

№ 9 (73)
2020

ВЕСТНИК

УНИВЕРСИТЕТА

имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Право есть
искусство добра
и справедливости

*Jus est ars
boni et aequi*

В номере

Выпуск ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

- 26** *Грачева Е. Ю.*
К вопросу о сущности финансового права
- 33** *Рукавишникова И. В.*
Современные модели финансово-правового регулирования общественных отношений: региональный аспект
- 39** *Беликов Е. Г.*
Развитие финансово-правовых принципов в условиях цифровой экономики
- 89** *Поветкина Н. А.*
Трансформация и особенности архитектуры бюджетного права
- 138** *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.*
Реализация подходов ФАТФ к регулированию виртуальных активов в законодательстве Российской Федерации: перспективы развития
- 148** *Пастушенко Е. Н.*
Формирование доверительной среды на финансовом рынке как актуальное направление финансово-правовой политики в условиях цифровой экономики



№ 9 (73)
2020

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Выпуск
ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Издается с 2014 года
Выходит один раз в месяц

Председатель редакционного совета:

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

Заместитель председателя редакционного совета:

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

Главный редактор:

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

Ответственный секретарь:

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

Редакционный совет:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

© Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2020

9/2020

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ШЕГОЛЕВ 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, г. Москва, Россия

Ответственный редактор выпуска:

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

РЕГИСТРАЦИЯ СМИ	Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) ПИ № ФС77-67361 от 5 октября 2016 г.
ISSN	2311-5998
ПЕРИОДИЧНОСТЬ	12 раз в год
УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ	Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
АДРЕС РЕДАКЦИИ	Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993 Тел.: 8 (499) 244-88-88 (доб. 687). E-mail: vestnik@msal.ru
ПОДПИСКА И РАСПРОСТРАНЕНИЕ	Свободная цена Журнал распространяется через объединенный каталог «Пресса России» и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис» Подписной индекс 40650. Подписка на журнал возможна с любого месяца
ТИПОГРАФИЯ	Отпечатано в Издательском центре Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
ВЫПУСКНЫЕ ДАННЫЕ	Дата выхода в свет: 06.11.2020 Объем 27,82 усл. печ. л. (17,85 а. л.), формат 84×108/16 Тираж 150 экз. Печать цифровая. Бумага офсетная

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

Редактор Л. А. Мункеева

Корректор А. Б. Рыбакова

Компьютерная верстка Д. А. Беляков

COURIER

OF THE KUTAFIN MOSCOW STATE LAW UNIVERSITY (MSAL)

№ 9 (73)
2020

Edition
FINANCIAL LAW

Published from the year of 2014
Monthly journal

Chairperson of the Council of Editors:

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

Vice-Chairperson of the Council of Editors:

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

Chief Editor:

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

Executive Secretary Editor:

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

Council of editors

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

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

BIRIUKOV Pavel Nikolaevich — Head of the Department of Theory of the State and Law, International Law and Comparative Law of Voronezh State University, Dr. Sci. (Law), Professor, Voronezh, Russia

BUKALEROVA Ludmila Alexandrovna — Head of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminology of the Peoples' Friendship University of Russia, Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

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

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

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

EGOROVA Maria Alexandrovna — Professor of the Department of Competition Law, Head of the Department of International Cooperation of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor, Moscow, Russia

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

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

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

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

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

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

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

KISELEV Sergey Georgievich — Head of the Department of Theory and History of the State and Law of the State University of Management, Dr. Sci. (Philosophy), Professor, Moscow, Russia

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

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), 2020

9/2020

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RYLSKAYA Marina Alexandrovna — Director of the Institute of Problems of the Efficient State and Civil Society of the Financial

University under the Government of the Russia, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Moscow, Russia

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

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

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

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

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

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

SHCHEGOLEV Vitaliy Valentinovich — 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, Dr. Sci. (Politic.), Moscow, Russia

Editor-in-Chief of the Issue:

SITNIK Alexandr Alexandrovich — Associate Professor of the Department of Financial Law of the Kutafin Moscow State Law University, Cand. Sci. (Law), Associate Professor

