регулирования соотношения публичных и частных интересов в финансовой деятельности можно выделить следующие:

- развитие системы контроля за эффективностью и результативностью образования, распределения, использования денежных фондов государства и муниципальных образований на основе четкой системы государственного регулирования, сосредоточения большинства контрольных функций в руках публичных субъектов (органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных корпораций);
- совершенствование законодательства о государственных и муниципальных закупках, о предоставлении бюджетных кредитов и налоговых льгот в направлении наибольшего учета публичных интересов и охраны государственных (муниципальных) финансов от преступных злоупотреблений со стороны частных субъектов;
- сочетание государственного (муниципального) регулирования и саморегулирования в сфере финансовой деятельности на началах преобладания государственного (муниципального) регулирования;
- ограничение участия частных субъектов в распределении и использовании государственных (муниципальных) финансов в целях обеспечения сохранности и эффективного использования публичных финансов;
- защита прав и законных интересов частных субъектов — добросовестных участников финансовых правоотношений. Категория добросовестности в настоящее время является полноценным элементом правового статуса субъектов налоговых правоотношений, позволяет ограничить злоупотребления в сфере финансовой деятельности.

На современном этапе развития общественных отношений достижение баланса публичных и частных интересов приобретает особое значение. При формировании, распределении и использовании денежных фондов государства и муниципальных образований, а также при осуществлении связанных с ними организационных отношений возрастает доля участия частных субъектов.

Наше государство ежегодно расходует свыше 30 трлн руб. на исполнение различных государственных задач<sup>6</sup>. Значительная часть этих денежных средств

<sup>5</sup> См.: *Омелехина Н. В.* Цели и интересы в имущественных отношениях, возникающих в финансовой деятельности публично-правовых образований // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия : Право. 2012. № 1. С. 55—56.

<sup>6</sup> Ежегодная информация об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации // URL: <https://www.minfin.ru/ru/statistics/conbud/execute/> (дата обращения: 25.04.2019).

поступает в консолидированный бюджет Российской Федерации от частных субъектов в виде налогов и иных обязательных платежей. Отчасти данные средства возвращаются обратно в фонды частных лиц в виде выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы, оплаты за поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд и т.д.

Перераспределение финансовых потоков в современном государстве представляет собой постоянное движение денежных средств от публичных субъектов к частным и обратно. В процессе данной деятельности необходимо учитывать интересы всех субъектов для достижения максимальной результативности и эффективности государственной экономики в целом. При этом различия в правовом статусе публичных и частных субъектов финансовых правоотношений являются объективно необходимыми для обеспечения реализации публичных интересов.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Берендтс Э. Н. Русское финансовое право. — М. : РИОР, Инфра-М, 2014.
2. Бобкова Л. Л. Общая характеристика финансовой правосубъектности государства // Вестник Воронежского государственного университета. — Серия : Право. — 2007. — № 1. — С. 228—238.
3. Древаль Л. Н. Субъекты российского финансового права. — М., 2008.
4. Омелехина Н. В. Цели и интересы в имущественных отношениях, возникающих в финансовой деятельности публично-правовых образований // Вестник Новосибирского государственного университета. — Серия : Право. 2012. — № 1.
5. Перепелица М. А. Понятие и особенности субъектов финансового права // Финансовое право. — 2004. — № 6.
6. Рыбакова С. В. Финансовая правосубъектность кредитных организаций // Журнал российского права. — 2017. — № 9. — С. 47—54.
7. Трофимов М. В. Финансовая правосубъектность как предпосылка финансово-правового положения военных организаций // Военное право. — 2018. — № 2. — С. 47—56.
8. Червонюк В. Д. Злоупотребление правом в сфере действия публичного и частного права // Вестник Московского университета МВД России. — 2017. — № 3.





**Дарья Михайловна  
МОШКОВА,**

доктор юридических наук,  
доцент, заведующий  
кафедрой налогового  
права, профессор кафедры  
финансового права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА)  
**d.m.moshkova@mail.ru**  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

## ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ МЕГАСАЙЕНС-ПРОЕКТОВ<sup>1</sup>

**Аннотация.** Статья посвящена анализу правовых основ реализации мегасайенс-проектов в условиях научно-технологического развития Российской Федерации и создания передовой инфраструктуры научных исследований и разработок в рамках международного сотрудничества. Дается определение уникальной научной установки класса «мегасайенс», выявляются основные признаки данной категории. В рамках статьи исследуются особенности создания и функционирования уникальных научных установок класса «мегасайенс» на международном уровне (ITER, FAIR, CERN) и в России (ПИК, НИКА, ИССИ-4, СКИФ), указываются их основные цели и задачи. Выделяется правовая проблематика в данной сфере.

**Ключевые слова:** уникальная научная установка, уникальная научная установка класса «мегасайенс», мегасайенс-проекты, правовое регулирование, ПИК, НИКА, CERN, ITER, FAIR.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.59.7.034-041



**Дмитрий Львович  
ЛОЗОВСКИЙ,**

кандидат юридических  
наук, доцент кафедры  
общей юриспруденции  
и правовых основ  
безопасности  
НИЯУ «МИФИ»  
**dlozovskij@mephi.ru**  
115409, Россия, г. Москва,  
Каширское ш., 31

**D. M. MOSHKOVA,**

Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of Tax Law,  
Professor of the Department of Financial Law  
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
**d.m.moshkova@mail.ru**  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

**D. L. LOZOVSKIJ,**

PhD in Law, Associate Professor at the Department of General Law and Legal  
Security Fundamentals of National Research Nuclear University MEPhI,  
Moscow Engineering Physics Institute  
**dlozovskij@mephi.ru**  
115409, Russia, Moscow, Kashirskoe sh., 31

### LEGAL ASPECTS OF THE IMPLEMENTATION OF MEGASCIENCE PROJECTS

**Abstract.** The article is devoted to the analysis of the legal framework for the implementation of megascience projects in the conditions of the scientific and technological development of the Russian Federation and the creation

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-15036 мк «Модели правового регулирования уникальных научных установок класса «мегасайенс» на национальном и международном уровнях в условиях технологического развития Российской Федерации».

*of an advanced research and development infrastructure in the framework of international cooperation. The definition of a unique scientific “megascience” facilities is given, the main features of this category are identified. The article examines the features of the creation and operation of unique scientific “megascience” facilities at the international level (ITER, FAIR, CERN) and in Russia (PIK, NIKA, ISSR-4, SKIF), their main goals and objectives are indicated. Legal perspectives in this area are identified.*

**Keywords:** *unique scientific facility, unique scientific “megascience” facilities, megascience projects, legal regulation, PIK, NIKA, CERN, ITER, FAIR.*

Указом Президента РФ от 01.12.2016 № 642 утверждена Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации<sup>2</sup>, в которой отдельное внимание уделено исследовательской инфраструктуре, в том числе поддержке создания и развития уникальных научных установок класса «мегасайенс».

В Указе Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>3</sup>, отмечается, что:

- наука является одним из приоритетных направлений реализации национальных проектов для достижения стратегических целей Российской Федерации на период 2018—2024 годов;
- Правительству РФ при разработке национального проекта в сфере науки следует исходить из того, что в 2024 г. необходимо обеспечить создание передовой инфраструктуры научных исследований и разработок, инновационной деятельности, включая создание и развитие сети уникальных научных установок класса «мегасайенс».

Перед Правительством РФ поставлены задачи к 2024 г. обеспечить присутствие Российской Федерации в числе пяти ведущих стран мира, осуществляющих научные исследования и разработки в приоритетных областях научно-технологического развития, что обеспечит привлекательность работы для российских и зарубежных ведущих ученых.

Пунктом 2.2.2 Основных направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года<sup>4</sup>, утвержденных Правительством РФ 29.09.2018, установлено, что в целях развития современной инфраструктуры для исследований и разработок будет начато проведение международных исследований на уникальных научных установках класса «мегасайенс»:

- в Международном центре нейтронных исследований на базе высокопоточного реактора ПИК;
- Комплексе сверхпроводящих колец на встречных пучках тяжелых ионов НИКА;
- источнике синхротронного излучения 4-го поколения ИССИ-4 (первый этап);
- Сибирском кольцевом источнике фотонов СКИФ (первый этап).

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6887.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

<sup>4</sup> URL: <http://government.ru/news/34168/>.



В целях реализации данных актов остро встает вопрос правового регулирования создания и функционирования уникальных научных установок класса «мегасайенс».

Действующее законодательство РФ не содержит определения категории уникальной научной установки класса «мегасайенс».

Уникальные научные установки класса «мегасайенс» создаются для проведения фундаментальных исследований, позволяющих получить новейшие технологии и разработки. При этом научные проекты класса «мегасайенс» чаще всего являются международными, объединяющими научный потенциал нескольких государств, с участием ведущих ученых разных стран и созданием международных научных коллабораций.

В настоящее время зарегистрировано 350 уникальных научных установок с разной степенью уникальности<sup>5</sup>.

Понятие «мегасайенс» в мировой науке стало широко использоваться в начале XXI в. Под этим термином понимались крупнейшие научные комплексы, которые создавались в рамках широкого международного сотрудничества.

В России термин «научные мегапроекты» был впервые официально зафиксирован в решении правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 05.07.2011, протокол № 3, которая утвердила Перечень критериев отнесения исследовательских установок к международным научным мегапроектам. В соответствии с этими критериями были отобраны шесть проектов создания уникальных научных установок класса «мегасайенс».

Первым документом, в котором термин «мегасайенс» был закреплен, стала Стратегия научно-технического развития Российской Федерации на 2017—2025 годы, утвержденная Указом Президента РФ от 01.12.2016 № 642, п. 326.

В соответствии с Планом мероприятий по реализации Стратегии научно-технического развития Российской Федерации в 2018 г. предусмотрено формирование Программы создания и развития сети уникальных научных установок класса «мегасайенс» на территории Российской Федерации. Общее количество таких установок не определено<sup>6</sup>. Для разработки соответствующих критериев и требований к будущим проектам Минобрнауки России была создана специальная межведомственная рабочая подгруппа, которая разработала соответствующие предложения.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»<sup>7</sup>, под **уникальной научной установкой** понимается функционирующий как единое целое комплекс научного оборудования:

- а) созданный организацией, осуществляющей научную или научно-техническую деятельность;
- б) имеющий своей основной целью получение научных результатов, достижение которых невозможно при использовании другого оборудования;

<sup>5</sup> URL: <http://ckp-rf.ru/usu/327575/>.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2017. № 28. Ст. 4174.

<sup>7</sup> СПС «КонсультантПлюс».

в) не имеющий аналогов в Российской Федерации, в связи с чем востребованный иными организациями, реализующими научные или научно-технические проекты.

В то же время анализ существующих и проектируемых **уникальных научных установок класса «мегасайенс»** дает возможность описать **следующие признаки** данной категории:

- уникальные научные установки класса «мегасайенс» являются крупными уникальными научными комплексами, в рамках которых проводятся фундаментальные экспериментальные научные исследования, направленные на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей среды;
- функционирование уникальных научных установок класса «мегасайенс» направлено на получение инноваций и технологий, способствующих решению какой-либо глобальной, общемировой проблемы и являющихся условием дальнейшего развития мирового сообщества и человечества в целом;
- в реализации научных проектов класса «мегасайенс» заинтересовано все мировое сообщество, деятельность по созданию и эксплуатации уникальных научных установок класса «мегасайенс» является предметом международного сотрудничества стран, обладающих соответствующими ресурсами;
- необходимость международного участия в реализации научных проектов класса «мегасайенс» продиктована не только масштабностью научных задач, но и высокой стоимостью установок, а также уникальностью интеллектуальных ресурсов и технологий, используемых при создании и эксплуатации подобных проектов. С уникальностью получаемых в процессе реализации научных проектов класса «мегасайенс» научных знаний связана еще одна важная функция — образовательная. Как правило, на базе научных проектов класса «мегасайенс» создается образовательная инфраструктура, преследующая цель обучать специализированные кадры;
- совместная деятельность разных стран и вкладываемые ими ресурсы приводят к созданию единых комплексов научного оборудования, не имеющих аналогов ни в одной стране в мире. Целевые научные результаты (знания, технология, продукция), полученные при реализации таких проектов, невозможно воспроизвести с применением иного оборудования.

Таким образом, **уникальная научная установка класса «мегасайенс»** представляет собой уникальный единый системный комплекс научного оборудования, созданный с привлечением ресурсов различных стран и основанный на международном сотрудничестве в целях получения научных результатов, содержащих фундаментальные знания, технологию или продукцию, имеющие общемировое значение, достижение которых невозможно при использовании иных комплексов оборудования. Цель — получение прорывных, инновационных научных результатов, имеющих общемировое значение.

В настоящее время в мире реализуется несколько крупномасштабных научных проектов класса «мегасайенс», каждый из которых направлен на решение глобального вызова, стоящего перед человечеством, такие как: CERN, ITER, FAIR.

1. Одним из таких мегапроектов является проект «Мегасайенс» — **международный экспериментальный термоядерный реактор** — ИТЭР (**ITER** —



International Thermonuclear Experimental Reactor), который станет первой термоядерной установкой фундаментальной науки, вырабатывающей тепловую энергию в промышленных масштабах на уровне промышленной электростанции, а также основной мировой площадкой для проведения дальнейших научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области термоядерной энергии.

Участниками проекта ИТЭР являются Европейское сообщество по атомной энергии, Китайская Народная Республика, Республика Индия, Республика Корея, Российская Федерация, Соединенные Штаты Америки и Япония.

Реализация проекта ИТЭР происходит с участием Российской Федерации (в частности, Госкорпорации «Росатом»). Вклад в ИТЭР (9,1 %) Россия осуществляет в натуральной форме путем изготовления и поставки оборудования — двадцати пяти различных систем для установки ИТЭР.

Финансирование программы участия Российской Федерации в ИТЭР осуществляется за счет средств федерального бюджета. Согласно п. 2 распоряжения Правительства РФ от 04.09.2006 № 1234-р «О подписании Соглашения о создании Международной организации ИТЭР по термоядерной энергии для совместной реализации проекта ИТЭР и других международных договоров, направленных на реализацию указанного Соглашения»<sup>8</sup>, Минфину России при формировании проекта федерального бюджета на соответствующий год необходимо предусматривать средства на обеспечение финансовых обязательств России перед Международной организацией ИТЭР по термоядерной энергии, в том числе на уплату взноса Российской Федерации в фонд указанной организации, а также на изготовление и поставку оборудования для реализации проекта ИТЭР.

2. В городе Дармштадт, Германия, строится **международный ускорительный комплекс FAIR** (Facility for Antiproton and Ion Research, Центр по исследованию ионов и антипротонов), один из крупнейших исследовательских проектов в мире.

Представителями девяти стран: Финляндии, Франции, Германии, Индии, Польши, Румынии, России, Словении и Швеции 04.10.2010 была подписана международная Конвенция о сооружении и эксплуатации Центра по исследованию ионов и антипротонов в Европе. Великобритания присоединилась к проекту в качестве ассоциированного члена.

Это многонациональный проект, где задействовано около 3 000 ученых из более чем 50 стран мира.

Сооружение и эксплуатация FAIR осуществляется компанией с ограниченной ответственностью «Европейский центр по исследованию ионов и антипротонов» (FAIR GmbH), в сотрудничестве с Центром имени Гельмгольца по исследованию тяжелых ионов (GSI Helmholtzzentrum für Schwerionenforschung GmbH), действующим в рамках законодательства Федеративной Республики Германия. От России в проекте участвует Госкорпорация «Росатом».

Основные цели и задачи проекта FAIR:

- 1) создание и исследование фундаментальных свойств космической материи в лаборатории, что позволит ученым создавать материю, которая обычно существует только в глубине космоса, в лабораторных условиях;

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2006. № 37. Ст. 3912.

2) получение новых знаний о строении материи и эволюции Вселенной от Большого взрыва до настоящего времени, что позволит проводить эксперименты в параметрической области, недоступной для исследований, проводимых на других установках.

Расходы на сооружение Модульной стартовой версии Установки FAIR оцениваются в 1 027 млн евро, из них финансовые обязательства России составляют 178,05 млн евро.

Россия отвечает за создание многих ключевых компонентов проекта FAIR, данную работу выполняют научно-исследовательские центры и производственные предприятия. Среди них НИЦ «Курчатовский институт», Объединенный институт ядерных исследований, НИЯУ МИФИ, Институт ядерной физики имени Г. И. Будкера СО РАН, опытный завод ЭФО АО «НИИЭФА», АО «Чепецкий механический завод» и др.

3. Наиболее известным научным проектом класса «мегасайенс» является **CERN (Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire) — ЦЕРН (Европейская организация по ядерным исследованиям)**.

Конвенция по созданию ЦЕРН была подписана в 1953 г. 12 государствами-учредителями Бельгией, Данией, Францией, Федеративной Республикой Германия, Грецией, Италией, Нидерландами, Норвегией, Швецией, Швейцарией, Великобританией и Югославией и вступила в силу 29.09.1954.

В настоящее время членами организации являются Австрия, Бельгия, Болгария, Чешская Республика, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Израиль, Италия, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Сербия, Словакия, Испания, Швеция, Швейцария и Великобритания.

Кипр и Словения являются ассоциированными государствами-членами на этапе подготовки к членству. Индия, Литва, Пакистан, Турция и Украина являются ассоциированными государствами-членами.

Ряд государств и международных организаций наделен статусом наблюдателя. В частности таким статусом обладают Европейский Союз, Япония, ОИЯИ, Российская Федерация, ЮНЕСКО и Соединенные Штаты Америки.

Сотрудничество Российской Федерации и ЦЕРН в настоящее время регулируется Соглашением между Правительством РФ и Европейской организацией ядерных исследований о дальнейшем развитии научно-технического сотрудничества в области физики высоких энергий<sup>9</sup>, подписанным в 1993 г.

В соответствии с указанным Соглашением основными направлениями сотрудничества между Российской Федерацией и ЦЕРН является «участие в основных крупных программах и (или) проектах, направленных на дальнейшее развитие фундаментальных научных исследований, включая ускорительно-накопительный комплекс протонов, строящийся в Российской Федерации, модернизацию электрон-позитронного коллайдера в ЦЕРН, разработку линейных электрон-позитронных ускорителей на встречных пучках и БАК в туннеле ЛЭП».

В паспорте национального проекта «Наука», утвержденном президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16, предусмотрена Задача 2: Развитие передовой ин-

<sup>9</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 42. Ст. 4045.



фраструктуры научных исследований и разработок, инновационной деятельности, включая создание и развитие сети уникальных установок класса «мегасайенс».

В соответствии с указанным документом до 2024 г. запланировано развитие следующих уникальных научных установок класса «мегасайенс»:

- Международный центр нейтронных исследований на базе высокопоточного реактора ПИК;
- Комплекс сверхпроводящих колец на встречных пучках тяжелых ионов NICA;
- Источник синхротронного излучения 4-го поколения (ИССИ-4);
- Сибирский кольцевой источник фотонов (СКИФ), проведены первые международные научные исследования.

1. Международный центр нейтронных исследований на базе высокопоточного реактора ПИК реализуется на базе Петербургского института ядерной физики имени Б. П. Константинова НИЦ «Курчатовский институт», г. Гатчина, Ленинградская область.

Реактор ПИК является мощным источником нейтронов, которые замедляются до необходимой энергии, выводятся из реактора по специальным каналам и транспортируются по нейтроноводной системе к экспериментальным установкам для проведения исследований. По своим параметрам и экспериментальным возможностям реактор ПИК превосходит все действующие исследовательские реакторы<sup>10</sup>.

2. Комплекс сверхпроводящих колец на встречных пучках тяжелых ионов NICA реализуется на базе Объединенного института ядерных исследований (ОИЯИ), г. Дубна.

Комплекс NICA нацелен на воссоздание и исследование материи в экстремальных условиях ее фазовых переходов.

Комплекс NICA включает в себя уникальный коллайдер тяжелых ионов и поляризованных легких ядер на базе Дубненского сверхпроводящего ускорителя «Нуклотрон», который станет источником пучков для коллайдера.

3. Источник синхротронного излучения 4-го поколения (ИССИ-4) реализуется на базе НИЦ «Курчатовский институт», г. Протвино. Целью проекта является создание принципиально нового специализированного источника рентгеновского излучения — источника синхротронного излучения четвертого поколения «ИССИ-4» с предельно высокой пространственной когерентностью, соответствующей лазерному излучению, рекордной яркостью и временной структурой<sup>11</sup>.

4. Сибирский кольцевой источник фотонов (СКИФ) реализуется Институтом ядерной физики имени Г. И. Будкера Сибирского отделения Российской академии наук (ИЯФ СО РАН). Проведены первые международные научные исследования.

Целью проекта является создание современной отечественной сетевой инфраструктуры на базе источников синхротронного излучения нового поколения с пилотной машиной в ННЦ СО РАН (Новосибирск), головной машиной в НИЦ «Курчатовский институт» (Протвино, Московская область), источником синхротронного излучения в Дальневосточном федеральном округе (Владивосток).

<sup>10</sup> URL: <http://ckp-rf.ru/megaunu/>.

<sup>11</sup> URL: <http://ckp-rf.ru/megaunu/>.

Таким образом, с учетом того, что международная научная кооперация является важнейшим условием реализации мегасайенс-проектов, финансирование создания и функционирование уникальных научных установок «мегасайенс» на территории Российской Федерации осуществляется за счет российских и зарубежных источников. При этом подразумевается, что международное сотрудничество в данной области должно развиваться, а значит, зарубежное финансирование, в свою очередь, увеличиваться. На сегодняшний день основным источником финансирования российских мегасайенс-проектов являются средства федерального бюджета.

Подводя итоги, важно отметить, что на данный момент отсутствует единая система нормативных правовых актов:

- регламентирующих деятельность субъектов (ученых, научных организаций, государств) в рамках реализации проектов класса «мегасайенс» и особенности их правового статуса;
- определяющих организационно-правовые формы в рамках международных и национальных научных коопераций;
- выявляющих особенности бюджетного и внебюджетного финансирования уникальных научных установок класса «мегасайенс» за счет российских и зарубежных источников.

## Бюджетное право и процесс



**Роман Владимирович  
ТКАЧЕНКО,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
[r\\_perelman@mail.ru](mailto:r_perelman@mail.ru)  
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

### ПРОЕКТЫ КЛАССА «МЕГАСАЙЕНС» КАК ОДНО ИЗ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ<sup>1</sup>

**Аннотация.** Прорывное, инновационное развитие российской экономики невозможно без эффективного стратегического, нацеленного на долгосрочную перспективу управления средствами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В современных условиях особую актуальность приобретают правовые аспекты результативной бюджетной политики, направленной на решение проблематики, связанной с определением оптимальных источников и параметров формирования доходов, направлений расходов, источников покрытия дефицитов бюджетов бюджетной системы России. Регламентация в нормах права принципов, приоритетов при определении конкретных бюджетных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления становится актуальной задачей для успешной реализации национальных проектов как основного драйвера развития экономики России. Одним из ключевых элементов национальных проектов являются международные научные проекты, направленные на создание и эксплуатацию установок класса «мегасайенс», которые именуются проектами класса «мегасайенс». В настоящее время в мире реализуется несколько крупномасштабных проектов класса «мегасайенс», каждый из которых направлен на решение глобального вызова, стоящего перед человечеством. Важную роль в финансировании и технической реализации данных проектов играет Российская Федерация.

**Ключевые слова:** инновационное развитие, бюджет, бюджетная политика, фундаментальные научные исследования, «мегасайенс», уникальные научные установки.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.59.7.042-047

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-15036 мк «Модели правового регулирования уникальных научных установок класса «мегасайенс» на национальном и международном уровнях в условиях технологического развития Российской Федерации».

**R. V. TKACHENKO,**

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

*r\_perelman@mail.ru*

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

**PROJECTS OF THE CLASS «MEGASCIENS»  
AS ONE OF THE MAIN DIRECTIONS OF IMPLEMENTATION  
OF THE BUDGET POLICY OF RUSSIA**

**Abstract.** *The breakthrough, innovative development of the Russian economy is impossible without effective strategic, long-term, management of the budgets of the budget system of the Russian Federation. In modern conditions, the legal aspects of an effective fiscal policy aimed at solving problems related to determining the optimal sources and parameters of income generation, directions of expenditures, and sources of covering the budget deficits of the budget system of Russia are of particular relevance. Regulation in the rules of law, principles, priorities in determining the specific budgetary powers of state and local government bodies becomes an urgent task for the successful implementation of national projects as the main driver of the development of the Russian economy. One of the key elements of national projects are international scientific projects aimed at the creation and operation of megasciens class facilities, which are called megasciens class projects. Currently, there are several large-scale megasciens projects in the world, each of which is aimed at addressing the global challenge facing humanity. An important role in financing and technical implementation of these projects is played by the Russian Federation.*

**Keywords:** *innovative development, budget, fiscal policy, basic research, megasciens, unique scientific installations.*

**В** современных условиях инновационное развитие России является одним из самых важных приоритетных направлений государственной политики. Фундаментальные изменения российской экономики, ее преобразование из добывающей в технологическую, цифровую модель, невозможны без существенных публичных расходов на соответствующие сферы хозяйствования, а следовательно, без поиска дополнительных источников пополнения доходных частей централизованных финансовых фондов.

Сегодня государство играет главенствующую роль в ключевых отраслях экономики России. По разным оценкам, вклад государственного сегмента экономики в российский ВВП приближается к 70 %<sup>2</sup>. По оценкам Федеральной антимонопольной службы РФ, доля государственного сектора в некоторых отраслях российской экономики превалирует, в частности, она составляет 83 % на транспор-

<sup>2</sup> Проект доклада о состоянии конкуренции за 2018 года // URL: <https://fas.gov.ru/documents/685117> (дата обращения: 15.05.2019).



те, 71 % в энергетике, 70 % в добыче полезных ископаемых, 50 % в финансовом секторе и страховании.

Соответственно, финансирование прорывного развития России невозможно без стратегического управления публичными финансами, и в частности средствами бюджетов бюджетной системы нашей страны. Анализируя основные параметры федерального бюджета на 2019 финансовый год, исследователи отмечают, что именно главный финансовый документ страны обеспечивает дальнейшее повышение экономической активности, начавшееся в 2016 г.<sup>3</sup> Очевидно, что современный бюджет является одним из инструментов государственного управления, с помощью которого государство решает стоящие перед обществом задачи — повседневные (выплаты заработной платы, пенсий, стипендий и т.д.), неотложные (финансирование каких-либо последствий аварий, техногенных катастроф и т.д.) и перспективные (разработка новых технологий и т.д.)<sup>4</sup>.

В соответствии со ст. 172 БК РФ составление бюджетов бюджетной системы РФ базируется на основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации (бюджетной и налоговой политике субъектов РФ и муниципальных образований).

Совокупность применяемых органами государственной власти и местного самоуправления правовых мер в бюджетной сфере, которые направлены на реализацию и финансовое обеспечение функций государства (полномочий Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований), принято именовать бюджетной политикой. Такие меры связаны, как правило, с активной деятельностью государственных и муниципальных органов по регулированию, консолидации источников доходов бюджетной системы, оптимизации и повышению эффективности бюджетных расходов, а также обеспечению сбалансированности всех бюджетов и межбюджетных отношений.

Роль эффективной бюджетной политики в современной России сложно переоценить. Бюджетные ассигнования в развитие национальной экономики наряду с вложениями из частных финансовых фондов в рамках механизма государственно-частного партнерства оказывают положительное влияние на долгосрочные темпы экономического роста<sup>5</sup>. Выражаясь экономическими терминами, можно сказать, что на макроэкономическом уровне бюджетная политика позволяет достигать макроэкономической стабильности (одного из необходимых условий экономического роста); а на микроуровне она стимулирует инвестиции, накопление человеческого капитала и повышение факторной производительности<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Смирнов Е. Е. Бюджет России на 2019—2021 годы: цели и возможности // Аудитор. 2019. № 1. С. 20.

<sup>4</sup> Бочкарева Е. А., Вершило Т. А., Мирошник С. В., Косаренко Н. Н., Крохина Ю. А., Пешкова Х. В., Прошунин М. М. Актуальные проблемы финансового права : учебник / под ред. А. Д. Селюкова, И. А. Цинделиани. М. : Юстиция, 2019. С. 211.

<sup>5</sup> Аганбегян А. Как госбюджет может стать локомотивом социально-экономического развития страны // Вопросы экономики. 2015. № 7. С. 142—151.

<sup>6</sup> Семенова Н. Н., Еремينا О. И., Морозова Г. В., Филочкина Ю. Ю. Повышение эффективности бюджетной политики России в контексте стимулирования экономического роста // Экономика. Налоги. Право. 2019. № 1.

С правовой точки зрения бюджетная политика представляет собой институт финансового права, содержащий правовые нормы, которые определяют основные источники и количественные параметры формирования доходов, актуальные направления расходов бюджетов бюджетной системы России, а также механизмы по обеспечению сбалансированности бюджетной системы, управлению ликвидностью, государственным долгом и межбюджетными отношениями.

Согласно ст. 165 БК РФ, разработка основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации относится к бюджетным полномочиям Министерства финансов РФ. Анализируя проект Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, опубликованный на официальном сайте Министерства финансов РФ<sup>7</sup>, следует отметить, что указанный документ имеет сугубо экономическое содержание, прогнозный и даже статистический характер. Примечательно, что в Российской Федерации на законодательном уровне отсутствуют не только нормы, регулирующие общий порядок и методологию формирования и осуществления государственной бюджетной политики, но и единые принципы принятия и реализации управленческих решений в данной области.

Проект нового Бюджетного кодекса РФ также ограничился общим указанием на наличие в структуре бюджетных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления отдельных полномочий по определению основ бюджетной, налоговой, долговой политики и не содержит правовых норм, регламентирующих порядок их формирования и основополагающие принципы, базисные правила ограничения при установлении направлений, в частности бюджетной политики.

В ближайшее время все указанные блоки общественных отношений должны быть урегулированы в нормах финансового права и дополнить соответствующий институт финансового права. Важность выработки не подлежащих расширенному толкованию требований к направлениям бюджетной политики в России, а также создания системы приоритетов рассмотрим на примере проектов класса «мегасайенс» — в настоящее время одного из наиболее затратных приоритетных направлений расходов федерального бюджета РФ. Законодатель не определяет понятие категории «мегасайенс», что существенно увеличивает бюджетные риски при реализации расходных обязательств Российской Федерации.

Требования к бюджетной политике устанавливаются Президентом РФ. Согласно п. 2 ст. 172 БК РФ, положения посланий Президента РФ Федеральному Собранию определяют бюджетную политику в Российской Федерации.

В современных условиях основы государственной и муниципальной бюджетной политики детерминируются стратегическими целями развития России и выработанными на их основе национальными проектами.

Среди указанных стратегических целей особое место занимает ликвидация технологического отставания страны, в том числе путем ее прорывного научно-технического развития, что неоднократно подчеркивалось Президентом Российской Федерации В. В. Путиным в Послании Федеральному Собранию от 01.03.2018 и от 20.02.2019.

<sup>7</sup> URL: [https://www.minfin.ru/ru/document/%3Fid\\_4%3D123006](https://www.minfin.ru/ru/document/%3Fid_4%3D123006) (дата обращения: 15.05.2019).



В соответствии с п. 2 Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» наука является одним из приоритетных направлений реализации национальных проектов для достижения стратегических целей Российской Федерации на период 2018—2024 годов<sup>8</sup>.

Как уже было указано ранее, действующее законодательство РФ не содержит определения категории уникальной научной установки класса «мегасайенс». Анализ существующих и проектируемых уникальных научных установок класса «мегасайенс» дает возможность сформулировать данное понятие. Уникальная научная установка класса «мегасайенс» представляет собой единый системный комплекс научного оборудования, не имеющий мировых аналогов и созданный с привлечением ресурсов международного сотрудничества в целях получения научных результатов, содержащих фундаментальные прорывные знания, технологии или решения, имеющие общемировое значение, достижение которых невозможно при использовании иных комплексов оборудования.

Проектами класса «мегасайенс» следует именовать международные научные проекты, направленные на создание и эксплуатацию установок класса «мегасайенс» и на получение прорывных, инновационных научных результатов, имеющих общемировое значение.

Следует особо выделить следующие обязательные признаки установок и проектов класса «мегасайенс»<sup>9</sup>:

- они представляют собой высокотехнологические комплексы научного оборудования для фундаментальных исследований;
- направлены на получение прорывных технологий, способствующих решению глобальных научных проблем<sup>10</sup>;

<sup>8</sup> В качестве ключевой задачи, на реализацию которой направлена государственная программа в сфере науки, в Указе Президента РФ от 07.05.2018 устанавливается создание передовой инфраструктуры научных исследований и разработок, инновационной деятельности, включая создание и развитие сети уникальных научных установок класса «мегасайенс».

Пунктом 2.2.2. Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденных Правительством РФ 29.09.2018, установлено, что в целях развития современной инфраструктуры для исследований и разработок будет начато проведение международных исследований на уникальных научных установках класса «мегасайенс» в Международном центре нейтронных исследований на базе высокопоточного реактора ПИК, Комплексе сверхпроводящих колец на встречных пучках тяжелых ионов НИКА, источнике синхротронного излучения 4-го поколения ИССИ-4 (первый этап), Сибирском кольцевом источнике фотонов СКИФ (первый этап).

<sup>9</sup> См. подробнее: Горлова Е. Н., Ткаченко Р. В. Понятие проектов класса «мегасайенс» на примере установок ИТЭР и ФАИР // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 5.

<sup>10</sup> В частности, единственный в мире международный экспериментальный термоядерный реактор ИТЭР фактически представляет собой наиважнейший этап для мирового сообщества на пути освоения термоядерной энергии, поскольку в долгосрочной перспективе термоядерная энергия имеет потенциал практически неисчерпаемого, экологически безопасного и экономически конкурентноспособного источника энергии для всей плане-

- в реализации данных проектов заинтересовано все мировое сообщество, а эксплуатация таких установок — предмет международного сотрудничества;
- международное сотрудничество, помимо всего прочего, продиктовано высокой стоимостью рассматриваемых проектов, уникальностью и ограниченностью ресурсов<sup>11</sup>;
- результатом реализации проектов «мегасайенс» являются не имеющие аналогов в мире единые комплексы научного оборудования<sup>12</sup>.

Проекты класса «мегасайенс», имея стратегическое значение для экономического развития России и усиления ее конкурентоспособности среди мировых экономик, должны являться неотъемлемой частью досрочного бюджетного прогноза и определять первоочередные расходные обязательства бюджетов бюджетной системы России. Соответственно, данные проекты имеют ключевое значение при определении требований к бюджетной политике Российской Федерации.

В настоящее время существует закрытый перечень проектов класса «мегасайенс». Все указанные проекты в части обязательств Российской Федерации финансируются за счет средств федерального бюджета. Ограниченность федеральных финансовых ресурсов предполагает их дальнейшее перераспределение и привлечение внебюджетных источников финансирования для реализации приоритетных государственных проектов, обеспечивающих долгосрочное экономическое развитие России и рост благосостояния российского общества. Очевидно, что указанные меры будут более эффективными в случае закрепления на законодательном уровне принципов и приоритетов государственной бюджетной политики. Открытым также остается вопрос участия в финансировании проектов класса «мегасайенс» из региональных бюджетов за счет средств федеральных субвенций. С учетом важности и масштаба уникальных проектов класса «мегасайенс» подобного рода механизм представляется неэффективным.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Горлова Е. Н., Ткаченко Р. В. Понятие проектов класса «мегасайенс» на примере установок ИТЭР и ФАИР // Актуальные проблемы российского права. — 2019. — № 5.

---

ты. Соответственно, проекты класса «мегасайенс» должны находиться в зоне основных приоритетов при определений направлений расходов федерального бюджета России.

<sup>11</sup> Так, расходы на сооружение только модульной стартовой версии Установки ФАИР (центр по исследованию ионов и антипротонов) оцениваются в 1 027 млн евро, из них финансовые обязательства России составляют 178,05 млн евро. Бюджет проекта ИТЭР до даты запуска может составить до 19 млрд евро (расходы федерального бюджета Российской Федерации в 2018 г. составили 7,3 млрд руб., в 2019 г. должны составить 8,1 млрд руб.).

<sup>12</sup> Например, Большой адронный коллайдер ЦЕРН единственный в мире имеет длину кольца ускорителя равной 26 км, что позволяет проводить эксперименты по получению новой физики, расширяющей базовые принципы теории элементарных частиц.





**Полина Владимировна  
СТАРОСТИНА,**

кандидат юридических наук, советник Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации  
 starostina\_pv@vsrf.ru  
 121069, Россия, г. Москва, ул. Поварская, д. 15

## ПРАВОВЫЕ КОЛЛИЗИИ И ИХ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА: НА ПРИМЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ИНВАЛИДОВ

**Аннотация.** Одним из важнейших принципов бюджетной системы Российской Федерации является принцип сбалансированности бюджетов. Реализация данного принципа обеспечивается при условии наиболее реалистичного и приближенного к действительности прогнозирования доходов и расходов бюджета. Расходная часть бюджета зависит от тех обязательств, которые взяло на себя государство с принятием законов. Несовершенство законодательства, в свою очередь, порождает риски несбалансированности бюджета. Проведен анализ правового пробела, имеющего место в связи с реализацией жилищных прав лиц, страдающих заболеваниями, при которых невозможно совместное проживание с ними. Рассмотрен вопрос о том, какие последствия это влечет для бюджетов и каким образом они могут быть урегулированы в течение финансового года.

**Ключевые слова:** сбалансированность бюджетов; необеспеченные расходные обязательства; разграничение расходных обязательств; финансирование расходных обязательств в жилищной сфере; источники финансирования непредвиденных расходов; жилищные права инвалидов; правовой пробел.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.59.7.048-056

**P. V. STAROSTINA,**

PhD in Law, Advisor to the Judicial Panel on Economic Disputes  
 of the Supreme Court of the Russian Federation  
 starostina\_pv@vsrf.ru  
 121069, Russia, Moscow, ul. Povarskaya, 15

### LEGAL CONFLICTS AND THEIR CONSEQUENCES FOR THE BUDGETARY ACTIVITY OF THE STATE: AN EXAMPLE OF ENSURING THE HOUSING RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES

**Abstract.** One of the most important principles of the budget system of the Russian Federation is the principle of balanced budgets. The implementation of this principle is ensured under the condition of the most realistic and realistic forecasting of revenues and expenditures of the budget. The expenditure part of the budget depends on the obligations that the state assumed with the adoption of laws. The imperfection of the legislation, in turn, creates

*risks of budget imbalance. The analysis of the legal gap that occurs in connection with the realization of the housing rights of persons suffering from diseases in which it is impossible to share with them. The question of what consequences it entails for budgets and how they can be resolved during the fiscal year is considered.*

**Keywords:** *balanced budgets; unsecured expenditure obligations; delimitation of expenditure commitments; financing expenditure commitments in the housing sector; sources of funding for unforeseen expenses; housing rights of persons with disabilities; legal gap.*

Правовые коллизии представляют собой негативное явление в действующем законодательстве, заставляя теоретиков и практиков тратить значительные усилия для поиска путей их устранения. Предлагаются различные объяснения, обосновывающие приоритет той или иной нормы права в выявленном противоречии, ее преимущество, используются толкования, гармонизирующие взаимное действие противоречащих норм — до тех пор, пока законодатель не завершит развернувшую дискуссию, заполнив образовавшийся пробел более точной формулировкой либо вполне определенным правовым регулированием.

Решаемая проблема в конечном счете касается правового статуса участников правоотношений, установления объема их взаимных прав, обязанностей и порядка их реализации, урегулирования возникшего между ними спора. Когда же право, затерявшееся в правовой коллизии, восстановлено, это влечет следующий вопрос, зачастую ускользающий от теории правовой науки, — о финансовом обеспечении обязательств государства, с которыми сопряжено восстановленное право. Поскольку, помимо юридической, политической и социальной ценности, восстановление, защита нарушенного права подразумевают соответствующее материальное либо финансовое вложение.

Обозначив ракурс исследования, в настоящей статье мы бы хотели остановиться на вопросе о том, какие последствия и какое значение имеют коллизии действующего законодательства для финансовой деятельности государства. Для примера обратимся к одной известной нам коллизии, возникшей в связи с реализацией жилищных прав граждан, страдающих заболеванием, при наличии которого проживание с ними в одной квартире невозможно, и семей, в составе которых имеется страдающий таким заболеванием ребенок.

Эта коллизия была в свое время благополучно разрешена Верховным Судом РФ в пользу граждан. Она была обусловлена упущениями в формулировании положений, касающихся преемственности между прежними нормами жилищного законодательства, регулирующими предоставление государством жилья нуждающимся в нем гражданам, и новым порядком.

Согласно Жилищному кодексу РСФСР претендовать на получение жилья от государства имели право граждане, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, признанные в этом качестве в порядке и на условиях, установленных законом. Статья 29 Жилищного кодекса РСФСР в числе оснований для признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий указывала на проживание в квартирах, занятых несколькими семьями, если в составе семьи имеются



больные, страдающие тяжелыми формами некоторых хронических заболеваний, при которых совместное проживание с ними в одной квартире невозможно. При этом для лиц, в составе семей которых имелись страдающие указанными заболеваниями граждане, в целях признания их нуждающимися в улучшении жилищных условий, согласно закону, не имели значения обеспеченность жилыми помещениями по установленным нормам, а также уровень их материального благополучия.

Предоставление жилья осуществлялось в порядке очередности — в зависимости от времени постановки на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий (жилищный учет). При этом предусматривались категории лиц, которым жилье предоставлялось в первоочередном порядке, и лиц, имеющих право на внеочередное предоставление жилья, которые обладали приоритетом на получение жилого помещения как перед лицами, обеспечиваемыми на общих условиях, так и перед «первоочередниками».

Иными словами, «внеочередниками» признавались лица, которые в силу сложившихся обстоятельств остро нуждались в предоставлении жилья, поскольку не имели иного места для проживания: граждане, жилище которых стало непригодным для проживания в результате стихийного бедствия, дети-сироты — по окончании их устройства в специальных учреждениях, если они по каким-либо причинам не могут вернуться в жилые помещения, занимаемые ранее, и т.п.<sup>1</sup>

Если в составе семьи имеется лицо, страдающее заболеванием, при котором невозможно совместное проживание с ним в одной квартире, она обладает правом на первоочередное улучшение жилищных условий.

В целях обеспечения очередности получения жилья местными органами велись списки граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, которые составлялись, исходя из времени принятия граждан на жилищный учет. Граждане, имеющие право на первоочередное и внеочередное получение жилых помещений, включались в отдельные списки на предоставление жилой площади. Ежегодно местные органы в соответствии с утвержденным планом распределения жилой площади составляли списки граждан, которым намечается предоставление жилой площади в текущем году, исходя из очередности предоставления жилых помещений<sup>2</sup>.

Жилищный кодекс РФ<sup>3</sup>, вступивший в действие с 01.01.2005, ввел ряд изменений, касающихся в том числе оснований для принятия на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, а также вопросов порядка и очередности предоставления жилья. Новый закон предусмотрел, что в целях улучшения жилищных условий граждан могут выделяться жилые помещения муниципального и государственного жилищного фонда. Жилые помещения муниципального жилищного фонда выделяются лишь гражданам, признанным в установленном порядке малоимущими, при наличии у них оснований, для признания нуждающи-

<sup>1</sup> См.: Жилищный кодекс РСФСР. Ст. 33, 36, 37 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1983. № 26. Ст. 883.

<sup>2</sup> См.: Примерные правила учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений в РСФСР (утв. постановлением Совета Министров РСФСР от 31.07.1984 № 335). П. 22, 31 // Свод законов РСФСР. Т. 3. С. 70.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 14.

мися в улучшении жилищных условий. На жилищном учете также имеют право состоять лишь нуждающиеся в жилье граждане, признанные малоимущими. В то же время о таком условии не заявлено, если речь идет о предоставлении жилья из государственного жилищного фонда<sup>4</sup>.

Согласно переходным положениям ст. 6 Федерального закона от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»<sup>5</sup> с 01.03.2005 граждане ставятся на жилищный учет применительно к новым требованиям. В то же время за лицами, принятыми на учет до 01.03.2005, было сохранено право состоять на данном учете до получения ими жилых помещений по договорам социального найма. Данные лица могли быть сняты с учета по отдельным основаниям, к числу которых не относилось их несоответствие новым условиям признания нуждающимися в улучшении жилищных условий, в том числе по имущественному критерию.

То, что к вопросам местного значения относится обеспечение жилищных прав только малоимущих граждан, также было учтено нормами Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>6</sup> (далее — Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления»), вступившего в силу 01.01.2009 (за исключением ряда положений).

Следует отметить, что реформа жилищного законодательства по времени совпала с реформированием местного самоуправления в Российской Федерации. С принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» вводилась новая двухуровневая система муниципальных образований, подразумевающая образование в составе муниципальных районов новых структурных единиц — городских и сельских поселений, которым предоставлялась достаточная степень самостоятельности в решении вопросов местного значения. Обеспечение жилищных прав граждан было отнесено к вопросам местного значения вновь образуемых сельских и городских поселений, а также городских округов (ст. 14, 16, 16.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления»).

Со дня официального опубликования данного Закона в октябре 2003 г. и по 01.01.2009 устанавливался переходный период, в котором условно можно выделить организационную и адаптационную части (ст. 83—85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления»). Организационная часть устанавливалась до 01.01.2006 и включала мероприятия по образованию сельских и городских поселений, утверждению их границ, формированию представительных и исполнительных органов местного самоуправления. С 01.01.2006 новая структура местного самоуправления должна была приступить к функционированию, и с этой даты также запускался механизм финансового обеспечения реализации возложенных на нее функций.

Самостоятельность местного самоуправления означала появление у вновь созданных муниципальных образований собственных доходных источников,

<sup>4</sup> См.: Жилищный кодекс РФ. Ст. 49, 52.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 15.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.



в частности за счет закрепленных налоговых поступлений, муниципального имущества, платы за землю, природные ресурсы и т.п. Учитывая возможные риски недофинансирования на первоначальном этапе, законодатель предусмотрел возможность оказания муниципальным образованиям финансовой помощи. С этой целью в БК РФ<sup>7</sup> Федеральным законом от 20.08.2004 № 120-ФЗ<sup>8</sup> были внесены изменения, согласно которым в составе бюджета субъекта РФ должен образовываться региональный фонд финансовой поддержки поселений. Этот фонд предусматривался в качестве источника отчислений бюджетных средств в пользу бюджетов поселений для выравнивания финансовых возможностей муниципальных образований по решению вопросов местного значения. Распределение дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений могло быть заменено отчислениями в местные бюджеты части поступлений от региональных налогов либо налогов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ.

Предоставление финансовой помощи, по общему мнению, должно было обеспечить финансовую основу исполнения органами местного самоуправления возлагаемых на них полномочий, включая также решение вопросов, которые по новому закону к их ведению не относились, однако остались за ними из соображений преемственности и стабильности правового регулирования. В нашем случае — это вопросы обеспечения жилищных прав лиц, вставших на учет нуждающихся в предоставлении жилья по договорам социального найма до 01.03.2005.

Подобный порядок продолжает существовать и сейчас, по завершении переходного периода, в качестве обычного элемента экономической основы местного самоуправления. Некоторые изменения коснулись регионального фонда финансовой поддержки поселений. Ранее указанный фонд подразумевал резервирование в бюджете субъекта РФ определенного объема бюджетных ассигнований, подлежащих распределению между поселениями. Федеральным законом от 26.04.2007 № 68-ФЗ<sup>9</sup> статья 137 БК РФ, регулирующая предоставление финансовой помощи поселениям, изложена в новой редакции, согласно которой изначально определяется размер дотаций, требующихся каждому поселению для выравнивания бюджетной обеспеченности, которые в сумме образуют фонд региональной поддержки. За счет дотаций из бюджета субъекта РФ в числе прочего обеспечивается финансирование расходных обязательств, возникших у органов местного самоуправления в силу закона, действовавшего до вступления в силу ЖК РФ.

Хотя за муниципальными образованиями фактически сохранялась обязанность нести расходы, не связанные с решением вопросов местного значения, принадлежность которых какому-либо публичному образованию в целом не определена, этот аспект не обострялся, учитывая оказываемую местному самоуправлению финансовую помощь.

Вместе с тем при реформировании жилищного законодательства осталось неучтенным то, что заболевание, при котором невозможно проживание лиц в одной квартире и наличие которого дает лицу основание для постановки его семьи на

<sup>7</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3535.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.

учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, также является причиной для присвоения этому лицу инвалидности. Это заболевание становится критерием, позволяющим отнести страдающее им лицо к категории граждан, права и интересы которых являются предметом регулирования специального закона — Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»<sup>10</sup>.

Ввиду принятия ЖК РФ и иных реформ в социальной сфере в указанный Федеральный закон также были внесены изменения. Преамбула Закона была дополнена абзацем вторым, согласно которому предусмотренные им меры защиты инвалидов являются расходными обязательствами Российской Федерации, за исключением мер социальной поддержки и социального обслуживания, относящихся к полномочиям государственной власти субъектов РФ в соответствии с законодательством РФ<sup>11</sup>.

Статья 17 этого Закона, регулируя вопрос обеспечения жилищных прав инвалидов, в общем контексте Федерального закона позволяла трактовать его в качестве одной из составляющих общего комплекса мер социальной поддержки рассматриваемой категории граждан. Согласно данной статье, инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, принимаются на учет и обеспечиваются жилыми помещениями в порядке, предусмотренном законодательством РФ и законодательством субъектов РФ.

Далее в ст. 17 Закона предусматривалось, что инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, вставшие на жилищный учет до 01.01.2005, обеспечиваются жильем за счет средств федерального бюджета. Если же данные граждане приняты на учет после указанной даты, то улучшение их жилищных условий происходит в порядке, установленном жилищным законодательством.

Необходимо отметить, что содержания Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» ни в прежних редакциях, ни в действующей не коснулись изменения, произошедшие в общих критериях признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий. В целях обеспечения жилищных прав инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, и постановки их на учет не требуется признание их в установленном порядке малоимущими. Это обстоятельство подчеркнул Верховный Суд РФ в решении от 13.03.2014 № АКПИ 13-1200, указав, что ст. 17 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ не связывает право инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на обеспечение жилой площадью с их материальным положением<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

<sup>11</sup> См.: Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

<sup>12</sup> Решение Верховного Суда Российской Федерации от 13.03.2014 № АКПИ13-1200 // Официально не опубликовано. СПС «КонсультантПлюс».



Следовательно, нет оснований считать, что обеспечение инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, жилыми помещениями может осуществляться в рамках решения вопросов местного значения, за счет средств местных бюджетов либо межбюджетных трансфертов, выделяемых на решение таких вопросов.

Как говорилось выше, для инвалидов и семей, имеющих в составе детей-инвалидов, вставших на жилищный учет до 01.01.2015, законодатель определил федеральный бюджет в качестве источника финансирования мер по предоставлению жилых помещений. Бюджетные ассигнования на их реализацию предусматриваются в федеральном бюджете по сей день. Так, в 2018 г. по мероприятию «Субвенции на осуществление полномочий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, установленных Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»» было запланировано выделение субъектам РФ бюджетных ассигнований на сумму 1 217 045 600 руб., на плановые периоды 2019 и 2020 гг. — по 2 млрд. руб.<sup>13</sup>

Поскольку из федерального бюджета в настоящее время продолжают выделяться средства на обеспечение жильем инвалидов, вставших на учет до 01.01.2005, вопрос об источниках финансирования таких мер в отношении граждан, вставших на учет после указанной даты, вероятно, долгое время мог бы оставаться малоактуальным. Решающую роль сыграла еще одна новелла введенного в действие Жилищного кодекса РФ, которая касается очередности предоставления жилья.

Законодатель изменил подход к регулированию жилищных прав граждан, страдающих хроническими заболеваниями, при которых невозможно проживание с ними в одной квартире, установив, что теперь они могут получить жилье во внеочередном порядке, а не в первоочередном, как ранее (ч. 2 ст. 57 ЖК РФ). Несмотря на эти изменения, первоначально практика органов местного самоуправления двигалась по прежнему пути, жилье гражданам, страдающим указанными заболеваниями, предоставлялось по мере продвижения общих и льготных списков граждан, претендующих на улучшение жилищных условий. Суды поддерживали такую позицию до тех пор, пока дело не дошло до Верховного Суда РФ, который указал, что, исходя из буквального смысла ч. 2 ст. 57 ЖК РФ, жилье указанной категории граждан должно быть предоставлено незамедлительно после возникновения соответствующего субъективного права — права на получение жилого помещения вне очереди, а не в порядке какой-либо очереди (по списку «внеочередников»)<sup>14</sup>.

Разрешение правовой коллизии обозначило наличие расходного обязательства, которое ни одно из публичных образований не учитывало при планировании бюджетов. Адресность этого расходного обязательства была определена с опорой на положения преамбулы Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ, ко-

<sup>13</sup> Федеральный закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ (ред. от 03.07.2018) «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // СЗ РФ. 2017. № 50 (ч. 1). Ст. 7533.

<sup>14</sup> См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2008 г. Утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 16.03.2011 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 5.

торая цитировалась выше, п. 24 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>15</sup>, которая оказание мер социальной поддержки инвалидам относит к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым ими самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, ч. 3 ст. 57 ЖК РФ, предусматривающей возможность обеспечения жильем граждан, не являющихся малообеспеченными, за счет жилищного фонда субъекта РФ.

Таким образом, в качестве публичного образования, на котором лежит расходное обязательство по обеспечению прав инвалидов, страдающих хронической формой заболевания, при котором невозможно совместное проживание с ними в одной квартире, определены субъекты РФ.

Необходимо отметить, что приведенная позиция, ввиду отсутствия прямой нормы в законе, встретила сопротивление со стороны субъектов РФ. В частности, это выразилось в ряде судебных споров, предметом которых явилось определение надлежащего публичного образования, за счет которого осуществляется финансирование указанного расходного обязательства<sup>16</sup>.

Дискуссия отвлекает на себя внимание от более важной проблемы — существования расходного обязательства, которое не учитывается публичными образованиями при составлении и утверждении бюджетов, т.е. оно не обеспечено соответствующим финансированием. С вынесением судебных актов в отношении конкретных граждан это обязательство трансформируется в денежное, т.е. подлежащее немедленной оплате, что обостряет ситуацию.

Конечно, в бюджетах субъектов РФ предусматривается резервный фонд. Но и в отношении его использования статьей 81.1 БК РФ установлены определенные правила. Он ограничен по объему и не может составлять более 3 % от общего объема расходов бюджета на финансовый год. Цели, для финансирования которых предусматривается резервный фонд субъекта РФ, должны иметь чрезвычайный, непредвиденный характер (например, оказание поддержки жертвам стихийных бедствий и т.п.). Для обязательств, имеющих системный и постоянный характер, как обеспечение жилищных прав инвалидов, резервный фонд не может быть надлежащим источником финансирования.

При существовании в субъектах РФ региональных программ, предусматривающих меры социальной поддержки инвалидов, использование запланированных в их рамках средств на решение обозначенного в настоящей статье вопроса также невозможно, поскольку целевое назначение таких средств подразумевает, как правило, их выплату (направление) участникам программы, признанных таковыми специальным решением уполномоченного государственного органа или органа местного самоуправления.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>16</sup> См., например, серию дел Арбитражного суда Омской области в 2016—2017 гг.: А46-17162/2017, А46-17072/2017, А46-16401/2017 и др. (Картотека арбитражных дел. 2018. URL: <http://kad.arbitr.ru>).



Следовательно, необходимо внесение изменений в бюджетные законы на текущий период и в дальнейшем с тем, чтобы предусмотреть в них расходное обязательство по внеочередному предоставлению жилья нуждающимся в нем инвалидам, доходы, за счет которых будет исполнено данное обязательство, либо сбалансировать все расходы бюджета с учетом нового обязательства применительно к имеющимся доходам. Здесь не лишне будет отметить, что по состоянию на 01.01.2015 лишь в семи субъектах РФ 2014 финансовый год был окончен с профицитом. Отчетность по итогам года других субъектов РФ показала дефицит, который в отдельных случаях достигал суммы более 20 млн руб.<sup>17</sup> Это с учетом полученных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, а также имеющейся практики корректировки бюджета в течение финансового года, если результаты исполнения доходной части заставляют предполагать, что ее объемы окажутся менее запланированных.

Как видим, правовые коллизии в случае, если одной из сторон коллизионного правоотношения является публичное образование, могут повлечь стратегические последствия для его финансового хозяйства и финансовой стабильности в целом. Здесь не лишне снова напомнить, что принятие законов нуждается в тщательной разработке нового порядка и новых мер. Только в этом случае достигается уверенность, что нововведение будет надлежаще обеспечено как организационными, так и финансовыми ресурсами.

<sup>17</sup> Сводная таблица исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации на 01.01.2015. Министерство финансов Российской Федерации // URL: [http://info.minfin.ru/subj\\_analytics.php](http://info.minfin.ru/subj_analytics.php) (дата обращения: 05.11.2018).

## ПРИМЕНЕНИЕ ЭЛЕКТРОННОГО АУКЦИОНА ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕННОСТЕЙ ГОСФОНДА РОССИИ

**Аннотация.** Работа посвящена изучению возможности применения электронных аукционов для реализации ценностей Госфонда России посредством исследования правового статуса Госфонда. Подчеркивается цель реализации его ценностей, а именно финансирование дефицита федерального бюджета. Детально исследованы особенности реализации ценностей на внутреннем рынке и отмечена возможность использования для этих целей электронных аукционов. Особое внимание уделено проблеме отсутствия легального определения электронного аукциона для целей реализации ценностей Госфонда России. На основе исследованного проекта приказа Минфина России от 26.12.2014 № 170н выделены достоинства и недостатки введения электронного аукциона.

**Ключевые слова:** Госфонд России, драгоценные металлы, драгоценные камни, открытый аукцион, электронный аукцион, Минфин России.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.59.7.057-062

**L. L. ARZUMANOVA,**

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

**llarzmanova@yandex.ru**

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

**A. O. LOGVENCHEVA,**

Master student of the  
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

**logw.nastya@gmail.com**

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

### THE USE OF ELECTRONIC AUCTION TO IMPLEMENT THE VALUES OF THE STATE FUND OF RUSSIA

**Abstract.** The Work is devoted to the study of the possibility of using electronic auctions for the implementation of the values of the state Fund of Russia, through the study of the legal status of the state Fund. The purpose of realization of its values, namely, financing of the Federal budget deficit, is emphasized. The features of the implementation of values in the domestic market are studied in detail and the possibility of using electronic auctions for these purposes is noted. Special attention is paid to the problem of lack



**Лана Львовна  
АРЗУМАНОВА,**

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



**Анастасия Олеговна  
ЛОГВЕНЧЕВА,**

магистрант Института  
непрерывного обучения  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА)  
**logw.nastya@gmail.com**  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, 9

© Л. Л. Арзуманова,  
А. О. Логвенчева, 2019

*of legal definition of electronic auction for the purposes of realization of values of the state Fund of Russia. On the basis of the examined draft Order of the Ministry of Finance of Russia as of 26.12.2014 № 170н highlighted the advantages and disadvantages of the introduction of the electronic auction.*  
**Keywords:** state Fund of Russia, precious metals, precious stones, open auction, electronic auction, Ministry of Finance of Russia.

Функционирование любого государства основано на главном финансовом плане — бюджете, основными частями которого являются доходы и расходы. Однако может сложиться ситуация превышения расходов над доходами — дефицит бюджета, для ликвидации которого используются источники финансирования дефицита бюджета. Одним из источников финансирования дефицита федерального бюджета являются денежные средства, поступившие от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации<sup>1</sup> (далее — Госфонд России).

Легальное определение Госфонда России представлено в ст. 6 Федерального закона от 26.03.1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»<sup>2</sup> (далее — Закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»), а также в Положении о Госфонде России<sup>3</sup>.

Воспользуемся более широким определением, представленным в указанном Положении: Госфонд России — это часть золотовалютных резервов Российской Федерации, которая представляет собой совокупность драгоценных металлов — золота, серебра, платины и металлов платиновой группы, драгоценных камней — природных алмазов, изумрудов, рубинов, сапфиров и александритов, природного жемчуга в сыром (естественном) и обработанном виде и уникальных янтарных образований, приравненных в установленном порядке к драгоценным камням, изделий из указанных драгоценных металлов и драгоценных камней, а также их лома и отходов.

Согласно вышеназванному Положению, составными частями Госфонда России являются:

- ценности Алмазного фонда РФ;
- ценности золотого запаса РФ;
- прочие ценности Госфонда России.

Подчеркнем, что из названных частей могут быть реализованы ценности золотого запаса РФ и другие ценности Госфонда России. При этом ценности Алмазного фонда РФ не подлежат реализации, что объясняется их культурным значением.

Вернемся к Закону «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» и проанализируем ст. 23, закрепляющую общие положения отпуска ценностей из

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1463.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 27.02.2003 № 127 «Об утверждении Положения о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 9. Ст. 866.

Госфонда России. Выделим два порядка реализации — обычный и экстраординарный.

В рамках обычного порядка драгоценные металлы и драгоценные камни используются в соответствии с планами, утверждаемыми Правительством РФ в объемах, которые устанавливаются в федеральном законе о федеральном бюджете.

Экстраординарный порядок распространяется на отпуск золота для проведения операций на внешнем и внутреннем рынках, на отпуск иных драгоценных металлов и драгоценных камней сверх объемов, установленных вышеназванными планами отпуска, а также для целей, не предусмотренных этими планами. Экстраординарный порядок осуществляется исключительно по решению Президента РФ на основании мотивированного представления Председателя Правительства РФ с внесением изменений в федеральный закон о федеральном бюджете.

В Положении о Госфонде России, в котором тоже урегулированы вопросы реализации ценностей, помимо норм, аналогичных вышеназванным, различаются два варианта реализации — на внутреннем и на внешнем рынках. Для реализации на внешнем рынке ценности Госфонда России отпускаются организациям, указанным в планах отпуска или в решениях Президента РФ, также возможен их отпуск для реализации ФГУП «Внешнеэкономическое объединение «Алмаз-ювелирэкспорт»». Конкретная форма реализации на внешнем рынке в Положении о Госфонде России или в иных нормативных правовых актах не определена.

Несмотря на то, что в п. 32 Положения о Госфонде России отпуск ценностей на внутреннем рынке включает четыре вида реализации, но, по сути, они сводятся к двум порядкам.

Первый порядок — для реализации драгоценных металлов в аффинированном виде, самородков драгоценных металлов, природных алмазов (в обработанном, необработанном и частично обработанном виде), за исключением алмазов массой 10,8 карата и более, иных природных драгоценных камней (в обработанном и необработанном виде), ювелирных и других изделий из драгоценных металлов и (или) драгоценных камней, — регулируется приказом Минфина России от 26.12.2014 № 170н «О Порядке проведения открытых аукционов с целью реализации на внутреннем рынке из Госфонда России драгоценных металлов, драгоценных камней, за исключением алмазов массой 10,8 карата и более, и изделий из них»<sup>4</sup> (далее — приказ Минфина № 170н).

Второй порядок — для реализации природных алмазов специальных размеров массой 10,8 карата и более — регулируется постановлением Правительства РФ от 26.03.2001 № 233 «Об утверждении Правил реализации на внутреннем рынке алмазов специальных размеров массой 10,8 карата и более»<sup>5</sup> (далее — постанов-

<sup>4</sup> Приказ Минфина России от 26.12.2014 № 170н «О Порядке проведения открытых аукционов с целью реализации на внутреннем рынке из Госфонда России драгоценных металлов, драгоценных камней, за исключением алмазов массой 10,8 карата и более, и изделий из них» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 36.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 26.03.2001 № 233 «Об утверждении Правил реализации на внутреннем рынке алмазов специальных размеров массой 10,8 карата и более» // СЗ РФ. 2001. № 14. Ст. 1365.



ление Правительства РФ № 233), а также принятым в соответствии с ним приказом Минфина России от 05.06.2001 № 42н «О Порядке проведения аукционов»<sup>6</sup> (далее — приказ Минфина № 42н).

При детальном анализе вышеназванных нормативных правовых актов обнаруживается, что первый порядок (приказ Минфина № 170н) регулирует проведение открытого аукциона. Второй же порядок, предусмотренный постановлением Правительства РФ № 233, указывает на проведение открытого аукциона, в том числе в электронной форме. Несмотря на это, утвержденный на его основании приказ Минфина № 42н противоречит ему: так, предусматриваются два вида аукциона — открытый аукцион, в котором обязательным является участие государственных контролеров Минфина России, и закрытый аукцион, который осуществляется в форме подачи участниками предложений в запечатанных конвертах, в научной литературе такую форму аукциона называют аукционом с запечатанными предложениями<sup>7</sup>. Главное же противоречие с постановлением Правительства № 233 состоит в том, что в приказе Минфина № 42н не закреплена возможность проведения электронных аукционов.

Поскольку целью нашего исследования является изучение возможности применения аукционов в электронной форме для реализации ценностей Госфонда России, перейдем к рассмотрению нормативно-правового регулирования электронного аукциона. Как следует из ст. 447 Гражданского кодекса РФ<sup>8</sup> (далее — ГК РФ), аукцион наряду с конкурсом является одной из форм торгов. В этой же статье отмечается возможность проведения электронных торгов. Несмотря на это, легальное определение электронных торгов, в том числе электронного аукциона, в ГК РФ не представлено.

Легальное определение аукциона в электронной форме (электронного аукциона) представлено в ст. 59 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>9</sup> (далее — Закон «О государственных закупках»). Так, под ним понимается аукцион, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого аукциона и документации о нем, к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования, проведение такого аукциона обеспечивается на электронной площадке ее оператором.

Отметим, что эта дефиниция не может быть использована для целей реализации ценностей Госфонда России по следующим причинам:

<sup>6</sup> Приказ Минфина РФ от 05.06.2001 № 42н «О Порядке проведения аукционов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. № 30.

<sup>7</sup> См.: Словарь финансово-экономических терминов / Шаркова А. В., Киячков А. А., Маркина Е. В. [и др.]. М., 2015. С. 46.

<sup>8</sup> Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

Во-первых, согласно ст. 1 Закона «О государственных закупках» он не распространяется на закупку драгоценных металлов и драгоценных камней для пополнения Госфонда России.

Во-вторых, вышеназванный Закон регулирует отношения, связанные с обеспечением государственных и муниципальных нужд путем осуществления закупок товаров, работ и услуг. Однако предметом изучения в нашем исследовании является не закупка для государственных и муниципальных нужд, а обратная ситуация — реализация государственного имущества, которым являются ценности Госфонда России.

В-третьих, в дефиниции указывается на неопределенный круг лиц, в то время как ценности Госфонда на внутреннем рынке реализуются только юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям, стоящим на специальном учете<sup>10</sup>.

Вышесказанное позволяет сделать вывод, что легальное определение электронного аукциона из Закона «О государственных закупках» не может быть применено для целей реализации ценностей Госфонда России.

Возвращаясь к вопросу применения электронных аукционов для реализации ценностей Госфонда России, отметим, что в 2018 г. Минфин России подготовил проект приказа «О порядке проведения открытых аукционов (в том числе в электронной форме)»<sup>11</sup> (далее — Проект) для реализации алмазов специальных размеров массой 10,8 карат и более. Новизна этого Проекта заключалась в достаточно подробной регламентации двух форм аукциона — открытого аукциона и открытого аукциона в электронной форме. Напомним, что в действующем приказе Минфина № 42н предусмотрены: открытый аукцион с участием государственных контролеров и закрытый аукцион с запечатанными предложениями.

Рассмотрим подробнее достоинства введения открытого аукциона в электронной форме (далее — электронный аукцион):

Во-первых, главное достоинство электронного аукциона — это переход на электронный документооборот между всеми сторонами аукциона, что заметно сократит их расходы. Прежде всего это актуально для организатора аукциона — Минфина России, так как сокращение расходов на проведение торгов свидетельствует об экономии бюджетных средств, что является реализацией<sup>12</sup> принципа эффективности использования бюджетных средств.

Во-вторых, как было указано в пояснительной записке к Проекту, новый порядок проведения аукционов должен обеспечивать единые недискриминационные условия для участников аукциона. Для электронного аукциона это положение выражается в фактической невозможности подачи заявки после окончания срока приема заявок.

В-третьих, в Проекте закреплены некоторые технические достоинства применения электронного аукциона. Например, различные виды электронных уведомлений: уведомление о допуске или отказе в допуске заявителя к участию в от-

<sup>10</sup> Постановление Правительства РФ от 01.10.2015 № 1052 «О ведении специального учета юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями» // СЗ РФ. 2015. № 41 (ч. III). Ст. 5663.

<sup>11</sup> Проект приказа Минфина России «О Порядке проведения открытых аукционов (в том числе в электронной форме), содержащем также порядок представления заявок (в том числе в электронном виде) на участие в аукционе» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> См.: Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2015. С. 105.

крытом аукционе; уведомление участника аукциона о невозможности принятия предложения о цене лота, если аналогичное предложение подано ранее другим участником; уведомление участника о признании его победителем аукциона и др.

Несмотря на все вышеназванные достоинства электронного аукциона, новый приказ так и не был принят, что обусловлено следующими причинами.

Главная проблема Проекта — это ликвидация просмотра лотов. Во всех действующих порядках проведения аукционов по реализации ценностей Госфонда России просмотр лотов является обязательным этапом перед самим проведением аукциона. Ликвидация просмотра лотов влечет за собой необходимость подробного и точного описания представленных лотов, что применительно к алмазам является весьма проблематичным.

Следующий недостаток вытекает из самого электронного характера аукциона — это наличие риска технических сбоев.

Также укажем на проблемы, связанные с субъектным составом данного вида аукциона. Во-первых, это необходимость участия в аукционе дополнительно субъекта — оператора электронной площадки, что ведет к дополнительным расходам организатора торгов, в данном случае — Минфина России, так как запрещено взимание платы за регистрацию участников на электронной площадке. Помимо этого, требуются дополнительные действия от участников аукциона: они должны иметь усиленную квалифицированную электронную подпись, а также для участия в аукционе должны зарегистрироваться на электронной площадке.

И последний недостаток, связанный с особенностями подачи заявок, — это необходимость подачи отдельной заявки в отношении каждого лота. По нашему мнению, более целесообразным является создание общей заявки, включающей в себя выбор лотов из представленных.

Таким образом, исследовав нормативно-правовое регулирование проведения аукционов для реализации ценностей Госфонда России, а также возможность введения для данных целей электронных аукционов, можно сделать следующие выводы:

1. В настоящее время порядок реализации ценностей Госфонда России на внешнем рынке не имеет подробной регламентации; для реализации на внутреннем рынке в зависимости от вида ценностей предусмотрены два порядка: для большинства ценностей — открытый аукцион, для алмазов специальных размеров — открытый аукцион с участием государственных контролеров или закрытый аукцион с запечатанными предложениями.
2. Несмотря на выгодность проведения электронных аукционов, выражающуюся в экономии бюджетных средств, электронные аукционы для реализации ценностей Госфонда России не используются. Главная причина отказа от введения данного вида аукциона — невозможность проведения просмотра лотов.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Словарь финансово-экономических терминов / Шаркова А. В., Килячков А. А., Маркина Е. В. [и др.]. — М., 2015.
2. Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М., 2015.

## ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

**Аннотация.** Одним из важнейших вопросов, решаемых на государственном уровне, является вопрос финансирования физкультурно-спортивной деятельности. В одних странах преобладает модель прямого финансирования в том или ином виде сферы физической культуры и спорта (субсидии физкультурно-спортивным организациям, дотации населению, государственные инвестиции и капитальные вложения и т.п.). В ряде государств активно используется налоговое стимулирование.

В Российской Федерации в настоящее время применяется как прямое государственное финансирование физической культуры и спорта, так и косвенное. Вместе с тем пока преобладает первый способ, хотя на уровне программных документов, поручений главы государства признается, что более активно следует обращаться и к теме налогового стимулирования.

В статье исследуются модели финансирования физической культуры и спорта, особенности финансирования физической культуры и спорта в России и за рубежом.

**Ключевые слова:** физическая культура, спорт, финансирование, модели финансирования физической культуры и спорта.



**Екатерина Борисовна  
ЧЕРНОБРОВКИНА,**  
кандидат юридических  
наук, доцент, доцент  
кафедры финансового  
права Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА)  
**kchernobrovkina@  
yandex.ru**  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.59.7.063-070

**E. B. CHERNOBROVKINA,**

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

**kchernobrovkina@yandex.ru**

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

### **ESPECIALLY FINANCING OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS IN RUSSIA AND ABROAD**

**Abstract.** One of the most important issues addressed at the State level, is the question of funding for sports and sports activities. In some countries, direct funding model prevails in one form or another sphere of physical culture and Sport (subsidies sport and sport organizations, populations, public investment and capital investments, etc.). In a number of States actively used fiscal incentives.

In the Russian Federation is currently being used as direct government financing of physical culture and sports, and indirect. However, until the first

© Е. Б. Чернобровкина, 2019

*method prevails. While at the level of programme documents, orders of the head of State recognized that more active should be treated and to the topic of tax incentives. In the Russian Federation is currently being used as direct government financing of physical culture and sports, and indirect. However, until the first method prevails. While at the level of programme documents, orders of the head of State recognized that more active should be treated and to the topic of tax incentives.*

*This article takes a look at the financing model of physical culture and sports, especially financing of physical culture and sports in Russia and abroad.*

**Keywords:** *physical education, sports, finance, financing models of physical culture and sports.*

**В** Российской Федерации уделяется значительное внимание вопросам физической культуры и спорта (ФКС). Государство проводит активную политику в данной сфере. Безусловно, Российская Федерация может быть отнесена к тем странам, в которых система физической культуры и спорта предполагает активное участие публичных субъектов (государства, субъектов Федерации, муниципальных образований).

Перечень расходных обязательств Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, связанных с финансированием деятельности в области физической культуры и спорта, содержится в ст. 38 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В настоящее время в Российской Федерации действует федеральная целевая программа «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016—2020 годы», утвержденная постановлением Правительства РФ от 21 января 2015 г. № 30, которая разработана в соответствии с Концепцией, утвержденной распоряжением Правительства от 2 января 2014 г. № 2-р<sup>2</sup>. Цели программы — создание условий, обеспечивающих гражданам возможность систематических занятий физической культурой и спортом, и повышение эффективности подготовки спортсменов в спорте высших достижений. Объем финансирования программы составляет 59,82 млрд руб., в том числе из средств федерального бюджета 38,18 млрд руб., за счет консолидированных бюджетов субъектов РФ — 16,09 млрд руб., за счет средств внебюджетных источников 5,54 млрд руб.

В соответствии со Стратегией развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 7 августа 2009 г. № 1101-р<sup>3</sup>, финансовое обеспечение ее реализации предусматривается за счет средств из нескольких источников: федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и внебюджетных<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2015. № 5. Ст. 810.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2009. № 33. Ст. 4110.

<sup>4</sup> К формам государственной поддержки в числе прочего отнесены: субсидии, предоставляемые общероссийским спортивным федерациям на поддержку и развитие видов спорта

Финансирование мероприятий по реализации Стратегии осуществляется в пределах средств, предусмотренных на реализацию государственной политики в сфере физической культуры и спорта федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год.

Налоговое стимулирование организаций для финансирования ими физической культуры и спорта может реализовываться государством различными способами и в различной форме. Выбор конкретных инструментов и средств зависит от многих факторов: формы государственного устройства; статуса отдельных территориальных образований, входящих в состав государства; характера распределения полномочий в сфере физической культуры и спорта; финансового регулирования, бюджета и налогообложения; особенностями институционального устройства государственного и местного управления; национальных правовых, бюджетных и налоговых систем; факта участия или отсутствия такового в наднациональных интеграционных образованиях; а также обязательств, которые приняло на себя государство как публичный субъект.

Существенную роль играют при этом стратегические ориентиры социально-экономического развития и инструменты достижения поставленных задач, закрепленные в национальных программных документах в области физической культуры и спорта, бюджетной и налоговой сферах, социальная политика государства.

Соответственно, национальная система финансирования спорта представляет собой набор принципов финансирования субъектов, участвующих в процессе финансирования, т.е. накопления, перераспределения и получения финансовых ресурсов для осуществления деятельности в сфере физической культуры и спорта и создания условий для реализации конституционных прав граждан в указанной сфере. В связи с этим попытаемся упорядочить существующие в современных государствах разнообразные подходы к финансированию ФКС.

Финансовые и экономические аспекты влияния спорта на государство не подвергаются сомнению в научной литературе<sup>5</sup>, в последние полвека произошли существенные изменения в сфере организации и управления физической культурой и спортом, вызванные ростом данного сектора в национальных экономиках, бурным становлением индустрии спорта, потреблением спортивных товаров и услуг. Процессы коммерциализации также потребовали дифференциации устоявшихся ранее подходов к финансированию физической культуры и спорта как одной из областей социальной сферы, нуждающейся в постоянной мощной государственной поддержке.

Необходимость повышения эффективности деятельности государства, а также сокращения и оптимизации государственных расходов также вызвала изменение общего подхода как к государственному управлению спортом, так и к его

---

(прежде всего с низкой самокупаемостью), а также субсидии бюджетам субъектов РФ на строительство и реконструкцию региональных и муниципальных спортивных объектов, предоставления субсидий общероссийским общественным объединениям, осуществляющим содействие развитию физической культуры и спорта, в том числе среди инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья.

<sup>5</sup> Hallmann K., Petry K. Comparative Sport Development: Systems, Participation and Public Policy. Springer Science & Business Media, 2013. P. 4.



финансированию. Все это в сочетании с почти мгновенным перетеканием различных идей из государства в государство, активным заимствованием моделей управления из частной сферы в публичную, вызвало появление многочисленных и разнообразных систем управления спортом.

Неслучайно в литературе по сравнительно-правовым исследованиям национальных систем спорта отмечается принципиальная сложность осуществления всеобъемлющего сравнения, поскольку существуют достаточно существенные и многочисленные различия между ними<sup>6</sup>. Исходя из этого отдельные направления исследований составляют не описания сходства систем, а инвентаризация с подробным описанием их различий. При этом нередко из сравнения исключаются такие области физической культуры и спорта, как паралимпийское движение, коммерческое продвижение, а также физическое воспитание в образовательных организациях.

Способы, формы и источники финансирования являются существенными элементами национальных систем спорта, их организации и управления<sup>7</sup>.

Зарубежными исследователями при проведении анализа национальных систем финансирования ФКС предлагается классифицировать выгоды и расходы, связанные со спортом на несколько групп<sup>8</sup>. Среди таковых выделяют группы выгод: 1) прямо связанные со спортом (включая налоги), а также 2) социальные выгоды (здоровье, целостность общества). Расходы предлагается делить на 1) прямые, связанные со спортом (так называемые общественные фонды финансирования спорта), и 2) расходы, возникающие в связи с отказом публичного субъекта от доходов, которые бы он мог получить в связи с осуществлением деятельности в сфере физической культуры и спорта (таковые возникают в связи предоставлением субсидий из бюджетов и налоговых льгот). Учесть все влияние финансирования на национальную спортивную систему сложно, особенно в части учета нематериальных выгод, таких как растущее благополучие и здоровье людей<sup>9</sup>.

В зарубежных научных источниках при проведении сравнительно-правовых исследований предлагается<sup>10</sup> анализировать национальные системы финансирования спорта по таким критериям, как: 1) общие положения, касающиеся финансирования спорта в государстве; 2) основные категории выгод и расходов; 3) основы политики финансирования спорта; 4) финансирование возможностей занятия общедоступным спортом; 5) влияние на свободу занятия спортом; 6) правовые и (или) налоговые стимулы массового спорта.

Существуют различные классификации моделей финансирования физической культуры и спорта, например, по характеру формы собственности источ-

<sup>6</sup> Hallmann K., Petry K. Op. cit. P. 2.

<sup>7</sup> Обычно выделяют «четыре главных источника финансирования ФКС: бюджеты высших уровней власти; региональные бюджеты; деньги от спонсоров и деньги от граждан, которые покупают абонементы в спортзалы, оплачивают секции и т.д.» (Косова Ю. А. Организационно-экономические основы развития материально-технической базы физической культуры и спорта : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05. М., 2012. С. 97).

<sup>8</sup> Hallmann K., Petry K. Op. cit. P. 4.

<sup>9</sup> Hallmann K., Petry K. Op. cit. P. 4.

<sup>10</sup> Hallmann K., Petry K. Op. cit. P. 3.

ников, из которых осуществляется финансирование: государственная, муниципальная, частная и смешанная; по отношению к источников к государственным и муниципальным публичным фондам: бюджетные и внебюджетные, а также смешанные модели.

В отечественной литературе обращается внимание на недостаточную прозрачность внебюджетного финансирования как такового, поскольку «задействованы разные источники и на разных условиях, а именно — этими источниками могут быть: доходы физкультурно-спортивных организаций от их собственной финансово-хозяйственной деятельности; поступления из разнообразных внебюджетных фондов содействия развитию ФКС; поступления от спонсоров, спортивных лотерей, прямых вложений граждан; другие доходы, не запрещенные законодательством; налоговые и иные льготы»<sup>11</sup>.

Следует иметь в виду разнородность соответствующих источников и необходимость устанавливать требования о публичности финансовой отчетности с учетом особенностей каждого из перечисленных источников. Прозрачность финансирования в данном случае должна обеспечиваться реализацией сложного системного комплекса мер (требованиями законодательства в области физической культуры и спорта, общими положениями бюджетного и налогового законодательства, а также законодательства о бухгалтерском учете и финансовой отчетности, соответствующими международными стандартами, в том числе связанными с раскрытием информации).

В зависимости от используемых государством типов инструментов финансирования может быть выделена прямая и косвенная модель финансирования.

Исследователи нередко обоснованно рассматривают финансирование как один из элементов модели государственного управления физической культурой и спортом. Традиционно в зависимости от степени вмешательства государства выделяют три модели управления указанной сферой: 1) интервенционистская<sup>12</sup>, предполагающая полное вмешательство (китайская); 2) либеральная — полное невмешательство, децентрализованная система (американская); 3) смешанная модель (европейская). Следует отметить, что любое выделение моделей и отношение к ним национальных систем отдельных государств носит условный характер и имеет своей целью лучше раскрыть при типизации особенности национальных систем финансирования физической культуры и спорта, а также осуществить их сопоставление. Не случайно можно встретить точку зрения<sup>13</sup>, что существуют

<sup>11</sup> Косова Ю. А. Указ. соч. С. 97.

<sup>12</sup> Подобный термин используется в работе А. И. Понкиной, которая ссылается на работу А.-Н. Чакера. См.: Понкина А. И. Государственное управление и автономная институционализация в области спорта / Комиссия по спортивному праву Ассоциации юристов России; Национальное объединение спортивных юристов Российской Федерации. М., 2013. 143 с. ; Chaker A.-N. Bonne gouvernance dans le sport. Une etude europeenne [Эффективное управление в спорте. Исследование европейского опыта]. Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 2004. P. 10—11.

<sup>13</sup> Материалы к заседанию Совета при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта, спорта высших достижений, подготовке и проведению XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи, XXVII



всего две модели финансирования спорта (американская и европейская), а все остальные (азиатские и латиноамериканские) «тяготеют» к одной из основных моделей.

Для **американской модели** управления спортом характерно практически полное отсутствие прямого финансирования из государственного бюджета, обеспечение финансирования из внебюджетных источников осуществляется посредством широкого инструментария налоговых льгот, предоставляемых частным субъектам.

**Смешанная модель управления** предполагает, что «общественные спортивные организации смогут самостоятельно формировать состав команд, определять стратегию и тактику подготовки, а также получать доходы за счет выпуска и реализации сувенирной продукции и спортивной атрибутики; заключения рекламных контрактов; продажи прав на спортсменов и тренеров и т.д.»<sup>14</sup>. При подобном подходе общественным спортивным организациям предоставляется «возможность получения доходов, а также формирования инвестиционного портфеля и инвестиционной привлекательности»<sup>15</sup>.

Также предпринимаются попытки выделения азиатской модели управления физической культурой и спортом на основе анализа подходов Японии, КНР, Южной Кореи<sup>16</sup>. Однако какой-либо специфики в финансировании системы физической культуры и спорта модель не предусматривает.

Следует отметить, что экспертами признается наличие общих черт в различных моделях финансирования по отдельным областям ФКС, например, «общим для обеих моделей является то, что массовый, детско-юношеский спорт, оздоровительное движение в значительной мере финансируются из местных бюджетов»<sup>17</sup>. Таким образом, следует выделять подсистемы в общей системе финансирования ФКС.

---

Всемирной летней универсиады 2013 года в г. Казани «Международный опыт развития массового и детско-юношеского спорта». Казань, 2009. С. 27.

<sup>14</sup> Головчанская Е. Э., Клеймёнычева И. Д. Спорт как экономическая деятельность: проблемы управления и финансирования // Новая экономика. 2013. № 2. С. 360.

<sup>15</sup> Головчанская Е. Э., Клеймёнычева И. Д. Указ. соч.

<sup>16</sup> При этом предлагается относить к ее основным характерным чертам: «1) активную поддержку физической культуры и спорта. Сочетание общественных и государственных начал как основы национальных систем физического воспитания; 2) глубокую и неразрывную связь с культурными, религиозно-философскими учениями (буддизм, даосизм, индуизм, конфуцианство и др.), национально-психологическими особенностями, укладом жизни общества; 3) устойчивую тенденцию популяризации и дальнейшего развития традиционных систем психофизической подготовки на Западе и во всем мире с их культурно-философскими и религиозными основами» (Сагалеев А. С., Дуринов А. Е., Хамаганов Б. П. Азиатская модель управления физической культурой и спортом // Вестник Бурятского университета. 2011. № 3. С. 134).

<sup>17</sup> Так, «в США школьный, студенческий и массовый спорт целиком является прерогативой местной власти. Основную долю расходов на детско-юношеский и студенческий спорт несут местные бюджеты в Канаде, Франции, Италии, Финляндии и ряде других стран» (Материалы к заседанию Совета при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта, спорта высших достижений, подготовке и проведению

В литературе встречается также упоминание бразильской модели управления и финансирования физической культуры и спорта. Так, отмечается<sup>18</sup>, что для данной модели характерно возложение финансирования спортивных мероприятий и спортивных организаций на спонсоров, которым государством предоставляются меры налоговой поддержки (вычеты из подлежащей уплате суммы налога в размере определенного процента, который может переводиться в специализированные организации, аккредитованные при Министерстве спорта Бразилии). Само государство осуществляет создание и эксплуатацию объектов спортивной инфраструктуры. Данная модель получила свое название в связи с ее использованием при подготовке и проведении Олимпийских игр 2016 г. и чемпионата мира по футболу 2014 года<sup>19</sup>. Таким образом, по мнению некоторых авторов, используется новый механизм финансирования, который предполагает децентрализацию. В данном случае отсутствуют организации-заказчики, получающие финансовые средства и распоряжающиеся ими. Следует согласиться, что бразильская модель более близка к американской модели по роли и значению налоговых стимулов для обеспечения финансирования физической культуры и спорта, т.е. более тяготеет к ней.

Анализ существующих моделей, в том числе американской, не позволяет утверждать, что роль государства должна полностью исполняться частными инвесторами. При этом в настоящее время во многих современных государствах, в том числе членах ЕАЭС, достаточно остро стоит вопрос об оптимальной модели финансирования ФКС, а также в целом проблема поиска новых источников финансирования исполнения социальных функций государства. Активно предлагаются к использованию модели государственно-частного партнерства в различных социальных областях (здравоохранении, образовании, культуре, спорте). Часть общественных услуг, представлявшихся ранее безвозмездно, становятся платными. Неизбежно встает вопрос о границах платности и бесплатности, а также об источниках покрытия расходов, связанных с оказанием бесплатных услуг.

В белорусской литературе предлагается осуществить пересмотр «существующих в государстве подходов в управлении спортом путем увеличения роли общественных спортивных организаций (как принято в развитых странах) в экономической деятельности спортивной отрасли»<sup>20</sup>. Таким образом, предлагается к использованию смешанная модель управления спортом, предполагающая определенный баланс между концепциями полного вмешательства и невмешательства. Подобный подход используется в некоторых европейских государствах. В российских исследованиях также предлагается следовать в общем тренде развития европейских систем финансирования физической культуры и спорта. В то же время, как показывает анализ зарубежного опыта, в некоторых современных

---

XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи, XXVII Всемирной летней универсиады 2013 года в г. Казани «Международный опыт развития массового и детско-юношеского спорта». С. 27).

<sup>18</sup> Алтухов С. В. Модели государственного участия в управлении спортом // URL: <http://21biz.ru/modeli-gosudarstvenogo-uchastiya-v-upravlenii-sportom/>.

<sup>19</sup> Алтухов С. В. Указ. соч.

<sup>20</sup> Головчанская Е. Э., Клеймёнычева И. Д. Указ. соч. С. 360.



государствах создаются специальные субъекты, осуществляющие управление аккумуляцией, распределением и расходованием государственных и частных средств, поступающих в специальные фонды. Возможно, что в будущем подобная модель финансирования будет реализована и в других государствах, что вызовет перераспределение государственных функций по реализации мер финансовой поддержки субъектам в сфере физической культуры и спорта от соответствующего министерства к специализированному институту развития<sup>21</sup>.

Анализ зарубежных подходов и отечественного опыта правового регулирования финансирования физической культуры и спорта позволяет сделать вывод, что в их основе лежат приоритеты социальной политики, в том числе в сфере ФКС, здравоохранения, социального обеспечения, образования, занятости. При этом учитывается реализуемая государством бюджетная и налоговая политика.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алтухов С. В. Модели государственного участия в управлении спортом // URL: <http://21biz.ru/modeli-gosudarstvennogo-uchastiya-v-upravlenii-sportom/>.
2. Головчанская Е. Э., Клеймёнычева И. Д. Спорт как экономическая деятельность: проблемы управления и финансирования // Новая экономика. — 2013. — № 2.
3. Косова Ю. А. Организационно-экономические основы развития материально-технической базы физической культуры и спорта : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05. — М., 2012.
4. Понкина А. И. Государственное управление и автономная институализация в области спорта / Комиссия по спортивному праву Ассоциации юристов России ; Национальное объединение спортивных юристов Российской Федерации. — М., 2013.
5. Сагалеев А. С., Дуринов А. Е., Хамаганов Б. П. Азиатская модель управления физической культурой и спортом // Вестник Бурятского университета. — 2011. — № 3.
6. Chaker A.-N. Bonne gouvernance dans le sport. Une etude europeenne [Эффективное управление в спорте. Исследование европейского опыта]. — Strasbourg : Editions du Conseil de l'Europe, 2004.
7. Hallmann K., Petry K. Comparative Sport Development: Systems, Participation and Public Policy. Springer Science & Business Media, 2013.

<sup>21</sup> Аналогичное перераспределение произошло в сфере поддержки малого и среднего бизнеса.

## Налоговое право

### ОБРАЗОВАНИЕ ПОСТОЯННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ИНОСТРАННЫМИ ПОДРЯДЧИКАМИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ СТРОИТЕЛЬНЫХ И МОНТАЖНЫХ ПРОЕКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** В настоящей статье исследуется регулирование налогообложения доходов/прибыли иностранных подрядчиков, осуществляющих деятельность в рамках строительных и монтажных проектов на территории Российской Федерации. Актуальность данного вопроса обусловлена увеличением количества строительных и монтажных проектов в российской экономике, в том числе с непосредственным участием иностранных организаций. В начале статьи автор поясняет, что вопрос взимания налога на прибыль с иностранных организаций при осуществлении строительных и монтажных проектов зависит от наличия постоянного представительства на территории РФ. Затем, опираясь на текущее законодательное регулирование, правоприменительную практику, а также комментарии ОЭСР, автор раскрывает общее понятие постоянного представительства, а также анализирует понятие и признаки строительной площадки согласно положениям ст. 308 НК РФ. На основании проведенного анализа правоприменительной практики автор приходит к выводу, что, несмотря на наличие подробного регулирования образования постоянного представительства на строительной площадке как на российском, так и на международном уровне, на практике существуют определенные проблемные вопросы касательно возникновения строительной площадки, которые требуют более детального правового осмысления.

**Ключевые слова:** налогообложение, международное налогообложение, налоги, постоянное представительство, строительная площадка, соглашения об избежании двойного налогообложения, иностранные организации, выплаты иностранным организациям, строительная деятельность, монтажная деятельность, налоговая обязанность, налоговый контроль.



**Николай Михайлович  
АРТЕМОВ,**

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

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.59.7.071-081

© Н. М. Артемов, 2019

**N. M. ARTEMOV,***Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Financial Law  
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)***nikoarte@yandex.ru***125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9***CREATION OF PERMANENT ESTABLISHMENT  
BY FOREIGN CONTRACTORS WHEN PERFORMING  
CONSTRUCTION AND INSTALLATION PROJECTS  
IN RUSSIAN FEDERATION**

**Abstract.** *This article examines the regulation of taxation of income / profits of foreign contractors operating in the framework of construction and installation projects in the territory of the Russian Federation. The relevance of this issue is due to an increase in the number of construction and installation projects in the Russian economy, including with the direct participation of foreign organizations. At the beginning of the article, the author explains that the issue of tax on profits from foreign organizations in the implementation of construction and installation projects depends on the presence of a permanent representative office in the territory of the Russian Federation. Then, relying on the current legislative regulation, law enforcement practice, as well as OECD comments, the author reveals the general concept of a permanent establishment, and also analyzes the concept and characteristics of a construction site in accordance with the provisions of Art. 308 Tax Code. Based on the analysis of law enforcement practice, the author concludes that, despite the presence of detailed regulation of the establishment of a permanent establishment at the construction site, both at the Russian and international level, in practice there are certain problematic issues regarding the occurrence of the construction site, which require more detailed legal understanding.*

**Keywords:** *taxation, international taxation, taxes, permanent establishment, construction site, agreements on avoidance of double taxation, foreign organizations, payments to foreign organizations, construction activities, installation activities, tax liability, tax control.*

К написанию данной статьи меня подтолкнула практическая работа в качестве руководителя коммерческого банка. Иностранные строительные компании открывают счета, в том числе в иностранной валюте, проводят через них расчеты с подрядчиками, субподрядчиками, проводят оплату налогов. Мой научный интерес в данном случае пересекается с практическим. Вопрос о деятельности строительных, монтажных и иных иностранных организаций данного профиля, об их отношениях в сфере налогообложения на территории РФ значительно «богаче» и «мозаичней», чем кажется на первый взгляд. Думается, что этот вопрос требует серьезного научного осмысления. Я же начну с начала.

**В** настоящее время в российской экономике наблюдается устойчивый рост количества осуществляемых строительных и монтажных проектов. Так, согласно данным Федеральной службы государственной статистики, объем работ, выполненных в строительстве за 2017 г., составил 7 545,9 млрд руб., что значительно превышает показатели предыдущих периодов (4 454,2 млрд руб. в 2010 г., 7 010,4 млрд руб. в 2015 г. и 7 204,2 млрд руб. в 2016 г.)<sup>1</sup>. Помимо роста строительной деятельности, активно расширяется деятельность в рамках ведения монтажных проектов различного оборудования (в том числе промышленного). Так, в 2017 г. в эксплуатацию были введены основные фонды на общую сумму 9 398,6 млрд руб.<sup>2</sup>

В силу того, что строительные и монтажные проекты предполагают наличие высокой квалификации подрядчиков и применение новых технологий, в ряде случаев привлекаются не только компетентные российские, но и иностранные подрядчики. Иностранные подрядчики могут участвовать в выполнении строительных и монтажных проектов не только через российские дочерние организации, но и самостоятельно. Во втором случае иностранный подрядчик или его взаимозависимые лица направляют в Россию свой персонал, который непосредственно проводит строительные/монтажные работы и (или) осуществляет шеф-монтажную деятельность, т.е. деятельность по надзору за ведением строительства. Самостоятельное выполнение строительных и монтажных проектов иностранным подрядчиком может иметь место при отсутствии существенного количества проектов или на начальном этапе ведения деятельности на территории РФ.

В связи с увеличением числа строительного-монтажных проектов и существующей практикой непосредственного выполнения строительного-монтажных работ самими иностранными подрядчиками актуальным представляется вопрос о налогообложении прибыли/доходов иностранных подрядчиков при ведении ими деятельности в России.

В рамках настоящей статьи исследуются вопросы возникновения постоянного представительства иностранных подрядчиков, непосредственно осуществляющих строительные и монтажные проекты на территории РФ, в результате чего формулируются существующие проблемные вопросы, возникающие в рамках действующего регулирования. Кроме того, в настоящей статье затрагиваются некоторые смежные темы налогового характера, также оказывающие существенное влияние на деятельность иностранных подрядчиков: постановка на налоговый учет, применимость НДС к оказываемым работам и обложение НДФЛ доходов иностранного персонала.

### **1. Законодательное регулирование постоянного представительства при выполнении строительных и монтажных работ**

Согласно общему правилу, закрепленному в п. 2 ст. 309 НК РФ, выполнение работ или оказание услуг иностранной организацией при отсутствии постоянного

<sup>1</sup> См.: Основные экономические показатели по виду деятельности «строительство» // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2018/stroit-2018.pdf](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2018/stroit-2018.pdf) (дата обращения: 18.04.2019).

<sup>2</sup> Основные экономические показатели по виду деятельности «строительство».



представительства на территории РФ не подлежит обложению российским налогом у источника. Подобное правило также закреплено в действующих соглашениях об избежании двойного налогообложения, заключенных между Российской Федерацией и рядом иностранных государств<sup>3</sup>. Это означает, что при отсутствии постоянного представительства российский заказчик не должен при выплатах иностранному подрядчику производить удержание налога по ставке 20 %.

Таким образом, определяющим вопросом, возникающим при налогообложении деятельности иностранных подрядчиков в рамках строительных и монтажных проектов, является наличие или отсутствие постоянного представительства. Для ответа на данный вопрос обратимся к определению данного термина, содержащемуся в российском законодательстве.

Общее определение постоянного представительства сформулировано в п. 2 ст. 306 НК РФ. Согласно данному определению, постоянным представительством является «филиал, представительство, отделение, бюро, контора, агентство, любое другое обособленное подразделение или иное место деятельности этой организации», через которое регулярно осуществляется предпринимательская деятельность в России. Постоянное представительство считается созданным с момента начала ведения регулярной деятельности (п. 3 ст. 306 НК РФ). На основании анализа этого определения можно выделить основные признаки постоянного представительства<sup>4</sup>:

- определенное место деятельности;
- коммерческий характер деятельности;
- регулярный характер деятельности.

Российское налоговое законодательство не содержит временных критериев определения регулярности деятельности иностранной организации. По этой причине вопрос о регулярности деятельности решается на основании конкретных обстоятельств и может выступать предметом споров между налогоплательщиками и налоговыми органами. Так, согласно официальным разъяснениям, если деятельность осуществляется краткосрочно с определенными промежутками, она может быть рассмотрена как регулярная<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> См., например: Конвенция между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики от 26.11.1996 «Об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогов и нарушения налогового законодательства в отношении налогов на доходы и имущество». П. 1 ст. 7 // СЗ РФ. 1999. № 21. Ст. 2527; Конвенция между Правительством Российской Федерации и Правительством Государства Израиль от 25.04.1994 «Об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы». П. 1 ст. 7 // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2236; Конвенция между Правительством Российской Федерации и Правительством Японии от 07.09.2017 «Об устранении двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и о предотвращении избежания и уклонения от уплаты налогов» (вместе с Протоколом). П. 1 ст. 7 // СЗ РФ. 2018. № 46. Ст. 6984.

<sup>4</sup> Агаева И. Д. Постоянное представительство иностранной организации в целях исчисления налога на прибыль и налога на имущество // Налоговая политика и практика. 2011. № 5-1 (101). С. 15—18.

<sup>5</sup> Письма Минфина РФ от 17.04.2017 № 03-08-05/22793 и от 22.03.2017 № 03-08-05/16404 (опубликованы не были).

В отношении строительных и монтажных объектов действуют особые правила образования постоянного представительства, содержащиеся в ст. 308 НК РФ. В настоящее время ведутся дискуссии, является ли строительная площадка отдельным видом постоянного представительства. Согласно преобладающему мнению, строительная площадка не выделяется в отдельный вид постоянного представительства<sup>6</sup>.

Статья 308 НК РФ оперирует понятием строительной площадки иностранной организации, которая определена как место строительства, реконструкции, технического перевооружения и (или) ремонта:

- объектов недвижимого имущества (за исключением определенных судов);
- сооружений, машин и оборудования, нормальное функционирование которых требует жесткого крепления на фундаменте или к конструктивным элементам зданий, сооружений.

Таким образом, согласно положениям российского законодательства, понятие строительной площадки охватывает как строительные, так и монтажные работы иностранных подрядчиков на территории РФ, связанные с недвижимым имуществом<sup>7</sup>. Это означает, что если иностранный подрядчик осуществляет работы, не связанные с недвижимостью (например, оборудованием, прочно связанным с землей/фундаментом), то строительной площадки не возникает и необходимо исходить из общих критериев определения постоянного представительства, упомянутых выше<sup>8</sup>. Такой вывод был, в частности, сделан Минфином РФ в официальных разъяснениях в отношении услуг по установке, наладке, тестированию, принятию в эксплуатацию навигационного оборудования<sup>9</sup>.

Другим важным отличием строительной площадки от общего понятия постоянного представительства, закрепленного в п. 2 ст. 306 НК РФ, является наличие определенного срока существования площадки, до истечения которого строительный или монтажный объект не может приводить к образованию постоянного представительства<sup>10</sup>. Положения ст. 308 НК РФ не определяют, в какие сроки

<sup>6</sup> *Яруллина Г. Р.* Финансово-правовое регулирование налогообложения иностранных организаций, осуществляющих деятельность в Российской Федерации через постоянное представительство : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. М., 2018. 184 с.

<sup>7</sup> Похожее определение закреплено в Комментариях к Модельной конвенции ОЭСР, которая используется Российской Федерацией при заключении соглашений об избежании двойного налогообложения. Так, согласно п. 17 Комментариев к ст. 5 Модельного соглашения, в понятие строительной площадки включаются работы по строительству дорог, мостов или каналов, реконструкцию зданий, дорог, мостов или каналов, прокладывание трубопроводов и осуществление других видов строительных работ. «Монтажный объект» не ограничивается монтажными работами, связанными со строительной площадкой, но также включает монтаж нового оборудования, такого как сложные механизмы, в существующем здании или за его пределами.

<sup>8</sup> *Семенхин В. В.* Иностранная компания строит в России // *Международный бухгалтерский учет.* 2007. № 3.

<sup>9</sup> Письмо Минфина России от 29.07.2016 № 03-08-05/44500 (опубликовано не было).

<sup>10</sup> *Кудишина Н. В.* Налоговые споры с участием иностранных строительных компаний // *Иностранный капитал в России.* 2006. № 4. С. 29.



строительные и монтажные проекты иностранных организаций образуют постоянное представительство. Данный срок определяется конкретным соглашением об избежании двойного налогообложения. Так, согласно п. 3 ст. 5 Соглашения с Германией, строительная площадка или монтажный объект признаются постоянным представительством, если их продолжительность превышает срок 12 месяцев. Данный срок характерен и для других соглашений, которые были заключены на основании Модельной конвенции ОЭСР<sup>11</sup>. В то же время существуют соглашения, предусматривающие иной срок (в Соглашении с Таджикистаном — 24 месяца)<sup>12</sup>, а также не устанавливающие данного срока (например, Соглашение с Белоруссией)<sup>13</sup>. Это означает, что иностранные подрядчики в ряде случаев могут оптимизировать налоговые платежи при реализации краткосрочных строительных/монтажных проектов<sup>14</sup>.

Как отмечается в научной литературе, российским законодательством установлены более строгие правила касательно возникновения постоянного представительства для строительной площадки<sup>15</sup>.

Согласно п. 3 ст. 308 НК РФ, датой начала существования строительной площадки является более ранняя из следующих дат: фактическое начало выполнения работы или подписание акта передачи площадки. Строительная площадка прекращает свое существование датой подписания акта сдачи-приемки объекта. При определении периода существования строительной площадки в общий срок включаются также продолжительность проведения:

- подготовительных, строительных и (или) монтажных работ (например, прокладка подъездных путей, коммуникаций, электрических кабелей, дренажа);
- работы субподрядчиков, если иностранная организация является генеральным подрядчиком.

Также российское законодательство содержит специальные правила, направленные на противодействие недобросовестному уклонению от образования постоянного представительства на строительной площадке путем фрагментации проекта. Так, согласно п. 4 ст. 308 НК РФ срок существования строительной площадки не приостанавливается на перерывы, за исключением перерывов более

<sup>11</sup> Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Нидерландов от 16.12.1996 «Об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество» // СЗ РФ. 1998. № 46. Ст. 5604.

<sup>12</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан от 31.03.1997 «Об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов на доходы и капитал» // СЗ РФ. 2003. № 43. Ст. 4109.

<sup>13</sup> См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь от 21.04.1995 «Об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество» // СЗ РФ. 1997. № 7. Ст. 809.

<sup>14</sup> Винницкий Д. В. Правовой режим трансграничных инвестиций в государствах Прикарпатского региона // Российское право: Образование. Практика. Наука. 2017. № 5 (101).

<sup>15</sup> Кравчук С. В. Совершенствование концепции постоянного представительства в России // Вестник ГУУ. 2017. № 11.

90 календарных дней в силу актов государственных органов или чрезвычайных ситуаций<sup>16</sup>. Кроме того, строительство дорог, путепроводов, каналов, коммуникаций, предполагающих смену географического места проведения работ, рассматривается как деятельность на одной строительной площадке<sup>17</sup>. Согласно существующей судебной практике, при осуществлении строительства нескольких соседних объектов, которые затем объединяются в один, длительность их строительства суммируется для определения периода<sup>18</sup>.

## **2. Смежные налогово-правовые аспекты**

### *А. Постановка иностранного подрядчика на налоговый учет*

Согласно п. 4 ст. 83 НК РФ, иностранный подрядчик обязан встать на налоговый учет в России не позднее 30 календарных дней со дня начала осуществления деятельности на территории РФ. Постановка на налоговый учет является универсальной, т.е. осуществляется для целей исчисления и уплаты не только налога на прибыль, но и НДС.

В то же время, учитывая, что соглашения об избежании двойного налогообложения предусматривают длительное существование строительной площадки без образования постоянного представительства, целесообразно рассмотреть возможность увеличения срока для постановки на учет иностранных организаций, осуществляющих строительные и монтажные проекты. Даже в случае отсутствия постановки подрядчика на налоговый учет применимый НДС может быть уплачен российским заказчиком, выступающим в качестве налогового агента.

### *Б. Исчисление и уплата НДС*

В силу того, что согласно императивным положениям российского законодательства (пп. 1 и 2 п. 1 ст. 148 НК РФ), местом реализации работ, связанных с российским движимым и недвижимым имуществом является территория РФ, данные работы подлежат обложению российским НДС, который уплачивается самой иностранной организацией после постановки на налоговый учет. Это означает, что российский НДС применяется вне зависимости от образования постоянного представительства иностранного подрядчика на территории РФ.