THE CERTIFICATE OF MASS MEDIA REGISTRATION	The journal was registered by the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Media (Roskomnadzor) on 5 October 2016. The Certificate of Mass Media Registration: PI No. FS77-67361
ISSN	2311-5998
PUBLICATION FREQUENCY	12 issues per year
FOUNDER AND PUBLISHER	Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Kutafin Moscow State Law University (MSAL)". 9 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993
EDITORIAL OFFICE. POSTAL ADDRESS	9 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993 Tel.: +7 (499) 244-88-88 (ext. 687) E-mail: vestnik@msal.ru
SUBSCRIPTION AND DISTRIBUTION	Free price The journal is distributed through "Press of Russia" joint catalogue and the Internet catalogue of "Kniga-Servis" Agency Subscription index: 40650. Journal subscription is possible from any month
PRINTING HOUSE	Printed in Publishing Center of Kutafin Moscow State Law University (MSAL) 9 Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, Russia, 125993
SIGNED FOR PRINTING	06.11.2020 Volume: 27,82 conventional printer's sheets (17,85 author's sheets). Format: 84×108/16. An edition of 150 copies. Digital printing. Offset paper
<i>When using published materials of the journal, reference to "Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)" is obligatory. Full or partial use of materials is allowed only with the written permission of the authors or editors. The point of view of the Editorial Board may not coincide with the point of view of the authors of publications.</i>	
Editor	<i>L. A. Munkueva</i>
Proof-reader	<i>A. B. Rybakova</i>
Computer layout	<i>D. A. Belyakov</i>

СОДЕРЖАНИЕ

Слово к читателю	6
Университетская хроника	9
ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ	
Общие положения финансового права	
Грачева Е. Ю. К вопросу о сущности финансового права	26
Рукавишникова И. В. Современные модели финансово-правового регулирования общественных отношений: региональный аспект	33
Беликов Е. Г. Развитие финансово-правовых принципов в условиях цифровой экономики	39
Алимбекова А. С. Тенденции реализации норм-принципов финансового права России в современных условиях миропорядка	46
Соловьев А. А. Некоторые вопросы рассмотрения арбитражными судами дел, возникающих из финансовых правоотношений	52
Рыбакова С. В. Об отдельных аспектах финансовой правосубъектности в условиях цифровизации общества и экономики	61
Киселева А. В., Колесников Ю. А. Денежные фонды РСА как разновидность публичных финансов	66
Соболь О. С. Правовое регулирование получения аудиторских доказательств в системе действующих на территории Российской Федерации международных стандартов аудита	71
Покачалова Е. В., Разгильдиева М. Б. Задачи саратовской научной школы финансового права имени Нины Ивановны Химичевой в свете современных тенденций социально-экономического развития	77
Бюджетное право и процесс	
Поветкина Н. А. Трансформация и особенности архитектуры бюджетного права	89
Цареградская Ю. К. Особенности правового регулирования государственного долга субъекта РФ в условиях изменения бюджетного законодательства	98
Мошкова Д. М., Лозовский Д. Л. Правовые модели реализации научных проектов класса «мегасайенс» с использованием механизмов государственно-частного партнерства	105
Налоговое право	
Тютин Д. В. Юридическое определение налога: современные проблемы	114
Попкова Ж. Г. «Штрафные налоги» в правовой системе России	121
Петрова И. В. Финансовые инструменты и бюджетный мониторинг: гармонизация публичных и частных интересов в условиях цифровизации экономики	129

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

Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.

Реализация подходов ФАТФ к регулированию виртуальных активов
в законодательстве Российской Федерации: перспективы развития 138

Пастушенко Е. Н.

Формирование доверительной среды на финансовом рынке как актуальное
направление финансово-правовой политики в условиях цифровой экономики ... 148

Карташов А. В.

Механизм правового регулирования рисков
некредитных финансовых организаций 154

Хоменко Е. Г.

Современные технологии в национальной платежной системе
и безопасность государства: правила совмещения 162

Арзуманова Л. Л., Логвенчева А. О.

История правового регулирования
металлических денежных систем в России 171

Ситник А. А.

Цифровые валюты центральных банков 180

Быля А. Б.

К вопросу об использовании криптовалют в Российской Федерации 187

Чернобровкина Е. Б.