<sup>16</sup> Аналогичное правило установлено в Комментариях к ст. 5, где в п. 19 указано, что стройплощадка существует с момента начала работы, включая подготовку. Стройплощадка продолжает существование до момента, пока работа не прекращена или не прервана на длительное время. Временное приостановление работы не учитывается при определении срока существования площадки.

<sup>17</sup> Российская Федерация также подписала Многостороннюю конвенцию по выполнению мер, относящихся к налоговым соглашениям, в целях противодействия размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения, ст. 14 которого содержит определенные меры, направленные против дробления деятельности при осуществлении строительных и монтажных проектов. Так, данные положения предполагают прибавление к длительности существования строительной площадки отдельных краткосрочных периодов, когда иностранная организация вела деятельность на данной строительной площадке.

<sup>18</sup> Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 20.03.2009 № ВАС-1124/09 по делу № А82-6882/2007-27 (опубликовано не было).



### *В. Исчисление и уплата НДФЛ*

Согласно пп. 6 п. 1 ст. 208 НК РФ вознаграждение за выполнение трудовых и иных обязанностей в РФ подлежит обложению НДФЛ. В то же время соглашения об избежании двойного налогообложения, заключенные Российской Федерацией с иностранными государствами, позволяют иностранным подрядчикам не платить НДФЛ при отсутствии постоянного представительства, если иностранные работники не проводят в России больше 183 дней в 12 месячном периоде (т.е. не становятся российскими налоговыми резидентами)<sup>19</sup>.

### **3. Спорные вопросы, возникающие при регулировании образования постоянного представительства на строительной площадке**

Ниже хотел бы обозначить отдельные актуальные вопросы касательно возникновения постоянного представительства при осуществлении подрядчиками строительных и монтажных проектов на территории РФ.

#### *А. Определение границ строительной площадки*

Действующее налоговое законодательство не содержит четких критериев определения границ строительной площадки. В частности, из определения строительной площадки, содержащегося в п. 1 ст. 308 НК РФ, не совсем понятно, будет ли рассматриваться ведение деятельности на близлежащих участках, имеющих различные кадастровые номера, как единая строительная площадка. Согласно существующей практике, рассмотренной выше, продолжительность ведения работ на нескольких площадках может учитываться в случае, если участки объединяются. Представляется, что при решении вопроса об объединении деятельности на разных объектах в одну строительную площадку необходимо исходить из технологической связи строительных и монтажных проектов.

#### *Б. Включение подготовительной деятельности в расчет периода существования стройплощадки*

При определении периода существования строительной площадки возможны споры между иностранными подрядчиками и налоговыми органами касательно включения продолжительности подготовительных работ в период существования строительной площадки. По моему мнению, существующая формулировка п. 2 ст. 308 НК РФ носит достаточно широкий характер и позволяет относить все виды производимых иностранной организацией на этой строительной площадке подготовительных, строительных и (или) монтажных работ, даже тех, которые напрямую не относятся к самому строительному/монтажному проекту.

На основании смыслового анализа данной нормы можно предположить, что подготовительные работы и основная деятельность должны составлять неразрывные части единого технологического процесса строительного или монтажного проекта. Данный вывод нашел отражение в судебной практике. Так, в рамках одного дела был сформулирован вывод, что подготовительными являются работы, непосредственно и неразрывно связанные с последующими строительными

<sup>19</sup> См., например: Конвенция между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Испания от 16.12.1998 «Об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и капитал». П. 2 ст. 15 // СЗ РФ. 2000. № 48. Ст. 4633.

работами и осуществляющиеся после принятия решения о начале строительных работ<sup>20</sup>.

Таким образом, по моему мнению, работы, напрямую не связанные с проектом, а также доставка и разгрузка оборудования, визиты представителей иностранного подрядчика для ведения переговоров, осмотр оборудования — не должны учитываться при определении срока существования строительной площадки.

#### *В. Шефмонтаж*

Профессиональное планирование и надзор в ряде случаев предопределяют успешное завершение строительных и монтажных проектов. Шефмонтаж может осуществляться как самими иностранными подрядчиками, так иными иностранными лицами.

Согласно п. 17 Комментариев к п. 3 ст. 5 Модельной конвенции, планирование и надзор подпадают под определение строительной площадки, если иное не предусмотрено договаривающимися государствами в соглашении между ними.

На настоящий момент не прослеживается четкой позиции российского законодателя касательно отнесения шефмонтажной деятельности к строительной площадке для целей определения наличия постоянного представительства. Так, в соглашениях с некоторыми государствами (например, Таджикистаном<sup>21</sup> и Польшей) содержится положение о том, что шефмонтажная деятельность относится к деятельности иностранной организации на строительной площадке<sup>22</sup>. В то же время в отношении отдельных государств (например, Германии и Турции), соглашения с которыми не содержат подобных положений, в официальных разъяснениях был сделан вывод, что шефмонтаж не входит в понятие строительной площадки, и, соответственно, необходимо руководствоваться общими критериями образования постоянного представительства. Если же шефмонтаж осуществляется в дополнение к строительным и монтажным работам, вся деятельность должна относиться к строительной площадке. Это означает, что в настоящее время сложилась ситуация, когда шефмонтаж по-разному квалифицируется в зависимости от резиденства иностранного подрядчика.

Учитывая, что шефмонтаж имеет непосредственную связь со строительным или монтажным проектом, по моему мнению, представляется целесообразным относить его к строительной площадке и не применять общие критерии возникновения постоянного представительства.

#### *Г. Соотношение филиала и строительной площадки*

Если иностранный подрядчик имеет филиал на территории РФ, возможны попытки налоговых органов отнести деятельность на строительной площадке

<sup>20</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 17.03.2005 № А56-16638/04 (опубликовано не было).

<sup>21</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан от 31.03.1997 «Об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов на доходы и капитал» // СЗ РФ. 2003. № 43. Ст. 4109.

<sup>22</sup> См.: письма Минфина РФ от 31.01.2012 № 03-08-05 ; от 17.12.2010 № 03-08-05 ; от 13.01.2005 № 03-08-05 (опубликованы не были).



к деятельности филиала и обложить ее налогами на территории РФ. В то же время в существующей судебной практике проводится разграничение между деятельностью филиала и деятельностью иностранной организации на строительной площадке<sup>23</sup>.

### **Выводы**

Доходы от деятельности иностранных подрядчиков, осуществляющих строительные и монтажные проекты на территории РФ, подлежат обложению российским налогом на прибыль только в случае возникновения постоянного представительства у данных иностранных подрядчиков.

Российское законодательство содержит специальное регулирование вопросов образования постоянного представительства иностранных подрядчиков, осуществляющих деятельность на строительной площадке. Особенности данного правового регулирования обусловлены спецификой строительных и монтажных проектов, осуществляемых иностранными подрядчиками на территории РФ в течение длительного промежутка времени. Так, российское налоговое законодательство содержит определение строительной площадки, правила расчета срока ее существования, а также нормы, направленные на недопущение недобросовестного дробления деятельности иностранными подрядчиками в целях избежания образования постоянного представительства на строительной площадке. Действующее российское регулирование образования строительной площадки соответствует рекомендациям ОЭСР. Сроки, по истечении которых деятельность иностранных подрядчиков приводит к возникновению постоянного представительства, согласуются между Российской Федерацией и иностранными государствами-партнерами в соглашениях об избежании двойного налогообложения.

Несмотря на наличие подробного правового регулирования строительной площадки, в настоящее время на практике возникают определенные спорные вопросы, в частности:

- как определить границы строительной площадки при ведении одним иностранным подрядчиком нескольких строительных/монтажных проектов;
- какую деятельность можно отнести к подготовительной деятельности, входящей в общий срок существования строительной площадки;
- необходимо ли относить деятельность по шефмонтажу к строительной площадке или же исходить из общих правил образования постоянного представительства;
- может ли деятельность иностранного подрядчика на строительной площадке быть отнесена к деятельности его филиала на территории РФ?

По моему мнению, данные вопросы требуют более детальной нормативной проработки для целей избежания потенциальных споров между иностранными подрядчиками и российскими налоговыми органами.

Помимо вопросов возникновения постоянного представительства при осуществлении строительных и монтажных проектов иностранными подрядчиками,

<sup>23</sup> Постановление Арбитражного суда Московского округа от 11.07.2017 № Ф05-9385/2017 по делу № А40-121559/2016 (опубликовано не было); постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 05.08.2009 № Ф03-3592/2009 (опубликованы не были).

на практике также существует множество смежных вопросов, которые на сегодняшний день требуют научного осмысления. Отметим некоторые из них:

- негативные налоговые последствия для банков, проводящих платежи в адрес иностранных подрядчиков, в случае неуплаты таковыми иностранными подрядчиками налогов в РФ;
- возможность взыскания налогов, не уплаченных иностранными подрядчиками, с российской организации-заказчика.

Существует и ряд других вопросов, которые я оставляю для следующих публикаций.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Агаева И. Д.* Постоянное представительство иностранной организации в целях исчисления налога на прибыль и налога на имущество // Налоговая политика и практика. — 2011. — № 5-1. — С. 15—18.
2. *Кудишина Н. В.* Налоговые споры с участием иностранных строительных компаний // Иностранный капитал в России. — 2006. — № 4.
3. *Семенухин В. В.* Иностранная компания строит в России // Международный бухгалтерский учет. — 2007. — № 3.
4. *Винницкий Д. В.* Правовой режим трансграничных инвестиций в государствах Прикаспийского региона // Российское право: Образование. Практика. Наука. — 2017. — № 5.
5. *Кравчук С. В.* Совершенствование концепции постоянного представительства в России // Вестник ГУУ. — 2017. — № 11.
6. *Яруллина Г. Р.* Финансово-правовое регулирование налогообложения иностранных организаций, осуществляющих деятельность в Российской Федерации через постоянное представительство : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. — М., 2018 — 184 с.



**Юлия Константиновна  
ЦАРЕГРАДСКАЯ,**

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

## ИНСТИТУТ НЕОБОСНОВАННОЙ НАЛОГОВОЙ ВЫГОДЫ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ИЗМЕНЕНИЙ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

**Аннотация.** Целью статьи является анализ новеллы налогового законодательства, связанной с необоснованной налоговой выгодой. Статья написана с использованием общенаучных и частнонаучных методов познания, в частности анализа и синтеза, системного, сравнительно-правового и формально-юридического. По результатам исследования в статье: а) дается перечень критериев, по которым можно судить об обоснованности или необоснованности налоговой выгоды в сравнении с понятием, ранее закрепленным судебной практикой и настоящей формулировкой в Налоговом кодексе РФ; б) указываются обстоятельства, на которые обращают внимание налоговые органы при принятии решения о наличии реально совершенной или исполненной сделки; в) приводятся различные точки зрения, существующие как в теории, так и в судебной практике, относительно придания обратной силы закона новому положению налогового законодательства, связанного с необоснованной налоговой выгодой. В статье сформулированы практические предложения, которые рекомендуется использовать для развития теории и практики налоговых отношений.

**Ключевые слова:** налоговое право, необоснованная налоговая выгода, новелла, налоги, налоговый контроль, судебная практика.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.59.7.082-088

**I. K. TSAREGRADSKAYA,**

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

[ukmsal@mail.ru](mailto:ukmsal@mail.ru)

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

### INSTITUTE OF UNJUSTIFIED TAX BENEFIT: PROBLEMS OF LAW ENFORCEMENT IN THE CONTEST OF CHANGES IN RUSSIAN LEGISLATION

**Abstract.** The purpose of the article is to analyze the tax legislation novels related to unjustified tax benefit.

The article is written using general scientific and private scientific methods of cognition, in particular, analysis and synthesis, systematic, comparative legal and formal legal. According to the results of the study, the article: а) provides a list of criteria by which it is possible to judge whether the tax ben-

*efit is reasonable or unjustified in comparison with the concept previously established by judicial practice and the present formulation in the Tax Code of the Russian Federation; b) specifies the circumstances to which the tax authorities pay attention when deciding whether there is a really perfect or executed transaction; c) different points of view are presented that exist, both in theory and in court practice, regarding giving the law retroactive force to the new provision of tax legislation related to unjustified tax benefit.*

*The article formulates practical proposals that are recommended for the development of the theory and practice of tax relations.*

**Keywords:** *tax law, unjustified tax benefit, short story, taxes, tax control, judicial practice.*

Актуальность темы необоснованной налоговой выгоды не вызывает сомнений в российском налоговом праве. В настоящее время большинство налогоплательщиков при осуществлении своей деятельности применяют различные налоговые схемы, включая использование фирм-однодневок, часть из которых российская судебная практика квалифицирует как необоснованную налоговую выгоду. По данным «СПАРК-Интерфакс», число таких фирм на начало 2016 г. достигло 2 млн, а в 2011 г. их было около 800 тыс.<sup>1</sup>

Учитывая сложность налоговых правоотношений на практике, законодатель, анализируя действующие правовые нормы, периодически их дорабатывает в соответствии с возникающими обстоятельствами.

В 2017 г. происходит внесение дополнений в часть первую Налогового кодекса РФ статьей 54.1, которая вводит понятие «пределы осуществления прав по исчислению налоговой базы и (или) суммы налога, сбора, страховых взносов» вместо устоявшегося в правоприменительной практике понятия необоснованной налоговой выгоды. В соответствии с данной новеллой правовая норма применяется к камеральным налоговым проверкам документов налоговой отчетности, представленных в налоговый орган после вступления в законную силу положений данной статьи, а также иным налоговым проверкам по правильности исчисления и уплаты налогов и сборов в связи с совершением сделок между взаимозависимыми лицами, решения о которых были вынесены налоговыми органами после вступления ее в законную силу<sup>2</sup>.

Необходимость введения нового положения в налоговое законодательство обусловлено следующими факторами:

- субъективностью в применении расчетного подхода, возникающей при доначислении налогов;
- неточностью, размытостью формулировки понятия «должная осмотрительность» в судебной практике, не позволяющей точно определить действия налогоплательщика на соответствие необходимым критериям;

<sup>1</sup> Интерфакс: число фирм-однодневок в России резко снизилось за последние пять лет // URL: <http://www.interfax.ru/russia/494955> (дата обращения: 06.03.2019).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 18.07.2017 № 163-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 30. Ст. 4443.



- недостаточным охватом всех спектров в квалификации получения необоснованной налоговой выгоды;
- усложнение механизмов по минимизации налоговых обязательств, произошедших в практике налоговых отношений, которые не охватывались положениями судебной практики, а именно постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ.

Первоначально необходимо обратиться к критериям признания налоговой выгоды необоснованной, существовавшим до принятия ст. 54.1 Налогового кодекса РФ и после ее введения.

Анализируя постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 53, следует говорить о наличии нескольких сформировавшихся критериев, по которым может возникать необоснованная налоговая выгода:

- нарушение признаков деловой цели;
- совершение операций, являющихся по своей сути фиктивными;
- учет операций, противоречащих признакам их экономического смысла;
- нарушение должной осмотрительности при выборе контрагента<sup>3</sup>.

В настоящее время дополнения в налоговое законодательство предусматривают три требования, при одновременном соблюдении которых налоговая выгода будет признаваться обоснованной:

- сведения о фактах хозяйственной жизни, об объектах налогообложения не должны быть искажены;
- основной целью совершения сделки не являются неуплата либо неполная уплата, а также зачет или возврат суммы налога;
- обязательство по сделке исполнено субъектом, являющимся стороной договора, заключенного с налогоплательщиком, и (или) субъектом, которому обязательство по исполнению сделки передано договором или в силу закона.

Если хотя бы одно из данных правил нарушено, полученная в результате налоговая выгода будет считаться необоснованной.

Анализируя новеллу Налогового кодекса РФ, отмечаем, что:

- а) не предусматривается формализм для налоговых органов при определении налоговой выгоды;
- б) налоговыми органами должна быть доказана умышленность совершения сделки, а также установлен факт ее совершения не заявленным контрагентом, а неустановленным субъектом;
- в) законодательно не закреплены определения некоторых терминов, в частности «искажение», «основная цель», что может вызвать правовую неопределенность при определении налоговой выгоды необоснованной;
- г) уделяется внимание преобладанию аргументов, связанных с подтверждением реальности операций (возможности совершения сделок как налогоплательщиком, так и контрагентом, подтверждения их исполнения в хозяйственной деятельности и пр.).

Практика современных налоговых правоотношений складывается таким образом, что шаблонные доводы налогового органа при проведении проверки на

<sup>3</sup> *Щекин Д. М.* О стандартах доказывания в делах о необоснованной налоговой выгоде // *Налоги.* 2013. № 33. С. 8—9.

предмет получения необоснованной налоговой выгоды сводятся к установлению следующих обстоятельств:

- отказ руководителя контрагента от ведения финансово-хозяйственной деятельности и от подписания первичных документов;
- отсутствие проявления должной осмотрительности со стороны налогоплательщика при выборе контрагента;
- отсутствие численности штатного состава и основных средств у контрагента;
- недостоверность бухгалтерской и налоговой отчетности контрагента;
- отсутствие уплаты налогов контрагентом;
- транзитное движение денежных средств по банковским счетам контрагента;
- отсутствие общехозяйственных расходов у контрагента<sup>4</sup>.

Однако, давая разъяснения по поводу применения новых положений налогового законодательства, ФНС России указывает на следующие обстоятельства, свидетельствующие о реальном совершении и исполнении сделки:

- отраслевая специфика контрагента, применительно к конкретному коду классификатора внешнеэкономической деятельности;
- личное знакомство с руководителем при оформлении и подписании договора;
- наличие складских и иных хозяйственных помещений, а также возможности организации транспортной логистики юридического лица;
- присутствие первичных документов (в частности, счет-фактуры), составленных поставщиком, содержащих достоверную информацию, подтверждающую реальность поставки товаров, а в случае его импортного происхождения необходимо обязательное указание в первичных документах номера грузовой таможенной декларации;
- проверка наличия документов, подтверждающих реальность поставки (транспортные документы (товарно-транспортные накладные, путевые листы и пр.), а также документы, подтверждающие оприходование и последующую реализацию поставленного товара);
- наличие у контрагента необходимого разрешения (лицензии), если сделка заключается в рамках лицензируемой деятельности;
- наличие у юридического лица разработанного регламента работы с контрагентами;
- совпадение юридического и фактического адреса (либо фактический адрес известен налоговому органу);
- наличие фактического и функционирующего офиса с телефоном и факсом;
- установление того факта, что юридическое лицо не является убыточным, не возмещает налог на добавленную стоимость из бюджетной системы государства;
- наличие реального сайта, адреса электронной почты юридического лица, а также организация деловой переписки<sup>5</sup>.

Учет всех перечисленных обстоятельств свидетельствует о том, что налогоплательщик проявил должную осмотрительность, документально может подтвердить

<sup>4</sup> Шишкин Р. Н. Дробление бизнеса: риски, налоговый контроль, судебная практика // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: письмо ФНС России от 23.03.2017 № ЕД-5-9/547@ «О выявлении обстоятельств необоснованной налоговой выгоды» (опубликовано не было).



понесенные расходы, заявленные вычеты по налогу на добавленную стоимость, реальность совершения сделки, что позволяет налоговую выгоду признать обоснованной, о чем свидетельствует и многочисленная судебная практика, учитывающая данные факторы при рассмотрении налоговых споров<sup>6</sup>.

Письмо ФНС России подчеркивает, что в случаях, когда в ходе судебного разбирательства налогоплательщики самостоятельно приводят ссылки на ст. 54.1 Налогового кодекса РФ, налоговым органом необходимо сообщать судам позицию, в соответствии с которой положения данной статьи неприменимы при рассмотрении результатов налоговых проверок, начатых до вступления ее в законную силу<sup>7</sup>.

Кроме анализа новых положений налогового законодательства, используемых относительно необоснованной налоговой выгоды применительно к национальным юридическим лицам, следует отметить возможные проблемы, с которыми могут столкнуться иностранные юридические лица.

Как свидетельствуют теория и практика налоговых отношений, для доказательства недобросовестности контрагентов — иностранных юридических лиц российские налоговые органы могут применить две концепции:

- 1) концепцию фактического права на доход, т.е. «бенефициарную собственность»;
- 2) концепцию налогового резидентства в Российской Федерации.

Относительно первой концепции важно иметь в виду, что иностранные юридические лица вправе применять положения международных налоговых соглашений, заключенных с Россией. По существующим правилам российское юридическое лицо, распределяющее доходы от источников в России, должно заранее сделать запрос у иностранного юридического лица на предоставление необходимых документов, подтверждающих его фактическое право распоряжаться полученным доходом, потому что наличия сертификата налогового резидентства будет недостаточно. При непредоставлении таких документов налоговые органы могут оспорить применение иностранным юридическим лицом пониженных ставок по международным налоговым соглашениям и принудить их к применению стандартной ставки налога, предусмотренной налоговым законодательством РФ. Применение подобной ставки увеличит налоговое бремя иностранных юридических лиц, так как большинство международных соглашений в налоговой сфере предусматривают более низкие ставки налога у источников в России, в частности от 0 до 5% для разных видов доходов.

<sup>6</sup> Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды см.: постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 12.10.2006 № 53 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2006. № 12 ; постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 20.04.2010 № 18162/09 по делу № А11-1066/2009 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2010. № 7 ; определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 18.08.2016 № 309-КГ16-838 по делу № А60-4982/2015 (опубликовано не было) ; постановление Арбитражного суда Уральского округа от 16.11.2016 № Ф09-10209/16 по делу № А71-14806/2015 (опубликовано не было).

<sup>7</sup> О применении ст. 54.1 НК РФ см.: письмо ФНС России от 05.10.2017 № СА-4-7/20116 (опубликовано не было).

Кроме того, необходимо учитывать еще одно обстоятельство, связанное с тем, что налоговые органы могут вменять иностранному контрагенту недобросовестность, обосновывая ее разными факторами: отсутствие фактического местонахождения, т.е. офиса юридического лица, недостаточное количество штатных сотрудников у юридического лица и пр., что позволит применить повышенные налоговые ставки.

Следующая концепция, связанная с налоговым резидентством, позволяет налоговым органам доказывать получение необоснованной налоговой выгоды при условии, что они установят факты управления иностранным юридическим лицом сотрудниками ее дочерних или аффилированных организаций в России. Данное обстоятельство послужит основанием автоматически приравнять это юридическое лицо к российскому. В связи с этим деятельность данного лица будет подлежать налогообложению по законодательству РФ, а не какой-либо иностранной юрисдикции.

Проанализированные обстоятельства актуализируют проблему, связанную с принципом обратной силы закона в сфере налоговых правоотношений, применяемой к необоснованной налоговой выгоде.

Возможность ретроспективного применения новой статьи Налогового кодекса РФ вызвала многочисленные дискуссии среди как теоретиков, так и практиков. Согласно известному конституционному принципу, законы, ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют. Однако акты, устанавливающие дополнительные гарантии защиты прав налогоплательщиков, имеют обратную силу. Понимание того, каким образом норма влияет на положение налогоплательщиков, необходимо для выводов о возможности или невозможности применения обратной силы закона.

В отношении ст. 54.1 Налогового кодекса РФ мнения теоретиков и практиков разделились на несколько групп. Одни считают, что данная норма улучшает положение налогоплательщиков, вторые — что ухудшает, а третьи считают ее нейтральной<sup>8</sup>.

Судебная практика еще не сформировала однозначного мнения о правомерности использования обратной силы новой статьи Налогового кодекса РФ. Часть судов не признают это возможным, указывая на следующее:

- доводы, касающиеся новеллы налогового законодательства, подлежат отклонению, поскольку оснований для применения п. 3 ст. 5 Налогового кодекса РФ не имеется<sup>9</sup>;
- положения неприменимы при рассмотрении результатов налоговых проверок, начатых до вступления в силу поправок налогового законодательства<sup>10</sup>;
- положения о распространении ст. 54.1 Налогового кодекса РФ на результаты проверок, проведенных ранее срока введения ее в действие, не содержатся в тексте налогового законодательства<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Цареградская Ю. К., Дубинская Е. С. Институт необоснованной налоговой выгоды: новеллы и судебная практика // Юридическое образование и наука. 2019. № 4. С. 45—46.

<sup>9</sup> Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 13.10.2017 № Ф09-5840/17 по делу № А76-2131/2017 (опубликовано не было).

<sup>10</sup> Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 08.11.2017 № 02АП-6063/2017 по делу № А31-181/2015 (опубликовано не было).

<sup>11</sup> Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 25.10.2017 по делу № А79-10088/2016 (опубликовано не было).



Другая часть судов считает, что присутствуют законные конституционные основания придания обратной силы нормам новой статьи Налогового кодекса РФ как улучшающим положение налогоплательщика. Например, одним из арбитражных судов отмечается, что в соответствии с ч. 2 ст. 54 Конституции РФ данная новелла подлежит применению, поскольку она закрепляет в пользу налогоплательщика обстоятельства, связанные с выявлением и установлением рассматриваемой налоговой выгоды<sup>12</sup>.

Материалы данных судебных решений позволили налогоплательщикам приобрести возможность мониторинга правоприменения изменений налогового законодательства и обозначили позицию судов по этому вопросу. Учитывая сложившуюся судебную практику, налогоплательщикам следует максимально застраховать себя от предъявления претензий по получению необоснованной налоговой выгоды, включая обязательную проверку всех сторон по сделкам и условий сделок с ними; а сотрудникам налоговых органов уделить внимание сбору и представлению наиболее полных доказательств как в ходе мероприятий предварительного налогового контроля, так и в результате выездных и камеральных проверок.

Таким образом, подводя итоги, следует отметить, что в налоговом законодательстве сместились некоторые акценты. Однако произошедшие изменения не могут однозначно трактоваться как улучшающие или ухудшающие положение налогоплательщиков. Согласно позиции Конституционного Суда РФ относительно придания закону обратной силы «благоприятный для субъектов налогообложения характер такого закона должен быть понятен как налогоплательщикам, так и государственным органам, взимающим налоги»<sup>13</sup>.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Цареградская Ю. К., Дубинская Е. С. Институт необоснованной налоговой выгоды: новеллы и судебная практика // Юридическое образование и наука. — 2019. — № 4. — С. 45—47.
2. Шишкин Р. Н. Дробление бизнеса: риски, налоговый контроль, судебная практика. — М., 2018. — Вып. 18. — 159 с.
3. Щекин Д. М. О стандартах доказывания в делах о необоснованной налоговой выгоде // Налоги. — 2013. — № 33. — С. 8—9.

<sup>12</sup> См.: постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.10.2017 № 17АП-8375/2017-АК по делу № А50-7683/2017 ; постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 20.09.2017 № 07АП-7376/2017 по делу № А45-4180/2017 ; постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.09.2017 № 13АП-14558/2017 по делу № А56-28927/2016 (опубликованы не были).

<sup>13</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24.10.1996 № 17-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации 'Об акцизах'» // СПС «КонсультантПлюс».

## СРЕДСТВА И АЛГОРИТМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ

**Аннотация.** В статье исследуется диалектика процесса осуществления законных интересов налогоплательщика, начиная с их зарождения и заканчивая фактическим осуществлением. Законные интересы рассматриваются как обособленный от субъективных прав феномен, что позволяет выделить особенности реализационного алгоритма в налоговых отношениях. Анализируются правовые средства и сам механизм реализации законных интересов. В силу вариативности законных интересов отмечается сложный характер их реализации, который не сводится к одномоментному поведенческому акту, а также стадийность (этапы) этого процесса. Делается вывод об отсутствии универсального способа реализации законных интересов налогоплательщика. Проведен анализ имеющихся научных подходов к пониманию формы реализации законного интереса. Рассматриваются условия реализации законного интереса налогоплательщика как необходимый компонент воплощения его в жизнь.

**Ключевые слова:** законный интерес; налогоплательщик; правоприменительный орган; правовая цель; правовое средство; юридическая возможность; реализация интереса.



**Сергей Александрович  
ЯДРИХИНСКИЙ,**

кандидат юридических наук, доцент; Северо-Западный институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

**Syadr@yandex.ru**

160001, Россия, г. Вологда,  
ул. Мира, д. 32

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.59.7.089-097

**S. A. YADRIKHINSKY,**

Candidate of law, Associate Professor; North-Western Institute (branch)  
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

**Syadr@yandex.ru**

160001, Russia, Vologda, ul. Mira, 32

### MEANS AND ALGORITHMS FOR THE IMPLEMENTATION OF THE LEGITIMATE INTERESTS OF TAXPAYERS

**Abstract.** This article examines the dialectics of the process of implementation of the legitimate interests of the taxpayer, from its inception to the actual implementation. Legitimate interests are considered as separate from subjective rights, a phenomenon that allows us to highlight the features of the implementation algorithm in tax relations. Legal means and the mechanism of realization of legitimate interests are analyzed. Due to the variability of legitimate interests, the complex nature of their implementation is noted, which is not reduced to a one-time behavioral act, as well as the stages (stages) of this process. The conclusion about the absence of a universal method for

© С. А. Ядрихинский, 2019

*the realization of legitimate interests of the taxpayer. The analysis of available scientific approaches to the understanding of the form of realization of legitimate interest. The conditions of realization of the taxpayer's legal interest as a necessary component of their implementation are considered.*  
**Keywords:** *legitimate interest; the taxpayer; the enforcement authority; legal purpose; legal means; legal possibility; the implementation of interest.*

Одна из важнейших задач финансово-правовой науки — это наделение налогоплательщика средствами и алгоритмами достижения искомых благ. Особенную актуальность данная задача приобретает, когда закон не дает готового и однозначного ответа, не предлагает универсальной юридической формулы решения поставленной задачи.

Называя право понятием практическим, немецкий правовед Рудольф фон Иеринг (22.08.1818 — 17.09.1892) указывал на недостаточность в нем (в праве) одного лишь целеполагания; необходимо, считал ученый, дать средство достижения цели<sup>1</sup>.

Понятие «правовое средство» насчитывает более ста лет. Оно встречалось еще в работах дореволюционных ученых<sup>2</sup>, однако полноценная теория правовых средств образовалась во второй половине прошлого столетия стараниями таких ученых, как С. С. Алексеев, Б. И. Пугинский, А. В. Малько и др. Правовые средства являются объектом исследования и современного правоведения.

Несмотря на это, теория права столкнулась с неразрешимой на сегодня проблемой единообразного понимания правовых средств. Такие средства разнообразны и многоплановы, используются в различных смыслах, что объективно затрудняет определение понятия. Нередко к их числу причисляют абсолютно разнородные и разнопорядковые явления, так или иначе связанные с правом. Именно эти обстоятельства позволили А. В. Малькову в своем диссертационном исследовании придать понятию «правовое средство» «крайне неопределенный характер»<sup>3</sup> и поставить вопрос о целесообразности его использования: «Трудно найти какой-либо правовой феномен, — подытоживает А. В. Мальков, — который не причислялся бы к правовым средствам»<sup>4</sup>.

Вместе с тем следует признать и то, что средства удовлетворения законных интересов налогоплательщиков обладают юридическим качеством, имеют соответствующее функциональное назначение, а следовательно, требуют научного осмысления и описания. Именно с помощью правовых средств законные интересы налогоплательщика из некой абстракции объективируются и приобретают субстанциональное состояние, т.е. входят в правовую реальность, юридически материализуются.

<sup>1</sup> *Иеринг Р.* Борьба за право. М., 1874. С. 11.

<sup>2</sup> См., например: *Шершеневич Г. Ф.* Учебник русского гражданского права (по изд. 1907 г.). М.: Спарк, 1995. С. 10, 54, 57, 89; *Петражицкий Л. И.* Введение в изучение права и нравственности. Основы эмоциональной психологии. СПб., 1908. С. 4.

<sup>3</sup> *Мальков А. В.* Правовое регулирование защиты гражданских прав и правовых интересов: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015. С. 352.

<sup>4</sup> *Мальков А. В.* Указ. соч. С. 122.

В самом широком смысле под правовым средством предлагается понимать «все что... предназначено для достижения правовой цели»<sup>5</sup>. Сочетание в Налоговом кодексе РФ как едином кодифицированном акте и материальных и процессуальных начал предопределяет выделение, соответственно, материальных и процессуальных правовых средств.

В свою очередь, реализацию законного интереса как поведенческий акт можно определить через следующие лексемы: осуществление, реальное воплощение, процесс претворения в жизнь, превращение юридической возможности уполномоченного лица в действительность и пр.

Ученые неоднократно предпринимали попытки описать реализацию законных интересов, но не все их можно признать удачными. Так, Е. А. Цветкова предлагает рассматривать осуществление законных интересов налогоплательщика, исходя из форм реализации объективного права (по аналогии): соблюдения, исполнения, использования и применения<sup>6</sup>. Аналогичная позиция изложена у Д. В. Шепелева<sup>7</sup>.

Такой механический подход вряд ли можно признать оправданным. Все же нельзя отождествлять реализацию норм права (понимание права в его объективном значении) с реализацией законного интереса (субъективного стремления). Ведь сфера законных интересов налогоплательщиков достаточно широка и охватывает интересы, бытие которых объективировано как в законодательстве о налогах и сборах, так и за его пределами.

Большинство законных интересов как раз не опосредованы нормами права, не получили в них своего выражения и остались за рамками внимания законодателя. Как правило, позитивации законного интереса предшествуют сначала появление самой идеи, затем — ее правовое обоснование, в том числе и доктринальное, правоприменительная апробация и сложившееся на их основе фактическое признание (легитимизация) притязания налогоплательщика. И только после прохождения всех этих этапов законодатель, возможно, легализует интерес в виде конкретных норм.

Если бы такой упрощенный подход (предлагаемый указанными выше учеными) существовал в действительности, то у налогоплательщика вообще не было бы проблем с реализацией законного интереса в практической деятельности. Он имел бы четкое понимание того, как осуществить свои законные ожидания на основе определенного, предсказуемого взаимного поведения. Однако на самом деле все выглядит по-другому. Налогоплательщику (да и налоговому органу) приходится сталкиваться с тем, что законодательство не дает прямого ответа на вопрос о формах реализации законного интереса налогоплательщика. Здесь нет прямолинейного пути. «Реализация законных интересов, — по верному выражению В. В. Субочева, — это искусство маневрировать»<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Филиппова С. Ю. Инструментальный подход в науке частного права. М. : Статут, 2013. С. 108.

<sup>6</sup> Цветкова Е. А. Реализация законного интереса налогоплательщика в налоговых правоотношениях // Финансовое право. 2015. № 2. С. 27—33.

<sup>7</sup> Шепелев Д. В. Проблемы реализации и защиты интересов в праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 23.

<sup>8</sup> Субочев В. В. Законные интересы в механизме правового регулирования : монография / под ред. А. В. Малько. М. : Юрист, 2007. С. 41.



Одного стремления налогоплательщика, как правило, недостаточно для превращения его в жизнь. На его пути встречаются препятствия, обусловленные как субъективными, так и объективными факторами. Налогоплательщику важно иметь представление о том, как искомый результат будет достигнут. В противном случае законный интерес рискует превратиться в «смутную надежду», а заинтересованный налогоплательщик — в «абстрактного мечтателя»<sup>9</sup>.

И если в отношении субъективных прав законом прямо предусматривается *обеспечительный механизм* их реализации через соответствующие обязанности должностных лиц налоговых органов и иных уполномоченных органов (п. 2 ст. 22 НК РФ), то в отношении законных интересов прописанного в тексте закона алгоритма нет.

Е. В. Ушаков, определяя сущностные признаки *научной проблемы*, одним из них выделил отсутствие разработанного алгоритма в решении исследуемого вопроса. «Если же подобный алгоритм существует и остается только правильно применить его, — отмечает ученый, — то обычно говорят не о проблеме, а о задаче»<sup>10</sup>.

Поэтому главными эпистемологическими вопросами, стоящими перед налогоплательщиком, становятся следующие: что будет являться ключом к реализации законного интереса, какие средства для этого потребуются, как преодолеть возникающие препятствия.

Реализация законного интереса — не одномоментный акт, а действие, длящееся во времени, т.е. это процесс. В деятельностном контексте данный процесс можно описать через такие категории, как цель, средства и результат, где цель — идеальная модель, отраженный в сознании налогоплательщика результат; средства — совокупность правовых мер, обеспечивающих результат; результат — удовлетворенный интерес. Правоприменитель сначала проверяет цель притязания (правомерна/неправомерна), затем подвергает оценке средства или способы ее достижения (приемлемы/неприемлемы).

Такой подход позволил ряду ученых определить стадии (этапы) реализации законного интереса. Так, Е. А. Коробова выделяет две стадии развития интереса: стадия возникновения интереса и стадия реализации интереса. На первом этапе происходит анализ действительности, осознание необходимости удовлетворения объективно существующих потребностей как системы предпочтений, на втором — следует поведенческий акт субъекта, направленный на получение необходимых благ<sup>11</sup>.

К. Е. Игнатенкова говорит о трех стадиях: стадия возникновения потребности и формирования мотивации, затем следует стадия планирования и принятия решения, включающая в себя «во-первых, оценку возможностей для удовлетворения своих интересов; во-вторых, выбор подходящих объектов, на которые будет на-

<sup>9</sup> См., например: *Мотовиловкер Е. Я.* Интерес как сущностный момент субъективного права (цивилистический аспект) // Правоведение. 2003. № 4. С. 56.

<sup>10</sup> *Ушаков Е. В.* Введение в философию и методологию науки : учебник. М. : Экзамен, 2005. С. 187.

<sup>11</sup> *Коробова Е. А.* Законные интересы личности в конституционном праве Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. С. 31.

правлено поведение; в-третьих, постановку цели; в-четвертых, выбор средств ее достижения»<sup>12</sup>. Завершает процесс сам поступок — внешнее выражение решения.

Вместе с тем такие объяснения процесса, правильные по сути, на наш взгляд, отражают его психологическое видение, но не дают представлений о процессе реализации в его правовом аспекте.

С позиции диалектики реализацию законного интереса можно представить в виде процесса превращения юридической возможности в действительность. Действительность, по выражению А. П. Шептулина, — это «осуществившаяся возможность», а возможность — «потенциальная действительность»; реализуясь, возможность превращается в действительность<sup>13</sup>.

Изначально фактические интересы налогоплательщика находятся в плоскости его абстрактных возможностей. Они не встречают какого-либо неприятия, препятствий или сопротивления, поскольку находятся в сфере дозволенного: «разрешено все, что не запрещено законом».

Но фактический интерес еще не обладает качеством «законного». Интерес выражает прежде всего желание, стремление, намерение. Это программная цель, форма будущего в настоящем, идеал, а не само явление. Интерес моделирует поступок, который еще не совершен, но обращен в будущее. Чтобы потенциальные возможности превратились в действительность, воплотились в жизнь, необходимы соответствующие предпосылки, условия, которые бы обеспечивали их реализацию. Такой предпосылкой является придание интересу соответствующего статуса — законного качества. Признание фактического интереса налогоплательщика законным порождает и право на его удовлетворение. Изначально существующая абстрактная возможность, получив законную предпосылку или условия воплощения в жизнь, трансформируется в качественно новое состояние — возможность реальную (конкретную). Заинтересованное лицо уже не просто хочет приобрести или сохранить блага, но и реально может (имеет *возможность*) это сделать, потому что у него не просто интерес, а законный интерес.

Именно законность интереса является исходной предпосылкой его реализации. Предоставление законодателем налогоплательщику гарантий защиты интересов, обладающих законным качеством (ст. 22 НК РФ) означает, что налогоплательщик обладает реальной, а не абстрактной возможностью получить то, в чем заинтересован. Гарантии в реализации законных интересов не могут отрываться от реальной действительности. Обратное подвергало бы законные интересы риску превращения их в фикцию. Наступление момента будущего и совершение поступка будет означать переход возможности в действительность, т.е. практическую реализацию интереса.

Первым шагом в реализации интереса должно быть волеизъявление налогоплательщика: ему необходимо заявить о своем интересе, т.е. обратиться к налоговому органу с заявлением, требованием, ходатайством и т.п. Налоговые органы, как правило, не удовлетворяют законные интересы налогоплательщика по собственной инициативе; для этого необходимо обращение заинтересован-

<sup>12</sup> Игнатенкова К. Е. Дозволение как способ правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 16.

<sup>13</sup> Шептулин А. П. Система категорий диалектики. М. : Наука, 1967. С. 218.



ного лица. Редким исключением являются законные интересы, проистекающие из закрепленных обязанностей налоговых органов и судов. Например, п. 3 ст. 78 НК РФ возлагает на налоговый орган обязанность сообщить налогоплательщику о каждом ставшем ему известном факте и сумме излишне уплаченного налога в течение 10 дней со дня обнаружения такого факта. В одном деле Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ констатировал, что отсутствие ходатайства налогоплательщика о применении судом смягчающих ответственность обстоятельств не исключает *обязанности* суда дать оценку соразмерности исчисленного штрафа тяжести совершенного правонарушения и применить иные смягчающие ответственность обстоятельства даже в том случае, если налоговый орган частично применил положения ст. 112 Кодекса<sup>14</sup>.

Волеизъявление дает фактическому интересу возможность породить юридические последствия. В противном случае, какой бы устойчивой ни была эта заинтересованность, не выраженная вовне, она так и рискует остаться в сознании заинтересованного лица в виде желания. У налогового органа просто не возникнет необходимости совершать какие-либо действия, а следовательно, и выполнять обязанности.

Абзацем 2 п. 4 ст. 80 НК РФ предусмотрено, что налоговый орган обязан про- ставить *по просьбе* налогоплательщика на копии налоговой декларации отметку о принятии и дату ее получения при получении налоговой декларации на бумажном носителе либо передать налогоплательщику квитанцию о приеме в электронной форме — при получении налоговой декларации по телекоммуникационным каналам связи.

Изначально пометка налогового органа о принятии налоговой декларации и даты ее получения рассматривается как возможность, существующая в рамках общерегулятивного правоотношения. В действительность она превратится лишь тогда, когда конкретный налогоплательщик предоставит налоговую декларацию в налоговый орган, обратится с соответствующей просьбой к должностному лицу налогового органа и эта просьба будет удовлетворена. Другими словами, когда общерегулятивное правоотношение трансформируется в конкретное.

Для какого-то налогоплательщика отметка налогового органа о принятии не является принципиальной. Тогда эта возможность для данного налогоплательщика так и останется возможностью, т.е. не превратится в реальность.

Налогово-правовые дозволения содержат большой потенциал и открывают широкие возможности для налогоплательщика, в том числе в реализации своих законных интересов. «Использование возможности, — верно замечает Н. И. Матузов, — зависит от индивидуальных качеств и усилий личности, ее активности, желаний, настойчивости. За неиспользованные возможности она должна винить себя, а не общество, не государство»<sup>15</sup>. Кто-то видит эти возможности, считает их юридически значимыми для себя и пытается ими воспользоваться, проявив при этом свою инициативу, талант и иные способности, для кого-то они не очевидны

<sup>14</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 12.10.2010 № 3299/10 по делу № А32-19097/2009-51/248 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2011. № 1.

<sup>15</sup> Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2004. С. 20.

и поэтому в отношении них проявляется юридически нейтральное поведение, а кому-то они и вовсе безразличны. Одни возможности беспрепятственно превращаются в действительность, не встречая на своем пути каких-либо препятствий, другим суждено в иеринговом формате тестировать свою жизнеспособность, подвергаться испытаниям, бороться за свою реализацию.

Реализация законных интересов налогоплательщика не может рассматриваться в рамках *универсального концепта* в силу различий способов их реализации; нет единого, универсального способа реализации. Законный интерес соприкасается и с субъективным правом, и с юридической обязанностью налогоплательщика. Он обнаруживает себя в связи с реализацией налоговым органом своих полномочий. Ряд законных интересов налогоплательщика реализуется через возложенные на налоговый орган запреты и ограничения (негативные обязывания). Какие-то интересы могут удовлетворяться действием самого налогоплательщика (абсолютный интерес), а какие-то — только с помощью других лиц (относительный интерес).

Разнообразие законных интересов позволило В. В. Субочеву поставить реализацию законных интересов в зависимость «от совокупности конкретных факторов и обстоятельств в каждом отдельном случае *ad hoc*»<sup>16</sup>. «Данные факторы, — отмечает ученый, — учитываются и при защите законных интересов, и при самой “квалификации” определенных устремлений субъекта и его притязаний на пользование конкретным благом как “законных интересов”»<sup>17</sup>.

Реализация позитивированного законного интереса (опосредованного нормами права) обусловлена выполнением нормативных условий. Как правило, эти условия сосредоточены в гипотезе налоговой нормы права. Соответственно, заинтересованный налогоплательщик будет стремиться выполнить заданные условия или соответствовать им. Например, право перейти на упрощенную систему налогообложения обусловлено размером доходов налогоплательщика (п. 2 ст. 346.12 НК РФ), средней численностью работников за налоговый (отчетный) период (пп. 15 п. 3 ст. 346.12 НК РФ), остаточной стоимостью основных средств (пп. 16 п. 3 ст. 346.12 НК РФ) и другими параметрами. Соответствовать этим параметрам — законный интерес налогоплательщика.

Уменьшить полученные доходы на расходы налогоплательщик, применяющий упрощенную систему налогообложения, может при условии их соответствия критериям, указанным в п. 1 ст. 252 НК РФ (п. 2 ст. 346.16 НК РФ). Выполнение критериев, указанных в п. 1 ст. 252 НК РФ, — законный интерес налогоплательщика.

Абсолютный интерес налогоплательщика удовлетворяется *собственным поведением*. Например, законный интерес в приобретении или сохранении статуса налогового резидента, законный интерес в приобретении или сохранении условий пользоваться специальным налоговым режимом, законный интерес в соответствии условиям предоставления льгот, вычетов и прочих преференций осуществляются без помощи налогового органа. Налоговому органу отводится роль пассивного наблюдателя за правомерным поведением налогоплательщика. Он обязан воздерживаться от любых действий, способных выступить препятствием

<sup>16</sup> Субочев В. В. Законные интересы / под ред. А. В. Малько. М. : Норма, 2008. С. 141.

<sup>17</sup> Субочев В. В. Законные интересы. С. 141.



в реализации законного интереса. В этом случае нет необходимости налогоплательщику писать ходатайства или делать устные заявления. Воля, намерение налогоплательщика выражаются *конклюдентно*. Соответственно, можно выделить конклюдентные средства реализации.

Однако чаще всего собственных активных действий налогоплательщика для удовлетворения законного интереса становится недостаточно. Необходимо *содействие* налогового органа. Поэтому налогоплательщик в качестве средства осуществления законного интереса использует ходатайства, заявления и иные обращения в налоговый орган.

Относительный законный интерес может быть удовлетворен только во *взаимодействии* с правоприменительным органом. Очевидно, что взаимодействие предполагает нечто большее, чем простое усмотрение налогового органа. Поскольку законный интерес налогоплательщика является выражением конкретной юридической возможности, то и содействие со стороны налогового органа должно быть соответствующим, т.е. конкретным, а не абстрактным. В данном случае предполагается побуждение налогового органа к совершению активных действий.

В заключение необходимо отметить, что реализация законных интересов в налоговой сфере будет испытывать существенные затруднения без соответствующей правовой основы: как доктринальной, так и нормативной. Принимая во внимание высокий уровень конфликтности в налоговых отношениях, в целях его снижения представляется полезным выработать концепцию правового механизма реализации законных интересов налогоплательщика, включая базовые принципы, способы, гарантии и иные обеспечительные инструменты.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Игнатенкова К. Е.* Дозволение как способ правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2006. — 229 с.
2. *Иеринг Р.* Борьба за право. — М. : Издание К. Т. Солдатенкова, 1874. — 77с.
3. *Коробова Е. А.* Законные интересы личности в конституционном праве Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2005. — 218 с.
4. *Матузов Н. И.* Актуальные проблемы теории права. — Саратов, 2004. — 512 с.
5. *Мильков А. В.* Правовое регулирование защиты гражданских прав и правовых интересов : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2015. — 442 с.
6. *Мотовиловкер Е. Я.* Интерес как сущностный момент субъективного права (цивилистический аспект) // Правоведение. — 2003. — № 4. — С. 52—62.
7. *Петражицкий Л. И.* Введение в изучение права и нравственности. Основы эмоциональной психологии. — СПб., 1908. — 271 с.
8. *Субочев В. В.* Законные интересы / под ред. А. В. Малько. — М. : Норма, 2008. — 496 с.
9. *Субочев В. В.* Законные интересы в механизме правового регулирования : монография / под ред. А. В. Малько. — М. : Юрист, 2007. — 188 с.
10. *Ушаков Е. В.* Введение в философию и методологию науки : учебник. — М. : Экзамен, 2005. — 528 с.

11. *Филиппова С. Ю.* Инструментальный подход в науке частного права. — М. : Статут, 2013. — 350 с.
12. *Цветкова Е. А.* Реализация законного интереса налогоплательщика в налоговых правоотношениях // Финансовое право. — 2015. — № 2. — С. 27—33.
13. *Шепелев Д. В.* Проблемы реализации и защиты интересов в праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011. — 25 с.
14. *Шептулин А. П.* Система категорий диалектики. — М. : Наука, 1967. — 375 с.
15. *Шершеневич Г. Ф.* Учебник русского гражданского права (по изд. 1907 г.). — М. : Спарк, 1995. — 556 с.



**Наталья Юрьевна  
ОРЛОВА,**

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

## НОВЫЕ ПОДХОДЫ К КОНТРОЛЮ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ОБЯЗАННОСТИ ПО УПЛАТЕ НАЛОГОВ И СБОРОВ

**Аннотация.** В статье рассматриваются новые подходы к налоговому обеспечению уплаты налогов и сборов, ориентированных на текущий контроль, а не на камеральные и выездные налоговые проверки. При этом автор приводит пример тех налогов и сборов, которых уже коснулись эти изменения. Обосновывается необходимость увеличения размера бюджетного финансирования, от которого зависят социальное обеспечение населения, национальная безопасность, уровень экономики страны и другие важные процессы. Приводится анализ некоторых нововведений по текущему контролю за деятельностью налогоплательщиков. В статье рассматриваются системы обмена информацией между Федеральной налоговой службой РФ и Банком России, а также передача финансовых и налоговых данных по телекоммуникационным каналам связи.

**Ключевые слова:** налоги, налогообложение, налоговый контроль, налоговая обязанность.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.59.7.098-103

**N. Yu. ORLOVA,**

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

[OrlovaNY\\_diplom@mail.ru](mailto:OrlovaNY_diplom@mail.ru)

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

### NEW APPROACHES TO MONITORING THE EXECUTION OF THE OBLIGATION TO PAY TAXES AND FEES

**Abstract.** In the article are considered new approaches to tax maintenance of payment of taxes and fees focused on the current control, and not on desktop and on-site tax inspections. The author gives an example of those taxes and fees that have already been touched, these changes. The necessity of increasing the size of budget financing, on which social security of the population, national security, the level of the country's economy and other important processes depend. There is conducted the analysis of some innovations on current control, the activity of taxpayers. The article discusses information exchange systems between the Federal Tax Service and the Bank of Russia, as well as the transfer of financial and tax data through telecommunications channels.

**Keywords:** taxes, taxation, tax control, tax liability.

Формирование в полном объеме доходной части бюджета обеспечивает полноценное выполнение всех расходных обязательств государства. От размера бюджетного финансирования зависят социальное обеспечение населения, национальная безопасность, уровень экономики страны и другие важные процессы. Основным источником формирования бюджета являются налоговые поступления, значимость которых особенно возрастает в период сложной экономической ситуации в стране, в период внешних санкций, дефицита бюджета.

Налоги являются важнейшим источником дохода бюджета, за счет которого должны обеспечиваться соблюдение и защита прав и свобод граждан, а также осуществляться социальные функции государства (ст. 2 и 7 Конституции РФ). Без поступлений в бюджет налоговых платежей невозможно финансирование предприятий, выполняющих государственный заказ, учреждений здравоохранения, образования, армии, правоохранительных органов т.д., а следовательно, также выплат заработной платы работникам бюджетной сферы<sup>1</sup>. В связи с этим возрастает потребность в эффективном механизме собирания налогов и сборов. После принятия гл. 11 «Способы обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов и сборов» Налогового кодекса РФ к ней было сделано множество поправок, направленных на совершенствование обеспечительных мер.

Само понятие «способы обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов и сборов», по мнению С. А. Ядрихинского, можно охарактеризовать как правовые средства, целевой направленностью которых является поступление налогов в бюджет посредством инструментов гарантирования имущественных интересов государства, побуждения (стимулирования) налогоплательщиков к своевременной уплате налогов в добровольном порядке и принуждения в случаях неуплаты налога<sup>2</sup>.

В последнее время пересматриваются некоторые инструменты налогового обеспечения уплаты налогов и сборов, которые ориентированы уже больше на текущий контроль, а не на камеральные и выездные налоговые проверки. В перспективе таких реформ правильность уплаты налогов будет оцениваться не по представленным отчетным налоговым и финансовым документам в Федеральную налоговую службу РФ, а по текущим бухгалтерским документам в течение отчетного периода, переданным в электронном виде по телекоммуникационным каналам связи. К первым таким реформам можно отнести составление счетов-фактур и журналов их учета в электронном виде, что значительно повышает степень контроля, за уплатой налога на добавленную стоимость. Новые требования отражены в следующих нормативных правовых актах:

- 1) с 23.05.2012 по 13.04.2015 — приказ ФНС России от 05.03.2012 № ММВ-7-6/138@ «Об утверждении форматов счета-фактуры, журнала учета полученных и выставленных счетов-фактур, книги покупок и книги продаж, дополнительных листов книги покупок и книги продаж в электронном виде»;

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда от 23.12.1997 № 21-П.

<sup>2</sup> Ядрихинский С. А. Механизм обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов: проблемы теории и практики : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Норма, Инфра-М, 2015. С. 21.



- 2) с 14.04.2015 — приказ ФНС России от 04.03.2015 № ММВ-7-6/93@ «Об утверждении форматов счета-фактуры, журнала учета полученных и выставленных счетов-фактур, книги покупок и книги продаж, дополнительных листов книги покупок и книги продаж в электронной форме»;
- 3) с 07.05.2016 — приказ ФНС России от 24.03.2016 № ММВ-7-15/155@ «Об утверждении формата счета-фактуры и формата представления документа об отгрузке товаров (выполнении работ), передаче имущественных прав (документа об оказании услуг), включающего в себя счет-фактуру в электронной форме»;
- 4) с 31.05.2016 — приказ ФНС России от 13.04.2016 № ММВ-7-15/189@ «Об утверждении формата корректировочного счета-фактуры и формата представления документа об изменении стоимости отгруженных товаров (выполненных работ, оказанных услуг), переданных имущественных прав, включающего в себя корректировочный счет-фактуру, в электронной форме».

Порядок представления документов в электронном виде, в том числе счетов-фактур, по телекоммуникационным каналам связи по требованию налогового органа утвержден приказом ФНС России от 17.02.2011 № ММВ-7-2/168@.

Для удобства проведения проверки налогоплательщиков Федеральной налоговой службой России установлено в п. 2 ст. 93 Налогового кодекса РФ представление документов в электронном виде по телекоммуникационным каналам связи (ТКС) или через личный кабинет налогоплательщика по принятым ФНС России формам. Приказом Министерства финансов России и Федеральной налоговой службой России от 17.02.2011 № ММВ-7-2/168@ утвержден порядок представления документов в электронном виде по требованию налогового органа.

На сегодняшний день Федеральная налоговая служба России утвердила xml-форматы для предоставления налогоплательщиками следующих электронных документов:

- товарная накладная (ТОРГ-12) и акт приемки-сдачи работ (услуг)<sup>3</sup>;
- о передаче товаров при торговых операциях<sup>4</sup>;
- о передаче результатов работ (документ об оказании услуг)<sup>5</sup>.

Также предусмотрена разработка и других первичных документов, согласно п. 7 разд. 4 Плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование налогового администрирования», утвержденного распоряжением Правительства РФ от 10.02.2014 № 162-р:

- документа о расхождениях в товаре при его приемке;
- договора, учитывающего особенности оформления различных видов договоров<sup>6</sup>.

При этом, если первичные документы составлены в электронном виде, но не соответствуют форматам, установленным Федеральной налоговой службой РФ, они могут предоставляться в налоговую службу только на бумажном носителе, оформленном по всем требованиям, относящимся к данному документу (подпись, печать). Вместе с тем утвержден формат описи документов, направляемых

<sup>3</sup> Приказ ФНС России от 21.03.2012 № ММВ-7-6/172@.

<sup>4</sup> Приказ ФНС России от 30.11.2015 № ММВ-7-10/551@ (действует с 09.01.2016).

<sup>5</sup> Приказ ФНС России от 30.11.2015 № ММВ-7-10/552@ (действует с 09.01.2016).

<sup>6</sup> Письмо ФНС России от 09.12.2015 № ЕД-4-2/21577.

в налоговый орган в электронном виде по ТКС, который включает форматы документов, указанных в описи, и представленных в виде скан-образов<sup>7</sup>. Возможность представления документов в виде сканированных копий установлена для следующих документов:

- договор (соглашение, контракт), в том числе дополнения (изменения);
- спецификация (калькуляция, расчет) цены (стоимости);
- акт приемки-сдачи работ (услуг);
- счет-фактура, в том числе корректировочный;
- товарно-транспортная накладная;
- товарная накладная (ТОРГ-12);
- грузовая таможенная декларация / транзитная декларация, в том числе добавочные листы к ним.

В настоящее время перечень документов является исчерпывающим, и налогоплательщик в ответ на требование о представлении документов вправе направить в налоговый орган только эти скан-образы<sup>8</sup>.

Следующим шагом в системе реформирования стал переход на онлайн-кассы (который должен был завершиться до 01.07.2017, но продлился до 01.09.2017), без штрафов. Смысл данной программы — в установке кассовых аппаратов, которые сразу передают информацию о покупке, проведенной на данном устройстве в ФНС России. Причем проверке подлежит не только наличие кассы нового образца, но и то, как заполняется чек, совпадает ли адрес регистрации ККТ с адресом установки онлайн-кассы. Теперь подозрение вызывают компании, у которых в течение трех недель не проводились оплаты по кассовому аппарату, что может повлечь контрольную закупку или выездную проверку.

Штрафные санкции за работу на кассе старого образца приравнены к штрафам за работу без кассового аппарата и соответствуют 75—100 % от суммы, которую продавец провел на старом аппарате. Минимальный штраф на этом этапе составляет 30 тыс. руб. (ст. 14.5 КоАП РФ). За неправильное заполнение кассовых чеков, вплоть до опечаток, штрафные санкции могут составить 10 тыс. руб. (ч. 4 ст. 14.5 КоАП РФ), эти меры способны активно простимулировать работников торговли и сферы услуг принять новые требования в установленные сроки.

Необходимо упомянуть еще об одном направлении по налоговому контролю, которое с конца 2017 г. претерпело некоторые изменения. В Налоговом кодексе РФ (ст.76) предусмотрены приостановление операций по счетам в банках, а также переводов электронных денежных средств организаций и индивидуальных предпринимателей для обеспечения исполнения решения о взыскании налога, сбора, страховых взносов, пеней и (или) штрафа. Теперь, помимо взыскания неуплаченных налогов с должников, банки обязаны бороться с преступными доходами, которые могут получать их клиенты.

В 2017 г. Центральный банк РФ разработал новые методические рекомендации, которые должны учитываться кредитными организациями для выявления

<sup>7</sup> Приказ ФНС России от 29.06.2012 № ММВ-7-6/465@ «Об утверждении формата описи документов, направляемых в налоговый орган в электронном виде по телекоммуникационным каналам связи».

<sup>8</sup> Письмо ФНС России от 09.02.2016 № ЕД-4-2/1984@.



подозрительных клиентов банка<sup>9</sup>. В целях противодействия по отмыванию денег и борьбе с терроризмом банки могут блокировать подозрительные операции, о чем должны сообщать в Росфинмониторинг. В этом году в так называемый черный список неблагонадежных клиентов, с которыми банки отказываются работать, внесено 460 тыс. компаний<sup>10</sup>. Причиной этого послужили несоответствие сведений, которые указаны компанией в ЕГРЮЛ и ОКВЭД. Под подозрение могут попасть следующие сведения организаций, которые обнаруживают работники Федеральной налоговой службы РФ: слишком малочисленный штат сотрудников, отсутствие ресурсов для ведения соответствующего бизнеса и т.д.

Проблема для организаций заключается в том, что банки сами оценивают, какие компании являются неблагонадежными. О внесении в черный список компанию не уведомляют и понять об этом можно только по отказам банков обслуживать ее счета или заключать с ней договоры на обслуживание. Исключить себя из списка неблагонадежных компаний можно, только предоставив все необходимые документы, подтверждающие реальность и добросовестность организации, в противном случае необходимо обращение в суд.

Следует еще обратить внимание на нормативные правовые акты, расширяющие взаимодействие по обмену информацией о некредитных финансовых организациях между Федеральной налоговой службой РФ и Банком России. С 01.01.2017 вступили в силу изменения в Соглашение об информационном взаимодействии между Банком России и ФНС России от 29.06.2010 № 01-15/3182/ММВ-27-2/5@. Они затрагивают сведения о деятельности некредитных финансовых организаций (рейтинговых агентств, акционерных инвестиционных фондов, клиринговых организаций, жилищных накопительных кооперативов и др.), которыми смогут обмениваться Банк России и ФНС России. Другими словами, с начала 2017 г. Банк России и его территориальные учреждения вправе получать от налоговых органов информацию о соответствии бухгалтерской и налоговой отчетности, представленной некредитными финансовыми организациями в налоговые органы, в том случае, когда у ЦБ РФ возникают сомнения в достоверности данной отчетности. В свою очередь, налоговые органы должны регулярно направлять в Банк России сведения о тех организациях, которые не представили налоговые декларации и финансовую отчетность в течение двух и более лет. Затем Банк России проверяет по этим спискам организаций наличие операций по банковским счетам и, если обнаруживается, что в течение года хотя бы по одному счету операций не было, такие списки направляются в ФНС России для исключения таких организаций из ЕГРЮЛ. Соответствующие меры должны способствовать эффективному информационному взаимодействию между Банком России и Федеральной налоговой службой РФ для контроля за незаконным отмыванием денежных средств и налоговыми поступлениями.

Совершенствование налогового законодательства необходимо на современном этапе, с развитием новых технологий требуется пересмотр устаревших форм и методов финансового и налогового контроля. Еще недавно электронная подпись была областью фантастики. Операционисты в банке сверяли подписанные

<sup>9</sup> Методические рекомендации ЦБ РФ от 10.11.2017 № 29-МР.

<sup>10</sup> [www.gazeta-unp.ru](http://www.gazeta-unp.ru).

платежные поручения с эталоном на банковской карточке, а теперь по системе «банк-клиент» можно произвести платеж в любое время и из любой точки планеты, где есть Интернет. Поэтому контрольная функция государства должна быть ориентирована на проверку текущей деятельности налогоплательщиков в режиме онлайн, и этот процесс должен быть максимально автоматизирован, что позволит избежать ошибок, связанных с человеческим фактором.

### **БИБЛИОГРАФИЯ**

1. *Ядрихинский С. А.* Механизм обеспечения исполнения обязанности по уплате налогов: проблемы теории и практики : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Норма, Инфра-М, 2015. — 144 с.



**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

## НАЛОГ НА ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ ДОХОД В СИСТЕМЕ СПЕЦИАЛЬНЫХ НАЛОГОВЫХ РЕЖИМОВ: ЭКСПЕРИМЕНТ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

**Аннотация.** В предлагаемой статье анализируются правовые особенности специального налогового режима, введенного в порядке эксперимента с 1 января 2019 г. в Москве, Московской и Калужской областях, Татарстане, — налога на профессиональный доход. Налог на профессиональный доход рассматривается в системе аналогичных специальных налоговых режимов. В этой связи юридический состав налога на профессиональный доход подлежит сравнению с юридическими составами единого сельскохозяйственного налога, налога, подлежащего уплате при применении упрощенной системы налогообложения, единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, налога, подлежащего уплате при применении патентной системы налогообложения.

**Ключевые слова:** налог на профессиональный доход, профессиональный доход, самозанятые лица, индивидуальные предприниматели, мобильное приложение «Мой налог», налоговые вычеты, специальный налоговый режим, эксперимент.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.59.7.104-111

**O. S. SOBOL,**

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

**ossobol@msal.ru**

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

### PROFESSIONAL INCOME TAX IN THE SYSTEM OF SPECIAL TAX REGIMES: LEGAL SUPPORT EXPERIMENT

**Abstract.** The article analyzes the legal features of the special tax regime, introduced as an experiment from January 1, 2019 in Moscow, Moscow and Kaluga regions, Tatarstan, — the tax on professional income. The tax on professional income is considered in the system of similar special tax regimes. In this regard, the legal composition of the tax on professional income is subject to comparison with the legal composition of the single agricultural tax, the tax payable in the application of the simplified tax system, the single tax on imputed income for certain activities, the tax payable in the application of the patent system of taxation.

**Keywords:** tax on professional income, professional income, self-employed persons, individual entrepreneurs, mobile application “my tax”, tax deductions, special tax regime, experiment.

С 1 января 2019 г. определенные категории налогоплательщиков вправе перейти на применение нового специального налогового режима — налога на профессиональный доход, который включен в систему специальных налоговых режимов в порядке проводимого эксперимента<sup>1</sup>. Налог на профессиональный доход введен в Налоговый кодекс РФ во исполнение Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>2</sup>.

В системе специальных налоговых режимов, установленных Налоговым кодексом РФ<sup>3</sup>, налог на профессиональный доход в текущее время занимает особое место ввиду ряда факторов, связанных с его установлением и введением, правовым статусом налогоплательщиков, критериями перехода и применения, элементами налогообложения. Тем не менее существенные особенности налога на профессиональный доход позволяют выявить не только его отличия от аналогичных специальных налоговых режимов, но и определить общие характерные черты, присущие сходным специальным налоговым режимам<sup>4</sup>.

Налог на профессиональный доход *установлен и введен* специальным Федеральным законом «О налоге на профессиональный доход». Как следует из положений статьи 1, статьи 18 Налогового кодекса РФ в их взаимосвязи, указанный Федеральный закон («Федеральный закон о проведении эксперимента») не является составной частью законодательства о налогах и сборах. Федеральный

<sup>1</sup> См.: Налоговый кодекс РФ. Ст. 18 ; Федеральный закон от 27 ноября 2018 года № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима “Налог на профессиональный доход” в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)» (далее — Федеральный закон «О налоге на профессиональный доход») // СЗ РФ. 2018. № 49 (ч. I). Ст. 7494 ; Федеральный закон от 27 ноября 2018 № 425-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 49 (ч. I). Ст. 7497.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

<sup>3</sup> См.: Налоговое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. М. : Проспект, 2015. С. 256 — 274 (автор главы — Л. Л. Арзуманова) ; Орлова Н. Ю. Правовое регулирование и пути совершенствования упрощенной системы налогообложения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2017. № 8. С. 83—87 ; Соболь О. С. Патентная система налогообложения: правовое обеспечение на современном этапе и перспективы развития // Там же. С. 88—97.

<sup>4</sup> Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции не рассматривается в качестве аналогичного либо сходного с налогом на профессиональный доход специального налогового режима, поскольку ее применение возможно только при выполнении соглашений о разделе продукции инвесторами, осуществляющими вложение собственных, заемных или привлеченных средств в поиски, разведку и добычу минерального сырья и являющимися пользователями недр на условиях соглашения. Кроме того, система налогообложения не предполагает введение федерального налога, не предусмотренного ст. 13 Налогового кодекса РФ (см.: Налоговый кодекс РФ. Гл. 26.4 ; Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18).



закон «О налоге на профессиональный доход» действует с 1 января 2019 года до 31 декабря 2028 года на территориях четырех субъектов РФ — в городе федерального значения Москве, Московской и Калужской областях, Республике Татарстан (Татарстан).

Такой порядок установления и введения продиктован экспериментальным характером налога на профессиональный доход и отличается от порядка установления и введения иных специальных налоговых режимов. Например, система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей, упрощенная система налогообложения установлены и введены непосредственно Налоговым кодексом РФ. Установление и введение системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, патентной системы налогообложения осуществляется Налоговым кодексом РФ и нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования либо законом субъекта РФ, соответственно<sup>5</sup>.

Заметим, что по итогам практической реализации положений Федерального закона «О налоге на профессиональный доход» Правительство РФ должно представить в Государственную Думу Федерального Собрания РФ отчет об эффективности (неэффективности) проведенного эксперимента и предложения о его продлении (прекращении) либо установлении Налоговым кодексом РФ налога на профессиональный доход наряду с иными специальными налоговыми режимами.

Круг *плательщиков налога* на профессиональный доход ограничен физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями (статья 4 Федерального закона «О налоге на профессиональный доход»). Возможность применения указанного специального налогового режима самостоятельно экономически активными физическими лицами, не зарегистрированными в качестве индивидуальных предпринимателей, — «самозанятыми лицами» — является отличительной особенностью налога на профессиональный доход. Налогоплательщики, применяющие иные специальные налоговые режимы, должны иметь правовой статус субъекта предпринимательской деятельности, в частности плательщиками единого сельскохозяйственного налога, налога по упрощенной системе налогообложения, единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности могут являться организации и индивидуальные предприниматели, плательщиками налога по патентной системе налогообложения — только индивидуальные предприниматели<sup>6</sup>.

Согласно Федеральному закону «О налоге на профессиональный доход» для налогоплательщиков установлены *ограничения по переходу* на указанный специальный налоговый режим и его последующее *применение*.

<sup>5</sup> Положения главы 26.3 Налогового кодекса РФ, устанавливающей систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, не применяются с 1 января 2021 г. (Федеральный закон от 29 июня 2012 г. № 97-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 27. Ст. 3588). На территории города Москвы указанная система налогообложения не применяется с 1 января 2014 г.

<sup>6</sup> См.: Субъекты налоговых отношений : учебное пособие для магистров / отв. ред. Ю. К. Цареградская, О. С. Соболев. М. : Проспект, 2018. С. 12—13.

Ограничения по переходу на применение налога на профессиональный доход и его последующее применение связаны не только с правовым статусом налогоплательщиков — физические лица или индивидуальные предприниматели, но и с правовым положением конкретного налогоплательщика. Плательщик налога на профессиональный доход не должен иметь работодателя и привлекать наемных работников по трудовым договорам. Статья 4 Федерального закона «О налоге на профессиональный доход» устанавливает виды экономической деятельности, осуществление которых не позволяет применять указанный специальный налоговый режим (например, реализация подакцизных товаров и товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации в соответствии с законодательством РФ; перепродажа товаров, имущественных прав, др.). Кроме того, доходы налогоплательщика, учитываемые в целях определения налоговой базы, в текущем календарном году не должны превышать 2,4 миллиона рублей.

Установление ограничений по переходу на применение и последующее применение налога на профессиональный доход укладывается в общую концепцию специальных налоговых режимов. Так, организации и индивидуальные предприниматели при переходе на применение единого сельскохозяйственного налога должны иметь правовой статус сельскохозяйственного товаропроизводителя, не вправе применять указанный режим лица, занимающиеся производством подакцизных товаров, осуществляющие деятельность по организации и проведению азартных игр, др.

Переход и применение упрощенной системы налогообложения не возможны, если доходы организации за девять месяцев, предшествующих переходу, превысили показатель, установленный Налоговым кодексом РФ, организация имеет филиалы, является банком, страховщиком, др., организация или индивидуальный предприниматель осуществляют установленные Налоговым кодексом РФ виды деятельности (например, производство подакцизных товаров). Кроме того, определены ограничения по средней численности работников, остаточной стоимости основных средств.

Переход и последующее применение единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, патентной системы налогообложения ограничены перечнем видов экономической деятельности, установленным Налоговым кодексом РФ и нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования либо законом субъекта РФ, средней численностью работников, др.

Для ряда специальных налоговых режимов также установлены ограничения по полученным налогоплательщиком доходам по итогам отчетного (налогового) периода либо с начала календарного года: по упрощенной системе налогообложения — не более 150 миллионов рублей, патентной системе налогообложения — не более 60 миллионов рублей, соответственно. Систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности запрещено применять крупнейшим налогоплательщикам.

Концептуальный подход к цифровизации экономики Российской Федерации в полной мере реализован применительно к постановке на учет лица в качестве плательщика налога на профессиональный доход, а также исчисления и последующей уплаты налога. Лицо добровольно заявляет о своем желании встать



на учет в качестве налогоплательщика, постановка на учет (снятие с учета) осуществляется в дистанционном режиме взаимодействия с налоговым органом, как правило, посредством самостоятельной установки мобильного приложения «Мой налог» на мобильное или компьютерное устройство и последующей регистрации в качестве плательщика, услуги по постановке на учет также оказывают уполномоченные кредитные организации<sup>7</sup>.

Добровольность перехода налогоплательщика на применение специального налогового режима присуща практически всем комментируемым специальным налоговым режимам. При этом способ подачи заявления может носить и электронный формат, но администрирование плательщиков с использованием специально созданного мобильного приложения «Мой налог» является существенным отличием налога на профессиональный доход (статья 3 «Мобильное приложение “Мой налог”» Федерального закона «О налоге на профессиональный доход»).

Согласно статье 6 Федерального закона «О налоге на профессиональный доход» *объектом налогообложения* признаются доходы от реализации товаров (работ, услуг, имущественных прав) с учетом установленных изъятий (например, облагаемые доходы, получаемые в рамках трудовых отношений; доходы, не подлежащие налогообложению и получаемые от оказания услуг по присмотру и уходу за детьми, репетиторству, др.<sup>8</sup>). В этой связи Федеральным законом «О налоге на профессиональный доход» определено понятие «профессиональный доход» — доход физических лиц от деятельности, при ведении которой они не имеют работодателя и не привлекают наемных работников по трудовым договорам, а также доход от использования имущества.

Признание доходов, полученных от реализации товаров, объектом налогообложения, с учетом определенных особенностей присуще всем аналогичным специальным налоговым режимам. В частности в рамках системы налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей объектом налогообложения признаются доходы, уменьшенные на величину расходов, упрощенной системы налогообложения — доходы либо доходы, уменьшенные на величину расходов. Но в любом случае это доход, который получен (расход осуществлен) налогоплательщиком по результатам осуществления экономической деятельности, что характерно и для налога на профессиональный доход. В отличие от этого, система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, патентная система налогообложения в качестве объектов налогообложения определяют вмененный доход либо потенциально возможный к получению годовой доход по соответствующему виду предпринимательской деятельности, соответственно.

<sup>7</sup> Перечень кредитных организаций, осуществляющих информационный обмен с ФНС России: АО «Альфа-Банк», ПАО «Сбербанк России», АО КБ «Модульбанк», ПАО «АК БАРС» БАНК (URL: <https://npd.nalog.ru/credit-orgs> (дата обращения: 24 апреля 2019 г.)).

<sup>8</sup> Указанные доходы в виде выплат (вознаграждений) освобождаются от налогообложения, если получены в 2017—2019 гг. (см.: Налоговый кодекс РФ. П. 70 ст. 217 ; Федеральный закон от 30 ноября 2016 г. № 401-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Статья 8 Федерального закона «О налоге на профессиональный доход» устанавливает, что *налоговой базой* признается денежное выражение дохода, полученного от реализации товаров (работ, услуг, имущественных прав), являющегося объектом налогообложения. Формирование налоговой базы с учетом стоимостных характеристик объекта налогообложения осуществляется налогоплательщиками, применяющими любой из комментируемых специальных налоговых режимов, что связано с установлением адвалорных налоговых ставок и последующим исчислением налогов в рамках специальных налоговых режимов.

В соответствии со статьей 9 Федерального закона «О налоге на профессиональный доход» *налоговым периодом* признается календарный месяц, хотя ограничения по применению налога на профессиональный доход связаны с размером доходов, полученных за календарный год. Для плательщика налога на профессиональный доход не предусмотрена возможность изменения продолжительности налогового периода, что характерно для плательщика налога по патентной системе налогообложения. Соответственно, при неуплате либо неполной уплате сумм налога на профессиональный доход по итогам налогового периода — календарного месяца — налогоплательщик при наличии оснований, установленных Налоговым кодексом РФ, может быть привлечен к ответственности за совершение налогового правонарушения<sup>9</sup>.

Календарный месяц — минимальная продолжительность налогового периода, предусмотренная Налоговым кодексом РФ при установлении налогов. Такая продолжительность налогового периода нехарактерна для специальных налоговых режимов: как правило, налоговый период составляет календарный год (единый сельскохозяйственный налог, упрощенная система налогообложения, патентная система налогообложения), квартал (система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности), хотя могут устанавливаться и отчетные периоды.

Размер *налоговых ставок* по налогу на профессиональный доход варьируется в зависимости от правового статуса лица, являющегося источником дохода плательщика налога (статья 10 Федерального закона «О налоге на профессиональный доход»). В частности, если доход получен от реализации товара физическому лицу, налоговая ставка составляет 4 %, если доход получен от реализации товара индивидуальному предпринимателю, юридическому лицу — 6 %. Следует учитывать, что пока сумма налогового вычета не достигнет размера, установленного ст. 12 Федерального закона «О налоге на профессиональный доход» (10 000 руб.), налоговый орган фактически исчисляет налог с дохода от реализации товара физическому лицу по налоговой ставке 3 %, индивидуальному предпринимателю, юридическому лицу — 4 %.

Ставки налога на профессиональный доход соизмеримы с размерами налоговых ставок, установленных в рамках специальных налоговых режимов. Как представляется, размер налоговых ставок по налогу на профессиональный доход

<sup>9</sup> См.: Налоговая ответственность : учебное пособие для магистров / под ред. Е. Ю. Грачевой, А. А. Ситника. М. : Проспект, 2018. С. 59—89 (автор главы — В. А. Мачехин) ; Ответственность за нарушение финансового законодательства : учебное пособие для магистратуры / отв. ред. Н. М. Артемов, А. А. Ситник. М. : Норма, Инфра-М, 2018. С. 79—89.



следует оценивать с учетом того, что объектом налогообложения является профессиональный доход налогоплательщика без вычета понесенных им расходов в связи с осуществлением экономической деятельности. Так, налоговая ставка по упрощенной системе налогообложения (объект налогообложения — доход) составляет 6 %, причем по общему правилу допускается понижение ставки до 1 % законами субъектов РФ, кроме того, исчисление налога сопряжено с применением вычетов. Ставка единого налога на вмененный доход составляет 15 % с учетом возможного уменьшения до 7,5 % актами представительных органов муниципальных образований и системы вычетов, применяемой при исчислении налога. Налоговая ставка по патентной системе налогообложения установлена на уровне 6 %.

*Порядок исчисления и уплаты* налога определен ст. 11 Федерального закона «О налоге на профессиональный доход», в рамках которой, по существу, объединены два обязательных элемента налогообложения: порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога. Объединение элементов налогообложения в рамках одной статьи допущено и при установлении иных специальных налоговых режимов, в частности системы налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей, упрощенной системы налогообложения.

*Исчисление налога* на профессиональный доход осуществляет налоговый орган и через мобильное приложение «Мой налог» уведомляет налогоплательщика о сумме налога, подлежащей уплате по итогам налогового периода. В целях ведения налоговым органом учета доходов на налогоплательщика возлагается обязанность по передаче данных о произведенных расчетах через мобильное приложение «Мой налог», уполномоченного оператора электронной площадки<sup>10</sup>, уполномоченную кредитную организацию. Налогоплательщик обязан сформировать чек и представить его покупателю (заказчику), при этом использование контрольно-кассовой техники не предусмотрено, что является особенностью налога на профессиональный доход.

Налоги, подлежащие уплате, при применении иных специальных налоговых режимов налогоплательщик исчисляет самостоятельно, за исключением налога по патентной системе налогообложения, который рассчитывается налоговым органом и указывается в полученном патенте.

*Порядок уплаты налога* предполагает уплату налога самостоятельно налогоплательщиком по месту осуществления деятельности. Кроме того, Федеральный закон «О налоге на профессиональный доход» предусматривает и иные варианты уплаты налога: предоставление налогоплательщиком налоговому органу права на направление поручения в банк на списание средств, привлечение к уплате налога уполномоченных лиц (оператора электронной площадки, кредитной организации) на основании налогового уведомления, направленного налоговым органом такому уполномоченному лицу<sup>11</sup>. Предлагаемые иные варианты уплаты налога характерны именно для порядка уплаты налога на профессиональный доход.

<sup>10</sup> Перечень операторов, осуществляющих информационный обмен с ФНС России: ООО «Яндекс.Такси», ООО «Сити-Мобил», ООО «Этерните», ООО «Портал» (URL: <https://nrd.nalog.ru/aggregators> (дата обращения: 24 апреля 2019 г.)).

<sup>11</sup> См.: письмо ФНС России от 20 февраля 2019 г. № СД-4-3/2899@ «О применении налога на профессиональный доход» (опубликовано не было) // СПС «КонсультантПлюс».

Наряду с порядком уплаты налога, установлены *сроки его уплаты* — не позднее 25-го числа каждого месяца, следующего за истекшим налоговым периодом. Установление ежемесячной периодичности уплаты является существенным отличием налога на профессиональный доход от иных налогов, подлежащих уплате при применении специальных налоговых режимов. Заметим также, что авансовых платежей по налогу на профессиональный доход не предусмотрено.

Подводя определенный итог и оценивая в целом законодательное обеспечение экспериментального налогового режима, следует отметить, что задача, поставленная в соответствии с Указом Президента РФ перед Правительством РФ и органами государственной власти субъектов РФ по «обеспечению благоприятных условий осуществления деятельности самозанятыми гражданами посредством создания нового режима налогообложения»<sup>12</sup> на уровне нормативного регулирования решена.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Налоговая ответственность : учебное пособие для магистров / под ред. Е. Ю. Грачевой, А. А. Ситника. — М. : Проспект, 2018. — 144 с.
2. Налоговое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — М. : Проспект, 2015. — 312 с.
3. Орлова Н. Ю. Правовое регулирование и пути совершенствования упрощенной системы налогообложения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2017. — № 8. — С. 83—87.
4. Ответственность за нарушение финансового законодательства : учебное пособие для магистратуры / отв. ред. Н. М. Артемов, А. А. Ситник. — М. : Норма, Инфра-М, 2018. — 112 с.
5. Соболь О. С. Патентная система налогообложения: правовое обеспечение на современном этапе и перспективы развития // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2017. — № 8. — С. 88—97.
6. Субъекты налоговых отношений : учебное пособие для магистров / отв. ред. Ю. К. Цареградская, О. С. Соболь. — М. : Проспект, 2018. — 128 с.

<sup>12</sup> Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». П. 13.

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

### ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМА ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕКРЕДИТНЫХ ФИНАНСОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ<sup>1</sup>



**Александр Викторович  
КАРТАШОВ,**

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

**Аннотация.** Автор отмечает ключевые тенденции правового регулирования деятельности некредитных финансовых организаций. В статье рассматриваются отдельные акты, имеющие существенное значение для целей регулирования деятельности некредитных финансовых организаций. При этом отмечается, что в настоящее время присутствует два ключевых направления принятия актов, регламентирующих соответствующие финансовые отношения.

**Ключевые слова:** Банк России, нормативные акты Банка России, некредитная финансовая организация, система правового регулирования некредитных финансовых организаций.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.59.7.112-116

**A. V. KARTASHOV,**

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

[avkartashov@msal.ru](mailto:avkartashov@msal.ru)

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

#### TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF THE MECHANISM OF FINANCIAL AND LEGAL REGULATION OF NON-CREDIT FINANCIAL ORGANIZATIONS

**Abstract.** The author notes the trend of legal regulation of activities of non-credit financial organizations. In the article, the author examines individual acts that are important for the purposes of regulating the activities of non-

<sup>1</sup> Статья подготовлена на основе материалов, использованных в ходе выступления автора на II Международной научно-практической конференции «Современное административное и финансовое право», посвященной памяти заслуженного юриста России, доктора юридических наук, профессора И. И. Веремеенко, проходившей 22.03.2019 в МГИМО (У) МИД России.

*credit financial organizations. This article involves two main areas of adoption of acts regulating financial relations.*

**Keywords:** *Bank of Russia, Bank of Russia regulations, non-credit financial institution, legal regulation of non-credit financial institutions.*

Необходимо отметить, что финансовый рынок является в настоящее время неотъемлемой частью финансовой системы государства. Будучи одной из основополагающих подсистем, финансовый рынок во многом определяет развитие содержания и методологию финансовой деятельности государства и существенно влияет на выбор модели общегосударственного управления. В последние годы структура и круг участников финансового рынка меняются, что, в свою очередь, определяет необходимость изменения механизмов регуляторного воздействия на соответствующие группы финансовых отношений.

Следует отметить, что общее количество актов, действующих в сфере регулирования кредитных и некредитных финансовых организаций (за исключением соответствующих федеральных законов<sup>2</sup>, отдельных актов, регламентирующих порядок и особенности выпуска ценных бумаг публично-правовых образований, актов информационного свойства, методических рекомендаций, писем, приказов Банка России, ФКЦБ, ФСФР) превышает 3 000<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> См.: Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 (ред. от 28.11.2018) «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 2. Ст. 56 ; Федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О сельскохозяйственной кооперации» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4870 ; Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. № 17. 1996. Ст. 1918 ; Федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О негосударственных пенсионных фондах» // СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2071 ; Федеральный закон от 29.11.2001 № 156-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об инвестиционных фондах» // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4562 ; Федеральный закон от 30.12.2004 № 215-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О жилищных накопительных кооперативах» // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 41 ; Федеральный закон от 30.12.2004 № 218-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О кредитных историях» // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 44 ; Федеральный закон от 19.07.2007 № 196-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «О ломбардах» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3992 ; Федеральный закон от 18.07.2009 № 190-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О кредитной кооперации» // СЗ РФ. 20.07.2009. № 29. Ст. 3627 ; Федеральный закон от 02.07.2010 № 151-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3435 ; Федеральный закон от 07.02.2011 № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 904 ; Федеральный закон от 07.12.2011 № 414-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О центральном депозитариате» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7356 ; Федеральный закон от 13.07.2015 № 222-ФЗ «О деятельности кредитных рейтинговых агентств в Российской Федерации, о внесении изменения в статью 76.1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4348.

<sup>3</sup> Здесь и далее приведена статистика о количестве нормативных актов Банка России, полученная в результате осуществления запроса при использовании СПС «Консультант-Плюс» по состоянию на 22.03.2019.



При этом следует отметить, что количество принятых с 2004 г. по настоящее время актов ЦБ РФ, ФСФР, ФКЦБ, Правительства РФ, в рамках которых прямо упоминаются некредитные финансовые организации, превышает 240.

С учетом того обстоятельства, что Банк России в настоящее время консолидирует полномочия по регулированию деятельности организаций финансового сектора, с момента передачи ему полномочий Федеральной службы по финансовым рынкам в период с 01.10.2013 по 22.03.2019 было принято довольно большое количество нормативных актов Банка России, включая 54 положения, 152 указания (76 указаний вносят изменения в действующие акты) и 11 инструкций.

Более подробно статистические данные о количестве принятых нормативных актов Банка России приведены в таблице.

Таблица

**Нормативные акты Центрального банка Российской Федерации, регламентирующие деятельность некредитных финансовых организаций**

Вид акта	Количество актов	Год принятия
Указание Банка России	1	2019
	21	2018
	16	2017
	17	2016
	9	2015
	11	2014
	1	2013
Положение Банка России	6	2018
	9	2017
	5	2016
	22	2015
	9	2014
Инструкция Банка России	5	2018
	1	2017
	2	2016
	2	2014

Анализ представленных актов дает возможность выявить ряд направлений развития механизма правового регулирования деятельности некредитных финансовых организаций, к которым, по мнению автора, следует отнести:

- 1) уточнение требований к деятельности некредитных финансовых организаций и их определенная унификация;
- 2) универсализация требований к осуществлению надзора над деятельностью некредитных финансовых организаций.

Рассмотрим указанные направления более подробно.

Прежде всего речь идет об ужесточении требований к финансовым показателям, что получает свое выражение в установлении иных значений уставного капитала и резервов, и методике их оценки и их раскрытию в отчетности.

В частности, в соответствии с п. 2.1 ст. 26 Закона РФ от 27.11.1992 № 4015-1 (ред. от 28.11.2018) «Об организации страхового дела в Российской Федерации», а также положениями Указания Банка России от 03.09.2018 № 4896-У «О методике определения величины собственных средств (капитала) страховщика (за исключением общества взаимного страхования)» в целях определения величины сформированных страховых резервов страховщика Банк России проводит их оценку и выдает предписание об указании страховщиком в отчетности данных<sup>4</sup>.

Следует также отметить, что анализ нормативных актов Банка России позволяет прийти к выводу о том, что происходит определенная унификация процесса регулирования деятельности некредитных финансовых организаций. Так, например, Указание Банка России от 29.11.2018 № 4993-У «О требованиях к сведениям и документам, представляемым для получения лицензии на осуществление деятельности субъектов страхового дела, об их типовых формах и о порядке и способах представления в Банк России документов для получения лицензии на осуществление деятельности субъектов страхового дела», вступившее в силу 01.01.2019, устанавливает в определенной степени унифицированные требования к раскрытию информации об учредителях (акционерах, участниках), исполнительном органе, лицах, уполномоченных осуществлять внутренний финансовый контроль, о физических лицах, имеющих право прямо или косвенно оказывать влияние на процесс функционирования субъекта страхового дела.

Одним из направлений развития финансового законодательства в рассматриваемой сфере является совершенствование системы правового регулирования бухгалтерского учета некредитных организаций.

Это выражается в разработке и принятии системы отраслевых стандартов бухгалтерского учета, которые органично встраиваются в систему правового регулирования бухгалтерского учета Российской Федерации.

В данном случае необходимо учесть, что положения ст. 2—4, 21, 22 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О бухгалтерском учете» предполагают разработку и принятие стандартов бухгалтерского учета, закрепляющих требования к его ведению для некредитных финансовых организаций<sup>5</sup>. В этой связи следует отметить, что в период с 2015 г. Банком России были приняты и вступили в силу 18 соответствующих отраслевых стандартов бухгалтерского учета<sup>6</sup>.

В настоящее время происходит выработка требований, связанных с необходимостью регламентации моделей рисков, которые влияют на деятельность некредитных финансовых организаций. При этом регламентация указанных рисков производится с учетом требований, закрепленных в рамках рекомендаций, вырабатываемых Базельским комитетом банковского надзора<sup>7</sup>. В этой связи следует учесть, например, что Концепция внедрения риск-ориентированного подхода к регулированию страхового сектора в Российской Федерации (утв. Банком России)<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Вестник Банка России. 2018. № 77.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7344.

<sup>6</sup> См., например: Положение «Отраслевой стандарт бухгалтерского учета вознаграждений работникам некредитными финансовыми организациями» (утв. Банком России 04.09.2015 № 489-П) (ред. от 28.11.2016) // Вестник Банка России. 2015. № 97—98.

<sup>7</sup> См.: Sound practices for backtesting counterparty credit risk models (Basel committee on Banking Supervision) // URL: <https://www.bis.org/publ/bcbs185.pdf>.

<sup>8</sup> URL: [https://www.cbr.ru/content/document/file/16975/concept\\_of\\_implementation .pdf](https://www.cbr.ru/content/document/file/16975/concept_of_implementation.pdf).



(2017 г.) предполагает, что одними из ключевых условий устойчивого развития страхового рынка являются адекватная и всеобъемлющая оценка рисков деятельности страховой организации, соответствие величины капитала уровню и профилю принимаемых рисков, а также прозрачность и раскрытие информации о деятельности<sup>9</sup>.

Общее описание моделей рисков, которые должны учитываться некредитными организациями в процессе деятельности, во многом расширяет контрольно-надзорные полномочия Банка России и закладывает дополнительные основания для применения мер ответственности в случае выявления нарушений. Так, например, согласно п. 2.2.2. Положения о требованиях к порядку обеспечения бесперебойности функционирования платежной системы, показателям бесперебойности функционирования платежной системы и методикам анализа рисков в платежной системе, включая профили рисков (утв. Банком России 03.10.2017 № 607-П) оператор платежной системы должен проводить оценку рисков в платежной системе не реже одного раза в год с использованием методик анализа рисков в платежной системе, включая профили рисков<sup>10</sup>.

Таким образом, при выявлении нарушений обязанность по подтверждению правомерности действий не только оператора, но и всех прочих участников платежной системы возложена на оператора платежной системы.

При рассмотрении механизма правового регулирования надзора деятельности некредитных финансовых организаций следует отметить фрагментарное «копирование» модели контроля (надзора). В этой связи необходимо отметить существенное значение таких принятых Банком России актов, как Инструкция Банка России от 05.12.2013 № 147-И (ред. от 19.12.2018) «О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации (Банка России)<sup>11</sup>, Инструкция Банка России от 24.04.2014 № 151-И (ред. от 28.06.2018) «О порядке проведения проверок деятельности некредитных финансовых организаций и саморегулируемых организаций некредитных финансовых организаций уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации (Банка России)<sup>12</sup>, Указание Банка России от 11.08.2017 № 4488-У «Об организации и осуществлении в Банке России деятельности кураторов некредитных финансовых организаций и саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка»<sup>13</sup>.

Анализ представленных актов свидетельствует об унификации методологии осуществления контрольно-надзорных мероприятий Банка России в отношении как кредитных, так и некредитных финансовых организаций.

<sup>9</sup> См.: письмо Банка России от 29.06.2012 № 94-Т «О документе Комитета по платежным и расчетным системам “Принципы для инфраструктур финансового рынка”» // Вестник Банка России. 2012. № 38—39.

<sup>10</sup> Вестник Банка России. 2018. № 2. См. также, например: Признаки осуществления перевода денежных средств без согласия клиента (утв. приказом Банка России от 27.09.2018 № ОД-2525) // URL: <http://www.cbr.ru/> (дата обращения: 01.10.2018).

<sup>11</sup> Вестник Банка России. 2014. № 23—24.

<sup>12</sup> Вестник Банка России. 2014. № 68.

<sup>13</sup> Вестник Банка России. 2017. № 73.

## ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВИРТУАЛЬНЫХ (КРИПТО-) ВАЛЮТ: СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

**Аннотация.** Настоящая статья посвящена исследованию перспектив финансово-правового регулирования криптовалют в Российской Федерации. На основе проведенного социологического опроса выявлены основные опасения профессионального юридического сообщества по вопросам, связанным с регулированием криптовалют. Полученная в ходе проведенного опроса информация свидетельствует о том, что в настоящее время криптовалюты не следует рассматривать в качестве массового, экономически привлекательного и удобного платежного инструмента.

**Ключевые слова:** криптовалюта, виртуальная валюта, денежное обращение, социологический опрос.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.59.7.117-120



**Александр  
Александрович  
СИТНИК,**

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

**A. A. SITNIK,**

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

[aasitnik@gmail.com](mailto:aasitnik@gmail.com)

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

### LEGAL REGULATION OF VIRTUAL (CRYPTO) CURRENCIES: THE OPINION OF LAWYERS AND FOREIGN EXPERIENCE

**Abstract.** This article is devoted to the study of the prospects for the financial and legal regulation of cryptocurrency in the Russian Federation. On the basis of the conducted sociological survey, the main concerns of the professional legal community on issues related to the regulation of cryptocurrency are revealed. The information obtained in the course of the survey indicates that cryptocurrency should not be considered as a mass, economically attractive and convenient payment instrument at the present time.

**Keywords:** cryptocurrency, virtual currency, money circulation, sociological survey.

Несмотря на то, что виртуальные валюты существуют уже достаточно продолжительное время, ажиотаж, вызванный колебанием курса самой известной виртуальной (крипто-) валюты — биткойна — вызвал повышенный интерес со стороны законодательных и иных нормотворческих органов к указанным платежным инструментам. Между тем вопрос о правовой природе

© А. А. Ситник, 2019

виртуальных валют остается открытым, что вызывает значительные трудности при выборе возможной модели их правового регулирования. Как показывает практика, регулирование обращения виртуальных валют может происходить посредством полного запрета, применения к виртуальным валютам действующих норм или же путем принятия массива нормативных правовых актов, регулирующих виртуальные валюты как особое правовое явление.

Следует отметить, что рядом международных организаций были изданы документы рекомендательного характера по рассматриваемой теме. Содержащиеся в них разъяснения, однако, зачастую обрывочны и оставляют национальному законодателю широкое регуляторное окно. В свою очередь, законодательные и финансовые органы различных государств по-разному подходят к регулированию общественных отношений, складывающихся в сфере обращения виртуальных валют, с учетом исторических, социо-культурных, экономических и иных факторов. Все это рождает проблему выбора наиболее оптимального, эффективного подхода к регулированию обращения виртуальных валют.

Дискуссионность рассматриваемой темы предопределяет необходимость изучения, анализа и систематизации мнения юридического сообщества по вопросам юридической природы криптовалют и возможных рисков, которые они несут. Все вышеперечисленное обуславливает необходимость применения социологического метода научного исследования.

**Социологическое исследование.** В период с декабря 2017 г. по февраль 2018 г. было опрошено 207 респондентов (из них 123 — с высшим юридическим образованием, 84 — без высшего юридического образования, но получающих его или работающих в сфере, связанной с применением юридических знаний (доцентологи)) в возрасте от 17 до 60 лет, из них:

- а) 70 — студенты-бакалавры, получающие юридическое образование;
- б) 137 — практикующие юристы (из которых 21 — сотрудники налогового органа; 24 — сотрудники прокуратуры; 19 — доцентологи; 47 — юристы, являющиеся сотрудниками частных фирм; 26 — сотрудники иных государственных органов).

Следует отметить, что подавляющее большинство респондентов (87 %) знают или слышали о существовании криптовалют (соответственно, 13 % респондентов не знают о том, что такое криптовалюты). При этом 59 % респондентов выразили желание знать больше о криптовалютах, их природе и особенностях обращения. В то же время ни один из опрошенных, по их признанию, никогда не был владельцем криптовалют и никто из них не сталкивался с криптовалютами в своей профессиональной деятельности.

В качестве угрозы стабильности национальной денежной системы криптовалюту рассматривает всего 13 % респондентов. По мнению 38 % опрошенных, криптовалюта не несет угрозы денежной системе страны. В то же время 49 % затруднилось дать ответ на данный вопрос. Представляется, что может свидетельствовать об отсутствии достаточных знаний об особенностях обращения криптовалют, обусловленных как сложностью рассматриваемой материи, так и ограниченностью информации по данному вопросу.

Интересно, что большинство респондентов не считают необходимым вводить полный запрет на обращение криптовалют. Такой точки зрения придерживаются

73 % опрошенных. В то же время данное мнение обосновывается порой диаметрально противоположными причинами.

Так, с одной стороны, многие респонденты отметили отсутствие у государства самой возможности ограничить обращение криптовалют. С другой стороны, также была отмечена бесперспективность самих криптовалют — запрет не должен вводиться, поскольку криптовалюты не смогут в ближайшей перспективе заменить национальную валюту в обращении. Некоторые опрошенные предрекают неизбежный крах криптовалют. Исходя из этого делается вывод, что отсутствует необходимость лимитировать их оборот.

В то же время ряд специалистов считает криптовалюты не только не опасными, но и полезными для российского государства — они могут быть использованы для обхода санкций, которые были введены некоторыми западными странами.

Среди причин, обуславливающих отсутствие необходимости введения запрета на обращение криптовалюты, также были названы следующие:

- криптовалюты представляют новую форму мировых денег;
- запрет на обращение криптовалюты приведет к технологическому отставанию государства и, как следствие, стагнации экономики;
- использование криптовалют удобно для совершения транзакций в сети Интернет;
- государство должно ограничить свое вмешательство в экономику;
- введение налога на криптовалюты может служить в качестве дополнительного дохода государства;
- запрет на обращение криптовалют, по мнению некоторых опрошенных, противоречит конституционным принципам, в частности принципу свободы информации.

В свою очередь, сторонники введения полного запрета криптовалюты отметили, что, по их мнению:

- криптовалюты представляют собой форму финансовой пирамиды;
- данный инструмент способствует совершению мошенничества;
- с их помощью можно приобретать товары и услуги, запрещенные в обороте, что ставит под угрозу публичный правопорядок;
- криптовалюта способствует совершению иных преступлений<sup>1</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод, что в рассматриваемой группе большинство опрошенных рассматривает криптовалюту как предмет правонарушений или инструмент, способствующий их совершению. Таким образом, по мнению юристов, криптовалюты несут в первую очередь угрозу публичному правопорядку, нежели устойчивости национальной валюты и стабильности денежной системы в целом.

Несмотря на то, что, как уже было отмечено, большинство респондентов не считают необходимым вводить полный запрет на обращение криптовалют, также большинство — 65 % опрошенных — высказались за осуществление государственного контроля в сфере обращения криптовалют. При этом 84 % юристов обосновали свое мнение практически теми же причинами, что и группа, выступившая за запрет обращения криптовалют — государство должно контролировать

<sup>1</sup> Помимо объективных причин запрета криптовалют, одним респондентом также высказана субъективная — «отсутствие доверия к виртуальному миру».



их обращение в целях предотвращения противоправных деяний в финансовой сфере (мошенничество, уход из-под налогообложения, легализация доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма и т.д.). Ряд респондентов подчеркнули, что использование криптовалют в качестве инструмента для совершения преступлений обусловлено их анонимностью. Также многие указали на наличие у государства обязанности оградить общество от соответствующих проявлений противоправной деятельности. В свою очередь, 16 % опрошенных в данной группе высказались за сам факт контроля, не приведя убедительных аргументов в пользу этого.

Те же, кто считает, что необходимость осуществлять контроль за обращением криптовалют отсутствует, в первую очередь подчеркнули бессмысленность данного шага:

- у государства отсутствуют действенные механизмы контроля;
- противоправные операции совершаются и без использования криптовалют, а контроль за их обращением приведет к снижению инвестиционной привлекательности данного инструмента;
- государство не сможет обеспечить эффективный контроль в рассматриваемой сфере, поскольку криптовалюты не привязаны к какой-либо юрисдикции.

В целом проведенное исследование показало, что представители юридического сообщества, во многом благодаря средствам массовой информации, достаточно хорошо осведомлены о существовании криптовалют. Однако и их информированность о криптовалютах ограничивается теми сведениями, которые чаще всего приводятся в средствах массовой информации («криптовалюты — новое явление», «криптовалюты могут быть использованы для проведения незаконных операций», «государство не знает, как регулировать и контролировать обращение криптовалюты» и т.д.). Это, в частности, подтверждается тем, что никто из опрошенных не указал экономические угрозы национальной денежной системе, которые таят в себе криптовалюты, сведя соответствующие риски только к возможности совершения противоправных действий<sup>2</sup>. Именно данный аргумент стал основным при обосновании необходимости запрета на обращение криптовалют и введения контроля за операциями, совершаемыми с их применением. В свою очередь, среди достоинств криптовалют не была отмечена их экономическая привлекательность, обусловленная отсутствием посредников (в частности, банков) и, как следствие, комиссии за проведение расчетов.

Полученная в ходе проведенного опроса информация свидетельствует о том, что в настоящее время криптовалюты не следует рассматривать в качестве массового, экономически привлекательного и удобного платежного инструмента. Никто из опрошенных не владел криптовалютами и не сталкивался с ними в ходе своей практической деятельности. Можно предположить, что данное положение дел сохранится еще достаточно долгое время, а об угрозах, которые несут криптовалюты для стабильности мировой экономики и устойчивости национальных валют, пока можно говорить только с теоретической точки зрения.

<sup>2</sup> Здесь, однако, не следует списывать со счетов профессиональную деформацию сознания юристов.

## РОССИЙСКИЙ ОПЫТ ПОДГОТОВКИ ЮРИСТОВ ДЛЯ ЭКОНОМИКИ В ИСТОРИЧЕСКОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ: ОТ КОММЕРЦИИ К НАРОДНОМУ ХОЗЯЙСТВУ<sup>1</sup>

**Аннотация.** В статье исследован отечественный опыт преподавания дисциплин, нацеленных на подготовку юристов для сопровождения экономической (торговой, хозяйственной, предпринимательской) деятельности. Обращено внимание на становление юридического образования в российских университетах XVIII — XIX вв., обозначены особенности подготовки юристов в указанный период. Выявлен генезис предпринимательского права, базирующегося на дореволюционном торговом праве и советском хозяйственном праве. Обозначены учебные курсы, нацеленные на формирование у будущих юристов профессиональных знаний для правового сопровождения хозяйственной деятельности, преподавание которых предшествовало введению в учебные программы предпринимательского права и смежных дисциплин. Затронут вопрос о формах обучения юристов, использовавшихся в дореволюционный и советский периоды. Показано становление экстерната в сфере юридического образования. Выявлена роль заочной формы подготовки юристов. С опорой на данные авторского социологического исследования обращено внимание на достоинства и недостатки дистанционного обучения. Сделан вывод о необходимости синтеза накопленного опыта заочного обучения и современных технологий для преодоления проблем дистанционной подготовки юристов для бизнеса.

**Ключевые слова:** юридическое образование, торговое право, хозяйственное право, предпринимательское право, коммерческое право, экстернат, заочное обучение, дистанционное обучение, онлайн-обучение.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.59.7.121-130



**Инна Владимировна  
ЕРШОВА,**

заведующий кафедрой  
предпринимательского  
и корпоративного права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный  
юрист Российской  
Федерации  
**inna.ershova@mail.ru**  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9



**Елена Валерьевна  
ТРОФИМОВА,**

доцент кафедры  
предпринимательского  
и корпоративного права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
кандидат юридических наук  
**trafica@yandex.ru**  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16081 «Трансформация концептуальных основ подготовки юристов для сферы бизнеса в условиях цифровой экономики».

**I. V. ERSHOVA,**

Head of the Department of Entrepreneurial and Corporate Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor,  
Honorary Lawyer of the Russian Federation  
[inna.ershova@mail.ru](mailto:inna.ershova@mail.ru)  
125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

**E. V. TROFIKOVA**

Assistant Professor of the Department of Entrepreneurial and Corporate Law,  
Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Candidate of Legal Sciences  
[trafica@yandex.ru](mailto:trafica@yandex.ru)  
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

### **RUSSIAN EXPERIENCE IN TRAINING LAWYERS FOR THE ECONOMY IN HISTORICAL PERSPECTIVE: FROM COMMERCE TO THE NATIONAL ECONOMY**

**Abstract.** *The article investigates the domestic experience of teaching disciplines aimed at training lawyers to support economic (trade, economic, entrepreneurial) activities. Attention is paid to the formation of legal education in Russian universities of the XVIII-XIX century, the features of training lawyers in this period. The Genesis of business law based on pre-revolutionary trade law and Soviet economic law is revealed. The training courses aimed at the formation of future lawyers of professional knowledge for legal support of economic activity, the teaching of which preceded the introduction of the curriculum of business law and related disciplines. The question of the forms of training of lawyers used in the pre-revolutionary and Soviet period is touched upon. The formation of external studies in the field of legal education is shown. The role of correspondence training of lawyers is revealed. Based on the data of the author's sociological research, attention is paid to the advantages and disadvantages of distance learning. The conclusion is made about the necessity of synthesis of the accumulated experience of distance learning and modern technologies to overcome the problems of distance training of lawyers for business.*

**Keywords:** *legal education, trade law, economic law, business law, commercial law, external studies, distance learning, online learning.*

Лавинообразные технологические изменения, происходящие на наших глазах, обусловили появление новых видов предпринимательства, возрастание скорости оборота товаров, работ и услуг, и, как результат, усложнение экономических отношений и соответствующей регуляторной базы. Указанные факторы являются серьезным вызовом для юристов, осуществляющих сопровождение бизнеса, поскольку им приходится одновременно изучать огромные массивы правовой информации и материалов правоприменительной практики, осваивать информационные технологии, а иногда и действовать в условиях де-

фицита юридических конструкций, описывающих новую цифровую реальность. В современных условиях подготовка юристов для предпринимательской сферы<sup>2</sup> должна учитывать названные особенности их будущей профессиональной деятельности. Представляется, что поиск решений указанных проблем должен опираться на тот обширный опыт, который накоплен отечественным юридическим образованием дореволюционного и советского периодов, преодолевавшим в свое время не менее значительные трудности (бурное развитие капиталистических отношений, революционные потрясения и последовавшая за ними кардинальная перестройка общественно-экономической системы, нехватка материальных ресурсов и педагогических кадров<sup>3</sup> и т.д.).