Цифровые технологии в финансовой сфере (на примере криптовалют) 198

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Лагуева И. В.

Вопросы налоговой интеграции государств —
членов Евразийского экономического союза 204

Орлова Н. Ю.

Имплементация зарубежной практики регулирования и ведения
бухгалтерского учета и отчетности в России 215

НАУЧНЫЙ ПОИСК

Дюфло А., Егорова М. А., Минбалева А. В., Пономарева Д. В.

Тенденции правового регулирования искусственного интеллекта
в Российской Федерации и во Французской Республике 223

КНИЖНАЯ ПОЛКА КАФЕДРЫ 230

ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ

Юридическое наследие

Барк П. Л.

Выступление П. Л. Барка в Общем собрании
IV Государственной думы (22 апреля 1914 г.) 232

Из периодики прошлого

Геринг С.

Отчего курс рубля колеблется (извлечение) 245

ПОСТСКРИПТУМ

Романович-Славатинский А. В.

Голос старого профессора
по поводу университетских вопросов (извлечения) 258

Слово к читателю



Уважаемые читатели!

Вашему вниманию представляется тематический выпуск журнала «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», подготовленный кафедрой финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

13 марта 2020 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) под эгидой Международной ассоциации финансового права прошел первый ежегодный Финансово-правовой форум — 2020.1 «Финансовое право и современный миропорядок».

В работе форума приняли участие представители ведущих юридических вузов страны, в том числе Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, Санкт-Петербургского государственного университета, Уральского государственного юридического университета, Новосибирского государственного университета, Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Российского государственного университета правосудия, Байкальского государственного университета, а также Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Онлайн-трансляция мероприятия велась в Саратовской государственной юридической академии.

Участие в форуме приняли представители Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Банка России, Федеральной налоговой службы, Верховного Суда Российской Федерации,



Арбитражного суда Московской области, ряда финансовых органов и организаций.

В частности, с докладами выступили Роман Евгеньевич Артюхин, руководитель Федерального казначейства Российской Федерации, кандидат юридических наук («Новации правового регулирования бюджетных отношений»); Илья Ильич Кучеров, заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации («Цифровизация экономики и концептуальные финансово-правовые идеи»); Андрей Александрович Соловьев, заместитель председателя Арбитражного суда Московской области, доктор юридических наук («Основные проблемы обобщения и изучения судебной практики при рассмотрении арбитражными судами дел, возникающих из финансовых правоотношений»); Юрий Викторович Воронин, главный финансовый уполномоченный Российской Федерации, доктор юридических наук («Место и роль финансового уполномоченного: российский и зарубежный опыт»); Ирина Валерьевна Рукавишникова, первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, доктор юридических наук («Современные модели финансово-правового регулирования общественных отношений: региональный аспект»); Константин Николаевич Чекмышев, заместитель руководителя Федеральной налоговой службы, кандидат юридических наук («Контролирующие лица или группы лиц как новые субъекты финансовых правоотношений»); Алексей Геннадьевич Гузнов, директор юридического департамента Банка России, доктор юри-

дических наук («Финансовый рынок как предмет финансово-правового регулирования») и др.

В настоящее время мы становимся свидетелями глобального процесса переоценки права. С сожалением приходится констатировать, что сегодня многие страны, международные организации и группы лиц, пренебрегая правом, вопреки ему, прикрываясь правом и (или) минуя его, решают свои утилитарные задачи.

В связи с этим перед юридической наукой в целом и финансовым правом в частности стоит задача провести комплексную оценку происходящих процессов, определить значение права в регулировании общественных отношений на современном историческом этапе, проанализировать перспективы развития права.

Сегодня финансовое право переживает ренессанс в связи с теми преобразованиями в сфере экономики и права, которые происходят в нашей стране и во всем мире. Ученым предстоит оценить роль финансового права в современном мире, спрогнозировать его развитие на ближайшее десятилетие. Предназначение Финансово-правового форума заключается в консолидации представителей различных научных школ, объединении усилий всех, кто занимается финансовым правом.

В настоящем выпуске журнала «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» нашли отражение как доклады, подготовленные к Финансово-правовому форуму — 2020.1, так и статьи ведущих ученых по актуальным проблемам финансового права.