Российское юридическое образование берет свое начало с издания указа Петра I от 28 января 1724 г. об учреждении в Санкт-Петербурге Академии наук и Университета для обучения «младых людей» «наукам высоким, яко Теологии и Юриспруденции (Прав искусству), Медицине и Философии». В учрежденном императрицей Елизаветой в 1755 г. Московском университете также был образован юридический факультет.

К концу XVIII — началу XIX в. право преподавалось во всех российских университетах: Московском, Петербургском, Киевском, Казанском, Дерптском, Харьковском и др.<sup>4</sup> Подготовка студентов-юристов в университетах продолжалась три года и состояла обычно из лекций (по 4 ч. в день) и практических занятий, включавших в себя изучение и разбор законодательных актов, судебных дел, подготовку документов и т.д. Курс обучения ежегодно завершался испытаниями. Особое значение придавалось итоговой проверке знаний, к которым студенты готовились под руководством профессоров<sup>5</sup>.

Приоритет при этом отдавался фундаментально-правовым (теория и история права, история правовых учений и т.д.), а не отраслевым дисциплинам<sup>6</sup>. Причины данного явления обозначены В. А. Томсиновым: «С началом XIX в. в развитых

<sup>2</sup> О необходимости отказа от принципа «единого юриста» см.: *Синюков В. Н.* Юридическое образование в контексте российской правовой культуры // Журнал российского права. 2009. № 7.

<sup>3</sup> О проблеме обеспечения юридических факультетов университетов профессурой как в дореволюционный, так и в советский период см.: *Юртаева Е. А.* Организация профессиональной подготовки юристов в дореволюционный период // Журнал российского права. 2008. № 7 ; *Смыкалин А.* Советская судебная система в послевоенные годы // Российская юстиция. 2002. № 12. С. 39.

Обратим также внимание на тот факт, что в России начала XX в. насчитывалось всего 20 % грамотного населения (см.: *Ковалевский П.* Россия к началу XX века // Москва. 1990. № 11. С. 164).

<sup>4</sup> *Руднев В. Н.* Подготовка юристов в свете российского образования // Российская юстиция. 2006. № 2.

<sup>5</sup> *Кодан С. В.* Становление юридического образования в России (1800—1850-е гг.) // Российский юридический журнал. 2001. № 3. С. 102.

<sup>6</sup> *Момотов В. В.* Фундаментальные правовые дисциплины и их роль в профессиональной подготовке судей: историческая ретроспектива // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 8.



государствах заметно активизировалась законодательная деятельность. Объем действующего законодательства резко возрос. Правовые системы развитых стран стали более динамичными, изменчивыми. Усложнились и содержание правовых институтов, и выражающая их сущность юридическая терминология. В этих условиях познание действующего права стало значительно более трудным делом, нежели прежде. Юридическое образование, чтобы сохранить свою эффективность, должно было сконцентрироваться на изучении устойчивых свойств правовых явлений, на усвоении закономерностей развития и функционирования права»<sup>7</sup>.

Обратим внимание, насколько похожи проблемы, вставшие перед юридическим образованием почти двести лет назад, на те вызовы, которые были обозначены в начале настоящей статьи. Не ставя под сомнение необходимость формирования у будущих юристов широкого профессионального кругозора, базирующегося на знании фундаментальных основ права (его теории, истории, философии), заметим, что рассматриваемый подход, будучи краеугольным камнем и современного российского юридического образования, во многом обусловил такие его черты, как оторванность «книжных» знаний студентов от реальной практики, необходимость «доучивать» юристов в соответствии с потребностями той сферы юридической деятельности, к которой они приступают по окончании вуза. Преодоление этой проблемы видится в дальнейшей специализации юридического образования, невозможного без выделения соответствующих учебных дисциплин из более общих учебных курсов. Примером подобной дисциплины в дореволюционный период может служить торговое право.

А. И. Каминка отмечал, что торговое право часто является пионером новых идей, «...постоянно увеличивается новыми нормами, соответствующими вновь возникающим отношениям в области торгового оборота»<sup>8</sup>. Вопрос о месте торгового права в правовой системе оставался в дореволюционном правоведении дискуссионным, однако в 1873—1874 г. П. П. Цитовичем был разработан самостоятельный учебный курс торгового права<sup>9</sup>. С включением в Университетский устав в 1884 г. предписания об учреждении кафедр торгового права на всех юридических факультетах началось систематическое изучение данной учебной дисциплины<sup>10</sup>. Заслуживает внимания тот факт, что Г. Ф. Шершеневич, не признававший самостоятельность торгового права как отрасли права, тем не менее рассматривал его в качестве самостоятельной учебной дисциплины, «поскольку это вызывается выдающимся общественным интересом к этой области отношений, сложностью последних, которая порождает практические затруднения»<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Томсинов В. А. Развитие русской юриспруденции во второй трети XIX века. Статья третья // Законодательство. 2008. № 10.

<sup>8</sup> Каминка А. И. Очерки торгового права / под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. М. : Зерцало, 2007.

<sup>9</sup> Цитович П. П. Лекции по торговому праву, читанные в Императорском Новороссийском университете в 1873/74 учебном году. Вып. I. Одесса : Типография П. Францова, 1873.

<sup>10</sup> Андреева Л. В., Ершова И. В. История российского предпринимательского (хозяйственного) и коммерческого (торгового) права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 1 С. 25.

<sup>11</sup> Шершеневич Г. Ф. Учебник торгового права (по изд. 1914 г.). М. : Спарк, 1994. С. 27.

Дальнейшее изучение торговой и иных видов деятельности привело к выявлению их предпринимательского характера, выделению из гражданских более общих по отношению к торговым — предпринимательских отношений<sup>12</sup>, что сопровождалось подготовкой соответствующих учебных курсов<sup>13</sup>.

После Октябрьской революции 1917 г. происходит кардинальное реформирование системы юридического образования, поскольку одной из задач советской власти было внедрение высшего образования в массы, а классическая методика преподавания и содержание учебных курсов не соответствовали новым историческим условиям и марксистско-ленинскому учению. На практике это привело к замене правовой науки правовой идеологией в форме активного вмешательства партийных органов в юридическую деятельность, т.е. в правотворчество, правоприменительную деятельность и непосредственно в юридическое образование<sup>14</sup>.

Полная драматизма дискуссия о регулировании хозяйственной деятельности в Советском государстве, развернувшаяся в отечественной правовой науке в 20—30-е гг. XX в.<sup>15</sup>, не исключала разработки учебных курсов<sup>16</sup> с целью подготовки юристов для народного хозяйства, осуществлявшейся вплоть до 1938 г., когда была разгромлена научная школа единого хозяйственного права<sup>17</sup>.

Преподавание хозяйственного права возобновляется в 1960-е гг., благодаря принятию постановления ЦК КПСС «О мерах по дальнейшему развитию юридической науки и улучшению юридического образования в стране». Первая программа по хозяйственному праву, утвержденная в 1967 г., была подготовлена под редакцией академика В. В. Лаптева Институтом государства и права АН СССР<sup>18</sup>. На юридических факультетах университетов и в юридических институтах вводятся курсы хозяйственного права<sup>19</sup>, причем в большинстве случаев оно изучается в качестве не основного, а специального курса студентами, выбравшими хозяйственно-правовую специализацию.

В условиях новой экономической реальности, возникшей в стране в результате общественно-политических преобразований конца 80-х гг. XX в., необходимость включения в систему подготовки юристов предпринимательского (хозяйственного), коммерческого права предопределяется потребностями практики. На юридиче-

<sup>12</sup> Андреева Л. В., Ершова И. В. Указ. соч. С. 28.

<sup>13</sup> Каминка А. И. Основы предпринимательского права. Пг., 1917.

<sup>14</sup> Шадрин В. М. Теоретическая юриспруденция и юридическое образование в первые годы советской власти // Вестник Челябинского государственного университета. Серия : Право. 2012. № 27. С. 46.

<sup>15</sup> См.: Исаев И. А. Становление хозяйственно-правовой мысли в СССР (20-е годы). М., 1986. С. 121—122.

<sup>16</sup> Курс советского хозяйственного права / под ред. Л. Я. Гинцбурга, Е. М. Пашуканиса. М. : Соцэкгиз, 1935. Т. 1. 448 с.

<sup>17</sup> См.: Мартымянов В. С. Юридическая трагедия // Предпринимательское право. 2004. № 2. С. 39—45.

<sup>18</sup> Лаптев В. В. Предмет и система хозяйственного права. М. : Юрид. лит., 1969.

<sup>19</sup> Хозяйственное право : учебник / под ред. В. В. Лаптева. М. : Юрид. лит., 1983 ; Мартымянов В. С. Общие положения советского хозяйственного права. Закон. Проблемы. Предложения : учебное пособие. М., 1987.

ских факультетах ведущих вузов начинают создаваться кафедры хозяйственного права либо хозяйственное право преподается в рамках существующих кафедр гражданского права. В 1988 г. была создана кафедра хозяйственного права ВЮЗИ, в настоящее время — кафедра предпринимательского и корпоративного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)<sup>20</sup>. В 1989 г. образована кафедра хозяйственного права и правового регулирования внешнеэкономической деятельности (в настоящее время — кафедра предпринимательского права) МГУ имени М.В. Ломоносова.

Курс современного предпринимательского (хозяйственного) права впервые был издан в 1994 г. в виде двухтомного учебника «Хозяйственное право», первый том которого был написан В. С. Мартемьяновым<sup>21</sup>, а второй под редакцией В. С. Мартемьянова, подготовлен коллективом авторов, преподавателей кафедры хозяйственного права МГЮА<sup>22</sup>. Впоследствии профессорско-преподавательским составом ведущих юридических вузов страны была создана обширная линейка учебников и учебных пособий по предпринимательскому, коммерческому и корпоративному праву, а также целому ряду специальных курсов (инвестиционное право, правовое регулирование банкротства и т.д.), изучаемых в рамках образовательных программ бакалавриата и магистратуры<sup>23</sup>.

Рассмотрев вопрос о роли дисциплин, специально нацеленных на формирование у будущих юристов профессиональных знаний для правового сопровождения бизнеса, кратко остановимся на формах обучения, использовавшихся в отечественном юридическом образовании для подготовки студентов вне стен аудиторий — предшественниках современного дистанционного и онлайн-обучения.

Экстернат (от лат. *externus* — посторонний) предполагает самостоятельное изучение обучающимся образовательной программы с последующей текущей и итоговой аттестацией в учебном заведении и позволяет не только ускорить процесс подготовки, но и совмещать обучение по нескольким специальностям или сочетать обучение с работой. В том или ином виде данная форма обучения применялась в России с конца XVIII в. до принятия действующего Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>24</sup>, который рассматривает экстернат не в качестве самостоятельной формы обучения, а как способ прохождения государственной аттестации при семейном образовании и самообразовании.

Самым, пожалуй, известным примером использования возможностей экстерната в сфере юридического образования является блестящая сдача В. И. Улья-

<sup>20</sup> Ершова И.В., Отнюкова Г.Д. О кафедре предпринимательского и корпоративного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 1. С. 10—22.

<sup>21</sup> Мартемьянов В. С. Хозяйственное право. М. : Бек, 1994. Т. 1 : Общие положения : курс лекций.

<sup>22</sup> Хозяйственное право : учебник для вузов / отв. ред. В. С. Мартемьянов. М. : Бек, 1994. Т. 2.

<sup>23</sup> См.: Ершова И. В. Научные школы: закон, доктрина, практика // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 11. С. 13—19.

<sup>24</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7598.

новым (Лениным) экстерном экзаменов за курс юридического факультета Императорского Санкт-Петербургского университета в 1891 г.<sup>25</sup>

Официальное разрешение к зачислению женщин в университеты в качестве вольнослушательниц относится к 1904 г., но только «в особо уважительных случаях» и с разрешения министра народного образования. Начиная с 1909 г. после прослушивания университетского курса женщины получили право сдавать испытательные экзамены в качестве экстернов, а с 1911 г. — получать научные степени магистра и доктора<sup>26</sup>.

Возможность получения высшего юридического образования женщинам предоставляли также четырехлетние Высшие женские (Бестужевские) курсы в Санкт-Петербурге, где в 1906 г. был открыт юридический факультет. После прохождения обучения курсистки могли сдавать экзамены в университете. В 1910 г. Бестужевские курсы были признаны высшим учебным заведением с объемом преподавания, равным университету, а свидетельства об окончании курсов были приравнены к дипломам университета.

В первые десятилетия советской власти новыми методами, применяемыми в юридическом образовании, стали: уменьшение количества лекционных занятий, сокращение срока подготовки юристов, а также внедрение вечерней и заочной форм обучения<sup>27</sup>. Начало заочной подготовки юристов отсчитывается с образования в 1927 г. в 1-м МГУ бюро заочного юридического образования (факультет советского права на дому) с четырехлетним сроком обучения<sup>28</sup>. Центром юридического образования, признанной «кузницей юридических кадров» становится Всесоюзный юридический заочный институт, созданный в результате преобразования действовавших с 1931 г. Центральных заочных курсов советского права. Как отмечает И. А. Исаев, «поставленная перед высшей школой задача массовой подготовки профессиональных кадров делала именно форму заочного обучения наиболее актуальной»<sup>29</sup>.

С учетом того потенциала, который был накоплен заочной формой обучения юристов в советский период, положение федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата)<sup>30</sup> о том, что бакалавры, получающие высшее образование впервые, не могут избрать заочную форму обучения, вызвало критические оценки<sup>31</sup>. Дело не только в отсутствии у граждан возможности

<sup>25</sup> *Логинов В. Т.* Владимир Ленин. Выбор пути: биография. М., 2005. С. 102.

<sup>26</sup> *Юртаева Е. А.* Указ. соч.

<sup>27</sup> *Перевалов В. Д.* Методология юридического образования: истоки и этапы развития // Российский юридический журнал. 2017. № 6.

<sup>28</sup> *Шадрин В. М.* Указ. соч. С. 48.

<sup>29</sup> *Исаев И. А.* 85 лет: от ВЮЗИ к Московскому государственному юридическому университету имени О.Е. Кутафина (МГЮА) // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 9. С. 9.

<sup>30</sup> Утвержден приказом Министерства образования и науки РФ от 1 декабря 2016 г. № 1511 // Официальный интернет-портал правовой информации. [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

<sup>31</sup> *Сошникова Т. А.* Некоторые проблемы обеспечения качества юридического образования в современной России // Образование и право. 2017. № 1.



реализовать свое конституционное право на получение высшего образования в очной форме из-за их материального положения, требующего сочетать работу с обучением, но и в огромных размерах территории нашей страны — для получения высшего юридического образования уровня бакалавриата значительному числу студентов требуется менять место жительства, что приводит к оттоку талантливой молодежи в крупные города и дальнейшему усугублению социально-демографических диспропорций в развитии регионов.

Таким образом, институты экстерната и (в большей степени) заочного обучения сыграли свою роль в предоставлении возможностей получения высшего юридического образования широкому кругу лиц, которые по тем или иным причинам (различным в рассматриваемые исторические периоды) не могли обучаться очно.

Наряду с достоинствами (возможность выстраивания индивидуальной образовательной траектории обучающихся; обеспечение доступа к разнообразным образовательным программам), самоподготовка студентов и их дистанционное обучение имеют и свои узкие места (недостаточная глубина полученных знаний, риск несамостоятельного выполнения обучающих и контрольных заданий, а также снижение у обучающихся мотивации к систематическим занятиям). Любопытно, что по итогам проведенного авторами анкетирования (в опросе приняли участие 155 респондентов: 32 преподавателя и 123 студента магистерских программ «Правовое сопровождение бизнеса (Бизнес-юрист)» и «Юрист в сфере корпоративного права» кафедры предпринимательского и корпоративного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)), к основным плюсам обучения в онлайн-формате респонденты отнесли: доступность (возможность послушать спикеров из любой точки планеты) — 73,54 %; удобство (возможность смотреть трансляции любое количество раз и в любое время) — 70,32 %; скорость (онлайн-курсы, как правило, краткосрочные) — 31,61 %; актуальность (тесная связь с реальной работой, мгновенная обратная связь) — 25,16 %. В числе основных недостатков дистанционного обучения: отсутствие личного контакта с преподавателем и аудиторией — 59,35 % и необходимость жесткой самодисциплины — 47,74 %<sup>32</sup>.

Представляется, что наметить пути разрешения названных проблем позволит синтез накопленного опыта и современных технологий (консультации преподавателей в удаленном режиме; использование цифровых технологий для индивидуализации контрольных заданий и проверки их выполнения; удаленная идентификация и визуальный контроль при прохождении обучающимися аттестации и т.д.).

В заключение отметим, что формирование специализированных образовательных программ для подготовки и повышения квалификации бизнес-юристов с использованием возможностей онлайн-технологий опирается на мощные традиции отечественного юридического образования в области преподавания учебных дисциплин торгового и хозяйственного права, а также обучения по заочной форме.

<sup>32</sup> Подробнее см.: *Ершова И. В.* Цифровизация образования: pro & contra // Предпринимательское право. 2019. № 3. С. 61—68.

**БИБЛИОГРАФИЯ**

1. *Андреева Л. В., Ершова И. В.* История российского предпринимательского (хозяйственного) и коммерческого (торгового) права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2015. — № 1. — С. 23—35.
2. *Ершова И. В., Отнюкова Г. Д.* О кафедре предпринимательского и корпоративного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2015. — № 1. — С. 10—22.
3. *Ершова И. В.* Научные школы: закон, доктрина, практика // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2016. — № 11. — С. 6—19.
4. *Ершова И. В.* Цифровизация образования: pro & contra // Предпринимательское право. — 2019. — № 3. — С. 61—68.
5. *Исаев И. А.* 85 лет: от ВЮЗИ к Московскому государственному юридическому университету имени О.Е. Кутафина (МГЮА) // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2016. — № 9. — С. 8—15.
6. *Исаев И. А.* Становление хозяйственно-правовой мысли в СССР (20-е годы). — М., 1986. — 175 с.
7. *Каминка А. И.* Основы предпринимательского права. — Пг., 1917.
8. *Каминка А. И.* Очерки торгового права / под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. — М.: Зерцало, 2007.
9. *Ковалевский П.* Россия к началу XX века // Москва. — 1990. — № 11. — С. 162—164.
10. *Кодан С. В.* Становление юридического образования в России (1800—1850-е гг.) // Российский юридический журнал. — 2001. — № 3. — С. 98—108.
11. Курс советского хозяйственного права / под ред. Л. Я. Гинцбурга, Е. М. Пашуканиса. — М.: Соцэкгиз, 1935. — Т. 1. — 448 с.
12. *Лаптев В. В.* Предмет и система хозяйственного права. — М.: Юрид. лит., 1969. — 175 с.
13. *Логинов В. Т.* Владимир Ленин. Выбор пути: биография. — М.: Республика, 2005. — 447 с.
14. *Мартемьянов В. С.* Общие положения советского хозяйственного права. Закон. Проблемы. Предложения: учебное пособие. — М., 1987. — 79 с.
15. *Мартемьянов В. С.* Хозяйственное право. — М.: Бек, 1994. — Т. 1: Общие положения: курс лекций. — 312 с.
16. *Мартемьянов В. С.* Юридическая трагедия // Предпринимательское право. — 2004. — № 2. — С. 39—45.
17. *Момотов В. В.* Фундаментальные правовые дисциплины и их роль в профессиональной подготовке судей: историческая ретроспектива // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 8.
18. *Перевалов В. Д.* Методология юридического образования: истоки и этапы развития // Российский юридический журнал. — 2017. — № 6.
19. *Руднев В. Н.* Подготовка юристов в свете российского образования // Российская юстиция. — 2006. — № 2.
20. *Синюков В. Н.* Юридическое образование в контексте российской правовой культуры // Журнал российского права. — 2009. — № 7.



21. *Смыкалин А.* Советская судебная система в послевоенные годы // Российская юстиция. — 2002. — № 12. — С. 39—42.
22. *Сошникова Т. А.* Некоторые проблемы обеспечения качества юридического образования в современной России // Образование и право. — 2017. — № 1.
23. *Томсинов В. А.* Развитие русской юриспруденции во второй трети XIX века. Статья третья // Законодательство. — 2008. — № 10.
24. *Хозяйственное право : учебник / под ред. В. В. Лаптева.* — М. : Юрид. лит., 1983. — 528 с.
25. *Хозяйственное право : учебник для вузов / отв. ред. В. С. Мартемьянов.* — М. : Бек, 1994. — Т. 2. — 400 с.
26. *Цитович П. П.* Лекции по торговому праву, читанные в Императорском Новороссийском университете в 1873/74 учебном году. — Вып. I. — Одесса : Типография П. Францова, 1873.
27. *Шадрин В. М.* Теоретическая юриспруденция и юридическое образование в первые годы советской власти // Вестник Челябинского государственного университета. — Серия : право. — 2012. — № 27. — С. 45—49.
28. *Шершеневич Г. Ф.* Учебник торгового права (по изд. 1914 г.). — М. : Спарк, 1994. — 335 с.
29. *Юртаева Е. А.* Организация профессиональной подготовки юристов в дореволюционный период // Журнал российского права. — 2008. — № 7.

## История развития правового регулирования налогообложения иностранных организаций в России

**Аннотация.** В статье рассматриваются история развития правового регулирования налогообложения иностранных организаций в Российской Федерации, а также история сотрудничества Российского государства с иностранными государствами по вопросам заключения международных налоговых соглашений. Автор проводит краткий анализ российских правовых актов, регулирующих установление и взимание налогов с иностранных организаций, принятых в период со второй половины XIX в. до конца XX в., а также исследует историю заключения международных соглашений по вопросам налогообложения между Россией и иностранными государствами. При подготовке настоящей статьи используются не только положения нормативных правовых актов и международных договоров, но и работы российских и советских ученых, исследовавших те или иные аспекты исторического развития механизмов взимания налогов с иностранных организаций. По результатам проведенного анализа сформулированы выводы об особенностях развития законодательства о налогообложении иностранных организаций в исследуемый период и о его влиянии на развитие современного законодательства в указанной области.

**Ключевые слова:** налоги, история налогообложения, налоговое право, история международного налогообложения, иностранные организации, выплаты иностранным организациям, налоговые соглашения, налог у источника, налоговая политика, международное сотрудничество.



**Сергей Витальевич СЕРГЕЕВ,**

аспирант кафедры  
финансового права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА)  
[sergserg0210@gmail.com](mailto:sergserg0210@gmail.com)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.59.7.131-140

**S. V. SERGEEV,**

Post-graduate student of the Department of Financial Law  
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

[sergserg0210@gmail.com](mailto:sergserg0210@gmail.com)

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

### HISTORIC DEVELOPMENT OF REGULATION OF FOREIGN COMPANIES' TAXATION IN RUSSIA

**Abstract.** The article deals with the history of the development of legal regulation of taxation of foreign organizations in the Russian Federation, as well as the history of cooperation between the Russian state and foreign countries on the conclusion of international tax agreements. The author conducts

© С. В. Сергеев, 2019

*a brief analysis of Russian legal acts regulating the establishment and collection of taxes on foreign organizations adopted in the period from the second half of the 19th century until the end of XX, and also explores the history of the conclusion of international agreements on taxation between Russia and foreign countries. In preparing this article, the author uses not only the provisions of legal acts and international treaties, but also the work of Russian and Soviet scientists who have studied certain aspects of the historical development of tax collection mechanisms for foreign organizations. According to the results of the analysis conducted by the author, conclusions were drawn up about the peculiarities of the development of legislation on the taxation of foreign organizations in the period under study and about its impact on the development of modern legislation in this area.*

**Keywords:** *taxes, tax history, tax law, history of international taxation, foreign organizations, payments to foreign organizations, tax agreements, withholding tax, tax policy, international cooperation.*

## Введение

Необходимость создания эффективной системы налогообложения иностранных организаций, непосредственно осуществляющих деятельность на территории РФ или получающих какие-либо доходы от российских источников, не вызывает сомнений, так как российская экономика привлекает значительный объем иностранных инвестиций. В этой связи изучение исторических закономерностей развития правового регулирования налогообложения иностранных организаций в России позволит лучше понимать содержание этой системы в настоящее время и определить тенденции ее дальнейшего развития<sup>1</sup>.

Попытки правовой регламентации налогообложения иностранных лиц предпринимались Российским государством достаточно давно. Во второй половине XIX в. были изданы правовые акты, в которых содержались отдельные аспекты регулирования налогообложения иностранных организаций. Однако целостная система регулирования, построенная с учетом иностранного и международного опыта, начала складываться в России только в конце XX в. после распада СССР. Именно этим обусловлены хронологические рамки данной статьи.

В статье анализируется история правового регулирования иностранных организаций в рамках внутреннего законодательства и на международном уровне.

<sup>1</sup> Вопросы истории развития правового регулирования налогообложения иностранных организаций см.: Винницкий Д. В. Международное налоговое право: проблемы теории и практики М. : Статут, 2017. 463 с. ; Кашин В. А. Международные налоговые соглашения. М. : Международные отношения, 1983. 184 с. ; Хаванова И. А. Международные договоры Российской Федерации об избежании двойного налогообложения : монография / под ред. И. И. Кучерова. М. : Юриспруденция, 2016. 352 с. ; Шахмаметьев А. А. Международное налоговое право. М. : Международные отношения, 2014. 824 с.

## 1. Дореволюционный период

Как отмечается в научной литературе, раскладочная система налогообложения<sup>2</sup> Российского государства основывалась на традиционных установках, сформировавшихся в течение столетий<sup>3</sup>.

Первым значительным законодательным актом Российского государства, регулирующим взимание налогов с иностранных организаций, стал Устав о прямых налогах<sup>4</sup> (далее — Устав о прямых налогах). В силу отсутствия концепции налогового резидентства лиц в рассматриваемый период налогообложению подлежали только те доходы иностранных организаций, которые были ими получены в связи с деятельностью на территории Российской империи. Устав о прямых налогах не регулировал налогообложение выплат у источника.

В Уставе о прямых налогах отсутствовали точные формулировки понятия корпоративного субъекта налогообложения. Налогообязанными, согласно ст. 366 Устава о прямых налогах, являлись различные предприятия, посредничества, личные промысловые занятия. Предприятия и занятия в рамках данного закона представляли собой определенный вид деятельности, предполагающий наличие имущества (склады, лавки и т.д.). Это означает, что в дореволюционном законодательстве не было четкого различия между объектами налогообложения и налогоплательщиками.

Кроме того, Устав о прямых налогах не закреплял механизма избежания двойного налогообложения. В данный период разграничивались только объекты налогообложения: деятельность на территории империи подлежала налогообложению, в то время как деятельность за ее пределами была освобождена от налогов<sup>5</sup>. В то же время российское законодательство в рассматриваемый период позволяло иностранным организациям в целях исчисления и уплаты промыслового налога принимать суммы уплачиваемых ими налогов только как расходы, уменьшающие налогооблагаемую прибыль<sup>6</sup>.

Таким образом, в законодательстве Российской империи не уделялось значительного внимания регулированию взимания налогов с иностранных организаций. По всей вероятности, отсутствие подробного правового регулирования в данной области объяснялось незначительным объемом деятельности иностранных организаций на территории Российской империи. В связи с этим отсутствовала необходимость заключать соглашения с иностранными государствами по вопросу

<sup>2</sup> Раскладочная система предполагала определение налоговой обязанности исходя из необходимости отдельного государственного расхода. Примером является подушный налог в Российской империи. См.: *Толкушкин А. В.* Энциклопедия российского и международного налогообложения. М. : Юристъ, 2003. 910 с.

<sup>3</sup> *Сергеевич В. И.* Древности русского права : в 3 т. СПб., 1903. Т. 3 : Землевладение. Тягло. Порядок обложения ; *Кури В.* О прямых налогах в Древней Руси. Казань : Издание книгопродавца И. Дубровина, 1855.

<sup>4</sup> Свод законов Российской империи. М., 1910. Кн. 2. Т. 5 : Устав о прямых налогах. Ст. 469.

<sup>5</sup> *Винницкий Д. В.* Указ. соч. С. 253.

<sup>6</sup> См., например: п. 1 «о» ст. 470 Устава о прямых налогах (ст. 101 Положения о государственном промысловом налоге).



налогообложения иностранных организаций. Кроме того, в дореволюционный период незначительный объем внешнеэкономических связей не создавал стимулов к активному международному налоговому сотрудничеству<sup>7</sup>.

## 2. Советский период

Особенности налогообложения доходов иностранных организаций были приняты во внимание только в законодательстве советского периода. Так, в 1927 г. было принято Положение о государственном подоходном налоге<sup>8</sup> (далее — Положение о государственном подоходном налоге), ст. 1 которого устанавливала, что обложению государственным подоходным налогом подлежат, помимо прочего, иностранные общества и товарищества по операциям в пределах СССР.

Согласно ст. 7 Положения о государственном подоходном налоге, организации по общему правилу подлежали налогообложению по месту нахождения их правлений. В то же время иностранные организации также должны были платить налог, если их филиал или представительство находились на территории СССР. Несмотря на то, что Положение о государственном подоходном налоге предусматривало возникновение налоговой обязанности по месту нахождения филиала или представительства иностранной организации, оно не затронуло многие другие аспекты, в первую очередь — взимание налогов при получении доходов от внутренних источников без ведения деятельности в СССР.

Внимание к вопросам налогообложения иностранных организаций существенно ослабло в период с 1932 по 1985 г. Согласно мнению В. А. Кашина, до начала 1970-х гг. проблемы двойного налогообложения отсутствовали в силу того, что в этот период между СССР и капиталистическими странами не было значительного внешнеторгового оборота<sup>9</sup>. Советское государство начало проявлять интерес к проблемам взимания налогов с иностранных организаций только после значительного увеличения объема международной торговли и заключения соглашений об избежании двойного налогообложения.

Следующим этапом в развитии налогообложения иностранных организаций явилось принятие Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12.05.1978 № 7512-IX «О подоходном налоге с иностранных юридических и физических лиц»<sup>10</sup> (далее — Указ о подоходном налоге). В отличие от предшествующих нормативных правовых актов, Указ о подоходном налоге был полностью посвящен регулированию налогообложения иностранных лиц в СССР. Согласно данному

<sup>7</sup> В международных соглашениях досоветского периода регулировалось налогообложение физических лиц, в частности при получении наследства из-за рубежа или посещении иностранного государства. Например, Кючук-Кайнарджийский мирный договор между Россией и Турцией от 10 (21) июля 1774 г. запрещал взимать налоги с российских подданных, посещающих Османскую империю.

<sup>8</sup> Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 14.12.1927 «Положение о государственном подоходном налоге» // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1927. № 298.

<sup>9</sup> Кашин В. А. Указ. соч.

<sup>10</sup> Свод законов СССР. 1990. Т. 5. С. 485.

нормативному акту иностранные организации подлежали налогообложению в СССР как от непосредственного осуществления деятельности в СССР, так и от осуществления разрешенной деятельности через свои представительства.

Согласно ст. 1 Указа о подоходном налоге, иностранные организации должны были платить налог со своих доходов по ставке в размере 40 %. В то же время согласно ст. 2 Указа доходы иностранных организаций могли быть уменьшены на величину расходов, связанных с осуществлением деятельности в СССР (общедминистративные и управленческие расходы).

Д. В. Винницкий считает, что столь высокая налоговая ставка для иностранных организаций может быть объяснена стимулированием иностранных государств активно заключать соглашения об избежании двойного налогообложения<sup>11</sup>.

Кроме того, Указ о подоходном налоге уделял особое внимание взаимодействию с иностранными государствами:

- доходы иностранных организаций от деятельности на территории СССР подлежали аналогичному налогообложению, как и доходы советских организаций за рубежом. Если иностранное государство взимало более высокие или низкие налоги с аналогичных доходов советских организаций, такие же ставки могли быть применены в СССР к организациям соответствующего государства (ст. 6);
- налогообложение иностранных организаций могло быть прекращено или ограничено соглашениями между СССР и иностранными государствами (ст. 7).

Освобождения иностранных организаций могли быть введены на основании взаимности, в частности в отношении выплат по внешнеторговым сделкам и процентам от проведения банковских операций в СССР (ст. 7).

В статье 11 Указа о подоходном налоге впервые были закреплены определения понятий, которые в настоящее время являются основополагающими в международном налоговом праве. Так, согласно Указу о подоходном налоге под иностранным юридическим лицом понималась «компания, фирма, корпорация, а также любая другая организация, учрежденная по законам и правилам иностранного государства». Представительства означали «открываемые на территории СССР иностранными юридическими лицами на основании законодательства СССР бюро, агентство и т.п. либо ту советскую организацию, которая представляет на территории СССР интересы иностранного юридического лица».

Несомненно, закрепление возможности устранения двойного налогообложения на основании международных соглашений и введение определений ключевых понятий являлось значительным шагом в регулировании налогообложения иностранных организаций, в то же время данный Указ носил достаточно общий характер и не регулировал некоторые аспекты (например, взимание налога у источника).

Следующим нормативным правовым актом, в котором содержалось регулирование налогообложения иностранных организаций, являлся Закон СССР «О налогах с предприятий, объединений и организаций» (далее — Закон СССР)<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Винницкий Д. В. Указ. соч. С. 283. До принятия данного акта СССР заключил только два налоговых соглашения — с США (от 20.06.1973) и Финляндией (от 15.04.1977).

<sup>12</sup> Закон СССР от 14.06.1990 № 1560-1 «О налогах с предприятий, объединений и организаций» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1990. № 27. Ст. 522.



Согласно ст. 1 Закона СССР налогоплательщиками являлись созданные в СССР совместные предприятия с участием советских и иностранных лиц, международные объединения, филиалы совместных предприятий, созданных на территории других стран с участием советских предприятий, объединений и организаций, международные неправительственные организации, осуществляющие хозяйственную и иную коммерческую деятельность.

Таким образом, рассматриваемый Закон СССР не содержал единого механизма отнесения субъектов к числу налогоплательщиков, а также юридической точности дефиниций.

Важно отметить, что советский законодатель впервые использовал и определил во внутреннем законодательстве понятие постоянного представительства иностранной организации, которое впоследствии было учтено при разработке российского законодательства, в частности НК РФ.

Так, согласно ст. 9 Закона СССР под постоянным представительством понимались «бюро, контора, агентство, любое другое место осуществления деятельности (связанное с разработкой природных ресурсов, осуществлением предусмотренных контрактами работ по строительству, установке, монтажу, сборке, наладке, обслуживанию оборудования и других аналогичных работ), а также организации и граждане, которые представляют на территории СССР иностранное юридическое лицо». Таким образом, данное определение сочетало в себе два вида постоянного представительства, которые на настоящий момент закреплены в НК РФ: по месту деятельности и агентского типа.

Кроме того, впервые был закреплен порядок взимания налога у источника (ст. 31 и ст. 32 Закона СССР). Так, дивиденды по общему правилу подлежали налогообложению у источника по ставке 15 %, а иные платежи, такие как роялти и доход от аренды, — по ставке 20 %, если иное не было установлено применимым соглашением об избежании двойного налогообложения.

При разработке Закона СССР был учтен принцип взаимности, который нашел отражение в Указе. Так, согласно п. 2 ст. 34 Закона СССР налогообложение доходов иностранных организаций могло быть прекращено или ограничено на основе принципа взаимности в случаях, когда в иностранном государстве аналогичные меры приняты по отношению к советским организациям касательно таких же или аналогичных налогов. По сравнению с предыдущими нормативными актами впервые был введен принцип применения метода зачета (кредита) для устранения двойного налогообложения сумм прибыли или дохода организации.

Таким образом, Закон СССР, принятый в последние годы существования Советского государства, несмотря на фрагментарность правового регулирования, создал важную основу для развития законодательства касательно налогообложения иностранных организаций в России и в отдельных постсоветских государствах.

В начале XX в. Советское государство, ранее находившееся в экономической изоляции в связи с отказом от исполнения международных обязательств Российской империи, начало переходить к либеральной экономике, допускающей наличие частной собственности, что позволило выйти из изоляции и заключить первые международные торговые договоры. В частности, были заключены соглашения с Италией, Германией, Турцией, Норвегией и др. Среди этих документов следует выделить Договор с Германией от 12.10.1925, являющийся первым договором,

содержащим отдельный раздел, посвященный устранению двойного налогообложения<sup>13</sup>. Так, согласно данному разделу, доходы от недвижимости должны подлежать налогообложению по месту нахождения недвижимости, а промышленные налоги должны взиматься по месту нахождения предприятия, промысла или правления фирмы. В данном соглашении начинает формироваться профессиональная налоговая терминология, например, «место нахождения недвижимости», «заведение» и т.п.

СССР в указанный период применял в своей договорной практике чаще всего смешанную конструкцию режима налогообложения иностранных организаций, предполагающую сочетание национального режима и режима наибольшего благоприятствования<sup>14</sup>. Кроме того, некоторые договоры содержали режим налоговой недискриминации (например, договор с Норвегией<sup>15</sup>).

С 30-х гг. до 70-х гг. XX в. вопросы международного налогообложения утратили свое значение в силу укрепления монополии государства на внешнюю торговлю и ограниченности доступа иностранного капитала. Вопросы международного налогообложения лишь поверхностно затрагиваются в некоторых торговых договорах<sup>16</sup>.

В конце 40-х гг. XX в. рост мировой экономики обуславливает возобновление сотрудничества государств по вопросам международного налогообложения. В рассматриваемый период предпринимались попытки гармонизации правил налогообложения на международном уровне. Вторая половина XX в. ознаменовалась многосторонним сотрудничеством государств по налоговым вопросам в рамках деятельности таких международных организаций, как Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Организация Объединенных Наций (ООН), которые способствовали решению наиболее важных проблем в сфере международного налогообложения. Модельные конвенции ОЭСР и ООН представляют собой на настоящий момент основополагающие типы двусторонних соглашений об избежании двойного налогообложения.

В последние годы существования СССР был подписан ряд соглашений об избежании двойного налогообложения на основании типовых моделей ОЭСР и ООН, в частности с Норвегией, Австрией, Швецией, Кипром, ФРГ и др.<sup>17</sup> Не-

<sup>13</sup> Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Германией от 12.10.1925. М.: Издание Литиздата НКВД, 1926. 68 с.

<sup>14</sup> Падейский Н. А. Проблема обложения в международных торговых договорах // Вестник финансов. М., 1927. С. 91.

<sup>15</sup> «Договор между СССР и Норвегией о торговле и мореплавании (вместе с Заключительным протоколом к Договору...)» (подписан в г. Москве 15.12.1925).

<sup>16</sup> См., например: Договор о торговле и мореплавании между СССР и Турецкой Республикой (Анкара, 08.10.1937); Договор о торговле и мореплавании между СССР и Данией от 17.08.1946; Договор о торговле и мореплавании между Союзом Советских Социалистических Республик и Венгерской Республикой от 15.07.1947 // Ведомости Верховного Совета СССР. 1948. № 10.

<sup>17</sup> См.: Соглашение между Правительством СССР и Правительством Республики Кипр от 29.10.1982 «Об избежании двойного налогообложения доходов и имущества» // Действующие межправительственные и межгосударственные соглашения СССР с другими



смотря на то, что эти международные соглашения были разработаны с учетом моделей ОЭСР и ООН, они заметно отличаются друг от друга по вопросам налогообложения отдельных видов пассивных доходов. Общей чертой заключаемых СССР международных договоров было отсутствие в них механизма налогового зачета при двойном налогообложении.

### 3. Постсоветский период

В связи с распадом СССР на смену Закону СССР пришел Закон РФ от 27.12.1991 № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций»<sup>18</sup> (далее — Закон РФ), который детально регулировал налогообложение иностранных организаций.

Согласно ст. 1 Закона РФ налогоплательщиками являлись не только российские предприятия с иностранными инвестициями, но и «компании, фирмы, любые другие организации, образованные в соответствии с законодательством иностранных государств, которые осуществляют предпринимательскую деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства».

В статье 1 Закона РФ содержалось определение постоянного представительства, основанное на определении, содержащимся в Законе СССР, с некоторыми уточнениями. По сравнению с предыдущими нормативными актами Закон РФ содержал подробные положения об определении прибыли постоянного представительства. В частности, из расчета данной прибыли исключались экспортные и импортные операции, не связанные с данным постоянным представительством. При отсутствии необходимой информации для расчета прибыли постоянного представительства налоговые органы могли определить ее расчетным путем исходя из нормы рентабельности 25 % (ст. 3 Закона РФ). Иностранные организации уплачивали налог по общей ставке 32 % (ст. 5 Закона РФ). Порядок взимания налога у источника в целом остался без значительных изменений.

Закон РФ можно охарактеризовать как дальнейшее положительное развитие российского законодательства: он был достаточно близок к текущему законодательству касательно вопросов налогообложения иностранных организаций и послужил основой для принятия современного законодательства — второй части НК РФ<sup>19</sup>, содержащего подробное регулирование налогообложения иностранных

---

странами по вопросам налогообложения. Вып. 1. М., 1984 ; Конвенция между Правительством СССР и Правительством Итальянской Республики от 26.02.1985 «Об избежании двойного налогообложения доходов» // Там же. Вып. 2. М., 1989 ; Соглашение между Правительством СССР и Правительством Республики Индия от 20.11.1988 «Об избежании двойного налогообложения доходов» // Там же ; Соглашение между Правительством СССР и Правительством Канады от 13.06.1985 «Об избежании двойного налогообложения доходов» // Там же.

<sup>18</sup> Российская газета. 05.03.1992. № 53.

<sup>19</sup> Налоговый кодекс РФ (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ// СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

организаций, ведущих деятельность в РФ и получающих доходы от российских источников с учетом как внутреннего, так и международного опыта.

Дезинтеграция СССР и глубокие изменения экономической системы в 90-е гг. XX в. потребовали пересмотра действовавших на тот момент соглашений об избежании двойного налогообложения. Эти соглашения легли в основу новых соглашений, заключенных Россией с другими государствами. Кроме того, распад СССР объективно способствовал увеличению числа двусторонних договоров бывших советских республик. Такие налоговые соглашения активно заключались Таджикистаном, Казахстаном, Грузией, Эстонией, Республикой Беларусь<sup>20</sup> как между собой, так и с другими странами.

## Выводы

Исследование нормативных правовых актов в сфере налогообложения иностранных организаций позволяет сделать вывод, что законодателем с давних пор предпринимались попытки создать эффективную систему налогообложения иностранных организаций. Так, иностранные организации являлись субъектом налогообложения еще в дореволюционной России. В то же время нормативные правовые акты в дореволюционный период не оперировали четкими формулировками, смешивая понятия объекта и субъекта налогообложения, а также не рассматривали вопросы устранения двойного налогообложения.

На протяжении советского периода законодатель, несмотря на незначительность объема иностранных инвестиций в советской экономике, постепенно развивал законодательство, пытаясь использовать гражданско-правовые понятия для регулирования возникновения налоговой обязанности. В то же время размытый характер используемых формулировок не способствовал решению возможных спорных вопросов на практике. Кардинальные изменения в законодательстве о налогообложении иностранных организаций произошли только в начале 1990-х гг. в связи с принятием Закона СССР «О налогах с предприятий, объединений и организаций». Основные положения данного нормативного акта (в частности, о налогообложении постоянного представительства и доходах от источника) нашли отражение в российском законодательстве. Кроме того, до конца XX в. Российское государство приобретало опыт заключения международных соглашений по налоговым вопросам (сначала в рамках торговых соглашений, а затем отдельно). Данные договоры легли в основу новых соглашений, заключаемых Россией как правопреемником СССР.

Российское законодательство в области налогообложения иностранных организаций продолжает развиваться и в настоящее время. Важной тенденцией его развития и совершенствования является необходимость учитывать при его разработке не только внутренний опыт, но и международные инициативы в области международного налогообложения, которые помогают предотвратить двойное налогообложение, а также обеспечить противодействие неправомерным практикам, направленным на избежание налогообложения.

<sup>20</sup> Хаванова И. А. Указ. соч.



**БИБЛИОГРАФИЯ**

1. *Винницкий Д. В.* Международное налоговое право: проблемы теории и практики. — М. : Статут, 2017. — 463 с.
2. *Кашин В. А.* Международные налоговые соглашения. — М. : Международные отношения, 1983.
3. *Кури В.* О прямых налогах в Древней Руси. — Казань : Издание книгопродавца И. Дубровина, 1855.
4. *Падейский Н. А.* Двойное обложение, как международная финансово-правовая проблема // Вестник финансов. — 1929. — № 11—12. — С. 86—87.
5. *Падейский Н. А.* Проблема обложения в международных торговых договорах // Вестник финансов. — М., 1927.
6. *Сергеевич В. И.* Древности русского права : в 3 т. — СПб., 1903. — Т. 3 : Землевладение. Тягло. Порядок обложения.
7. *Толкушкин А. В.* Энциклопедия российского и международного налогообложения. — М. : Юристъ, 2003. — 910 с.
8. *Хаванова И. А.* Международные договоры Российской Федерации об избежании двойного налогообложения : монография / под ред. И. И. Кучерова. — М. : Юриспруденция, 2016. — 352 с.
9. *Шахмаматьев А. А.* Международное налоговое право. — М. : Международные отношения, 2014. — 824 с.

## ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ

**Аннотация.** В статье рассматриваются подходы к пониманию доходов бюджета как основополагающей категории бюджетного права. Автор приходит к выводу о том, что действующее законодательное определение доходов бюджета не отражает всю сущность указанного понятия. Автор считает целесообразным использование более широкого подхода к пониманию термина «государственные доходы» в соотношении с термином «доходы бюджета». Доходы бюджета рассматриваются автором как комплексная категория бюджетного права, которая включает в себя материальный, экономический и юридический аспекты. По мнению автора, доходы бюджета представляют собой совокупность денежных средств, поступающих в соответствии с бюджетным законодательством и законодательством о налогах и сборах Российской Федерации в федеральный, региональный или местный бюджет на безвозвратной основе, а также возвращаемые (возмещаемые) излишне уплаченные (взысканные) суммы, формирующие финансовую базу для исполнения публичных обязательств государства и муниципальных образований.

**Ключевые слова:** бюджет, доходы бюджета, бюджетное право, финансовое право, бюджетное законодательство, публичные обязательства, государственные доходы, фонды денежных средств.



**Анастасия Валерьевна ПЕТРУЧАК,**

аспирант кафедры  
финансового права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА)  
**anastasia.chushnikova@  
yandex.ru**

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

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.59.7.141-146

**A. V. PETRUCHAK,**

Post-graduate student of the Department of Financial Law of the Kutafin Moscow  
State Law University (MSAL)

**anastasia.chushnikova@yandex.ru**

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

### THE LEGAL FRAMEWORK OF FORMATION OF BUDGET REVENUES

**Abstract.** The article deals with approaches to understanding the budget revenues as a fundamental category of budgetary law. The author comes to the conclusion that the current legislative definition of budget revenues does not reflect the essence of this concept. The author considers it expedient to use a broader approach to understanding the term “government revenues” in relation to the term “budget revenues”. Budget revenues are considered by the author as a complex category of budget law, which includes material, economic and legal aspects. According to the author, budget revenues are a set of funds received in accordance with the budget legislation and legisla-

© А. В. Петручак, 2019

*tion on taxes and fees of the Russian Federation to the federal, regional or local budget on a non-refundable basis, as well as refundable (refundable) amounts paid forming the financial base for the fulfillment of public obligations of the state and municipalities.*

**Keywords:** *budget, budget revenues, budget law, financial law, budgetary legislation, public obligations, government revenues, monetary funds.*

Доходы бюджетов и порядок их формирования являются основой для функционирования всей бюджетной системы государства. Ограниченность бюджетных ресурсов и необходимость исполнения за их счет публичных обязательств определяет высокую социальную значимость проблемы формирования доходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В финансово-правовом законодательстве остается неопределенность с пониманием сущности такой категории, как «доход».

В широком смысле слова «доход — означает любой приток денежных средств или получение материальных ценностей, обладающих денежной стоимостью»<sup>1</sup>.

Вместе с тем в соответствии со ст. 41 Налогового кодекса РФ (далее — НК РФ) под доходом следует понимать экономическую выгоду в денежной или натуральной форме, учитываемую в случае возможности ее оценки и в той мере, в которой такую выгоду можно оценить.

В научной литературе также существуют различные подходы к пониманию категории «доход». Так, М. П. Комаров определяет доход как «приток благ, выраженных в денежной или иной форме, получаемых какими-либо лицами»<sup>2</sup>. Дж. М. Кейнс понимал под доходом предпринимателя «превышение ценности готовой продукции, проданной в течение периода времени, над первичными издержками производства»<sup>3</sup>.

Для государства же доход представляет собой прежде всего средство удовлетворения его потребностей<sup>4</sup>. Подчеркивая перераспределительный характер государственных доходов, Д. М. Львов считал, что «доход государства соединяется с производительным потреблением частного имущества: это потребление выражается во взимании налогов»<sup>5</sup>.

Таким образом, государственные доходы в первую очередь рассматриваются как средство исполнения публичных обязательств государства.

<sup>1</sup> Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра-М, 2017. 223 с.

<sup>2</sup> Комаров М. П. Государственные приоритеты политики доходов. М.: МАТИ, 2014. С. 75.

<sup>3</sup> Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. М.: Гелиос АРВ, 1999. С. 55.

<sup>4</sup> Так, С. И. Иловайский отмечал, что отличие государственных доходов от доходов частного хозяйства в том, что частное хозяйство самостоятельно формирует собственные доходы, в то время как государство аккумулирует основную часть своих доходов именно от частных хозяйств посредством взимания налогов. См.: Иловайский С. И. Учебник финансового права. Одесса, 1895. С. 57.

<sup>5</sup> Львов Д. М. Курс финансового права. Казань: Типография императорского университета, 1887. С. 3.

Государственные доходы рассматриваются как часть национального дохода, обращаемая в собственность и распоряжение государства в процессе распределения и перераспределения и формирующая финансовую базу для исполнения публичных обязательств государства.

В рамках исследования правовых основ формирования доходов бюджетов возникает вопрос о соотношении категорий «государственные доходы» и «доходы бюджета». В литературе отсутствует единый подход к определению соотношения указанных понятий.

Существует позиция о тождественности понятий «государственные доходы» и «доходы бюджета»<sup>6</sup>.

Вместе с тем следует согласиться с Н. В. Васильевой о невозможности отождествления государственных и бюджетных доходов в связи с тем, что доходы бюджетов покрывают только часть расходов государства<sup>7</sup>.

Представляется обоснованной позиция указанного автора о том, что для покрытия ряда публичных обязательств государства могут использоваться не только бюджетные средства, но и децентрализованные фонды денежных средств. При этом следует отметить, что в данном случае указанные источники не относятся к доходам бюджета.

Таким образом, целесообразно использование более широкого подхода к пониманию термина «государственные доходы» в соотношении с термином «доходы бюджета» в связи с тем, что государственные доходы включают в себя не только доходы бюджета, но и частные доходы, которые могут быть использованы в публичных целях.

Определение категории «доходы бюджетов» имеется как в законодательстве (ст. 6 Бюджетного кодекса РФ<sup>8</sup>), так и в научных исследованиях.

Так, Ю. А. Крохина, анализируя понятие доходы бюджета, определяет их как «часть финансов государства в виде определенных нормами бюджетного права экономических отношений, связанных с поступлением денежных средств в бюджет государства (РФ или субъекта РФ) для формирования его финансовой базы»<sup>9</sup>.

Следует обратить внимание на то, что в соответствии со ст. 6 БК РФ к категории доходов бюджетов не относятся те средства, которые являются источниками финансирования дефицита бюджета. Как отмечают ученые, для указанных средств характерен собственный правовой режим источников финансирования бюджетного дефицита<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Конюхова Т. В. Институты бюджетного права Российской Федерации : науч.-практ. пособие. М., 2009. С. 54.

<sup>7</sup> Васильева Н. В. Государственные (муниципальные) доходы как финансово-правовая категория // Сибирский юридический вестник. 2015. № 1. С. 37—42.

<sup>8</sup> Согласно текущей редакции БК РФ (ст. 6) доходы бюджета — это поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета.

<sup>9</sup> Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / под ред. Н. И. Химичевой. М., 2001. С. 253.

<sup>10</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации. Поглавный научно-практический комментарий коллектива ученых под руководством д-ра юрид. наук, профессора А. А. Ялбулганова / под ред. А. Н. Козырина. М., 2013. С. 146.



В проекте редакции БК РФ от 02.07.2018, подготовленном Министерством финансов РФ, законодатель предлагает уточнить понятие «доходы бюджета», под которыми следует понимать денежные средства, поступающие в бюджет, за исключением средств, являющихся в соответствии с БК РФ источниками финансирования бюджета.

Таким образом, предполагается заменить в определении доходов бюджета термин «источник финансирования дефицита бюджета» на «источник финансирования бюджета», поскольку некоторые операции по источникам финансирования бюджета проводятся независимо от положительного и отрицательного сальдо бюджета.

Вместе с тем данное положение спорно в связи с тем, что источником формирования бюджета являются в первую очередь доходы бюджета. И в данном случае законодатель устанавливает внутреннее противоречие в самом определении доходов бюджета.

При этом следует отметить, что законодательно закрепленное определение доходов бюджета не отражает всю сущность указанного понятия.

Представляется обоснованным рассмотрение доходов бюджетов как многоаспектной категории финансового права.

В **экономическом** смысле доходы бюджетов — это экономические отношения, которые складываются в процессе формирования фондов денежных средств.

Согласно первоначальной редакции ст. 6 БК РФ доходам бюджетов была характерна безвозвратная основа. Однако в действующей редакции БК РФ признак безвозвратности доходов бюджетов исключен.

Вместе с тем очевидно, что доходы бюджета как правовая категория обладают признаком безвозвратности, в соответствии с которым отсутствует необходимость возврата поступивших в бюджет денежных средств.

При этом, по мнению А. Г. Пауля, к формированию доходов бюджетов относятся не только отношения по поступлению доходов в бюджеты, но и отношения по возврату (возмещению) излишне уплаченных (взысканных) сумм<sup>11</sup>.

Вышеуказанное мнение представляется обоснованным в связи с тем, что отнесение данных сумм к расходам бюджетов не соответствовало бы их правовой природе, в то время как в соответствии со ст. 218 БК РФ законодатель прямо относит указанные денежные средства к исполнению бюджетов по доходам.

Под доходами бюджетов в **материальном** смысле следует понимать фонды денежных средств, поступающие в бюджет на условиях безвозвратности. При этом по материальному содержанию доходы бюджета принято считать именно денежными средствами.

Так, согласно ст. 6 БК РФ под доходами бюджета понимаются поступающие в бюджет денежные средства. Кроме того, анализируя законодательный подход к определению категории доходы бюджетов, следует отметить, что как в вопросе о зачислении доходов в бюджет в соответствии со ст. 40 БК РФ, так и в вопросе о зачислении налоговых доходов в федеральный, региональный и местный

<sup>11</sup> Пауль А. Г. Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2014. С. 29.

бюджеты, согласно ст. 50, 56, 61 БК РФ, доходы бюджетов рассматриваются законодателем исключительно как денежные средства.

Н. И. Химичева указывала, что финансы представляют собой денежные фонды государства, используемые для удовлетворения потребностей общества и развития производства<sup>12</sup>.

Вместе с тем среди представителей науки финансового права также существует мнение о том, что доходы бюджета могут быть выражены не только в форме денежных средств, но и в форме материальных ценностей.

Так, например, С. Я. Боженок, проводя анализ категории «государственные доходы», рассматривает их как часть не только национального дохода, но и валового внутреннего продукта государства в связи с тем, что в доход государства поступают не только денежные средства, но и иное имущество<sup>13</sup>.

Указанная позиция представляется спорной. Полагаем обоснованным, что доходы как финансово-правовая категория представляют собой исключительно денежные средства.

Согласно ст. 39 БК РФ доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным законодательством РФ, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах.

Следует отметить, что изначально на законодательном уровне закреплялись как общая сумма, так и виды поступлений доходов бюджетов. Вместе с тем в настоящее время, согласно ст. 184.1 БК РФ, в законе (решении) о бюджете должны содержаться основные характеристики бюджета, к которым относится общий объем доходов бюджета.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что доходы бюджетов являются комплексной категорией бюджетного права и могут быть охарактеризованы в экономическом, правовом и материальном смысле.

Доходы бюджета представляют собой совокупность денежных средств, поступающих в соответствии с бюджетным законодательством и законодательством о налогах и сборах РФ в федеральный, региональный или местный бюджет на безвозвратной основе, а также возвращаемые (возмещаемые) излишне уплаченные (взысканные) суммы, формирующие финансовую базу для исполнения публичных обязательств государства и муниципальных образований.

<sup>12</sup> Финансовое право / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 2000. С. 18.

Н. А. Шевелева также отмечает, что доходам бюджета свойственна денежная форма, так как именно она позволяет максимально удовлетворить публичные потребности. См.: *Шевелева Н. А.* Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб., 2004. С. 77.

<sup>13</sup> *Боженок С. Я.* Источники государственных доходов. М.: НУОАОУ, 2013. С. 53.



## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Боженко С. Я.* Источники государственных доходов. — М. : НУОАОУ, 2013. — 232 с.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Поглавный научно-практический комментарий коллектива ученых под руководством д-ра юрид. наук, профессора А. А. Ялбулганова / под ред. А. Н. Козырина. — М., 2013. — 800 с.
3. *Васильева Н. В.* Государственные (муниципальные) доходы как финансово-правовая категория // Сибирский юридический вестник. — 2015. — № 1. — С. 37—42.
4. *Иловайский С. И.* Учебник финансового права. — Одесса, 1895. — 334 с.
5. *Кейнс Дж. М.* Общая теория занятости, процента и денег. — М. : Гелиос АРВ, 1999. — 564 с.
6. *Комаров М. П.* Государственные приоритеты политики доходов. — М. : МАТИ, 2014. — 214 с.
7. *Конюхова Т. В.* Институты бюджетного права Российской Федерации : науч.-практ. пособие. — М., 2009. — 192 с.
8. *Крохина Ю. А.* Бюджетное право и российский федерализм / под ред. Н. И. Химичевой. — М., 2001. — 704 с.
9. *Львов Д. М.* Курс финансового права. — Казань : Типография императорского университета, 1887. — 537 с.
10. *Пауль А. Г.* Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук. — Воронеж, 2014. — 214 с.
11. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Инфра-М, 2017. — 512 с.
12. Финансовое право / отв. ред. Н. И. Химичева. — М., 2000. — 599 с.
13. *Шевелева Н. А.* Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. — СПб., 2004. — 287 с.

## ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ОТМЫВАНИЮ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ, ПОЛУЧЕННЫХ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЦИФРОВЫХ ФИНАНСОВЫХ АКТИВОВ

**Аннотация.** В настоящее время в Российской Федерации происходит формирование нормативно-правовой базы, регулирующей обращение цифровых финансовых активов. В целях противодействия отмыванию денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в проекты законов необходимо включать соответствующие нормы, чему и посвящена данная научная статья. Российская Федерация как член группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) последовательно закрепляет в проектах законов, принимаемых с целью регулирования обращения цифровых финансовых активов, нормы, соответствующие 40 Рекомендациям ФАТФ. Запрет финансовым учреждениям вести анонимные счета, принятие мер для идентификации и проверки личностей клиентов, а также другие меры должны существенно повлиять на уменьшение криминогенного фактора на бурно развивающемся финансовом рынке.  
**Ключевые слова:** токен, криптовалюта, цифровой актив, ICO, легализация доходов, ФАТФ.



**Константин Борисович РАЗДОРОЖНЫЙ,**  
аспирант кафедры  
финансового права  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА)  
[konst.borisovitch@yandex.ru](mailto:konst.borisovitch@yandex.ru)

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

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.59.7.147-153

**K. B. RAZDOROZHNIY,**

Post-graduate student of the Department of Financial Law  
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

[konst.borisovitch@yandex.ru](mailto:konst.borisovitch@yandex.ru)

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

### COUNTERING MONEY LAUNDERING FROM DIGITAL FINANCIAL ASSETS

**Abstract.** Currently, the Russian Federation is forming a regulatory framework governing the circulation of digital financial assets. In order to counter money laundering and terrorist financing, it is necessary to include in the draft laws the relevant rules, which is what this scientific article is devoted to. The Russian Federation, as a member of the Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), consistently establishes in draft laws adopted to regulate the circulation of digital financial assets, norms that comply with the 40 FATF Recommendations. Banning financial institutions from maintaining anonymous accounts, taking measures to identify and verify customer identities, as well as other measures, should significantly affect the reduction of the criminogenic factor in the booming financial market.

**Keywords:** token, cryptocurrency, digital asset, ICO, income legalization, FATF.

© К. Б. Раздорожный, 2019

**И**ндустрия цифровых финансовых активов стремительно развивается во всем мире. Многие юрисдикции в настоящее время уже допускают использование виртуальных активов в качестве средства расчетов, инструмента привлечения инвестиций, а также в иных целях. Так, штат Калифорния в США еще в 2015 г. первым легализовал использование криптовалюты<sup>1</sup>. В штате Вашингтон криптовалюта признана объектом денежных переводов, что предполагает возможность той или иной компании осуществлять деятельность по переводу единиц криптовалюты только после получения лицензии оператора по переводу денежных средств<sup>2</sup>. С 2014 г. в Канаде криптовалютные биржи подлежат регистрации в соответствующем органе финансового надзора<sup>3</sup>. Другие государства в настоящее время также формируют законодательство, регулирующее рынок обращения цифровых финансовых активов.

Использование цифровых активов предполагает очевидные достоинства с точки зрения потребителя. В частности, к ним можно отнести высокую скорость транзакций; отсутствие единого централизованного посредника, осуществляющего эмиссию виртуальных активов, что позволяет существенно снизить сопутствующие расходы, и, соответственно, стоимость транзакций; конфиденциальность; упрощенный порядок привлечения финансирования в ходе ICO на осуществление коммерческих и благотворительных проектов.

Назначение виртуальных активов не исчерпывается расчетной функцией, в большей степени характерной для криптовалюты как разновидности выпускаемых токенов. В данном случае под токеном следует понимать единицу цифрового актива. Помимо криптовалютных токенов, можно также выделить utility — токены, которые предоставляют возможность держателю токенов использовать программное обеспечение, разработанное эмитентом таких токенов. Выделяют также токены-сертификаты, предоставляющие держателю права на материальное имущество. Корпоративные токены удостоверяют права держателя на долю в организации, а инвестиционные токены — на часть активов и (или) прибыли, получаемой от использования совместных активов в инвестиционной деятельности. Кредитные токены удостоверяют выданные займы, а лицензионные предоставляют права на получение дохода от использования интеллектуальной собственности.

Таким образом, можно констатировать тот факт, что развитие информационных технологий в XXI в. существенно обогатило гражданский оборот новыми инструментами.

Для науки финансового права наибольший интерес представляет обращение токенов, используемых де-факто в качестве расчетных инструментов, а также токенов, используемых для привлечения финансирования.

<sup>1</sup> California Governor Grants Bitcoin 'Legal Money' Status // CoinDesk. 29.06.2014. URL: [http://abnk.assembly.ca.gov/sites/abnk.assembly.ca.gov/files/AB\\_129\\_0\\_ABPCA\\_CX27\\_ ; Dickinson\\_RN\\_SN\\_20140107\\_FAROUKMA\\_20140121\\_FN\\_R092121.pdf](http://abnk.assembly.ca.gov/sites/abnk.assembly.ca.gov/files/AB_129_0_ABPCA_CX27_ ; Dickinson_RN_SN_20140107_FAROUKMA_20140121_FN_R092121.pdf) (дата обращения: 28.03.2019).

<sup>2</sup> Virtual Currency Regulation. Washington State Department of Financial Institutions, 2014. URL: <https://www.irs.gov/newsroom/irs-virtual-currency-guidance> (дата обращения: 28.03.2019).

<sup>3</sup> Dealing in virtual currencies subject to anti-money laundering safeguards in Canada 24.06.2014 // URL: [Out-Law.com](http://Out-Law.com) (дата обращения: 28.03.2019).

В то же самое время следует отметить, что через призму публичных интересов потребительские достоинства виртуальных активов становятся в некоторых случаях очевидными недостатками. Так, отсутствие централизованного управления ведет к невозможности установить контроль за совершением сделок с использованием криптоактивов. Анонимность некоторых криптовалютных систем приводит к невозможности установления реальных участников сделок. В данном случае речь идет не только о возможности государства обеспечить соблюдение налогового законодательства с тем, чтобы не допустить уклонения контрагентов от своих налоговых обязанностей, но также и о том, чтобы защитить права и законные интересы своих собственных граждан, что, несомненно, является важной составляющей публичного интереса подлинно демократического государства.

К сожалению, сложившаяся в мире уголовно-правовая практика свидетельствует о том, что цифровые активы набрали популярность не только у законопослушных контрагентов, но и у представителей криминалитета.

Так, в сентябре 2013 г. Министерство юстиции США заявило об уголовном преследовании создателей веб-сайта «Silk Road» (от англ. «Шелковый путь»), фактически являвшегося интернет-магазином различного рода наркотиков, оружия, украденной персональной информации, других незаконных товаров и услуг. По оценкам правоохранительных органов США, предполагаемый доход от продаж через данный сайт составил более 1,2 млрд долл. США.

Долговременная деятельность данного сайта была обеспечена за счет работы через специальный браузер TOR, который предоставляет возможность доступа в DARKnet — скрытой сети интернет-соединений, а также за счет использования наиболее популярной криптовалюты Bitcoin в качестве средства расчетов. Применение специальных программ — «миксеров» — позволяло дополнительно замаскировать проводимые транзакции с целью обеспечения конфиденциальности покупателей и продавцов нелегального товара.

В 2013 г. были привлечены к уголовной ответственности 16 участников группировки «Western Express Cybercrime Group», которые занимались хищением персональных данных и кибермошенничеством. Денежные средства, приобретенные преступным путем, «отмывались» с помощью различных видов виртуальных активов, перемещались значительные суммы денежных средств из одного государства в другое.

Самым крупным в истории случаев легализации преступных доходов с помощью сети Интернет является деятельность компании «Liberty Reserve», которая предоставляла незаконные услуги по переводу денежных средств и их легализации. В ходе уголовного расследования было выяснено, что было легализовано около 6 млрд долл. США — доходов, полученных преступным путем.

Можно привести в пример расследование, проводимое в координации со следственными органами 20 стран, посредством которого были арестованы создатели и участники форума Darkode, с помощью которого осуществлялась торговля незаконными товарами и услугами с использованием криптовалюты<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Financial Action Task Force. Virtual Currencies: Key Definitions and Potential AML/CFT Risks. 2014 // URL: <http://fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends/documents/virtual-currency-definitions-aml-cft-risk.html> (дата обращения: 05.05.2019).



Существуют также данные о том, что некоторые террористические группировки используют популярные криптовалюты с целью маскировки совершаемых транзакций<sup>5</sup>.

Таким образом, сложившаяся международная практика свидетельствует о необходимости выработки такого правового регулирования, которое способно воспрепятствовать отмыванию денежных средств, полученных преступным путем, с использованием цифровых активов как на национальном, так и на международном уровне.

В настоящее время в Российской Федерации законодательство о регулировании цифровых финансовых активов находится в стадии зарождения. Вместе с тем попытки урегулировать или задать направление бурно развивающемуся новому финансовому рынку сделаны как органами исполнительной власти, так и судебными актами толкования.

6 февраля 2014 г. Росфинмониторингом было опубликовано информационное сообщение «Об использовании криптовалют»<sup>6</sup>, в котором было указано, что использование криптовалют при совершении сделок является основанием для рассмотрения вопроса об отнесении таких сделок (операций) к сделкам (операциям), направленным на легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма.

26 февраля 2019 г. Пленум Верховного Суда РФ принял постановление № 17, согласно которому были внесены изменения в постановление Пленума Верховного Суда РФ от 7 июля 2015 г. № 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». Теперь предметом группы преступлений, связанных с легализацией (отмыванием) денежных средств, полученных преступным путем, будут являться и денежные средства, преобразованные из виртуальных активов (криптовалюты), приобретенных в результате совершения преступления.

В настоящее время законодателем сделан важный шаг к правовому регулированию рынка цифровых финансовых активов. Так, на момент написания настоящей статьи в Государственной Думе в первом чтении был принят проект федерального закона № 419059-7 «О цифровых финансовых активах»<sup>8</sup> и проект федерального закона № 419090-7 «О привлечении инвестиций с использованием

<sup>5</sup> Виртуальные валюты. FATF. Ключевые определения и потенциальные риски. 2014 // URL: [http://www.eurasiangroup.org/files/FATF\\_docs/Virtualnye\\_valyuty\\_FATF\\_9014.pdf](http://www.eurasiangroup.org/files/FATF_docs/Virtualnye_valyuty_FATF_9014.pdf). (дата обращения: 05.05.2019).

<sup>6</sup> Информационное сообщение Росфинмониторинга от 06.02.2014 «Об использовании криптовалют» // URL: <http://www.fedsfm.ru/news/957> (дата обращения: 28.03.2019).

<sup>7</sup> Постановление Пленума Верховного Суда 26 февраля 2019 г. № 1 «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 7 июля 2015 года № 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» // Российская газета. 2019. № 51 (7809).

<sup>8</sup> URL: <https://www.ib.ru/law/81> (дата обращения: 28.03.2019).

инвестиционных платформ»<sup>9</sup>, Президентом РФ подписан Федеральный закон от 18.03.2019 № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации»<sup>10</sup> (называемый также Законом о цифровых правах).

Очевидно, что принимаемые законы должны учитывать уже сформировавшуюся правовую базу о противодействии легализации денежных средств, полученных преступным путем.

С 19 июня 2003 г. Российская Федерация является членом Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). С февраля 2012 г. вступили в действие 40 Рекомендаций ФАТФ<sup>11</sup>, которые последовательно реализуются в России. В частности, согласно Рекомендациям, финансовым учреждениям запрещено вести анонимные счета или счета, открытые на вымышленные имена. Финансовые учреждения должны принимать меры по надлежащей проверке личности и деловых отношений клиентов. Важным положением также является обязанность финансовых учреждений хранить по меньшей мере в течение пяти лет данные об операциях с целью обеспечения возможности оперативно реагировать на запросы компетентных органов. Стоит также отметить, что в соответствии с Рекомендациями странам-участницам необходимо предпринимать меры, направленные на лицензирование физических и юридических лиц, оказывающих услуги по переводу денежных средств или ценностей, обеспечение эффективного мониторинга их деятельности на предмет соответствия законодательству о противодействии легализации средств, полученных преступным путем. Также Рекомендации содержат положения, согласно которым страны-участницы должны определять и оценивать риски отмывания денег или финансирования терроризма, которые могут возникнуть в связи с разработкой новых технологий и продуктов, а также нормы, в соответствии с которыми странам необходимо обеспечить фиксацию финансовыми учреждениями точной информации об отправителе и необходимой информации о получателе в электронном переводе и сопровождающих сообщениях по всей цепочке платежа.

В то же самое время Рекомендации справедливо содержат положения (F) о регулировании и надзоре за финансовыми учреждениями. В частности, финансовые учреждения должны проходить процедуру лицензирования или регистрации, их деятельность следует должным образом регулировать и осуществлять за ней надзор или контроль с учетом риска отмывания денег или финансирования терроризма в этом секторе.

Положительной тенденцией является включение в текст проектов законов о регулировании цифровых финансовых активов норм, предусматривающих меры, направленные на противодействие легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем.

Так, проектом федерального закона № 419059-7 «О цифровых финансовых активах» в ст. 5 предусматривается, что оператор информационной системы дол-

<sup>9</sup> URL: <https://www.ib.ru/law/81> (дата обращения: 28.03.2019).

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2019. № 12. Ст. 1224.

<sup>11</sup> Рекомендации ФАТФ: Международные стандарты по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения / пер. с англ. М. : МУМЦФМ, 2012. 189 с.



жен быть включен в специальный реестр операторов информационных систем, который ведется Банком России. В соответствии со ст. 6 оператор информационной системы обязан вести реестр пользователей информационной системы, который должен включать в себя сведения об идентификации и аутентификации личности, использующей информационную систему и т.д., что соответствует принципу, изложенному в Рекомендациях ФАТФ, — «Знай своего клиента».

В соответствии с п. 3 ст. 6 на оператора информационной системы также возлагается обязанность хранить вышеуказанные сведения в течение всего срока нахождения пользователя в реестре информационной системы, а также в течение пяти лет после его исключения из реестра пользователей информационной системы, что соответствует Рекомендациям ФАТФ. В соответствии с п. 3 ст. 8 проекта федерального закона № 419059-7 Банк России осуществляет надзор за деятельностью оператора информационной системы, что, по нашему мнению, будет служить целям борьбы с легализацией денежных средств, полученных преступным путем. Помимо реестра операторов информационных систем, Банк России будет также вести реестр операторов обмена цифровых финансовых активов, за которыми также осуществляет надзор.

Проект федерального закона № 419090-7 «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ» также содержит подобные нормы, что обусловлено необходимостью контроля за зарождающимся рынком краудфандинга, в настоящий момент интегрируемого с рынком цифровых финансовых активов, с целью недопущения «отмывания» денежных средств в данной сфере. Так, согласно проекту только операторы инвестиционных платформ, реестр которых также ведет Банк России, могут оказывать услуги по организации привлечения инвестиций. Содержатся также нормы об обязанности операторов инвестиционных платформ осуществлять идентификацию и аутентификацию участников инвестиционной платформы, обеспечивать сохранность и достоверность записей в реестре договоров.

В то же время проект федерального закона № 419090-7 также закрепляет широкие полномочия Банка России по осуществлению надзора за деятельностью таких инвестиционных платформ, что соответствует 40 Рекомендациям ФАТФ.

Стремление законодателя обеспечить противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, посредством формирования пласта правовых норм, регулирующих рынок цифровых финансовых активов, а также издание высшими судебными инстанциями соответствующих актов толкования, безусловно, следует оценить положительно. Вместе с тем нормативные положения должны быть реализованы на практике, ведь только в этом случае можно говорить об эффективности правового регулирования.

Таким образом, подводя итоги, можно сделать вывод о том, что формирующийся рынок обращения цифровых финансовых активов, несомненно, требует досконального правового регулирования, ведь долговременное отсутствие правовой регламентации оборачивается ростом нарушений прав и законных интересов как отдельных индивидов, так и публичных интересов в целом. Российская Федерация как член Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) активно имплементирует нормы 40 Рекомендаций ФАТФ о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию

терроризма в проекты законов, что позволит в будущем снизить криминальные риски на рынке цифровых активов.

В то же время нормы о противодействии отмыванию денежных средств, полученных преступным путем, включаемые в проекты законов об обращении цифровых финансовых активов, должны быть реализуемы на практике, что требует тщательной проработки технологических аспектов их реализации.

### **БИБЛИОГРАФИЯ**

1. *Радостева Ю. В.* Легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем // Российское право. — 2015. — № 6. — С 50—52.
2. *Сидоренко Э. Л.* Криминологические риски оборота криптовалюты // Экономика. Налоги. Право. — 2017. — № 6. — С. 148—154.
3. *Сидоренко Э. Л.* Криптовалюта как новый юридический феномен // Общество и право. — 2016. — № 3 (57). — С. 193—197.



**Кирилл Александрович  
КАРПОВ,**

магистрант Института  
непрерывного обучения  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА)  
[karpov.moscow@yandex.ru](mailto:karpov.moscow@yandex.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

## СУБЪЕКТЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ В ЯПОНИИ

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию правового статуса особых субъектов в Японии — органов, которые осуществляют контроль в сфере денежного обращения. Автор уделяет внимание их генезису, а также разграничению полномочий между ними. Положительный опыт Японии в данной сфере может быть заимствован российской правовой доктриной и законодателем.

**Ключевые слова:** Япония, контроль в сфере денежного обращения, Министерство финансов, Агентство финансовых услуг, Монетный двор, Национальное бюро печати, Банк Японии, криптовалюта.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.59.7.154-163

**K. A. KARPOV,**

Master student of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
[karpov.moscow@yandex.ru](mailto:karpov.moscow@yandex.ru)  
125993, Russian Federation, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

### THE SUBJECTS OF FINANCIAL CONTROL IN THE SPHERE OF MONETARY CIRCULATION IN JAPAN

**Abstract.** The article is devoted to the research of the legal status of special subjects in Japan — the bodies which exercise control in the sphere of monetary circulation. The author pays attention to their genesis, as well as the separation of authorities between them. Japan's positive experience in this sphere can be borrowed by the Russian legal doctrine and the legislator.

**Keywords:** Japan, monetary control, Ministry of Finance, Financial Services Agency, the Mint, The National Printing Bureau, Bank of Japan, cryptocurrency.

### Введение

В современной российской финансово-правовой науке остро стоит вопрос о выделении отдельной подотрасли — права денежного обращения (денежное право). Она включает нормы, которые регулируют обращение национальной и иностранной валюты в наличной и безналичной формах<sup>1</sup>.

Стоит заметить, что денежное обращение всегда играло ключевую роль в эффективном функционировании общества и государства. Однако, по мнению Л. Л. Арзумановой, в российской юридической литературе проблемы правового

<sup>1</sup> Правовое регулирование денежного обращения (Денежное право) / Н. М. Артемов, И. Б. Лагутин, А. А. Ситник, М. Н. Урда. М. : Норма, Инфра-М, 2016. С. 9.

регулирования денежного обращения не получили четкой научной разработки, что повлекло необходимость более тщательного исследования данного вопроса<sup>2</sup>. По верному замечанию А. А. Ситника, это было вызвано существовавшей в период Советского Союза общей недооценкой денег как правовой категории. Данная ситуация была обусловлена в том числе разрывом преемственных связей с научной школой царской России.

Вместе с тем сто́ит признать, что в последнее время эта ситуация начала исправляться<sup>3</sup>. Повышается интерес со стороны государства и крупных коммерческих организаций к решению проблемы законодательного регулирования цифровой экономики в связи с появлением новых технологий, в том числе технологии распределенного реестра данных — блокчейн и цифровых валют (криптовалют) на ее основе. Более того, развитие Интернета и беспроводных каналов связи вынуждает законодателя вносить изменения в нормативные правовые акты, для ускорения и упрощения работы с платежными системами и электронными денежными средствами (далее — ЭДС).

По верному замечанию Жана Бодена, финансы являются нервом Республики<sup>4</sup>. Сравнение государственных финансов разных стран помогает лучшему пониманию существа различных операций<sup>5</sup>. Также проведенные в последние годы исследования зарубежного опыта регулирования публичных финансов позволяют выявить ключевые особенности основных институтов финансового права, в том числе и денежного обращения, в различных юрисдикциях. Французский ученый-правовед Рене Давид считал, что сравнительное правоведение полезно для того, чтобы лучше понять наше национальное законодательство и тем самым улучшить его<sup>6</sup>.

## Понятие и виды финансового контроля в сфере денежного обращения

Ни одно из государств в мире не может реализовывать свою внешнюю и внутреннюю политику, а также обеспечивать выполнение социально-экономических программ без финансовых ресурсов, не осуществляя финансовый контроль за их формированием и целенаправленным расходованием. По мнению Е. Ю. Грачевой, «существование финансового контроля объективно обусловлено наличием контрольной функции, присущей финансам»<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Арзуманова Л. Л. Система права денежного обращения как подотрасли финансового права Российской Федерации / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Проспект, 2016. С. 4.

<sup>3</sup> Ситник А. А. Финансово-правовое регулирование денежного обращения в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 4.

<sup>4</sup> Gaudemet P. M. Joël Molinier: Finances publiques budget/trèsor. Montchrestien, 1996. Т. 1. Р. 11.

<sup>5</sup> Годме П. М. Финансовое право. М., 1978. С. 49.

<sup>6</sup> David R., Jauffret-Spinosi C., Goré M. Les grands systèmes de droit contemporains. Dalloz, 2016. Р. 5.

<sup>7</sup> Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2016. С. 46.

Необходимо заметить, что понятие «контроль в сфере денежного обращения» является собирательной категорией, которую нечасто можно встретить в трудах ученых. Также стоит упомянуть, что данный особый вид финансового контроля многими учеными вовсе не упоминается.

Заметим, что финансовый контроль в сфере денежного обращения может выступать в качестве:

- 1) самостоятельной формы контроля;
- 2) составной части других форм контроля<sup>8</sup>.

Данный вид финансового контроля существует во взаимосвязи с другими видами контроля, так как финансовая система любого государства взаимосвязана и не может быть поделена на отдельные независимые друг от друга элементы.

Более того, необходимо перечислить субъектный состав контрольных правоотношений в сфере денежного обращения, а именно:

- 1) активные (контролирующие) субъекты, которыми выступают государства и органы местного самоуправления (управления) в лице их уполномоченных органов;
- 2) пассивные (подконтрольные) субъекты — ими являются юридические и физические лица, а также индивидуальные предприниматели, так как они осуществляют различные операции в наличной и безналичной форме в национальной или иностранной валюте.

Таким образом, важно подчеркнуть, что под финансовым контролем в сфере денежного обращения понимаем следующие элементы в совокупности, а именно:

- 1) контроль соответствующих субъектов государства за эмиссией национальной валюты в наличной и безналичной форме, а также за предотвращением изготовления и использования фальшивых денежных знаков;
- 2) контроль органов государственной власти за деятельностью национальных и международных платежных систем;
- 3) контроль за проведением операций посредством использования цифровых валют (криптовалют);
- 4) контроль за противодействием отмыванию доходов и финансированию терроризма (далее — ПОД/ФТ).

Следовательно, уместно, на наш взгляд, внести данные пункты определения финансового контроля в сфере денежного обращения в учебники и учебные пособия по дисциплине «Финансовое право» в связи с серьезными изменениями в обществе и его переходом к «пострыночной (цифровой) экономике».

### **Субъекты контроля в сфере денежного обращения в Японии**

В настоящее время в Японии можно выделить пять основных органов государственной власти, которые осуществляют контроль в сфере денежного обращения:

- 1) Министерство финансов;
- 2) Агентство финансовых услуг;
- 3) Банк Японии;

<sup>8</sup> Правовое регулирование денежного обращения (Денежное право). С. 57.

- 4) Монетный двор;
- 5) Национальное бюро печати.

Вспоминая историю, заметим, что Министерство финансов Японии, в современном его понимании, было основано в 1869 г. в эпоху реставрации императорской власти. В XX в. данный орган исполнительной власти государства (далее — Кабинет) осуществлял контроль за кредитными организациями, рынком ценных бумаг, страховыми компаниями, а также разрабатывал проекты налоговой политики государства, в том числе, что более интересно для данного исследования, контролировал международные переводы денежных средств и фондовые биржи<sup>9</sup>.

Также перед Министерством финансов стояла задача по увеличению доходов страны посредством улучшения налогового администрирования, выпуска государственных ценных бумаг и регулирования таможенных тарифов для импортируемых и экспортируемых товаров. В XXI в. Министерство финансов осуществляет государственную политику и финансовый контроль в различных сферах, по аналогии с Министерством финансов России. Более того, необходимо упомянуть, что Министерству подчиняются Монетный двор и Национальное бюро печати Японии<sup>10</sup>.

### Агентство финансовых услуг

Агентство финансовых услуг Японии (далее — Агентство) было учреждено в июле 2000 г. в связи со структурными изменениями законодательства и административной реформой в Японии. С января 2001 г. Агентство находится в прямом подчинении Кабинета государства (Правительство страны). Необходимо заметить, что ранее полномочия вновь созданного Агентства были сосредоточены у Министерства финансов страны. Однако после экономического кризиса 90-х гг. прошлого столетия Кабинет принял решение об учреждении отдельного Агентства, которое напрямую подчинялось бы Кабинету.

Так, в настоящее время Агентство финансовых услуг осуществляет наблюдение за финансовым рынком, т.е. контролирует рынок ценных бумаг<sup>11</sup>, а также операции посредством использования криптовалют в стране, осуществляет контроль за противодействием отмыванию доходов и финансированию терроризма и др. В случае выявления соответствующих нарушений законодательства страны Агентство направляет данную информацию в следственные органы для дальнейшего возбуждения уголовных дел.

Также Агентство финансовых услуг на примере рынка криптовалют имеет право наделения статуса саморегулируемой организации (далее — СРО) ассоциации бирж (*kabushiki kaisha*<sup>12</sup> сходна с ПАО по законодательству РФ) цифровых

<sup>9</sup> *Brown J. R.* The Ministry of Finance: Bureaucratic Practices and the Transformation of the Japanese Economy. Greenwood Publishing Group, 1999. P. 17.

<sup>10</sup> Ministry of Finance // URL: [https://www.mof.go.jp/english/about\\_mof/organization/index.htm](https://www.mof.go.jp/english/about_mof/organization/index.htm).

<sup>11</sup> Japanese Financial Markets: Junichi Ujii Elsevier President and CEO Nomura Holdings, Inc.: Woodhead publishing limited Cambridge England. 2002. 292 p.

<sup>12</sup> Article 2 Companies Act (Act No. 86 of July 26, 2005).

валют. Данное решение означает, что это юридическое лицо имеет право осуществлять контроль за криптовалютными биржами и привлекать к ответственности нарушителей законодательства. Агентство предоставляет полномочия СРО по установлению правил для защиты клиентов, их персональной информации, а также по подготовке правил для предотвращения отмыывания денежных средств.

Правительство страны было вынуждено пересмотреть свой подход к регулированию этой отрасли. Данное явление связано с двумя крупными преступлениями — кражами, которые произошли в 2018 г. Так, в сентябре 2018 г. около 60 млн долл. США были украдены у криптовалютной биржи Tech Bureau Corp. Перед инцидентом компания получила два предписания по улучшению правил ведения бизнеса от Агентства после кражи 530 млн долл. США на Токийской криптовалютной бирже Coincheck Inc в январе 2018 г.

По мнению представителей Агентства финансовых услуг Японии, необходимо ужесточение законодательства, изменения которого не повлияли бы существенным образом на проведение операций с использованием криптовалют. Как считает Ю. Сузуки (Yuri Suzuki), старший партнер юридической фирмы «Atsumi & Sakai», правила СРО будут намного строже, чем действующее законодательство. Она ожидает, что данные действия помогут отрасли восстановить доверие общественности<sup>13</sup>.

Также, заметим, что на сегодняшний момент Агентство финансовых услуг состоит из двух структурных образований: комиссии по надзору в сфере ценных бумаг и биржи, а также надзорного органа общественно признанных бухгалтеров и аудитором. В регионах данный орган власти представлен отделениями, созданными для проверки и надзора за местными финансовыми институтами и, что не менее важно, за локальными бюро Министерства финансов страны. Общую координацию Агентства и его отделений на местах курирует комиссар<sup>14</sup>.

### Банк Японии

В Японии ключевым субъектом, осуществляющим денежно-кредитную политику, является Банк Японии. Он был основан в 1882 г. на основании принятого в этом же году Закона о Банке Японии (The Bank of Japan Act), вступившего в силу 10 октября 1882 г.<sup>15</sup> Данное решение было необходимо для властей страны, так как дальнейшая индустриализация и развитие экономики были невозможны без доступных денег, которые направлялись бы на поддержку предпринимателей<sup>16</sup>.

В настоящее время деятельность Банка Японии регулируется Законом 1997 г. Данный акт провозглашает два новых принципа деятельности Центрального банка: независимость от Министерства финансов и прозрачность деятельности

<sup>13</sup> Japan grants cryptocurrency industry self-regulatory status // URL: <https://japantoday.com/category/tech/Japan-grants-cryptocurrency-industry-self-regulatory-status>.

<sup>14</sup> Pamphlet of Financial Services Agency: Tokyo, Japan, 2016. P. 3—20.

<sup>15</sup> The Bank of Japan Act (promulgated in June 1882).

<sup>16</sup> Tsutsui W. M. Banking in Japan: The evolution of Japanese banking, 1868—1952. Taylor & Francis, 1999. 59 p.

Банка Японии<sup>17</sup>. В указанном Законе перечислены основные направления деятельности и функции Банка:

- 1) эмиссия банкнот и финансовое регулирование деятельности на основе взаимоотношений с исполнительной ветвью власти государства, но с провозглашением и уважением автономии Банка;
- 2) обеспечение финансовой стабильности в государстве на основе плавного урегулирования денежных средств между банками и другими финансовыми институтами;
- 3) валютное и денежно-кредитное регулирование Банком Японии должно быть направлено на достижение стабильности цен, тем самым обеспечивая благоприятное развитие национальной экономики<sup>18</sup>.

Также уместно заметить, что главным органом Центрального банка является Политический комитет (policy body). Он состоит из девяти членов, которые определяют высшие интересы страны в финансовой и денежно-кредитной сферах<sup>19</sup>. Более того, Комитет вырабатывает основные направления правового регулирования банковской деятельности в стране. Прерогативой данного Комитета являются изменение уровня процентной ставки, определение и изменение видов и условий векселей, и в том числе условий и оценочной стоимости кредитования в стране.

На основании ч. 1 ст. 1 Закона о Банке Японии от 18 июня 1997 г. № 89 основная цель Центрального банка заключается в выпуске денежных знаков, а также в осуществлении эмиссионного и валютного контроля. Главная задача Банка Японии заключается в достижении стабильности цен для развития национальной экономики (ст. 2 упомянутого выше Закона)<sup>20</sup>.

Так, пятая глава Закона о Банке Японии посвящена национальной валюте страны. Также на основании ст. 46 Закона Центральный банк регулирует вопросы эмиссии денежных знаков, а именно банкнот. Заметим, что этот орган государственной власти обладает исключительным правом по выпуску денег, которые являются законным платежным средством, что, в свою очередь, легитимирует их использование без ограничений. Банк Японии направляет поручения Национальному бюро печати по выпуску определенного объема денежных знаков. Важно учитывать, что Центральный банк государства устанавливает своими нормативными актами перечень банкнот, а также их номинал. К примеру, с 1 ноября 2004 г. в Японии существует четыре типа банкнот: 1 000 иен, 2 000 иен, 5 000 иен и 10 000 иен<sup>21</sup>.

Таким образом, важно заметить, что в соответствии со ст. 47 Закона о Банке Японии<sup>22</sup> можно выделить виды и формы денежных знаков страны. Так, виды денежных знаков определяются согласно решению Кабинета государства, а фор-

<sup>17</sup> Records of the Bank of Japan Archives: Recent Trends in Researches in Japanese Economic History: Bank of Japan / Mari Ohnuki, Daisuke Murakami and Masanori Takashima — Prepared for Asia-Pacific Economic and Business History Conference, 18—20 February, 2009.

<sup>18</sup> Articles 1—5 The Bank of Japan Act (Act No. 89 of June 18, 1997).

<sup>19</sup> Articles 14, 22 The Bank of Japan Act (Act No. 89 of June 18, 1997).

<sup>20</sup> Articles 1—2 The Bank of Japan Act (Act No. 89 of June 18, 1997).

<sup>21</sup> Valid Bank of Japan Notes // URL: [http://www.boj.or.jp/en/note\\_tfjgs/note/valid/validnotes.pdf](http://www.boj.or.jp/en/note_tfjgs/note/valid/validnotes.pdf).

<sup>22</sup> Article 47 The Bank of Japan Act (Act No. 89 of June 18, 1997).

мы — на основании принятого решения министра финансов. Следовательно, эмиссия банкнот является функцией Банка Японии и Национального бюро печати, а монет — Кабинета в лице Министерства финансов и Монетного двора Японии.

### Монетный двор и Национальное бюро печати

Данные субъекты финансового контроля в сфере денежного обращения стали правопреемниками органов чеканки денег периода Эдо (эпоха правления сёгунской династии Токугава с 1603 по 1868 г.). Так, с 1601 по 1868 г. в Японии существовала унитарная металлическая денежная система, созданная Иэясу Токугавой — первым сёгуном династии Токугава. В рамках проведенной им реформы были созданы специальные учреждения — Киндза (золотые монетные дворы) и Гиндза (серебряные монетные дворы). Упомянутые органы контролировали все рудники по добыче металлов в государстве, а также осуществляли контроль за деятельностью монетных дворов на территории государства<sup>23</sup>. С конца XVII в. основное здание золотого монетного двора стало находиться в городе Эдо (ныне Токио). В настоящее время на территории Киндзы находится главное здание Банка Японии.

Целесообразно уделить особое внимание Национальному бюро печати. Оно было создано 27 июля 1871 г. как офис бумажных денег (Shisheshi) при Министерстве финансов Японии, а в августе того же года данный орган был переименован в Бюро бумажных денег (Shiheiryō). Услуги, которые данное Бюро оказывало в первые годы своего существования, носили общий характер в соответствии с политикой правительства в отношении бумажных денег, включая выпуск и обмен бумажных денег, лицензирование и обслуживание национальных банков (частных банков).

В те годы технологии, которые подходили бы для печати современных банкнот, не использовались в Японии, поэтому правительство Мэйдзи было вынуждено заказывать тиражи бумажных денег в Германии и США. Поскольку требования к производству бумажных денег внутри страны повышались, было решено, что Бюро бумажных денег должно принять меры для их производства внутри государства. Так, в январе 1872 г. сфера деятельности Бюро была расширена официально и стала включать печатные и бумагоделательные услуги, начиная с производства бумажных денег, ценных бумаг и почтовых марок, заканчивая оказанием услуг коммерческим организациям по типографской печати.

Затем 15 октября 1877 г. Бюро бумажных денег стало изготавливать первые самодельные бумажные деньги Японии — национальную банкноту в одну иену под названием «Шинкен», или «новая банкнота», таким образом, сделав первый шаг к современной печати и производству денег в Японии. В дальнейшем, 1 января 1898 г., Бюро бумажных денег было объединено с Газетным бюро, которое ранее занималось выпуском официальных Ведомостей, являясь печатным органом государственной власти страны<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Snodgrass M. E. Coins and Currency: An Historical Encyclopedia. 2007. P. 214.

<sup>24</sup> National Printing Bureau // URL: <https://www.npb.go.jp/en/guide/enkaku.html>.

В настоящее время Национальное бюро печати является независимым административным органом — инкорпорированным агентством, включающим головной офис, исследовательский институт, правительственный центр печати и несколько фабрик печати. На основании п. 1 ст. 2 Закона Японии от 16 июля 1999 г. № 103 «Об общих положениях инкорпорированных административных агентств»<sup>25</sup> под термином инкорпорированное административное агентство следует понимать организацию, зарегистрированную в соответствии с положениями этого Закона и на основании соответствующего индивидуального акта как ведомство, которое учреждается для осуществления определенных действий:

- 1) достижения среднесрочных целей;
- 2) научных исследований как национальное агентство исследований и развития или
- 3) осуществления части возложенных на него Кабинетом страны государственных полномочий.

Согласно Закону упомянутые выше виды деятельности должны быть выполнены в целях защиты публичных интересов и национальной экономики. Более того, Закон провозглашает требование, согласно которому данные виды деятельности не должны осуществляться непосредственно самим государством, а также не могут быть делегированы коммерческим организациям или монопольному субъекту.

Как было упомянуто ранее в работе, полномочия по выпуску монет возложены на Кабинет и на Монетный двор Японии. Монетный двор был создан в Осаке правительством Мэйдзи с целью модернизации монетной системы. Данный орган был учрежден 4 апреля 1871 г., а чеканка монет началась на основе западных образцов. Поскольку в то время тяжелая промышленность в стране еще не была развита, все необходимое оборудование для чеканки импортировалось. Кроме того, на территории монетного двора были построены заводы по производству серной кислоты, соды, угольного газа и кокса. Была установлена телеграфная и телефонная связь, а также изготовлены весы и даже часы, поскольку в то время в Японии отсутствовало необходимое для чеканки монет оборудование.

С тех пор функции Монетного двора многократно расширили, включив, помимо основной операции по чеканке монет, производство орденов (украшений), медалей и металлических предметов искусства<sup>26</sup>. Орган также проводит анализ и испытание металлических руд и минералов, осуществляет процедуру сертификации изделий из драгоценных металлов и т.д. Монетный двор, как и Национальное бюро печати, стал инкорпорированным административным агентством с 1 апреля 2003 г. Важно заметить, что в современной Японии Монетный двор осуществляет чеканку следующих монет различного достоинства, а именно: 1 иена, 5 иен, 10 иен, 50 иен, 100 иен и 500 иен<sup>27</sup>. Монеты считаются выпущен-

<sup>25</sup> Basic Law on Reforming Government Ministries under the Act on General Rules for incorporated Administrative Agencies (Law No. 103 of 1999, modified in 2014).

<sup>26</sup> Japan Mint // URL: [https://www.mint.go.jp/eng/profile-eng/eng\\_guide\\_history.html](https://www.mint.go.jp/eng/profile-eng/eng_guide_history.html).

<sup>27</sup> Bank of Japan Notes and Coins Currently Issued // URL: [https://www.boj.or.jp/en/note\\_tfjgs/note/valid/issue.html/](https://www.boj.or.jp/en/note_tfjgs/note/valid/issue.html/).

ными только тогда, когда они будут направлены на проверку в Банк Японии для дальнейшего их использования на территории страны<sup>28</sup>.

Таким образом, анализ правового статуса субъектов финансового контроля в сфере денежного обращения в Японии позволит доктрине финансового права нашей страны фундаментальнее исследовать положительные и отрицательные стороны данного вопроса в японской юрисдикции. Также заметим, что по своей сути большинство норм сходны, однако в Российской Федерации не урегулирован вопрос использования цифровых валют. Данная ситуация, по нашему мнению, тормозит рост национальной экономики, способствуя нелегальному использованию денежных средств, которые обмениваются на криптовалюты для дальнейшего вывода капитала за рубеж.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Арзуманова Л. Л. Система права денежного обращения как подотрасли финансового права Российской Федерации / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Проспект, 2016.
2. Годме П. М. Финансовое право. — М., 1978.
3. Правовое регулирование денежного обращения (Денежное право) / Н. М. Артемов, И. Б. Лагутин, А. А. Ситник, М. Н. Урда. — М. : Норма, Инфра-М, 2016.
4. Ситник А. А. Финансово-правовое регулирование денежного обращения в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2010.
5. Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М., 2016.
6. Bank of Japan Notes and Coins Currently Issued // URL: [https://www.boj.or.jp/en/note\\_tfjgs/note/valid/issue.htm/](https://www.boj.or.jp/en/note_tfjgs/note/valid/issue.htm/).
7. Brown J. R. The Ministry of Finance: Bureaucratic Practices and the Transformation of the Japanese Economy. Greenwood Publishing Group. 1999.
8. David R., Jauffret-Spinosi C., Goré M. Les grands systèmes de droit contemporains. — Dalloz, 2016.
9. Gaudemet P. M. Joël Molinier: Finances publiques budget/trésor Tome I. — Montchrestien, 1996.
10. Japan grants cryptocurrency industry self-regulatory status // URL: <https://japantoday.com/category/tech/Japan-grants-cryptocurrency-industry-self-regulatory-status>.
11. Japan Mint // URL: [https://www.mint.go.jp/eng/profile-eng/eng\\_guide\\_history.html](https://www.mint.go.jp/eng/profile-eng/eng_guide_history.html).
12. Japanese Financial Markets: Junichi Ujiie Elsevier President and CEO Nomura Holdings, Inc. — Woodhead publishing limited Cambridge England, 2002.
13. Ministry of Finance // URL: [https://www.mof.go.jp/english/about\\_mof/organization/index.htm](https://www.mof.go.jp/english/about_mof/organization/index.htm).
14. National Printing Bureau // URL: <https://www.npb.go.jp/en/guide/enkaku.html>.

<sup>28</sup> Outline of the Issuance and Circulation of Banknotes and Coins // URL: [https://www.boj.or.jp/en/note\\_tfjgs/note/outline/index.htm/](https://www.boj.or.jp/en/note_tfjgs/note/outline/index.htm/).

15. Outline of the Issuance and Circulation of Banknotes and Coins // URL: [https://www.boj.or.jp/en/note\\_tfjgs/note/outline/index.htm/](https://www.boj.or.jp/en/note_tfjgs/note/outline/index.htm/).
16. Pamphlet of Financial Services Agency. — Tokyo, Japan, 2016.
17. Records of the Bank of Japan Archives: Recent Trends in Researches in Japanese Economic History: Bank of Japan / M. Ohnuki, D. Murakami and M. Takashima. — Prepared for Asia-Pacific Economic and Business History Conference, 18—20 February, 2009.
18. *Snodgrass M. E.* Coins and Currency : An Historical Encyclopedia. 2007.
19. *Tsutsui W. M.* Banking in Japan: The evolution of Japanese banking, 1868—1952. — Taylor & Francis, 1999.
20. Valid Bank of Japan Notes // URL: [http://www.boj.or.jp/en/note\\_tfjgs/note/valid/validnotes.pdf](http://www.boj.or.jp/en/note_tfjgs/note/valid/validnotes.pdf).



**Елизавета Алексеевна  
ГУЗНОВА,**

магистр международно-  
правового факультета  
МГИМО (У) МИД России  
[Elis.guznova@gmail.com](mailto:Elis.guznova@gmail.com)  
119454, Россия, г. Москва,  
пр. Вернадского, д. 76

## КОНЦЕПЦИЯ ПОСТОЯННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В НАЛОГОВОМ ПРАВЕ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

**Аннотация.** В статье рассматривается понятие постоянного представительства в налоговом праве. Дается классификация постоянных представительств и раскрываются основные признаки различных видов постоянных представительств. Анализируются сложности, возникающие при применении концепции постоянного представительства в условиях цифровой экономики. Раскрывается понятие и сущность деятельности подготовительного и вспомогательного характера как исключающей образование постоянного представительства. Рассматриваются возможности искусственного избежания образования постоянного представительства в условиях цифровой экономики.

**Ключевые слова:** налог на прибыль организаций, Модельная конвенция ОЭСР, Комментарии к Модельной конвенции ОЭСР, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), цифровая экономика, постоянное представительство, признаки постоянного представительства, деятельность подготовительного и вспомогательного характера, проект по борьбе с размыванием налогооблагаемой базы и выводом прибыли из-под налогообложения (BEPS).

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.59.7.164-173

**E. A. GUZNOVA,**

Master of International Law Faculty  
of the Moscow State Institute of International Relations  
[Elis.guznova@gmail.com](mailto:Elis.guznova@gmail.com)  
119454, Russia, Moscow, Vernadsky prosp., 76.

### THE CONCEPT OF PERMANENT ESTABLISHMENT IN TAX LAW IN A DIGITAL ECONOMY

**Abstract.** The article discusses the concept of permanent establishment in tax law. The classification of permanent establishments is given and the essential characteristics of various types of permanent establishments are disclosed. The difficulties arising from the application of the concept of permanent establishment in the digital economy are analyzed. The notion and essence of activity of a preparatory and/or auxiliary nature as excluding the creation of a fixed place permanent establishment is provided. The possibilities of artificially avoiding the establishment of a permanent establishment in the digital economy are considered.

**Keywords:** *corporate tax, OECD Model Convention, Commentary to OECD Model Convention, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), digital economy, permanent establishment, characteristics of fixed place permanent establishment, activity of a preparatory and/or auxiliary nature, Base Erosion and Profit Shifting (BEPS).*

В настоящее время в условиях развития информационных технологий и дигитализации экономики все чаще используются бизнес-структуры, строящиеся с привлечением цифровых технологий, которые позволяют транснациональным корпорациям снизить свое налоговое бремя<sup>1</sup>. В рамках действия 1-го проекта по борьбе с размыванием налогооблагаемой базы и выводом прибыли из-под налогообложения (Base Erosion and Profit Shifting, далее — BEPS)<sup>2</sup> Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) определила ряд моделей, характерных для индустрии онлайн-торговли. Одной из наиболее популярных моделей является продажа через веб-сайты разнообразных цифровых продуктов (так называемых soft merchandise<sup>3</sup>): книг, видео, музыки, изображений, программного обеспечения<sup>4</sup>. Выявленная структура розничной торговли в Интернете, как правило, позволяет избежать налога на прибыль организаций путем предотвращения создания постоянного представительства (как оно понимается в соответствии с определением, данным в ст. 5 Модельной конвенции ОЭСР<sup>5</sup> (далее — Модельная конвенция, МК ОЭСР).

Большинство международных соглашений об избежании двойного налогообложения основаны на Модельной конвенции ОЭСР и соответствуют ее структуре. Модельная конвенция не имеет обязательной юридической силы, и ее основная цель заключается в том, чтобы направлять представителей государства при обсуждении и заключении налоговых соглашений<sup>6</sup>. В соответствии с Модельной конвенцией ОЭСР можно выделить два основных принципа:

- 1) признание того, что налоговый суверенитет государства может быть ограничен. Существуют три основных правила в отношении налогообложения дохода у источника:

<sup>1</sup> Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report // URL: <http://www.oecd.org/tax/addressing-the-tax-challenges-of-the-digital-economy-action-1-2015-final-report-9789264241046-en.htm>.

<sup>2</sup> Более подробная информация на официальном сайте ОЭСР // URL: <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-about.htm#BEPSpackage> (дата обращения: 05.05.2019).

<sup>3</sup> Manoj Kumar Singh. Taxing E-Commerce on the Basis of Permanent Establishment: Critical Evaluation // Intertax. Vol. 42. Is. 5. P. 325.

<sup>4</sup> Skaar A. A. Erosion of the Concept of Permanent Establishment. Electronic Commerce // Intertax. № 28/5. P. 42.

<sup>5</sup> OECD (2017), Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2017. OECD Publishing, Paris // URL: [https://doi.org/10.1787/mtc\\_cond-2017-en](https://doi.org/10.1787/mtc_cond-2017-en).

<sup>6</sup> Medus J.-L. BEPS proposals to regulate digital business // Journal of International Taxation. July 2017.

- отсутствие права облагать налогом роялти, выплачиваемые нерезидентам (физическим или юридическим лицам);
- ограниченное право на налогообложение дивидендов, выплачиваемых нерезидентам (соглашениями об избежании двойного налогообложения обычно предусмотрено взимание налога у источника при выплате дивидендов по ставкам ниже, установленных национальным законодательством), и
- неограниченное право налогообложения недвижимости и прибыли, которая относится к постоянному представительству, расположенному в данной стране;

2) установление налогового суверенитета государства резидентства при условии устранения двойного налогообложения. На основе принципа резидентства все налогоплательщики конкретного государства подразделяются на две категории: резидентов и нерезидентов. Основное различие между этими двумя категориями состоит в том, что резиденты платят налоги в данном государстве со всех доходов, получаемых ими как на территории данного государства, так и за его пределами (так называемый мировой доход, worldwide income), а нерезиденты — только налоги с доходов, полученных от источника в данном государстве.