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

Сентябрь 2020¹

ПРЕЗЕНТАЦИИ

Ректор Виктор Блажеев принял участие в презентации книги Павла Крашенинникова «Советское право. Итоги»

3 сентября в медиацентре «Российской газеты» прошла презентация новой книги председателя Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству Павла Крашенинникова «Советское право. Итоги» (М. : Статут, 2020). Новая книга стала четвертой в цикле очерков о пути развития государства и права и посвящена эпохе застоя — с 1962 по 1984 г.

На презентации Павел Крашенинников рассказал, что для написания книги изучал не только правовую литературу, но также историческую и художественную. По мнению заслуженного юриста, это позволило взглянуть на ситуацию более полно.

Ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев, присутствовавший на презентации, отметил разносторонность взглядов автора:

«Павел Владимирович и смотрит на события глазами того периода, и в то же время дает анализ с позиции нынешнего времени. Очень важно посмотреть, как развивалось право в контексте событий, которые происходили в те времена. У Павла Владимировича это очень удачно получается. Я думаю, что эта книга даст каждому толчок в работе и научно-исследовательской деятельности».

Книга «Советское право. Итоги» продолжает серию работ автора, посвященных развитию отечественного государства и права. Всего их четыре: «Серебряный век права» (1881—1917), «Страсти по праву» (1917—1938), а в прошлом году вышла книга «Заповеди советского права» (1939—1961). Каждая охватывает разные периоды, при этом является продолжением предыдущей.



¹ URL: <https://msal.ru/news/>



КОНФЕРЕНЦИИ, КРУГЛЫЕ СТОЛЫ, СЕМИНАРЫ

III Международный юридический форум «Современные проблемы права и экономики в Европе и Азии»



14—15 сентября 2020 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) прошел III Международный юридический форум «Современные проблемы права и экономики в Европе и Азии». Форум открылся пленарным заседанием «Современные концепции развития мирового законодательства в эпоху цифровых инноваций». С приветственным словом к участникам форума, который в этом году в связи с пандемией проводился в онлайн-формате, обратился ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев. Он отметил, что информационные технологии проникают абсолютно во все сферы жизни общества, что требует определенных законодательных новелл.

«В прошлом году были внесены изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации, закрепляющие цифровые права, — это залог успешного дальнейшего развития институтов в сфере регулирования отношений в области экономики. Я уверен, что сегодня мы обменяемся мнениями по данным вопросам, что будет интересно и законодателям, и практикам, а также сделаем определенные выводы с точки зрения дальнейшего развития этого направления», — подчеркнул Виктор Блажеев.

Президент исполнительного комитета Форума, начальник Управления международного сотрудничества, профессор кафедры конкурентного права Университета Мария Егорова рассказала, что форум является уникальной научной площадкой, которая носит межотраслевой характер, поскольку объединяет специалистов из самых разных областей: в форуме принимают участие практикующие юристы, политические деятели, экономисты, а также представители общественных объединений и организаций — всего 250 участников из 15 стран.

«По итогам форума по основным направлениям работы панельных дискуссий будут подготовлены методические и практические рекомендации и предложения по совершенствованию мирового законодательства», — сообщила Мария Егорова.

На повестку пленарного заседания были вынесены вопросы, касающиеся принципа верховенства права и его роли в правовом государстве, взаимодействия правовых систем мира в современных условиях развития цифровых технологий, проблем права и инноваций как основы для развития экосистемы XXI века.

Соорганизатор конференции, генеральный секретарь Швейцарского центра международного гуманитарного права Стефан Брой, выступая с приветственным словом, акцентировал внимание на том, что форум — отличная площадка для проведения полноценного экспертного диалога и решения проблем, возникающих перед международным сообществом в правовых и экономических сферах.

Президент Ассоциации российских банков Гарегин Тосунян, говоря о факторе доверия в финансово-правовых отношениях в современных условиях, подробно остановился на аспектах, носящих международный характер.

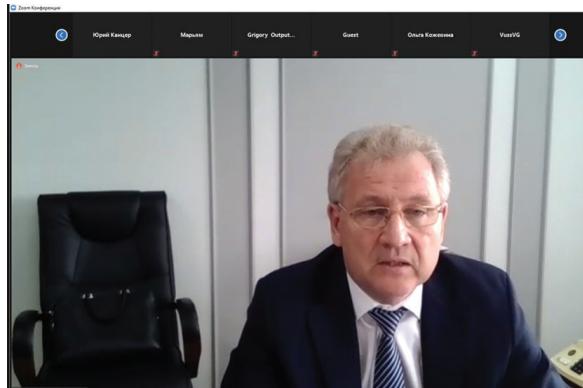
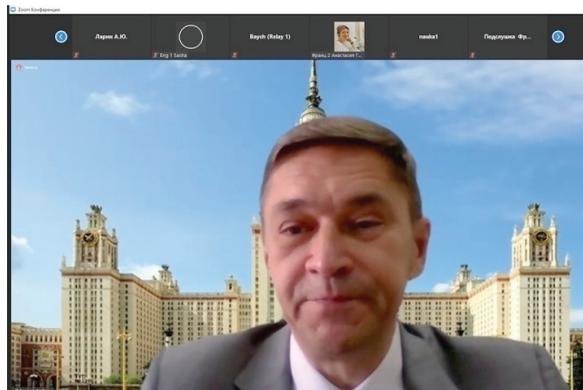
«Криптовалюта — показатель доверия участников рынка друг к другу и в некотором смысле — фактор недоверия к национальным финансовым ведомствам. Фактор скачка взаимного доверия или недоверия участников финансовых процессов будет иметь глобальный характер в отношении волатильности», — заключил эксперт.

Проректор по инновационному научно-технологическому развитию МГУ имени М. В. Ломоносова, председатель Московского отделения Ассоциации юристов России Виктор Вайпан выбрал темой доклада проблемы цифровизации высшего образования, в том числе юридического. Спикер акцентировал внимание на плюсах и минусах дистанционного обучения, с которыми столкнулись студенты и преподаватели вузов. По его мнению, новый формат обучения требует доработки, но, определенно, дистанционное обучение — лишь один из сегментов классического очного обучения, которое будет дополняться дистанционным и виртуальными форматами. Эти форматы следует развивать и активно использовать в образовательном процессе. Одним из примеров цифровизации эксперт назвал проведение учебных «судебных заседаний» с применением VR-технологий.

О трансформации делового климата в сфере интеллектуальной собственности рассказал руководитель Федеральной службы по интеллектуальной собственности (Роспатента) Григорий Ивлиев. Эксперт остановился на преимуществах участия в международных системах регистрации, интеграции на евразийском пространстве, а также рассказал о деятельности Роспатента в сфере нормативно-правового регулирования.

«Для упрощения доступа русскоязычных граждан к международным системам регистрации товарных знаков и патентов Федеральной службой по интеллектуальной собственности предложена инициатива по включению русского языка в качестве официального в рамках Мадридской и Гаагской систем международной регистрации», — подчеркнул спикер.

Также с докладами выступили генеральный директор Института права Китайского юридического общества Инь Баоху, генеральный секретарь Европейского института социальных, политических и экономических исследований EURISPES Марко Риччери, директор Департамента антимонопольного регулирования Евразийской экономической комиссии Алексей Сушкевич, декан юридического факультета Университета Лион 2 Гийом Протьер, заведующий кафедрой предпринимательского права Уральского государственного юридического университета





Владимир Белых, и.о. проректора по академической политике и учебной работе Российской государственной академии интеллектуальной собственности Александр Ларин.

В рамках работы форума прошли панельные дискуссии.

В ходе панельной дискуссии «Проблемы взаимной интеграции российского и французского законодательства: компаративный аспект» выступили: советник по правовым и судебным вопросам посольства Франции в России Бенжамин Данло; декан факультета права и политологии Университета Лазурного берега профессор Ксавье Латур; лионский адвокат и преподаватель

Университета имени Жана Мулена Флориан Мишель и др.

В панельной дискуссии «Евразийский экономический союз, Китай и Индия: перспективы правового и экономического сотрудничества в условиях правовой интеграции» приняли участие: сопредседатель Международного союза неправительственных организаций «Ассамблея народов Евразии», председатель форума «Один мир», президент Фонда политики и управления Дальбир Сингх; заместитель председателя Торгово-промышленной палаты РФ, президент «Солтекс групп» Маниш Кумаи др.