Прибыль организаций облагается налогом в государстве резидентства компании. Однако в случае, если такая прибыль будет относиться к постоянному представительству такой организации в государстве — источнике дохода, то эта прибыль подлежит налогообложению в государстве нахождения такого постоянного представительства.

Модельная конвенция ОЭСР определяет постоянное представительство как постоянное место деятельности, через которое полностью или частично осуществляется предпринимательская деятельность предприятия<sup>7</sup>. Данное понятие включает в себя, например, место управления, филиал, офис или фабрику. В том случае, если через такое место деятельности ведется исключительно деятельность подготовительного и вспомогательного характера, в частности хранение или демонстрация товаров, то постоянное представительство не образуется. Данное положение содержится как в российском налоговом праве<sup>8</sup>, так и в документах ОЭСР<sup>9</sup>.

Основной классификацией постоянных представительств является их деление на два вида — основной и агентский<sup>10</sup>. Некоторые ученые представляют эту классификацию иным образом, выделяя постоянные представительства, являющиеся частью предприятия (основной вид) и являющиеся отдельными с юри-

<sup>7</sup> OECD Model Convention (2017). Art. 5. Paragraph 1.

<sup>8</sup> Открытый перечень видов подготовительной и вспомогательной деятельности содержится в п. 4 ст. 306 НК РФ.

<sup>9</sup> См. п. 4 Модельной конвенции ОЭСР и Комментарии к нему.

<sup>10</sup> См., например: *Коннов О. Ю.* Институт постоянного представительства в налоговом праве : учебное пособие / под ред. С. Г. Пепеляева. М. : Академический правовой университет, 2002. С. 38 ; *Полежарова Л. В.* Механизм устранения международного налогообложения организаций в Российской Федерации и пути его совершенствования : дис. ... канд. экон. наук. М., 2006. С. 59 ; *Липатова И. В.* Налогообложение организаций : учебник под науч. ред. Л. И. Гончаренко. М. : КноРус, 2014. С. 185.

дической точки зрения, но зависящими от предприятия (агентский вид)<sup>11</sup>. Также ряд авторов предлагает выделять третий случай возникновения постоянного представительства — постоянное представительство при оказании услуг<sup>12</sup>. Основываясь на тексте Модельной конвенции ООН<sup>13</sup>, можно выделить и иные виды: консультационное постоянное представительство (пп. в п. 3 ст. 5 Модельной конвенции ООН), а также подвиды агентского вида — агент по поставкам (пп. в п. 5 ст. 5 Модельной конвенции ООН) и агент по страхованию (п. 6 ст. 5 Модельной конвенции ООН), обладающие существенными отличительными особенностями по сравнению с постоянными представительствами обычного агентского вида.

Комментарии к Модельной конвенции ОЭСР<sup>14</sup> более подробно раскрывают содержание понятия «постоянное представительство», устанавливая его существенные критерии<sup>15</sup>. К ним относятся:

- 1) наличие места деятельности;
- 2) постоянство места деятельности;
- 3) ведение предпринимательской деятельности через это место деятельности.

Стоит отметить, что данные критерии являются обязательными для постоянных представительств основного типа.

Что касается агентских постоянных представительств, то их существенными признаками являются следующие<sup>16</sup>:

- 1) лицо должно осуществлять деятельность в договариваемом государстве от имени иностранной организации;
- 2) в рамках осуществления такой деятельности лицо регулярно заключает договоры от имени иностранной организации или же регулярно играет ключевую для заключения договоров роль, выполняя действия, приводящие к заключению договоров при условии, что договоры заключаются без внесения в них существенных изменений самой организацией;
- 3) такие договоры должны заключаться от имени иностранной организации или же в целях передачи права собственности или права пользования на имущество, которое принадлежит такой иностранной организации на праве собственности или на которое у иностранной организации распространяется право пользования, или же в целях предоставления услуг, оказываемых такой иностранной организацией.

<sup>11</sup> См.: *Hoor O. R. and O'Donnell K. BEPS Action 7: The Attempt to Artificially Create A Taxable Nexus // Tax Notes Int'l. June 8, 2015. P. 929.*

<sup>12</sup> См., например: *Виколов К. Е. Правила налогообложения иностранных организаций, действующих через постоянное представительство: опыт ОЭСР и правовое регулирование в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 25 ; Гидирим В. А. Основы международного корпоративного налогообложения // TaxTerra OU. 2016 ; Rawal R. Taxation of Permanent Establishments: International perspective. Spiramus. 2006. P. 368.*

<sup>13</sup> United nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries // URL: <http://www.un.org/esa/ffd/documents/DoubleTaxation.pdf> (дата обращения: 23.03.2017).

<sup>14</sup> OECD Model Convention (2017). Commentary.

<sup>15</sup> Art. 5 Commentary. Para. 2.

<sup>16</sup> OECD Model Convention (2017) Commentary on Art.5. Para. 84.

Постоянное представительство иностранной организации и сама организация с точки зрения гражданского права являются единым юридическим лицом. Однако для целей налогообложения постоянное представительство рассматривается как отдельное и независимое предприятие. В соответствии с данным подходом к постоянному представительству относится такая прибыль, которую оно могло бы получить, если бы было отдельным и независимым предприятием, занятым такой же или аналогичной деятельностью при таких же или аналогичных условиях, и действовало независимо от предприятия, постоянным представительством которого оно является<sup>17</sup>. При этом доходы презюмируемого отдельного и независимого предприятия определяются по аналогии с Правилами трансфертного ценообразования ОЭСР (OECD Transfer Pricing Guidelines<sup>18</sup>)<sup>19</sup>. Все выплаты между головным офисом и постоянным представительством должны оцениваться с точки зрения принципа вытянутой руки, и на основании этого может быть произведена переоценка доходов и расходов постоянного представительства<sup>20</sup>. Доходы, связанные с деятельностью постоянного представительства, будут относиться к этому постоянному представительству и облагаться налогом в государстве, в котором такое постоянное представительство находится.

Однако при применении концепции постоянного представительства в условиях цифровой экономики возникает ряд сложностей, а также возможностей для организаций уклониться от налогообложения в государстве — источнике дохода. Это связано в первую очередь с тем фактом, что одним из существенных признаков постоянного представительства является наличие физического места деятельности<sup>21</sup> в иностранном государстве, через которое организация осуществляет свою деятельность. При этом такое место деятельности в случае осуществления деятельности посредством сети Интернет достаточно сложно идентифицировать<sup>22</sup>, поскольку в настоящее время есть возможность получения доступа к конечным потребителям (через интернет-магазин) без физического присутствия в стране ведения деятельности<sup>23</sup>. В связи с этим необходимость наличия физического места деятельности в стране ведения деятельности можно считать одним из наиболее серьезных препятствий при разрешении вопросов налогообложения в цифровой экономике. Ряд ученых также признает, что именно данный фактор препятствует должному реагированию на реалии рынка<sup>24</sup>.

<sup>17</sup> OECD Model Convention (2017). Art. 7. Paragraph 2.

<sup>18</sup> OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2017.

<sup>19</sup> См.: *Nouvel L.* The New Article 7 of the OECD Model Tax Convention: The end of the Road? // *Bulletin for International Taxation*. Vol. 65. 2011. No. 1.

<sup>20</sup> *Гузнова Е. А.* Правовые основы определения налоговой базы иностранной организации, осуществляющей деятельность через постоянное представительство // *Актуальные проблемы российского права*. 2018. № 10 (95). С. 204—210.

<sup>21</sup> OECD Model Convention (2017). Art. 5. Paragraph 1.

<sup>22</sup> *Manoj Kumar Singh.* Op. cit. P. 325.

<sup>23</sup> *M. De Wilde.* Tax Jurisdiction in a Digitalizing Economy : Why Online Profits are hard to pin down // *Intertax*. Vol. 43. 2015. No.12.

<sup>24</sup> *Skaar A. A.* Permanent Establishment: Erosion of a Tax Treaty Principle. Boston, 1991. P. 65—101 ; *Thorpe K. E.* International Taxation of Electronic Commerce: Is the Internet Age

В отношении такого критерия, как постоянное место ведения деятельности, в Комментариях к Модельной конвенции ОЭСР указывается, что в случае, если автоматически управляемое оборудование может приводить к возникновению постоянного представительства в государстве своего местонахождения, необходимо различать, во-первых, само компьютерное оборудование, которое может быть размещено в определенной юрисдикции и при совпадении ряда критериев привести к признанию такого оборудования постоянным представительством, и, во-вторых, информацию и программное обеспечение, которые хранятся или используются на таком оборудовании. Например, интернет-сайт не является движимым имуществом, а следовательно, и не имеет какого-либо места, которое будет представлять собой постоянное место деятельности (поскольку сайт функционирует благодаря программам и информации, а не определенному оборудованию, установленному где бы то ни было). В то же время сам сервер, к которому приписан сайт и на котором этот сайт доступен, является оборудованием и имеет физическое местонахождение, и, как следствие, это место может рассматриваться как постоянное место деятельности компании, которая осуществляет деятельность посредством использования этого сервера<sup>25</sup>.

Основную массу сделок в цифровой экономике составляют продажи товаров через веб-сайты и выдача лицензий на информационные технологии ноу-хау путем их распространения через Интернет. Когда корпорации продают/предоставляют свои продукты в аренду или предоставляют услуги через веб-сайты или торговые онлайн-площадки, доход, полученный от таких транзакций, облагается налогом в стране-источнике. При этом такой доход подлежит налогообложению в государстве — источнике дохода только в том случае, когда компания-нерезидент получает прибыль в форме роялти не через находящееся в государстве — источнике дохода постоянное представительство.

Существующая концепция постоянного представительства, которая предусматривает, что предприятие должно иметь физическое присутствие в форме «постоянного места деятельности в его распоряжении», подлежащего налогообложению в государстве — источнике дохода, сделало практически невозможным для последнего взимать налоги со сделок, заключающихся онлайн с контрагентом в таком государстве.

Таким образом, отсутствие возможности признания наличия постоянного представительства организации приведет к выведению прибыли из государства — источника дохода, а также к уклонению от налогообложения у источника<sup>26</sup>.

Еще одной сложностью для налогообложения дохода при деятельности через Интернет является определение характера некоторых видов деятельности. Как было отмечено ранее, деятельность подготовительного и вспомогательного

---

Rendering the Concept of Permanent Establishment Obsolete, 11 Emory Int'l L. Rev. 633 (1997). P. 655.

<sup>25</sup> OECD Model Convention (2017) Commentary on Art. 5. Para. 123.

<sup>26</sup> См.: *Ting A.* Ireland's move to close the «double Irish» tax loophole unlikely to bother Apple, Google, the Conversation, October 15, 2014 ; *Ting A.* Old Wine in a new bottle : Ireland's revised definition of corporate residence and the war on BEPS (2014b) // British Tax Review. № 3. 237.

характера не приводит к образованию постоянного представительства. Основным отличием деятельности подготовительного и вспомогательного характера от деятельности, не имеющей такого характера, является ее отношение к основной деятельности предприятия. Так, если деятельность составляет значительную или существенную часть деятельности предприятия, то она не может считаться подготовительной или вспомогательной. В частности, сбор информации в интересах компании или рекламирование ее товаров и услуг в случае, если это не является ее основной деятельностью, традиционно относится к подготовительной и вспомогательной<sup>27</sup>.

Так, сбор, анализ и продажу третьим лицам (в частности, рекламным и коммерческим компаниям) данных, которые используют в онлайн-бизнесе, например, для таргетированной рекламы товаров и услуг, способных в большей степени заинтересовать потребителя, нельзя считать соответствующими исключительно вспомогательной деятельности, поскольку такая деятельность зачастую является основным видом деятельности для многих компаний, осуществляющих деятельность в Интернете, а сама собранная информация — их наиболее ценным активом<sup>28</sup>.

Также необходимо учитывать, что в случае, если деятельность подготовительного и (или) вспомогательного характера осуществляется в интересах третьих лиц, то компания будет рассматриваться как осуществляющая деятельность через постоянное представительство. Комментарии к Модельной конвенции приводят в качестве примера рекламное агентство, принадлежащее одной организации, но также оказывающее услуги, связанные с рекламой, третьим лицам. Согласно официальной позиции ОЭСР, в такой ситуации постоянное представительство образуется<sup>29</sup>.

Следует отметить, что разделение единого коммерческого процесса между двумя или несколькими организациями или местами деятельности на территории одного государства с целью создания впечатления, что в каждом из рассматриваемых мест деятельности ведется исключительно деятельность подготовительного или вспомогательного характера (так называемое «дробление»), недопустимо. ОЭСР закрепляет данное правило (антифрагментационное правило, *anti-fragmentation rule*) в действии 7-го Плана BEPS<sup>30</sup>, направленного на борьбу с искусственным избеганием статуса постоянного представительства. Использование подобной модели вполне можно представить и при осуществлении бизнеса в цифровой сфере, например, при аренде кабелей или оборудования у третьей компании для обеспечения нормального функционирования сайта на территории государства<sup>31</sup>.

В настоящее время использование списка видов деятельности, являющейся подготовительной или вспомогательной и исключающей образование постоянного представительства, представленного в ст. 5 Модельной конвенции, является основным способом определения соответствия исключениям из ситуаций, в ко-

<sup>27</sup> OECD Model Convention (2017) Commentary on Art. 5. Para. 128.

<sup>28</sup> *Medus J.-L.* Op. cit.

<sup>29</sup> Art. 5 Commentary. Para. 28.

<sup>30</sup> Preventing the Artificial Avoidance of Permanent Establishment Status, Action 7 — 2015 Final Report. Section B. P. 39.

<sup>31</sup> *Sarig Shalhav.* The Revised Permanent establishment Rules // *Intertax*. Vol. 31. Is. 4. P. 140.

торых образуется постоянное представительство<sup>32</sup>. ОЭСР намеревается внести следующие дополнения в п. 4 ст. 5 Модельной конвенции ОЭСР с целью разрешения проблем, связанных с цифровой экономикой, а именно<sup>33</sup>:

- 1) не ограничивать исключения только вспомогательным или подготовительным характером деятельности;
- 2) предложить новое толкование слова «доставка» в пунктах а) и б) параграфа 4 указанной статьи;
- 3) создать исключение для покупки товаров или сбора информации;
- 4) изменить толкование «дробления» договоров;
- 5) изменить толкование разделения деятельности между связанными сторонами.

Стоит отметить, что многие цифровые компании искусственно избегают возникновения постоянного представительства даже при сохранении минимальной формы физического присутствия в стране покупателя/рынка за счет использования дистрибьюторов с ограниченными функциями.

В результате некоторые предприятия сменили форму деятельности с учреждения местной дочерней компании/подразделения головной организации, продающей товары и услуги и выступающей в качестве дистрибьютора, на деятельность через комиссионера с последующим выводом прибыли из страны. Отметим, что в такой ситуации, за исключением тех случаев, когда комиссионер своими действиями *de facto* связывает компанию обязательствами, хотя формально и действует по поручению третьей стороны, постоянное представительство не образуется<sup>34</sup>.

Таким образом, налогоплательщики-нерезиденты могут получать существенную прибыль от операций с клиентами, являющимися резидентами другого государства, поскольку данный способ ведения деятельности позволяет избежать признания наличия постоянного представительства в форме зависимого агента, так как, согласно Комментариям к ст. 5 Модельной конвенции ОЭСР<sup>35</sup>, для признания лица зависимым агентом лицо должно осуществлять деятельность в договариваемом государстве от имени иностранной организации, а комиссионер действует от своего собственного имени.

В заключение необходимо отметить, что отсутствие возможности точно установить статус налогоплательщика как имеющего или не имеющего постоянное представительство на территории какого-либо государства, не позволяет этому государству полноценно применить свой налоговый суверенитет в отношении такого лица. В то же время рассматриваемое лицо благодаря имеющимся пробелам в правовом регулировании имеет возможность уклониться от налогообложения в государстве — источнике дохода.

<sup>32</sup> Sasseville J., Skaar A. A. Is there a Permanent Establishment? // General Report in IFA Cahiers de droit fiscal international, 2009. Vol. 94a.

<sup>33</sup> Preventing the Artificial Avoidance of Permanent Establishment Status, Action 7 — 2015 Final Report.

<sup>34</sup> См.: Conseil d'Etat March, 31, 2010 n° 304715 and 308525, Zimmer France Ltd, RJF 6/10 n° 568; Ministry of Finance (Tax Office) vs. Philip Morris (GmbH). Corte Suprema di Cassazione. No. 7682/05. May 25, 2002.

<sup>35</sup> OECD Model Convention (2017). Para. 84 of the Commentary 2017 on Article 5.



## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Викулов К. Е. Правила налогообложения иностранных организаций, действующих через постоянное представительство: опыт ОЭСР и правовое регулирование в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011.
2. Гидирим В. А. Основы международного корпоративного налогообложения // TaxTerra. ОУ, 2016.
3. Гузнова Е. А. Правовые основы определения налоговой базы иностранной организации, осуществляющей деятельность через постоянное представительство // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 10 (95). — С. 204—210.
4. Коннов О. Ю. Институт постоянного представительства в налоговом праве : учебное пособие / под ред. С. Г. Пепеляева. — М. : Академический правовой университет, 2002.
5. Липатова И. В. Налогообложение организаций : учебник / под науч. ред. Л. И. Гончаренко. — М. : КноРус, 2014.
6. Полежарова Л. В. Механизм устранения международного налогообложения организаций в Российской Федерации и пути его совершенствования : дис. ... канд. экон. наук. — М., 2006.
7. Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 — 2015 Final Report // URL: <http://www.oecd.org/tax/addressing-the-tax-challenges-of-the-digital-economy-action-1-2015-final-report-9789264241046-en.htm>.
8. Manoj Kumar Singh. Taxing E-Commerce on the Basis of Permanent Establishment: Critical Evaluation // Intertax. — Vol. 42. — Is. 5.
9. Medus J.-L. BEPS proposals to regulate digital business // Journal of International Taxation. July 2017.
10. Thorpe K. E. , International Taxation of Electronic Commerce: Is the Internet Age Rendering the Concept of Permanent Establishment Obsolete, 11 Emory Int'l L. // Rev. 633 (1997).
11. Nouel L. The New Article 7 of the OECD Model Tax Convention: The end of the Road? // Bulletin for International Taxation. — 2011. — Vol. 65. — No. 1.
12. OECD (2017), Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2017, OECD Publishing, Paris // URL: [https://doi.org/10.1787/mtc\\_cond-2017-en](https://doi.org/10.1787/mtc_cond-2017-en).
13. Hoor O. R. and O'Donnell K. BEPS Action 7: The Attempt to Artificially Create A Taxable Nexus // Tax Notes Int'l. — June 8, 2015.
14. Preventing the Artificial Avoidance of Permanent Establishment Status, Action 7 — 2015. — Final Report. — Section B.
15. Rawal R. Taxation of Permanent Establishments: International perspective. — Spiramus, 2006.
16. Sarig Shalhav. The Revised Permanent establishment Rules // Intertax. — Vol. 31. — Is. 4.
17. Sasseville J., Skaar A. A. Is there a Permanent Establishment? // General Report in IFA Cahiers de droit fiscal international. — 2009. — Vol. 94a.
18. Skaar A. A. Erosion of the Concept of Permanent Establishment: Electronic Commerce // Intertax. — № 28/5.

19. *Skaar A. A.* Permanent Establishment: Erosion of a Tax Treaty Principle. — Boston, 1991 .
20. *Ting A.* Ireland's move to close the «double Irish» tax loophole unlikely to bother Apple, Google, the Conversation. — October 15, 2014.
21. *Ting A.* Old Wine in a new bottle 0: Ireland's revised definition of corporate residence and the war on BEPS (2014b) // British Tax Abstract. — № 3. — 237.
22. United nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries // URL: <http://www.un.org/esa/ffd/documents/DoubleTaxation.pdf> (дата обращения 23.03.2017).
23. *Wilde M. De.* Tax Jurisdiction in a Digitalizing Economy : Why Online Profits are hard to pin down // Intertax. Vol. 43. — 2015. — No. 12.

# КНИЖНАЯ ПОЛКА КАФЕДРЫ



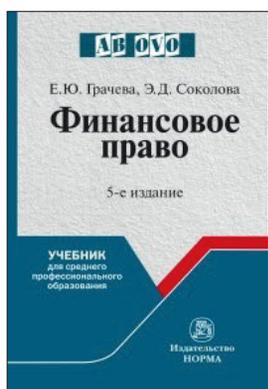
**Артемов Н. М., Корнев А. Д.** Финансово-правовое регулирование парафискальных платежей в Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2019. — 112 с.

Монография посвящена исследованию вопросов, связанных с финансово-правовым регулированием парафискалитетов (парафискальных платежей). В работе изучается история становления института парафискалитетов, анализируется правовая природа данных обязательных платежей, выделяются специфические признаки, присущие парафискалитетам, исследуются отдельные виды парафискальных платежей, установленных в Российской Федерации. Особое внимание уделено финансовому контролю за установлением и взиманием парафискальных платежей. Авторы формулируют предложения, направленные на совершенствование действующего механизма правового регулирования парафискалитетов. Законодательство приведено по состоянию на 1 января 2018 г. Работа рекомендуется преподавателям, аспирантам, студентам, а также широкому кругу читателей, заинтересованных в изучении проблематики парафискальных платежей.



**Артемов Н. М., Кудлаев Д. В., Ситник А. А.** Финансово-правовое регулирование обращения драгоценных металлов в Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2019. — 120 с.

Настоящая монография посвящена рассмотрению вопросов, связанных с финансово-правовым регулированием обращения драгоценных металлов в Российской Федерации. В работе исследуется правовая природа драгоценных металлов, анализируются особенности правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе обращения драгоценных металлов, их роль в организации денежного обращения, рассматривается структура и специфика формирования международных резервов Российской Федерации. Законодательство приведено по состоянию на февраль 2018 г. Рекомендуется для исследователей в области финансов и финансового права, практических работников, а также всех, кто интересуется проблемами правового регулирования обращения драгоценных металлов.

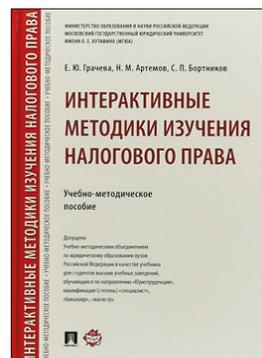


**Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д.** Финансовое право : учебник для среднего профессионального образования. — 5-е изд., испр. и доп. — М. : Норма, Инфра-М, 2019. — 272 с.

Учебник написан в соответствии с программой и тематическим планом изучения курса финансового права в образовательных организациях среднего профессионального образования. Он подготовлен на основе Конституции РФ 1993 г., Бюджетного, Налогового и Гражданского кодексов, других нормативных правовых актов, регулирующих финансовые отношения в Российской Федерации, с учетом опыта работы финансовых институтов в последние годы. Для обучающихся в образовательных организациях среднего профессионального образования.

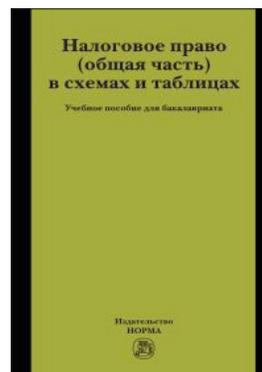
**Грачева Е. Ю., Артемов Н. М., Бортников С. П.** Интерактивные методики изучения налогового права : учебно-методическое пособие. — М. : Проспект, 2018. — 176 с.

Настоящее пособие подготовлено на кафедре финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в течение 2016—2017 учебного года и освещает использование интерактивных методик обучения при преподавании налогового права. Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов, факультетов, слушателей курсов повышения квалификации, а также для практикующих юристов.



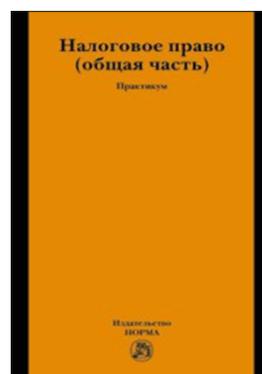
**Налоговое право (общая часть) в схемах и таблицах** : учебное пособие для бакалавриата / под ред. Е. Ю. Грачевой, Л. Л. Арзумановой. — М. : Норма, Инфра-М, 2019. — 36 с.

В рамках учебного пособия рассматриваются теоретические вопросы и практика применения Общей части налогового права. Учебное пособие составлено в соответствии с рабочей учебной программой «Налоговое право (Общая часть)» и предназначено для студентов третьего и четвертого курсов всех форм обучения.



**Налоговое право (общая часть)** : практикум / Л. Л. Арзуманова. — М. : Норма, Инфра-М, 2019. — 52 с.

Практикум, подготовленный коллективом преподавателей кафедры финансового права и кафедры налогового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), составлен по ключевым темам курса «Налоговое право». В каждую тему включены вопросы для подготовки к практическим занятиям, задачи и контрольные вопросы для проверки знаний. Практикум ориентирован на студентов бакалавриата.





**Международное налоговое право** : учебное пособие для магистратуры / отв. ред. Л. Л. Арзуманова, Е. Н. Горлова. — М. : Норма, Инфра-М, 2019. — 128 с.

В учебном пособии рассматриваются предмет международного налогового права, его система, принципы и источники, а также содержание международных налоговых правоотношений. Основное внимание уделено развитию концепции постоянного представительства в международном налоговом праве, вопросам избежания двойного налогообложения, мерам противодействия недобросовестной налоговой конкуренции. Для магистрантов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений.



**Налогообложение в области спорта** : учебное пособие для магистратуры / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М. : Норма : Инфра-М, 2019.- 112 с.

Налогообложение в области спорта рассмотрено применительно к порядку уплаты спортивными организациями федеральных, региональных и местных налогов. Особое внимание уделено рассмотрению преференций для различных видов субъектов спортивных правоотношений. Характерной особенностью пособия является рассмотрение налогообложения спортивной деятельности в зарубежных странах. Также рассмотрены налоговые споры, возникающие при исчислении и уплате налогов организациями, осуществляющими спортивную деятельность. С учетом специфики налогообложения спортивной деятельности и международных актов раскрыты налогообложение и правовые основы планирования трансграничной спортивной деятельности. Для слушателей магистратуры, аспирантов и преподавателей юридических и неюридических вузов, а также для практических работников.

# ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ

## Портрет на фоне истории

### Витте С. Ю. КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ О НАРОДНОМ И ГОСУДАРСТВЕННОМ ХОЗЯЙСТВЕ, ЧИТАННЫХ ЕГО ИМПЕРАТОРСКОМУ ВЫСОЧЕСТВУ ВЕЛИКОМУ КНЯЗЮ МИХАИЛУ АЛЕКСАНДРОВИЧУ В 1900—1902 годах

*В 2017 г. исполнилось 120 лет со дня введения в России золотого монометаллизма — события, самым непосредственным образом связанного с именем Сергея Юльевича Витте (1849—1915). Именно под его руководством в 1895—1897 гг. была проведена денежная реформа, в результате которой в России появилась стабильная денежная система, основанная на фиксированном курсе рубля по отношению к золоту, на четко прописанном механизме эмиссии кредитных билетов, на их свободном размене на золотую монету. И именно на рубеже XIX и XX вв. Россия вышла на одно из первых мест в мире по темпам экономического роста. Но что является локомотивом, а что вагонами — стабилизация денежной системы или увеличение валового продукта? Иными словами, нужно ли сначала за счет чисто монетарных методов стабилизировать денежную единицу и таким образом создать условия для развития экономики или, наоборот, путем стимулирования инвестиций (в том числе через инфляцию) обеспечить опережающий рост производства по сравнению с увеличением денежной массы?*

Министерство финансов (а затем и Кабинет министров) во главе с Витте решает эту проблему комплексно: наряду с денежной реформой проводит протекционистскую внешнеторговую политику, направленную на индустриализацию страны, экспорт сырья (прежде всего продуктов сельского хозяйства) и импорт высоких западноевропейских технологий; создает полноценную нормативную базу для предпринимательской деятельности; проводит налоговую реформу; вводит государственную винную монополию; стимулирует создание крупных финансово-промышленных групп. В начале XX в. Витте предлагает проект аграрной реформы (многие положения этого проекта впоследствии вошли в программу Столыпина), а именно введения полноценного института частной крестьянской собственности на землю, хотя еще в конце XIX в. он был активным сторонником общинного землевладения. Вот далеко не полный список мер, с помощью которых в то время стимулировался экономический рост. И практически все они весьма обстоятельно описаны в предлагаемом вниманию читателя «Конспекте лекций...».



Интересно и то, что до 1900 г. Витте никогда не занимался преподавательской деятельностью. Окончив в 1870 г. физико-математический факультет Новороссийского университета (Одесса), он поступил на службу в Управление Одесской железной дороги, затем в 1878 г. перешел в Общество Юго-Западных железных дорог, а в 1886 стал его управляющим. В 1889 г. император Александр III привлек Витте в Министерство финансов на должность директора Департамента железнодорожных дел, а в феврале 1892 г. назначил его управляющим Министерства путей сообщения. На этом посту Витте проработал всего несколько месяцев и в августе стал министром финансов. Эту должность он занимал ровно 11 лет: 2 года в царствование Александра III и 8 лет в царствование Николая II. Последний в 1900 г. и поручил Витте прочитать лекции по экономической науке наследнику престола — своему младшему брату великому князю Михаилу Александровичу (сын Алексей родился у Николая II лишь в 1904 г.). Между тем, имея уже 30-летний опыт практической работы — от организации движения на железнодорожном транспорте до проведения выдающихся по масштабам реформ, наставник великого князя никогда не давал уроков.

Но, несмотря на это, «Конспект лекций...» стал одним из самых удачных учебных пособий по экономике начала XX в. И хотя многие разделы книги с точки зрения современной экономической теории уже устарели, лекции интересны и сегодня. Их ценность определяется тем, что наряду с элементарным введением в экономическую науку они содержат столь же простое, но всеобъемлющее и вполне серьезное описание экономических проблем России тех лет, всю остроту которых Витте знал не понаслышке.

## ЛЕКЦИЯ XX

При начале меновых отношений между людьми меновые сделки были, естественно, очень немногочисленны и несложны. Разделение занятий в это время было еще весьма незначительно, и большинство потребностей отдельных хозяйств удовлетворялось продуктами, изготовленными внутри их членами того же хозяйства. Лишь для удовлетворения немногих потребностей, да и то более или менее случайно, люди нуждались в продуктах труда членов другого хозяйства, причем эти продукты легко добывались путем непосредственного обмена одного продукта на другой. Один хозяин отдавал другому хлеб, имевшийся у него в излишнем количестве, и взамен получал пеньку, лен или скот, в котором имел нужду сам. Обмениваемые предметы легко расценивались между собой и свободно перемещались из одного хозяйства в другое. Такой непосредственный обмен продуктов был известен всем народам во времена их начальной истории; кое-где его можно наблюдать и теперь среди различных малокультурных племен и даже иногда у народов, сто-

ящих на сравнительно высокой ступени культуры — в простом, несложном быту сельской части населения. Так, у нас в России еще и до сих пор можно встретить по деревням торговцев дешевым красным товаром, коробейников и пр., которые нередко сбывают товар сельскому люду не за деньги, а в обмен на деревенские продукты.

Но, когда были признаны людьми все выгоды, проистекающие от разделения труда, и отдельные хозяйства мало-помалу стали сосредоточиваться на одном каком-либо роде занятий, тогда постепенно и меновые сделки стали учащаться, и в меновой оборот начало поступать значительно большее число предметов и продуктов. Вместе с тем стали обнаруживаться и весьма крупные неудобства непосредственной мены продуктов. В самом деле, огромные затруднения при этой форме обмена представляла прежде всего необходимость отыскивать всякий раз того именно хозяина, у которого находился желательный для обмена предмет и который, со своей стороны, соглашался принять в обмен именно тот продукт, каким располагало лицо, искавшее обмена. Лицо, производившее только один род предметов, например кузнец, выделывавший подковы и гвозди, легко могло бы при этом умереть с голода, прежде чем ему удалось бы найти такого хлебника, который нуждался бы именно в гвоздях или подковах. С другой стороны, если и удавалось устроить такой непосредственный обмен, новое препятствие для совершения его заключалось в затруднительности утверждения в памяти отношений ценности различных предметов между собой. Пока обмениваемых предметов было немного, запомнить сравнительную их ценность было нетрудно; но это стало совершенно невозможно, когда число их значительно возросло. Оба эти неудобства естественно натолкнули людей на мысль обменивать свои произведения не только на непосредственно необходимый предмет или продукт, но и на такой «ходкий» товар, который, с одной стороны, всегда можно было бы легко и скоро обменять впоследствии на необходимый предмет, а с другой стороны — легко приравнять, приценить к произведенному продукту. Самые представления о степени «ходкости» различных предметов складывались исподволь и постепенно. Повседневные наблюдения стали обнаруживать, что известные предметы соответственно бытовым условиям жизни населения особенно часто появляются в обмене, их постоянно предлагают к обмену и охотно принимают в обмен. Когда начал обозначаться этот наиболее ходкий в данном месте предмет, тогда и все прочие предметы, предлагаемые к обмену, стали расцениваться по отношению к этому товару, и мало-помалу повсюду выработалась прочная основа для взаимной расценки всего, что оборачивается на рынке. Такой ход-



кий товар, которым измеряется ценность всех остальных товаров и который получает характер общего посредника при меновых отношениях, и носит название *денег*.

Появление денег можно проследить уже у народов, стоящих на очень низкой ступени культурного развития. Соответственно примитивности первобытного хозяйства деньгами первоначально служили звериные шкуры и меха (русские «куницы»), затем скот (римская *pecunia* от *pecus* — скот), в других местах — соль, хлеб, даже раковины (у современных дагомейцев). По мере культурного развития народов эти предметы вытесняются в качестве денег металлами как более удобным мерилем — сперва железом, потом медью или бронзой, наконец, благородными металлами, серебром и золотом. Сначала при обмене просто отвешивали металл (от этой эпохи сохранились современные названия «фунт стерлингов», французские «ливры»); потом, чтобы избежать постоянного взвешивания, стали употреблять металл в кусках определенного веса, а затем — определенного состава и формы: сперва в виде брусков, пластинок и колец, потом — четырехугольных плиток и кружков и, наконец, в виде *чеканной монеты*, т.е. известных весовых единиц благородных металлов, на которых внешними признаками обозначено гарантированное правительством содержание металла.

С появлением денег прежняя меновая сделка превратилась в двойную сделку — *куплю-продажу*, т.е. обмен разделился на две самостоятельные стадии: обмен произведенного продукта на деньги и затем обмен денег на другой желаемый товар. Это изменение в формах обмена чрезвычайно упростило самый процесс обмена и, кроме того, позволило разделить две новые сделки по времени и месту их совершения, что, в свою очередь, во много раз облегчило меновые или торговые сношения между людьми и открыло новые полезные функции денег в народном хозяйстве.

В настоящее время роль денег в народном хозяйстве сводится к следующим четырем функциям.

1. Первая и главная функция денег состоит в том, что они служат общим меновым средством или, иначе говоря, являются *орудием обращения*. Эту функцию денег по отношению к обмену можно сравнить со значением в производстве хорошей машины, во много раз облегчающей работу человека и устраняющей многие препятствия на его пути. В самом деле, именно благодаря этой роли денег исчезли те крупные неудобства непосредственного обмена, на которые было указано выше. Замена простой мены куплей-продажей позволила разделить эти два акта не только по месту, но и по времени. Вследствие этого явилась возможность обменивать товары, производимые в разных, даже очень удаленных друг от друга

местах, а равно товары, появляющиеся на рынке не одновременно. Принимая в обмен за свой продукт деньги, этот «ходкий» товар общего спроса, каждый производитель получал полную уверенность, что везде и всегда, когда только захочет, он в состоянии будет обменять эти деньги на нужный ему продукт. Нечего и прибавлять, насколько благодаря этому облегчился обмен и получили развитие торговые сношения между людьми.

2. Вторая и не менее важная роль денег состоит в том, что с помощью их чрезвычайно упрощается взаимная расценка товаров или сравнение меновой ценности. Вместо того чтобы запоминать сравнительную между собой ценность бесконечного числа товаров, явилась возможность сравнивать их с одним наиболее ходким и распространенным товаром — деньгами — и уже отсюда легко выводить заключения об относительной их ценности между собой. Эта функция денег, придающая им значение *общего мерил ценности*, бесконечно облегчила взаимные торговые расчеты между людьми и вследствие этого оказала обмену действительно бесценную услугу.

3. Третья функция денег состоит в том, что они являются *орудием сбережения ценностей*. До появления денег всякие сбережения и запасы в хозяйствах должны были сохраняться в натуре, а это не только крайне затрудняло сбережение, но иногда делало его прямо невозможным, например, по отношению к легко портящимся продуктам потребления. Напротив, с появлением денег такое сбережение стало вполне возможным, так как всякий излишний продукт или предмет теперь легко мог быть продан, т.е. обменен на деньги, а последние обладают наиболее постоянной ценностью и не подвергаются порче от действия времени.

Вследствие этих свойств денег, они стали служить выразителем накопленного богатства и получили даже значение синонима богатства, как это и выражается в нашей разговорной речи. В связи с ролью денег в качестве орудия сбережения и накопления богатства находится и часто встречаемое отождествление их с капиталом. Это отождествление, однако, не совсем верно. Деньги нельзя назвать капиталом в том смысле, как понимает этот термин политическая экономия, ибо они не служат непосредственно средством для дальнейшего производства. Но так как они могут быть легко и во всякое время обменены на те хозяйственные блага или ценности, которые предназначены для дальнейшего производства, например, на фабричные здания, машины и пр., то, следовательно, они могут быть легко обращаемы в капитал. Кроме того, в настоящее время в связи с неравномерным накоплением и распределением богатства деньги служат часто средством займа для целей производства (на-



пример, для снабжения предпринимателя оборотными средствами), и в этой своей роли получают название *ссудного капитала*.

4. Последняя функция денег заключается в том, что они служат *законным платежным средством*. В современном экономическом быту находят место как сделки по купле-продаже товаров за наличные деньги, так и сделки с уплатой за полученный товар соответственной денежной суммы лишь в будущем, а равно сделки по ссуде денег с обязательством возврата их через известный промежуток времени. В обоих последних случаях сделка погашается после уплаты известной суммы денег в монете, выражающей определенное количество металла. Какой монетой должен быть произведен платеж, зависит от постановлений действующего монетного закона той страны, в которой возникла данная сделка. Очевидно, что в указанных случаях деньги выполняют совершенно новую функцию — являются платежным средством. Та же функция принадлежит им, когда их употребляют на выдачу условленного вознаграждения за те или другие услуги, например, на выдачу заработной платы, на взнос арендной платы за имение и пр. Но наиболее резко проявляется чисто платежная функция денег тогда, когда они служат для взносов податей и налогов, установленных государством и общественными организациями. Подати уплачиваются государству или общине не за передачу какого-либо предмета и не за оказание какой-либо определенной услуги, а за всю совокупность выгод, извлекаемых подданными и членами общества от принадлежности к данному государству или обществу. В этом случае, следовательно, меновой характер денег отступает совсем на задний план, и во всей силе появляется новое их свойство — служить законным платежным средством.

Наибольшими преимуществами для выполнения всех этих функций денег обладают *благородные металлы*, именно золото и серебро. Главное преимущество, выдвигающее их над всеми другими металлами, заключается в том, что при малом объеме и весе они обладают высокой внутренней ценностью, зависящей от сравнительной их редкости и трудности добывания. Преимущество это делает их особенно удобными для роли орудия обращения. Затем громадное преимущество их по сравнению, например, с драгоценными камнями заключается в возможности делить их на части с сохранением пропорциональной ценности по весу за каждым куском. Преимущество это зависит от однородности состава золота и серебра, как и других металлов, позволяющей делить их и опять сплавлять, не изменяя их пропорциональной ценности, между тем как драгоценные камни теряют в своей ценности при дроблении, так как не могут быть снова сплавляемы. Это свойство драгоценных метал-

лов делает из них особенно удобное мерило ценностей, позволяя сравнивать их при значительном дроблении с минимальными по цене предметами. Далее, золото и серебро (хотя и менее некоторых других металлов) обладают прочностью, столь необходимой для орудия обращения и в особенности для средства сбережения ценностей. Прочность эта еще более усиливается при чеканке монеты путем сплава их с небольшим количеством меди. Наконец, благородные металлы — а в особенности золото — обладают постоянством внутренней ценности, как ни один из других металлов и товаров. Объясняется это несколькими причинами. Прежде всего, месторождения золота вообще весьма немногочисленны или даже, вернее, редки; затем количество ежегодно добываемого золота составляет лишь ничтожную часть сравнительно со всем количеством золота, накопленным и сохраняемым на мировом рынке, причем этот ежегодный прирост запаса золота вполне поглощается постоянно растущим спросом на него как для промышленных целей, так и для чеканки монет в странах золотого обращения; наконец, легкость и дешевизна передвижения золота способствуют быстрому размещению его по всем уголкам мира, а при этом условии уровень его ценности может изменяться лишь весьма незначительно.

Вследствие всех этих причин колебания ценности золота оказываются вообще ничтожными по сравнению с колебаниями ценности других товаров; если же такие колебания и бывали в эпохи открытия новых необычайно богатых золотых россыпей (например, калифорнийских или австралийских в середине прошлого столетия), то очень скоро усилившийся спрос покрывал эти временные понижения ценности золота и восстанавливал прежний его уровень. Серебро оказалось менее устойчивым в своей ценности, нежели золото, но и оно долгое время сохраняло достаточную устойчивость цены по отношению к золоту и потому могло участвовать и даже конкурировать с ним в качестве орудия денежного обращения. В последние десятилетия, однако, ценность серебра стремительно стала падать, что объясняется главнейше значительным возрастанием и удешевлением его добычи. Вместе с тем постепенно оно лишалось и своей пригодности служить орудием денежного обращения, или, выражаясь технически, демонетизировалось, так что большинство культурных государств стало ограничиваться для выделки своей основной денежной единицы одним золотом. Это становится совершенно понятным, если принять во внимание, какое громадное значение для правильности денежного оборота и обусловленной им крепости всей хозяйственной жизни страны имеет устойчивость того мерила, которым измеряется ценность всех товаров и того платежного средства, которым оплачиваются все



существующие в стране долговые обязательства и установленные податные требования.

Если, наконец, к указанным качествам драгоценных металлов присоединить еще их относительно легкую распознаваемость от других неблагородных металлов по цвету, звуку и удельному весу — свойство, предохраняющее от подделки монеты при помощи сплавов с другими более дешевыми металлами, — то станет очевидным, почему повсеместно, во всех сколько-нибудь культурных странах значение денег приобрели лишь благородные металлы, а среди них в последнее время преимущественно золото.

Рассмотрение истории происхождения денег и современной их роли в народном хозяйстве приводит к тому выводу, что деньги представляют из себя, в сущности, такой же товар, как и другие предметы, но только товар наиболее ходкий и притом — когда этим товаром служат благородные металлы — товар наиболее устойчивой ценности по сравнению с постоянными, сильными колебаниями ценности других товаров. Превращение того или иного количества золота или серебра в чеканную монету немного, правда, увеличивает их ценность, так как сообщает им больше удобства для обращения, но это увеличение не может быть сколько-нибудь значительным и обыкновенно не превышает стоимости чеканки. В противном случае, т.е. если бы ценность монеты вследствие каких-либо условий сильно отклонилась от ценности металла в слитках, тотчас же явилась бы выгода обращать все имеющееся золото в монету, и количество последней на денежном рынке возросло бы свыше потребности людей в орудиях обращения; а при этом, как и при всяком превышении предложения товаров над спросом, меновая ценность монет упала бы до прежнего уровня, близкого к ценности соответственного количества металла в слитках. Таким образом, внутренняя или меновая ценность монет определяется, в сущности, ценностью заключающегося в них металла.

Как ни ясно и просто это положение, оно, однако, в истории долгое время не находило себе признания и в настоящее время многими не сознается. Привыкнув видеть в деньгах только орудие обращения, люди мало-помалу стали забывать об их товарном происхождении. Покупную и платежную силу денег начали приписывать общему соглашению людей — так думали в Средние века. Потом основание внутренней ценности денег стали видеть в предписании государственной власти, чеканившей монету. Из этого последнего взгляда родилось причинившее столько вреда народам убеждение в возможности для правительства придавать монете номинальную ценность, далеко превышающую ценность заключающегося в ней металла. Однако опыт всех стран и народов вполне

и неоспоримо доказал, что никакое общее соглашение, ни повеления государственной власти не в состоянии придать деньгам на сколько-нибудь продолжительное время ценность выше той, какую они имеют как слитки металла или, иначе говоря, как товар. В случае придания им правительствами несоответственной, но обязательной для подданных номинальной ценности сейчас же начинала падать меновая или покупательная способность монет, и падение это выражалось в том, что цены всех других товаров, выраженные в такой монете, начинали повышаться. И это вполне понятно. Никто не захочет отдавать свои произведения дешевле прежнего, т.е. за меньшее количество золота или серебра.

Кроме указанного изменения цен товаров, проистекающего от обманных действий чеканящих монету правительств, в истории наблюдалось изменение товарных цен, зависящее от более глубоких и коренных причин, именно от перемен в ценности самих благородных металлов. Перемены эти, как уже об этом было сказано, случались довольно редко и зависели от резкого возрастания добычи благородных металлов или же от значительной потери этих металлов из суммы накопленных запасов. Так, значительное понижение цен товаров по сравнению с ценами эпохи процветания Греции и Рима имело место в Средние века вследствие потери массы накопленных сокровищ в бурную эпоху переселения народов. Наоборот, вслед за открытием Америки, после появления на европейских рынках в большом количестве американского золота и серебра, произошло повышение цен товаров в 4—6 раз против времени, предшествовавшего этому событию. Другое, хотя гораздо менее заметное, изменение цен наблюдалось после открытия калифорнийских и австралийских рудников в 50-х годах прошлого века: цены товаров поднялись в это время на 18 % или почти на  $\frac{1}{5}$ .

От изменения ценности денег, проистекающего вследствие перемен в ценности благородных металлов, нужно отличать колебания рыночной ценности денег, зависящие от изменений в условиях спроса и предложения денег как орудий денежного обращения. Различие это вытекает из двойной роли благородных металлов в современном хозяйственном обороте. С одной стороны, металлы эти идут на всевозможные поделки (на выделку утвари, инструментов и пр.), наравне с другими металлами; с другой стороны, за ними утвердилось функция денег, т.е. орудия обращения ценностей и законного платежного средства. В этой своей последней роли, в качестве денег — монет, благородные металлы подчиняются действию особого спроса и предложения, соотношением которых и определяется их рыночная цена. На условиях, определяющих спрос и предложение денег, мы теперь и остановимся.



От чего зависит спрос на деньги, иначе говоря, чем обуславливается потребность в том или ином количестве денежных знаков в стране? Ответ на этот вопрос дает рассмотрение современной роли денег в народном хозяйстве, как она уже была выяснена ранее.

Первая и главная функция денег состоит в том, что они служат орудием обращения товаров, т.е. помогают перемещению их из хозяйства в хозяйство посредством купли-продажи. Очевидно, что для безостановочного выполнения этой функции количество денег в стране должно находиться в соответствии с той суммой, на какую имеется предлагаемых к обмену товаров. Каждый товар для перехода в другие руки требует соответственной суммы денег, а следовательно, все потребное количество последних определяется суммой цен всех товаров в стране. Отсюда вытекает, что денег в стране должно быть больше в том случае, если больше товаров предлагается к обмену, а это последнее явление зависит от возрастания в стране меновых отношений, т.е. от развития разделения занятий между людьми и общего оживления производительной деятельности народа. Кроме такого общего оживления торгово-промышленного оборота, могут наблюдаться в стране периоды временного оживления, когда спрос на деньги временно усиливается, но потом опять ослабевает. Так, у нас в России ежегодно усиливается спрос на деньги осенью, когда происходит реализация урожая и совершаются большие закупки хлеба, в особенности для вывоза за границу.

Вторая функция денег заключается в способности их служить всеобщим мерилем ценностей. Для удовлетворения этой функции деньги, очевидно, должны обладать определенной собственной ценностью. При падении этой ценности денег спрос на них должен возрасти, в противном случае обмен поднявшихся в цене (от падения ценности денег) товаров не мог бы совершаться с прежней правильностью и безостановочностью. В этом усилении спроса на деньги заключается, таким образом, средство против понижения их собственной ценности: усилившийся спрос может при достаточной энергии вновь поднять их упавшую ценность до прежнего уровня. Это и наблюдается в последние десятилетия по отношению к золоту, так как ценность его, несмотря на увеличение и отчасти удешевление его добычи, продолжает оставаться неизменной, подвергаясь лишь очень незначительным колебаниям.

Третья функция денег состоит в том, что они служат средством сбережения ценностей. Спрос на них как на такое средство имеет ту особенность, что он удаляет вовсе из оборота соответственное количество денежных знаков, сокращая на всю эту сумму денежное обращение данной страны. Такой систематический отлив денег, т.е. превращение денег в мертвые сокровища, наблюдается в на-

стоящее время, однако, лишь в малокультурных странах, как Индия, Китай и другие восточные страны, куда ежегодно отливают значительное количество серебряной монеты. Этим ежегодным поглощением серебра и объясняется, между прочим, то явление, что серебро так долго продолжало сохранять свою ценность, а вместе с тем продолжало служить и денежным материалом, несмотря на систематическое возрастание его добычи. Такой же спрос на деньги как на средство сбережения ценностей существовал в старину и у нас на Руси, когда деньги собирались в особые кубышки и затем зарывались в землю или замуровывались в стены для охранения их от грабителей. С развитием культуры, однако, этот спрос на деньги значительно падает, так как люди начинают помещать свои сбережения в банках и других учреждениях, посредством которых деньги снова возвращаются торговому и промышленному обороту. Некоторый запас их продолжает тем не менее храниться в банках и государственных кассах для текущего размена и производства срочных платежей и для других непредвиденных надобностей.

Наконец, соответственно четвертой функции денег — служить законным платежным средством — в стране существует постоянный спрос на деньги для производства текущих платежей. Временами этот спрос особенно возрастает; это случается именно тогда, когда наступают обычные для данной страны платежные сроки. Так, у нас в России существуют определенные сроки выдачи задатков сельскохозяйственным рабочим, сроки для окончательных расплат с ними по снятию урожая, сроки покрытия ярмарочных сделок (в конце ярмарок), наконец, известные податные сроки и пр. При приближении к этим срокам является усиленный спрос на деньги, специально как на платежное средство.

Таковы те условия, которые определяют собой степень интенсивности и размер спроса на деньги. Каковы же условия, определяющие предложение денег? Заметим, что под предложением денег нужно понимать количество их, имеющееся в народном обращении в данное время. Итак, чем определяется и отчего зависит появление на денежном рынке того или иного количества монет или денежных знаков при условии существования в стране металлической валюты?

Говоря о роли денег как орудия обращения и мерила ценностей, мы сказали, что общее количество денег должно соответствовать сумме товарных цен в стране. Но это положение надо понимать не буквально, так как один и тот же рубль может служить в течение года для покупок многих товаров, постоянно переходя из рук в руки. Очевидно, что чем быстрее обращается этот рубль, тем меньше рублей нужно для того, чтобы переместить данное количество товаров между людьми, и тем, следовательно, интенсивнее будет предложение



денег при данном числе денежных знаков в стране. Итак, *быстрота обращения денег* — вот то условие, которое определяет степень интенсивности предложения денег. В тех странах и местностях, где население гуще и где оживленнее торговые сношения (например в Англии, а из отдельных местностей — в больших городах), денежные знаки, как и товары, переходят из рук в руки быстрее и, следовательно, приложение денег при том же фактическом их количестве оказывается большим, нежели в странах и местностях преимущественно сельскохозяйственных (например, у нас в России, где население сравнительно редко и торговая деятельность может быть признана сколько-нибудь оживленной лишь в столицах и нескольких больших и портовых городах).

Вторым условием, определяющим степень интенсивности предложения денежных знаков, служат размеры распространения в данной стране так называемых *суррогатов денег*, каковы банковские билеты, чеки, векселя. Чем шире хождение этих документов по рукам, тем, следовательно, меньше спрос на деньги и тем более интенсивным окажется существующее предложение их.

Третьим условием, определяющим способность расширения предложения денег, служит возможность привлечения в оборот денег из накопленных запасов частных лиц и учреждений. В периоды обострения потребности в денежных знаках последние начинают дорожать, что прежде всего выражается в повышении процента за ссуду денег, а это повышение увеличивает прилив денег из запасов частных лиц, желающих воспользоваться возросшим ссудным процентом. Чем больше будет таких лиц, т.е. чем больше денег поступит в народный оборот из запасов, тем больше расширится предложение денег и тем полнее, следовательно, будет удовлетворен спрос на деньги.