В ходе панельной дискуссии «Научные подходы к сравнительному правоведению» спикеры обсудили последние достижения, тенденции, проблемы и перспективы в сфере сравнительного правоведения на примерах отдельных аспектов международного частного и публичного права и даже тонкости юридической лингвистики.

Проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный деятель науки РФ Владимир Синюков, выступая с приветственным словом, отметил, что проведение специальной панельной дискуссии, посвященной вопросам сравнительного правоведения, — большой шаг для выработки новых направлений сравнительного права и сравнительного правоведения как науки.

«Сама идея сравнительного права существует как некая культура рационального осмысления межнациональных процессов в сфере права, которые разворачиваются стихийно. Мы бы хотели в рамках дискуссионной площадки посмотреть, как идея сравнительного рационального подхода к развитию национального и мирового права реализуется в настоящее время», — подчеркнул эксперт.

Член Международной академии сравнительного права, Африканского общества международного и сравнительного права, Итальянской ассоциации сравнительного права доктор сравнительного права Университета Триеста (Италия) Сальваторе Манкусо выступил с докладом «Потрясенная, но не встревоженная: сравнительная правовая реакция на феномен глобализации». По мнению эксперта, глобализация не



сводится к каким-то конкретным зонам и влияет на развитие правоприменения и общую практику.

Профессор факультета права Университета Павла Йозефа Шафарика (Словакия) Диана Трещаква остановилась на вопросе цифровой трансформации предприятий и единого цифрового рынка Европейского Союза.

Также выступили: профессор факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» Владимир Исаков, заведующий кафедрой интеграционного права и права Европейского Союза Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист РФ Сергей Кашкин, заведующий кафедрой предпринимательского права Уральского государственного юридического университета Владимир Белых, профессор сравнительного частного права юридического факультета Университета Терамо (Италия) Игнацио Кастелуччи, заведующий кафедрой теории права и сравнительного правоведения Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России Алексей Малиновский, директор Центра правовых исследований ЮРИУ РАНХиГС Дамир Шапсугов и др.

В течение двух дней участники III Международного юридического форума «Современные проблемы права и экономики в Европе и Азии» обсуждали широкий круг тем, связанных с различными аспектами развития экономики и юриспруденции.

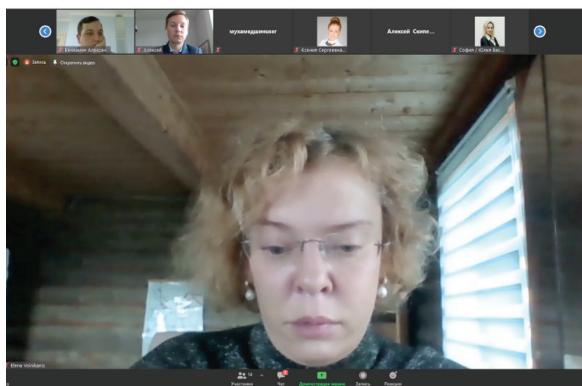
В панельной дискуссии «Влияние правовых инноваций на финансовые экосистемы: сравнительно-правовые исследования» особое внимание было уделено общим проблемам гражданского права, связанным с внедрением новых цифровых технологий в экономические отношения.

К участникам конференции обратились с докладами президент Международной ассоциации «Сирус Глобал — академическая дипломатия», директор Startup Grind, представитель кластера Cleantech в Италии и Хорватии Габриэлла Марчеля; профессор факультета права Университета Иллинойса Питер Мэггс.

Доцент факультета права Университета имени святого Климента Охридского (Северная Македония), преподаватель Гентского университета (Бельгия), эксперт по оценке Европейской комиссии, основатель проекта «Тактическое управление» в австрийской исследовательской организации Complexity Hub Рената Петревска Нечкоска; основатель и управляющий партнер индийской юридической компании Vidhiśāstras-Advocates & Solicitors, член совета Русско-Азиатской ассоциации юристов Ашиш Дип Верма; заведующий кафедрой банковского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Людмила Ефимова и др.