Указанными условиями определяется спрос и предложение денег в стране, при предположении изолированности ее существования. Но в настоящее время ни одна страна не живет уже более изолированно экономической жизнью, а, напротив, находится в тесных и постоянных экономических отношениях с другими странами. Эти отношения оказывают на условия спроса и предложения денег особое и нередко весьма сильное влияние. В чем же могут состоять экономические отношения между двумя какими-либо странами? Прежде всего, эти страны могут обмениваться между собой разнообразными товарами, т.е. производить между собой обороты внешней торговли. Эти обороты, так же как и во внутренней торговле, предполагают или обмен товарами, причем деньги служат лишь посредником, или получение взамен товара соответственной суммы денег, или, наконец, зачет за ввезенный товар, соответствен-

ной суммы существующих уже между подданными этих стран долговых обязательств. В сумме всех частных сделок получается известное отношение между общей суммой привоза товаров в данную страну и общей суммой вывоза из нее. При превышении вывоза товаров над ввозом, страна вывозящая (А) должна получить из страны ввозящей (Б) сумму, составляющую разницу между вывозом и ввозом; и обратно, в случае превышения суммы ввоза над вывозом, страна (А) должна уплатить стране (Б) эту разницу. В первом случае страна (А) получает задолженную у нее сумму наличными деньгами, во втором случае она сама должна оплатить разницу соответственной денежной суммой. Последствием первого случая будет прилив, а следовательно, увеличение количества денег в стране, последствием второго — отлив, а следовательно, уменьшение количества денег в стране.

Но, кроме товарного обмена, между двумя странами могут существовать и другие экономические отношения. Так, одна страна может оказывать другой в лице своих подданных различные услуги, например, перевозить товары данной страны на своих судах; далее, одна страна может помещать в другой свои капиталы или в государственных и общественных займах, для чего бы последние ни заключались (для военных целей, заказа пароходов и пушек, устройства водопроводов и пр.), или непосредственно в промышленных предприятиях; наконец, одна страна может получить денежные требования на другую, вследствие произведенных в ней расходов путешественниками из этой последней страны и пр. Во всех этих случаях, очевидно, для одной страны возникает право получить с другой известные денежные суммы в качестве платы за перевозку товаров, процентов по займам и дивидендов по капиталам, помещенным в промышленных предприятиях, в качестве компенсации за потребленные путешественниками предметы и за оказанные им услуги и пр. Для другой же страны по всем этим основаниям возникает обязанность к соответственным платежам. Общая совокупность таких требований в связи с итогами торгового баланса образует так называемый *расчетный баланс* одной страны по отношению к другой. Международные приливы и отливы денег, в конце концов, зависят и обуславливаются состоянием расчетных балансов. Если расчетный баланс благоприятен, количество денег в стране, а следовательно, и их предложение на рынке возрастает, если неблагоприятен — количество денег убывает, т.е. уменьшается их предложение и, следовательно, возрастает спрос. Чтобы исправить расчетный баланс и предотвратить систематический отлив денег из страны, лучшим средством является усиление в ней товарного производства, уменьшение потребления иностранных то-



варов и, наоборот, усиление вывоза товаров местного происхождения. Этими мерами прежде всего достигается и усиливается благоприятное соотношение в торговом балансе. Дальнейшими мерами служат также уменьшение капитальной задолженности одной страны перед другой, с целью уменьшения отлива денег в виде процентов и дивидендов, постройка собственных каботажных и других судов для перевозки товаров и пр.

От этих коренных условий, определяющих систематический прилив или отлив денег между различными странами, нужно отличать условия, вызывающие временные приливы или отливы денег из одной страны в другую. Так, если спрос на деньги в какой-нибудь стране почему-либо возрастет и увеличится ссудный процент (называемый иначе дисконтным процентом), то наравне с капиталами, хранившимися у частных лиц внутри страны, начнут притекать в данную страну и капиталы заграничные. Предложение денег станет возрастать, и наоборот, при избытке предложения денег над спросом на них, они подешевеют и начнут отливаться в те страны, где спрос на них больше и где они дороже. Таким образом, временные приливы и отливы денег из-за границы и за границу являются также одним из средств принорования предложения денег к спросу.

Резюмируем все сказанное об условиях, определяющих ценность денег как орудий денежного обращения, т.е. об условиях, способствующих приноровлению их предложения к спросу.

Спрос на деньги увеличивается при расширении торгово-промышленных оборотов в стране, т.е. при усилении производства и соответствующем возрастании обмена; при наступлении сезонных сделок и платежных сроков; при колебаниях доверия и возрастающем отсюда стремлении к сохранению сбережений в форме денежных запасов. В результате усилившегося спроса на деньги последние дорожают, т.е. прежде всего поднимается в стране ссудный процент, а затем может наступить и более или менее значительное понижение цен всех товаров. Это вздорожание денег может иногда настолько обостриться, что станет возможным говорить о «безденежье» как об отсутствии предложения свободных денег на рынке. Такое безденежье действительно иногда бывало после так называемых денежных кризисов и ряда денежных крахов (например, Венского денежного кризиса 1873 года), в свою очередь, вызванных неумеренным предшествовавшим ажиотажем или игрой на повышение промышленных бумаг в связи с развившимся, несоизмерно потребностям страны, учредительством всевозможных предприятий, значительная часть которых являлась бесполезной. Такое учредительство, рассчитывающее лишь на быстрый сбыт промышленных бумаг доверчивой публике по хорошим ценам, но-

сит специальное название «грюндерство». Но обыкновенно дело не доходит до такого острого состояния, так как возросший спрос на деньги может уравновеситься усилившимся их предложением.

Предложение денег может возрасти от увеличения быстроты обращения денег, расширения расплат посредством суррогатов денег, привлечения в оборот денежных запасов от частных лиц и из кладовых банков, прилива металла из-за границы, наравне с другими товарами (в силу вздорожания денег) в виде слитков благородных металлов, усиленной разработки приисков, в случае недостаточности существующих запасов этих металлов. В результате всех этих явлений предложение денег должно возрасти, пока не заполнится спрос на них, причем вновь установившийся общий уровень цен может все-таки остаться несколько более высоким, чем он был до наступления причин, вызвавших усиление спроса на деньги.

## Юридическое наследие

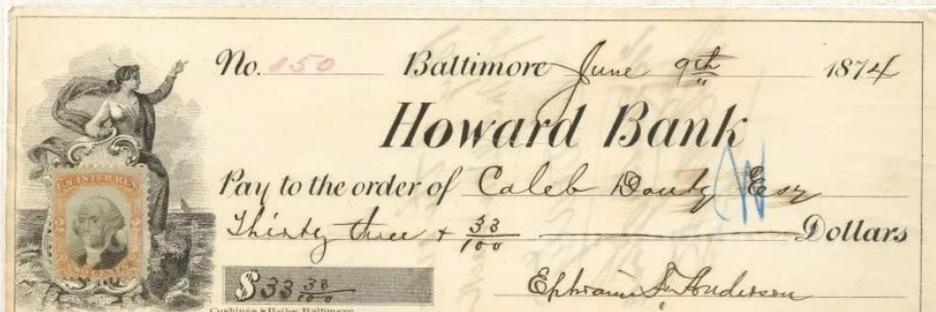
**РУССКО-АМЕРИКАНСКИЙ ДОГОВОР  
О ПРОДАЖЕ АЛЯСКИ**

Русско-американский договор 1867 г. о продаже Россией Аляски США подписан в Вашингтоне государственным секретарем Сьюардом и русским посланником Стеклем.

Экспансия США в северо-западной части Америки стала резко усиливаться по мере экономического упадка Российско-американской компании и по мере развития связей США с Дальним Востоком, в особенности после овладения США Орегоном и Калифорнией.

Во время Крымской войны США предлагали России начать переговоры о продаже им Аляски, но эти переговоры не состоялись, так как Англия, опасавшаяся перехода Аляски к США, заявила, что она не тронет русских владений в Америке. Тем не менее государственный секретарь Марси и сенатор от штата Калифорния Гвин продолжали во время войны и особенно после нее осаждать русского посланника в Вашингтоне барона Стекля, предлагая за Аляску до 5 млн долл.

Однако А. Горчаков решительно выступил против продажи Аляски. Во время гражданской войны в США (1861—1865) американцы возобновили свои предложения, но лишь после окончания гражданской войны Сьюарду удалось добиться успеха, чему способствовало обострение англо-русских отношений и банкротство Российско-американской компании.



Согласно Русско-американскому договору США получили территорию в 1 519 тыс. км<sup>2</sup>, где уже были открыты золото и залежи каменного угля и где существовали богатые рыбные промыслы. В Новейшее время Аляска была использована США в стратегических целях. После Второй мировой войны США провели ряд мероприятий, имеющих своей целью превращение Аляски в плацдарм для агрессии против Советского Союза.

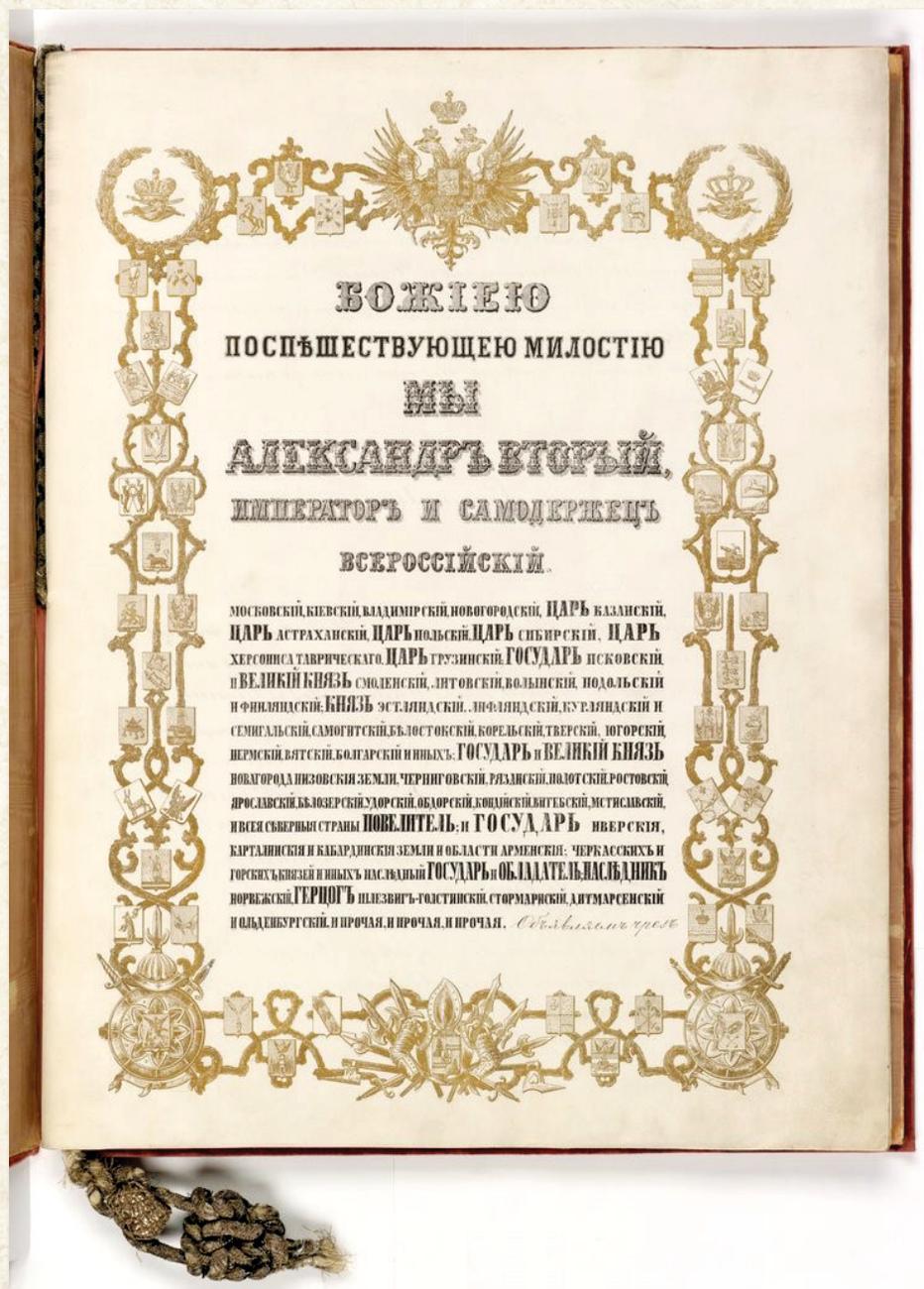


Зачем Александр II продал прибыльный регион?

Причин было четыре:

1. Экономический кризис. России не хватало денег и ей приходилось занимать деньги за рубежом.
2. Проблемы с текущими долгами. Александр II занял у Ротшильдов 15 млн фунтов стерлингов под 5 % годовых для российского бюджета. 5 % — немалый процент для тех времен, когда инфляция не была такой бурной.
3. Подружиться с США. Тогда главным потенциальным врагом России считалась Англия. Многие в России считали, что нам нужно объединиться с США в борьбе против общего врага. А Аляска — как «невеста», которая поможет улучшить отношения между «семьями».
4. Александр II опасался, что Аляска станет причиной раздора и Англия просто завоюет ее у нас. Проблема усугубилась, когда в середине XIX в. на Аляске нашли золото и искатели приключений стали приезжать туда толпами, трезвоня о богатстве территории.





**Договор о продаже Россией полуострова Аляска  
Соединенным Штатам Америки  
18 (30) марта 1867 г.**

*Со стороны России подписал Стеклъ.*

Ст. 1. Е. В. Имп. всерос. сим обязуется уступить Соединенным Штатам... всю территорию с верховным на оную правом, владеемую ныне его величеством на Американском материке, а также прилегающие к ней острова. Сказанная территория заключается в нижеозначенных географических границах, а именно: восточную границу служит линия разграничения между российскими и британскими владениями в Северной Америке, как таковая линия постановлена конвенциею, заключенною между Россиею и Великобританиею 16/28 февраля 1825 года...

Западная граница... проходит через точку в Беринговом проливе под 65 град. и 30 мин. северной широты в ее пересечении с меридианом, отделяющим на равном расстоянии острова Крузенштерна... от острова Ратманова... и направляется по прямой линии безгранично к северу, доколе она совсем не теряется в Ледовитом океане... Граница... включает в уступленную территорию все Алеутские острова, лежащие к востоку от... меридиана (193 градусов западной долготы).

Ст. 2. (Передача одновременно с территорией права собственности на все публичные здания. Церкви, воздвигнутые русским правительством, остаются собственностью членов Православной церкви).

Ст. 3. Жители уступленной территории могут по своему желанию возвратиться в Россию в трехгодичный срок, сохраняя свою национальность. Но, если они предпочитают оставаться в уступленной стране, то они, за исключением, однако, диких туземных племен, должны быть допущены к пользованию всеми правами... предоставленными гражданам Соединенных Штатов... Дикие же племена будут подчинены законам и правилам, которые... могут быть постановляемы Соединенными Штатами в отношении к туземным племенам этой территории. (...)

Ст. 6. На основании вышеустановленной уступки Соединенные Штаты обязываются заплатить... дипломатическому представителю или иному Е. В. Имп. всероссийским надлежаще уполномоченному лицу, семь миллионов двести тысяч долларов золотою монетою...



**Соглашение относительно уступки российского имущества  
в Северной Америке между Его Величеством Императором  
всея России и Соединенными Штатами Америки**

20 июня, 1867

**Объявление**

Принимая во внимание, что соглашение между Соединенными Штатами Америки и Его Величеством Императором всея России, которое было заключено и подписано их соответствующими представителями в городе Вашингтоне, в тридцатый день марта этого года, на английском и французском языках, сформулировано следующим образом:

В целях стремления укрепления, насколько возможно, хорошего взаимопонимания, существующего между нами, Соединенные Штаты Америки и Его Величество Император всея России назначают своих представителей:

Президента Соединенных Штатов — Уильяма Х. Севарда, Госсекретаря;

и Его Величество Император всея России — тайного советника Эдварда Стекля, посланника Его Величества, чрезвычайного посла в Соединенных Штатах.

И представители сторон, обменявшись их полномочиями, которые были определены как соответствующие всем правилам, согласовали и подписали следующие статьи:

**СТАТЬЯ I.**

Его Величество Император всея России соглашается уступить Соединенным Штатам, в соответствии с этим соглашением, немедленно с момента ратификаций, всю территорию и доминион, которым теперь обладает его Императорское Величество на Американском континенте и прилегающих островах, находящихся в географических границах, определяемых так:

— восточная граница — соответствует разграничению между владениями России и Британии, определенному в соглашении между Россией и Великобританией, от 28 февраля 1825, и описанный в Статьях III и IV данного соглашения, в следующих границах:

Начиная от самой южной точки острова Принца Уэльского, соответствующей 54 градусу 40 минутам северной широты, и между 131 и 133 градусом западной долготы (по меридиану Гринвича), указанная граница должна подняться на север по Портландскому каналу, до 56 градуса северной широты; от этой последней упомя-

нутой точки граница должна следовать за максимальной высотой расположенных гор до точки пересечения с 141 градусом западной долготы (того же самого меридиана) и, наконец, от этой точки пересечения, указанная граница по 141 градусу меридиана продляется в Ледовитый океан. (...) Остров Принца Уэльского должен полностью принадлежать России (теперь, с этой уступкой — Соединенным Штатам).

Это всякий раз, высший уровень гор, которые простираются в направлении, параллельном движущемуся по инерции от 56 градуса северной широты к пересечению с 141 градусом западной долготы, оказывается на расстоянии больше чем десяти морских лиг от океана, граница между Британскими территориями и принадлежащими России (то есть уступаемыми по этому соглашению) продолжается по инерции параллельно.

Западная граница, в пределах которой находится передаваемая территория, проходит через пролив Беринга от точки пересечения параллели 65 град. 30 мин. северной широты с меридианом, который проходит на полпути между островами Крузенштерна, или Ignalook, и острова Ратманова, или Noonarbook, и продолжается на север, без ограничения, в Ледовитый океан. Та же самая западная граница, начинающаяся в том же самом начале следует почти на юго-запад через проливы Беринга и море Беринга, чтобы проходить на полпути между северо-западной точкой острова St. Лоренс и юго-восточной точкой Чукотского мыса, к меридиану 172 западной долготы; отсюда, от пересечения этого меридиана, в юго-западном направлении, проходит на полпути между островом Attou и островом Соррег Командорского архипелага на севере Тихого океана, к меридиану 193 градуса западной долготы, чтобы включать на передаваемой территории все Алеутские острова к востоку от этого меридиана.

## СТАТЬЯ II.

В уступке территории, сделанного предшествующей статьей, включены права собственности на все общественные площади, свободные земли и все общественные постройки, укрепления, бараки, и другие здания, которые не являются частной личной собственностью. Однако, понято и согласовано, что церкви, которые были построены на уступленной Российским правительством территории, должны остаться владением управляющего Греческой Восточной Церкви, на территории которого могут выбирать прихожане этих церквей. Любые правительственные архивы, документы, и документы относительно вышеупомянутой территории, которые могут находиться там, будут оставлены во владении агента Соединенных



Штатов; но заверенная копия их, когда потребуется, будет всегда выдана Соединенными Штатами Российскому правительству, или российским офицерам или подданным по их запросам.

### **СТАТЬЯ III.**

Жители уступленной территории, согласно их выбору, могут возвращаться в Россию в пределах трех лет; но если они предпочитают остаться на уступленной территории, то они, за исключением нецивилизованных племен, должны быть допущены ко всем правам, преимуществам и защите граждан Соединенных Штатов и должны поддерживаться и защищаться в обеспечении их свободы, обычаев и религии.

Нецивилизованные племена будут подчинены тем законам и правилам, которые Соединенные Штаты будут время от времени принимать в отношении коренных племен этой страны.

### **СТАТЬЯ IV.**

Его Величество Император всея Руси должен назначить, отправив в удобное время агента или агентов с целью формальной передачи подобному агенту или агентам, назначенным от имени Соединенных Штатов, территории, собственности и аксессуаров, которым уступают... для выполнения любого другого действия, которое, может быть необходимо для этого. Но уступка, с правом немедленного владения, должна однако считаться законченной и абсолютной по ратификации, без необходимости ожидать такую формальную передачу.

### **СТАТЬЯ V.**

Немедленно после того, как будет ратифицировано это соглашение, любые укрепления или военные посты, которые могут быть на уступленной территории, должны быть переданы агенту Соединенных Штатов, и любые российские отряды, которые могут быть на территории, будут убраны, как только может быть разумно и удобно реально.

### **СТАТЬЯ VI.**

С учетом вышеупомянутой уступки Соединенные Штаты соглашаются оплачивать в казначействе в Вашингтоне, в пределах десяти месяцев после ратификации этого соглашения, дипломатическому представителю или другому агенту его Величества Императору всея России, должным образом уполномоченного, чтобы принять семь миллионов двух сотен тысяч долларов в золоте. Уступка территории и здесь сделанная, объявляются, что является свободной

и не заложенной от любых резерваций, привилегий, предоставлений, или имущества, любыми дочерними компаниями, или общей или объединений, русских или любых других, или любыми группами, кроме просто частных держателей личной собственности; и уступка, тем самым сделанная, передает все права и привилегии, теперь принадлежащие к России на указанной территории и ее аксессуарах.

## СТАТЬЯ VII.

Когда это соглашение будет должным образом ратифицировано Президентом Соединенных Штатов, с уведомлением и согласием Сената, с одной стороны, и с другой — его Величеством Императором всея России, ратификации должны быть обменены в Вашингтоне в пределах трех месяцев с даты этого или ранее, если возможно.

В доверии, соответствующие представители подписали это соглашение, и к тому присоединили свои подписи.

Составлено в Вашингтоне, тридцатый день марта, в 1867 году.

[L. S.] УИЛЬЯМ Х. SEWARD.

[L. S.] EDOUARD STOECKL.

И, принимая во внимание, что сказанное Соглашение было должным образом ратифицировано на обеих частях, и соответствующие ратификации тут же были обменены в Вашингтоне в этот двадцатый день июня, Уильямом Х. Севардом, Госсекретарем Соединенных Штатов, и тайным советником Эдвардом Стеклем, посланником Его Величества, чрезвычайного посла в Соединенных Штатах, со стороны их соответствующих правительств, поэтому становится известным, я, Джонсон Эндрю, Президент Соединенных Штатов Америки, имею основание обнародовать данное Соглашение, что каждое предложение и статья его может соблюдаться и выполняться с честными намерениями Соединенными Штатами и гражданами их.

В удостоверение чего, я подписываюсь.

Сделано в городе Вашингтоне, 20 июня 1867 года Рождества Христова и 91 года Независимости Соединенных Штатов.

*[L.S.] Джексон Эндрю Президент  
Уильям Х. Севард, Госсекретарь*



Официальная церемония передачи Аляски состоялась в Ново-Архангельске 6 (18) октября 1867 г. На площади перед резиденцией Главного правителя Русской Америки князя Д. П. Максудова были построены американский отряд во главе с генералом Л. Руссо и русский отряд под командой капитана А. И. Пещурова. Был оглашен текст договора, во время салюта в 42 выстрела был спущен русский флаг и поднят американский.

В русском обществе продажа Русской Америки была воспринята с непониманием как геополитическая утрата и уничтожение трудов Шелихова, Баранова, Резанова и других мужественных русских людей. В Америке поначалу также многие были недовольны, считая земли Аляски ни к чему не пригодными.

Деньги за продажу Аляски были доставлены в Лондон. Там на них купили золотые слитки. В Россию их везли на корабле «Оркни», который затонул по дороге.

Таков грустный сюжет, пожалуй, самой бездарной сделки России за всю историю.

## ПРОДАЖА РУССКОЙ КОЛОНИИ — ФОРТА РОССА — В КАЛИФОРНИИ

Русская колония в Калифорнии — форт Росс — была основана участниками Российско-американской компании в 1812 г. Русская колония возглавлялась губернатором. Француз Августин И. Духот-Силли писал в 1828 г., что 60 русских, 80 кодыков с Аляски и около 80 местных индейцев «жили дружно». Главным направлением хозяйства этой территории был промысел котиков. Правда, количество котиков стало стремительно уменьшаться, и была сделана ставка на выращивание зерна и разведение скота — продовольствие для Аляски и прибывающих кораблей.

Это не увенчалось особым успехом: в силу природных условий было трудно вырастить хороший урожай. Единственное, что удалось сделать блестяще, так это вырастить огромный фруктовый сад недалеко от форта с яблонями, грушами, персиковыми деревьями и виноградником — сад жив до сих пор и некоторым деревьям около 200 лет. Виноградник стал плацдармом для разведения винограда по всей Калифорнии, и сегодня виноград Калифорнии считается одним из лучших.

Постепенно в Русско-американской компании приходили к выводу о необходимости продажи колонии: количество котиков постоянно уменьшалось, сельское хозяйство не было таким продуктивным, как в России, мексиканцы постоянно теснили русских и требовали признания их республики, с чем Николай I, ярый приверженец абсолютной монархии, не мог согласиться.

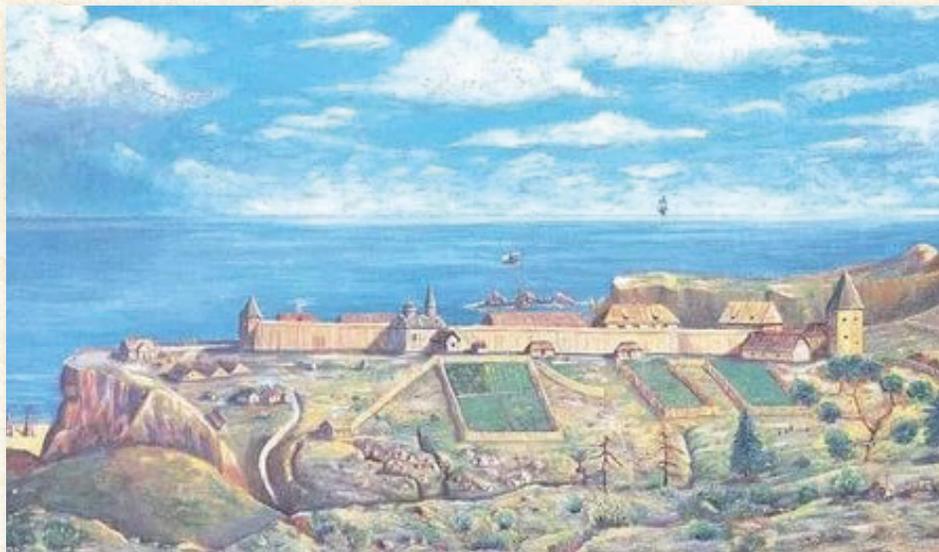
В апреле 1839 г. разрешение правительства на упразднение русской крепости и селения в Калифорнии было получено. В отчете Российско-американской компании были конкретизированы официальные причины отказа от русской колонии в Калифорнии.

Во-первых, было заявлено, что в Россе не удалось развить земледелие в тех масштабах, что планировалось при учреждении колонии. Пашни и луга были расположены вблизи моря и на гористых участках. Морские туманы и гористая местность «препятствовали созреванию жатв».

Во-вторых, расходы на содержание Росса постоянно росли, а доходы от его деятельности снижались. В 1837 г. в связи с усилением гарнизона расходы увеличились до 72 тыс. руб., а доходы составили 8 тыс. руб. (все от сельского хозяйства), при этом промысел морских животных прекратился.

В-третьих, после оспы, свирепствовавшей в Кадьякском отделе в 1838—1839 гг., русская колониальная администрация вынуждена была вывезти из Росса около 60 взрослых жителей острова Кадьяк, чтобы восполнить убыль населения. Для продолжения деятельности Росса требовалось нанять «работников из русских». Это привело бы к дополнительным издержкам.





В 1839 г. царь одобрил план компании о ликвидации колонии. Но никто не хотел ее покупать — надеялись, что русские сами уйдут. Только в 1841 г. форт Росс был продан гражданину Мексики швейцарского происхождения Джону Саттеру за 43 тыс. руб. серебром.

В счет оплаты Саттер поставлял на Аляску пшеницу, но так и недоплатил почти 38 тыс. руб. Таким образом, Русская Калифорния была продана всего за 5 тыс. руб.

31 декабря 1841 г. русская колония перестала существовать, а договор продажи оставался тайным (по приказу царя) до 1857 г.

## Июль в мировой истории

### 1 июля в 1535 году английский мыслитель Томас Мор предстал перед судом



1 июля 1535 г. находившийся более года в тюрьме Тауэра выдающийся английский гуманист, мыслитель и государственный деятель, автор знаменитой «Утопии» Томас Мор предстал перед судом. В застенки он был брошен за отказ признать «Акт о верховенстве», провозгласивший короля Генриха VIII главой английской церкви. Суд единогласно признал Мора виновным в государственной измене и приговорил к смертной казни. Но ему дали еще несколько дней на раздумья, обещая прощение, если упрямец признает свою неправоту. Мор, однако, был непоколебим. Взойдя на плаху, он обратился к палачу: «Шея у меня коротка, так что целься хорошенько, чтобы не осрамиться».

Палач не осрамился. А в мире стало на одного великого мыслителя меньше. Человечеству остались труды Томаса Мора и несколько его метких выражений. Например, таких:

“Мудрец будет скорее избегать болезней, чем выбирать средства против них».

“Если хотите иметь успех, вы должны выглядеть так, как будто его уже имеете».

“Все мы ценим добро, лишь теряя его невозвратно»...

В 1886 г. Томас Мор был причислен католической церковью к лику блаженных, а в 1935 — к лику святых.

### 4 июля в 1831 г. произошел холерный бунт в Петербурге

На 4 июля 1831 г. пришелся пик холерного бунта в Петербурге. Волнения начались из-за высокой смертности среди бедных слоев населения, недостаточного медицинского обслуживания и жестких мер полиции, которая отправляла всех подозреваемых в переносе инфекции в холерные бараки.

Недалеко от Сенной находился дом Таирова, в котором на время эпидемии 1831 г. устроили больницу.

Среди народа поползли слухи о «вредительстве» врачей. 3 июля толпа на Сенной площади остановила карету с больными и освободила их, а на следующий день волнения достигли точки кипения — толпа обратила в бегство прибывшее полицейское соединение и начала выбрасывать врачей из окон больницы. Беспорядки были пресечены действиями гвардейских полков: батальон Семеновского полка заставил народ разбежаться в прилегающие улицы. А 5 июля из Петергофа в столицу прибыл император Нико-



**Юрий Григорьевич ШПАКОВСКИЙ,**  
главный редактор  
журнала «Вестник  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА)»,  
доктор юридических наук,  
профессор

© Ю. Г. Шпаковский, 2019

лай I. Он отправился в коляске на Сенную, где собралось около 5 тысяч человек. По легенде Николай I сам вышел к народу, на глазах у всех выпил целую склянку лекарства и, обратившись к толпе с речью, усмирил бунт, призвав собравшихся на коленях «просить у Всемогущего прощения».

Как писал историк Шильдер, после слов монарха «народ в восторге и слезах кричал “ура”». Степень достоверности легенды проверить непросто, тем не менее она уже увековечена в камне на пьедестале памятника Николаю I на Исаакиевской площади.

#### 4 июля в 1936 г. вышло постановление ЦК ВКП(б) о ликвидации науки педологии

В 1936 г. вышло постановление ЦК ВКП(б) о ликвидации модной тогда науки — педологии. Ликвидировали ее за то, что она, как указывалось в документе, «базируется на лженаучных, антимарксистских положениях».

Может, оно и так. Но несколькими годами ранее эта же самая педология считалась «наукой о развитии нового социалистического человека», «единой самостоятельной наукой, строящейся на основе диалектического материализма».

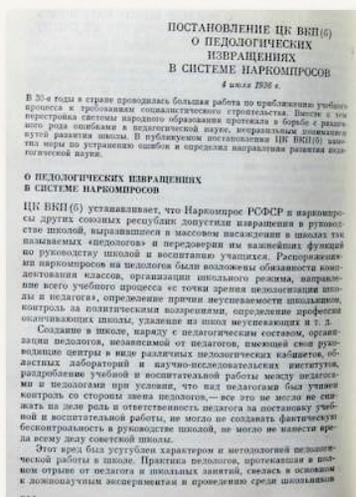
Просто прежде педология была полезна, ибо доказывала, что плохие условия влияют на ребенка отрицательно, задерживая его развитие. Но в 1936 г., когда социализм объявили построенным, а анкеты по-прежнему показывали, что дети живут в неважных условиях, педология вдруг стала вредной.

В ряду «вредных» наук она оказалась первой. За ней последовали генетика, социология, психоанализ, кибернетика.

#### 8 июля 1709 г. — русская армия Петра I разбила шведскую армию короля Карла XII в Полтавском сражении

Это было генеральное сражение между Россией и Швецией во времена Северной войны (1700—1721 гг.). Весной шведские войска вторглись в пределы Российской империи и начали осаду Полтавы. Город в количестве 4 200 воинов и 2 500 вооруженных горожан под командованием Алексея Степановича Келина держался уверенно, успешно отразил ряд штурмов. Через месяц к Полтаве подошли главные силы российской армии: 42 000 человек во главе с Петром I. Расположившись недалеко от города, они заняли передовые позиции. Было возведено 10 редутов, которые заняли 2 батальона пехоты, а за ними расположились 17 кавалерийских полков под командованием Александра Даниловича Меншикова. Карл XII был уверен в своей победе, которая ему поможет усугубить русско-турецкие отношения, и сразу приступил к атаке. В этот же день Карл XII получил ранение и передал свое войско под командование фельдмаршала Карла Густава Реншильда.

В 6 часов утра Петр I выстроил армию в три линии: в центре расположилась пехота Бориса Петровича Шереметьева, а по двум флангам стояла конница



Александра Меншикова и Родиона Бура. Шведская армия выстроилась напротив русских войск. В 9 часов утра начался рукопашный бой, а русская конница охватила фланги противника с двух сторон. В 11 часов шведское войско, преследуемое русской конницей, бросилось в беспорядочное бегство, а часть сдалась в плен. Карл XII и Мазепа с небольшим отрядом воинов бежали на территорию Османской империи.

В результате победы Российской империи в Полтавском сражении могущество Швеции было подорвано навсегда, а в самой Северной войне произошел перелом в пользу России.

### **9 июля 1762 г. — в результате дворцового переворота на российский престол взошла Екатерина II**

Опираясь на гвардейские полки, Екатерина II совершила захват политической власти, став самодержавной императрицей России.

Екатерина II была родом из северогерманского княжеского рода, и звали ее Софья Августа Фредерика Анхальт-Цербстская. По приглашению императрицы Елизаветы Петровны она приехала в Россию погостить вместе со своей матерью. После принятия православной веры получила новое имя — Екатерина Алексеевна и заключила брак с князем Петром Федоровичем, который после кончины Елизаветы Петровны взошел на трон с именем Петр III. Всего за шесть месяцев правления необдуманными поступками новоиспеченный правитель сумел настроить против себя народ. Он заключил невыгодный для России договор с Пруссией, вернул ей все захваченные земли в ходе Семилетней войны, больше того — он намеревался в союзе с Пруссией выступить против союзницы России Дании, объявил о секвестре имущества Русской церкви и отмене монастырского землевладения. Внешняя политика государя расценивалась жителями как предательство национальных интересов.

Его жена Екатерина Алексеевна, напротив, была любимицей народа. Эта умная честолюбивая женщина много читала, увлекалась наукой, изучала книги по политической истории Западной Европы. Гвардейцы мечтали видеть ее на престоле, а сановники хотели заменить Петра на его сына под регентством Екатерины. Постепенно втягиваясь в политику, она приобретала сторонников, таких как канцлер Бестужев-Рюмин, фельдмаршал Апраксин и др. Ее соратники — братья Орловы, Потемкин, Хитрово взяли на себя агитацию в гвардейских частях. После того как недовольство императором со стороны гвардии усилилось, Екатерина решилась участвовать в перевороте.

В ночь на 9 июля (28 июня по старому календарю) Екатерина II вместе с Алексеем и Григорием Орловыми приехала в казармы Измайловского полка в Санкт-Петербурге. Гвардейцы немедленно провозгласили ее самодержавной императрицей России. Затем она посетила казармы Семеновского полка, где сцена повторилась и куда вскоре подошли преображенцы и конногвардейцы. Сразу же были отправлены гонцы к трем полкам, двинувшимся вместе с Петром III в поход на Данию,





в Кронштадт, Данию, Ливонию и Померанию, где находились значительные воинские соединения, к помощи которых мог попытаться прибегнуть Петр III. В Казанском соборе духовенство провозгласило Екатерину самодержавной государыней, а затем в Зимнем дворце началась присяга гражданских и военных чинов.

Петр, узнав о происходящем, стал предлагать Екатерине вступить с ним в переговоры, на что получил отказ. Видя безнадежность сопротивления, он отрекся от престола. Екатерина получила письмо с отречением Петра III по дороге в Санкт-Петербург. Петр в сопровождении караула гвардейцев был отправлен в Ропшу, в 30 верстах от Петербурга, где и погиб при невыясненных обстоятельствах. По официальной версии, причиной смерти императора был приступ геморроя, усилившийся от продолжительного употребления алкоголя. По другой версии, Петр был то ли намеренно, то ли случайно (во время завязавшейся драки) убит охранявшими его гвардейцами. Существует также предположение, что он умер от инсульта, вызванного шоком.

Новой императрице с готовностью присягали не только полки гвардии, но и Сенат, и Синод. Немка Екатерина с годами стала русской патриоткой, уверовавшей в богоизбранность русского народа и его особую миссию. В основе имперского сознания лежала убежденность в праве России — наследницы Византии — распоряжаться судьбами других народов.

«По крайней мере, сравнивая все известные нам времена России, едва ли не всякий из нас скажет, что время Екатерины было счастливейшее для гражданина российского, — писал Карамзин. — Едва ли не всякий из нас пожелал бы жить тогда, а не в иное время».

«Меня обворовывают точно так же, как и других, — жаловалась императрица в письме к госпоже Бьелке в 1775 г., — но это хороший знак и показывает, что есть что воровать».

Вступив на престол, императрица уже имела определенную политическую программу, с одной стороны, основанную на идеях Просвещения, а с другой — учитывавшую особенности исторического развития России. Она хотела добиться поставленных задач, двигаясь к цели постепенно и последовательно. За первые годы правления царица провела реформу Сената (1763), секуляризацию церковных земель (1764), что позволило заметно пополнить государственную казну и облегчить жизнь миллионам крестьян. Ликвидировала гетманство на Украине, основала ряд новых учебных заведений, в том числе первые в России учебные заведения для женщин — Смольный институт и Екатерининское училище. Так же, как и Петр I, Екатерина считала, что Россия должна занимать активную позицию на мировой арене, и стала вести наступательную политику.

За годы ее правления в результате побед в русско-турецких войнах Россия основательно укрепилась на Черном море, границы России расширились, включив Северное Причерноморье, Крым, Прикубанье, также под российское подданство была принята Восточная Грузия (1783).

### 10 июля в 1925 г. Президиум ЦИК учредил Телеграфное агентство СССР (ТАСС)

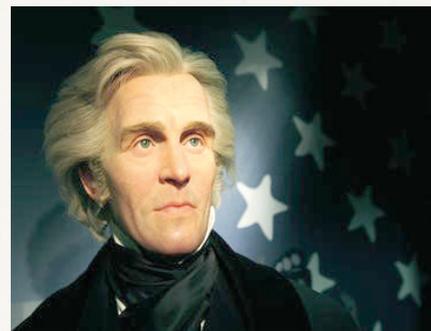
Новое агентство приняло на себя основные функции Российского телеграфного агентства как центрального информационного органа страны. ТАСС пользовалось исключительным правом собирания и распространения информации вне пределов Союза ССР, а также правом распространения иностранной и общесоюзной информации в пределах Союза и руководило работой республиканских информационных агентств. Сообщения ТАСС получали 4 тысячи советских газет, теле- и радиоредакций и более тысячи зарубежных СМИ. Телеграфное агентство Советского Союза имело одну из самых крупных в мире корреспондентских сетей: 682 корпункта внутри страны и 94 отделения за рубежом, около 2 000 журналистов и фото-корреспондентов... Сейчас правопреемником ТАСС является Информационное телеграфное агентство России.



### 11 июля в 1836 г. Министерство финансов США издало Циркуляр о звонкой монете

11 июля 1836 г. по распоряжению Президента США Эндрю Джексона Министерство финансов издало Циркуляр о звонкой монете, содержащий требование при приобретении общественных земель платить исключительно золотом или серебром. Власти стремились укротить бешеную спекуляцию землей и «ужать» бумажную денежную массу.

Цель была достигнута, но одновременно «усох» кредитный рынок и последовала цепная реакция закрытия по всей стране банков, не способных удовлетворять растущие потребности клиентов в звонкой монете. Весной 1837 г. разразилась финансовая паника. В мае 1838 г. Конгресс отменил джексоновский циркуляр, но было уже поздно: жестокий кризис бушевал до 1843 г.



### 12 июля в 1941 г. в Москве было подписано соглашение о совместных действиях СССР и Великобритании в войне против Германии

Стороны обязывались не заключать с Германией сепаратного мира. О том, что Англия станет союзником Советского Союза и окажет ему помощь в войне против Германии, британский премьер-министр Черчилль заявил сразу же после известия о нападении Германии на СССР 22 июня. Мнение Черчилля не совпадало с выкладками английских военных специалистов, которые считали, что СССР потерпит поражение в течение 10 дней.



### 15 июля в 1099 г. в Иерусалиме завершился Первый крестовый поход



15 июля 1099 г. кровавой резней в Иерусалиме завершился Первый крестовый поход под предводительством герцога Нижней Лотарингии Готфрида Булонского.

Идея отвоевать Святую палестинскую землю у мусульман начала бродить по христианской Европе задолго до этого похода, а точнее с 1012 г., когда мусульмане захватили в Иерусалиме Церковь гроба Господня и стали все сильнее притеснять христианских паломников. В конце концов европейские христиане решили, что так дальше продолжаться не может и в 1095 г. папа призвал их к походу на мусульман.

В следующем году в Германии, Франции, Италии было собрано многотысячное войско, которое двинулось пешим порядком через Балканы в Палестину. Слово орда разбойников, они опустошали всё на своем пути, с особым усердием громя еврейские местечки. До Палестины эта толпа так и не дошла — ее изрядно поубавили венгры, видя в ней иноземное варварское нашествие, а остатки добились турки.

После этого крестоносцы организовали фактически профессиональную армию, прекрасно вооруженную и дисциплинированную. Огнем и мечом они стали прокладывать себе путь к стенам Иерусалима, а 7 июня 1099 г. приступили к осаде этого хорошо укрепленного города. Под роем стрел и градом камней крестоносцы упорно продолжали засыпать защитный ров и бить специальными таранами стены. Наконец, 15 июля — напомним, это дата нашего обзора — в одной из стен образовался проем, и через него в город хлынула смерть.

Большинство 40-тысячного населения Иерусалима, которое составляли в основном мусульмане и евреи, было вырезано в тот же день. Евреи пытались спастись в синагогах, но всех укрывшихся там сожгли заживо. Часть жителей крестоносцы взяли в плен, а затем продали в рабство в Италию.

На территории Палестины было основано христианское Иерусалимское королевство со столицей Иерусалим. Отныне в городе могли жить только христиане, мусульманам и евреям селиться здесь было категорически запрещено.

### 15 июля в 1240 г. состоялась Невская битва



15 июля 1240 г. — кульминация уже совсем другого крестового похода — Невская битва.

В том году представитель рыцарского рода Фолькунгов и зять короля Швеции епископ Биргер двинулись на Северную Русь. Переправившись на парусных шнеках через Финский залив, скандинавы доплыли по Неве до устья Ижоры. Отсюда, угрожая Великому Новгороду, потомок викингов направил князю Александру Ярославичу надменную грамоту с объявлением войны: «Если можешь — сопротивляйся, но знай, что я уже здесь и возьму в плен землю твою».

Однако молодой новгородский князь, не дожидаясь подкреплений, в стремительном бою разбил численно превосходящую его дружину шведских рыцарей, потеряв всего несколько десятков человек. За эту победу его прозвали Невским.

В этой битве князь лично схватился с предводителем шведов Биргером и, как сказано в летописях, «возложил острием меча печать на челе его...».

Окончательная же победа определилась подвигом русского витязя Гаврилы Олексича, который по пятам преследовал бегущих шведов до самого корабля и поразил старших воевод противника и самого епископа. Кстати, этот славный сподвижник Александра Невского был прямым потомком легендарного Радши и одним из древнейших зачинателей рода Пушкиных. Правнук Гаврилы носил имя Григория Пушки, двое сыновей которого стали называться уже Пушкиными.

### **16 июля 1054 г. — произошел окончательный раскол христианской церкви — на римско-католическую и православную**

В 1054 г. римский папа Лев IX послал в Константинополь своих послов-легатов во главе с кардиналом Гумбертом для разрешения конфликта, начало которому было положено закрытием в 1053 г. латинских церквей в Константинополе. Однако найти путь к примирению не удалось, и 16 июля 1054 г. в соборе Святой Софии папские легаты объявили о низложении Константинопольского патриарха Михаила Кирулария и его отлучении от Церкви. В ответ на это 20 июля патриарх предал анафеме папу и его легатов. Это послужило расколу христианской церкви, в результате которого окончательно обособились римско-католическая церковь на Западе и православная на Востоке.

Раскол имел множество предпосылок и причин, коренившихся в обрядовых, догматических и этических различиях между западной и восточной церквями. Разными были языки богослужения. Покинув Константинополь, папские легаты отправились в Рим окружным путем, чтобы оповестить об отлучении Михаила Кирулария других восточных патриархов. Среди прочих городов они посетили Киев, где встретились с древнерусскими клириками и были приняты при княжеском дворе. При этом русская церковь сохранила приверженность православию. Церковный раскол не преодолен до сих пор, хотя в 1965 г. по решению папы Римского и Константинопольского патриарха взаимные проклятия были сняты.



### 19 июля в 1914 г. Германия объявила войну России



Русское общество встретило это событие с большим патриотическим подъемом. В знак единения народа с царем начались манифестации. Огромная толпа двинулась на площадь перед Зимним дворцом, а когда Николай II вышел на балкон, демонстранты опустились на колени. Толпа кричала «ура!» и пела «Боже, царя храни». Николай признавался, что такого зрелища он не видел со времен Русско-японской войны. Поэты предсказывали триумфальную победу. Игорь Северянин писал:

*“Германия, не забывайся!  
 Ах, не тебя ли строил Бисмарк —  
 Но это тяжкое величье  
 Солдату русскому на высморг”.*

### 20 июля в 1893 г. утверждено Положение о казенной продаже питей



20 июля 1893 г. по инициативе министра финансов графа Сергея Витте было утверждено Положение о казенной продаже питей — в России вводилась государственная монополия на спирт и выделку водки. Под винную монополию была подведена мощная идеологическая база: государство брало водочное дело в свои руки, заботясь о народном здоровье, пытаясь пресечь незаконный оборот спирта и искоренить напитки сомнительного качества. По всей стране открылось 40 тысяч казенных винных лавок.

Поначалу народное здоровье и вправду поправилось: до 1901 г. смертность по причине перепоя уменьшилась примерно на четверть. В то же время прибыль государственного кармана увеличилась просто сказочно: если в 1897 г. водочные доходы составляли 52 млн руб., то в юбилейном для династии Романовых 1913 — уже 750 млн, т.е. более 22 % бюджета! Увы, убедившись в огромной выгоде монополии, власть начала попросту спаивать подданных, чем и занималась до 1914 г., когда началась война и стало уже не до этого.

## 21 июля в 356 г. до н. э. Герострат сжег храм Артемиды в Эфесе

По преданию, 21 июля 356 г. до н. э. никому тогда не известный гражданин Греции по имени Герострат сжег храм Артемиды в Эфесе, простоявший сто лет.

На допросе злоумышленник объяснил свой поступок тем, что хотел прославиться. Желая покарать честолюбца самой страшной казнью — забвением, жители города постановили не упоминать его имени нигде и никогда. Боги посмеялись над мудрыми эфесцами. Вся Эллада говорила: «Вы знаете, как наказали этого негодяя? Его теперь навсегда забудут. Кстати, как его звали?». Так Герострат обрел то, чего страстно желал, — бессмертие.



## 24 июля в 1783 г. Россия и Грузия подписали Георгиевский трактат

24 июля 1783 г. Россия и Грузия подписали Георгиевский трактат, установивший российский протекторат над Восточной Грузией.

Национальному существованию Грузии угрожала постоянная опасность со стороны Ирана и Турции. Единственным выходом царь Картлийский и Кахетинский Ираклий II считал укрепление связей с Россией. В конце 1782 г. он обратился к Екатерине II с просьбой принять Грузию под покровительство. Стремясь упрочить позиции России в Закавказье, Екатерина II предоставила князю Григорию Потемкину широкие полномочия для заключения договора. Согласно условиям достигнутого соглашения, царь Ираклий II признал покровительство России, отказался от самостоятельной внешней политики и обязался своими войсками служить российской короне. Екатерина II, со своей стороны, выступала гарантом независимости и целостности территорий Картлийско-Кахетинского царства. При этом Грузии предоставлялась полная внутренняя автономия. Георгиевский трактат резко ослабил позиции Ирана и Турции в Закавказье.



## 28 июля 988 г. — день крещения Руси

Великий князь Владимир Красно Солнышко — сын Киевского князя Святослава и внук равноапостольной княгини Ольги, унаследовал после смерти отца Новгородское княжество. Его старшие братья унаследовали: Ярополк — Киев, а Олег — Древлянскую землю. Междоусобные братские войны привели к тому, что единодержавным князем Киевской Руси стал Владимир.

В 983 г. князь Владимир Святославич совершил удачный поход на ятвягов, а в 987 г. захватил город Херсонес (Византия). Угрожая походом на Константинополь, он потребовал руки царевны Анны, сестры византийских императоров-со-





правителей Василия и Константина. Одним из условий брака было принятие Владимиром христианской веры. Он согласился. Когда царевна Анна прибыла с духовенством в Херсонес, князь Владимир внезапно ослеп.

Царевна предложила ему немедленно креститься в надежде исцеления. Во время крещения князь прозрел. В духовном восторге он воскликнул: «Теперь я узрел Бога Истинного!» Некоторые из дружинников князя, пораженные этим чудом, также крестились. Во святом Крещении князь Владимир был наречен Василием в честь святого Василия Великого. Тогда же в Херсонесе совершилось его бракосочетание с царевной Анной.

В качестве выкупа за жену князь возвратил Херсонес Византии, построив в нем храм во имя святого Иоанна, Предтечи и Крестителя Господня.

По возвращении в Киев князь Владимир крестил 12 своих сыновей. Крестился и весь его дом, и многие бояре. Затем князь Владимир приступил к искоренению язычества на Руси и истреблению языческих идолов. Священнослужители, а также ранее крещенные княжичи и бояре обходили площади и дома киевлян и наставляли их в истинах Евангелия, обличали суетность и тщету идолопоклонства.

После принятия христианства князь Владимир распорядился воздвигать христианские храмы в тех местах, где раньше стояли идолы. Крещение Руси произошло в 988 г. Это ключевое историческое событие связано с именем святого князя Владимира. Историки называют Владимира Великим, церковь — святым равноапостольным, народ нарек его Владимир Красно Солнышко.

### **30 июля в 1920 г. было издано постановление «О ликвидации мощей во всероссийском масштабе»**



Серьезным потрясением для церковной жизни послереволюционной России стало повсеместное вскрытие мощей святых угодников, которое начало проводиться в стране с февраля 1919 г. в соответствии с постановлением Наркомата юстиции. Вскрытие проводили специальные комиссии в присутствии священнослужителей, составлялись протоколы. Если в результате вскрытия обнаруживалось, что мощи сохранились не в целости, то это обстоятельство в целях атеистической пропаганды выдавалось за сознательный обман и подделку. Всего до июля 1920 г. было произведено 58 публичных вскрытий. А 30 июля 1920 г. было издано постановление Совнаркома РСФСР «О ликвидации мощей во всероссийском масштабе».

По всей стране были вскрыты раки с мощами святых, многие мощи потом бесследно исчезли.

Насильственная конфискация святынь вызвала волнения в народе, во многих случаях отряды милиции или красноармейцев стреляли в людей, пытавшихся отстоять святыни, пролилась кровь.

Последнее обстоятельство послужило поводом для арестов священнослужителей и мирян, их обвиняли в подстрекательстве к сопротивлению властям. Ленин, конечно же, потребовал жесточайших расправ над священнослужителями.

### **31 июля в 1957 г. принято постановление «О развитии жилищного строительства в СССР»**

Почти полвека назад — 31 июля 1957 г. — ЦК КПСС и Совет министров СССР приняли историческое постановление «О развитии жилищного строительства в СССР», положившее начало массовому сооружению кварталов пятиэтажных «хрущоб». Идея решить жилищную проблему в кратчайший срок не принадлежала лично Никите Хрущеву: впервые ее выдвинул Георгий Маленков в августе 1953 г. В 1955 г. Хрущев распорядился покончить с помпезной сталинской архитектурой и присущими ей «архитектурными излишествами», а через два года объявил «большой скачок» в строительстве жилья. Задачу поставили очень привлекательную для народа: в ближайшие 10—12 лет покончить с недостатком жилья в стране. Экономичные «хрущобы» с низким потолком, совмещенным санузлом и маленькими кухоньками решали пресловутый «квартирный вопрос»: население, привыкшее к баракам, коммуналкам и чужим углам, с радостью встретило перемены.

К началу 1980-х гг., по планам Хрущева, должен был наступить полный жилищный коммунизм: на человека к тому времени должно было приходиться по 15 квадратных метров жилой площади. Но планы партии так и не стали планами народа.



Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи,  
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)  
ПИ № ФС77-67361 от 5 октября 2016 г.

ISSN 2311-5998

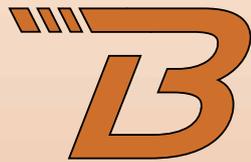
Свободная цена.

Подписка на журнал возможна с любого месяца.  
Распространяется через объединенный каталог «Пресса России»  
и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис».  
Подписной индекс — 40650.

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

Редактор *Л. А. Мункуева.*  
Корректор *А. Б. Рыбакова.*  
Компьютерная верстка *Д. А. Беляков.*

Отпечатано в типографии Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.



ISSN 2311-5998



9 772311 599771 >