В ходе панельной дискуссии «Смарт-город, технологии и право: опыт России, Швейцарии и Франции» выступили: адвокат по гражданскому праву Кассацион-





ного суда, профессор трудового права Неаполитанского университета имени Фридриха II Марчелло Д'Апонте; Президент индийского фонда Amelior Натх Джа Рабиндра, исполнительный директор АНО «Центр технологий электронной демократии», член Ассоциации юристов России Наталья Маслова и др.

В панельной дискуссии «Актуальные проблемы охраны интеллектуальной собственности и результатов научной деятельности в эпоху цифровой экономики» с приветственным словом к участникам обратились председатель Суда по интеллектуальным правам, заведующий кафедрой интеллектуальных прав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Людмила Новоселова и профессор кафедры коммерческого права Санкт-Петербургского государственного университета Олег Городов.

В ходе дискуссии выступили: Елена Войниканис — ведущий научный сотрудник Международного центра конкурентного права и политики БРИКС при НИУ ВШЭ; профессор кафедры интеллектуальных прав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Надежда Шебанова и др.

Участники панельной дискуссии «Современные проблемы применения уголовной ответственности и использования цифровых технологий» обсудили опыт использования цифровых технологий в уголовном судопроизводстве различных стран, в том числе и в условиях пандемии COVID-19.

С приветственным словом к участникам обратились заведующий кафедрой уголовно-процессуального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Лидия Воскобитова и адвокат по уголовным делам в Риме, профессор уголовного процесса факультета юридических, философских и экономических исследований Римского университета Сапиенца (Италия) Марио Антинуччи. Модераторы мероприятия единодушно отметили, что обмен опытом представителей разных стран в расследовании киберпреступлений позволит выработать подходы по усовершенствованию следственной и судебной деятельности.

В ходе работы выступили: вице-президент Русско-Азиатской ассоциации юристов, адвокат, основатель



юридического бюро «Марко Монтанарини» (Болонья, Италия) Марко Монтанарини, научный сотрудник Института права и управления Поморской Академии в г. Слупске (Польша) Бартоломей Налеч и др.

Закрыла форум первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Елена Грачева.

«Мы хотим понять, насколько мы все в равной мере адекватно оцениваем те угрозы, которые встали перед нами сегодня, насколько проблемы в экономике, в правовом регулировании экономических отношений являются общими для всех стран. Мы с удовольствием выслушали предложения наших коллег, как с помощью права можно урегулировать и предотвратить грядущие кризисы и проблемы», — заключила Елена Грачева.

Ежегодный съезд Международного союза юристов и экономистов

16 сентября 2020 г. в рамках III Международного юридического форума «Современные проблемы права и экономики в Европе и Азии», который прошел в онлайн-формате на базе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) 14—15 сентября 2020 г., состоялся ежегодный съезд Международного союза юристов и экономистов. Традиционно Генеральный совет и члены Союза обсудили итоги работы объединения за прошедший год и наметили план работы на 2021 г. В частности, запланировано проведение международных научных мероприятий совместно с Университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА), зарубежными вузами и ассоциациями-партнерами из Швейцарии, Италии, Индии и других стран. Были рассмотрены вопросы экспертно-аналитической деятельности Союза, а также подведены итоги работы форума.

Открыл заседание съезда почетный член Международного союза юристов и экономистов, проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) профессор Владимир Синюков. Он отметил значимость развития совместных научных проектов Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и Международного союза юристов и экономистов.

Сопрезидент Международного союза юристов и экономистов, начальник Управления международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Мария Егорова выразила благодарность ректору Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессору Виктору Блажееву за организационную и научную поддержку форума.

Генеральный секретарь швейцарского Центра международного гуманитарного права Стефан Брой подчеркнул, что деятельность Союза и форума имеет важнейшее значение для развития международного сотрудничества и укрепления научных и партнерских связей между ЕС и Россией.



В МГЮА обсудили правовые аспекты цифровизации трансграничной торговли

8 сентября в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) прошла Международная научно-практическая конференция «Современные проблемы цифровизации трансграничной торговли: правовой аспект».

Организаторами конференции выступили кафедра международного частного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и Управление международного сотрудничества Университета.

В онлайн-формате эксперты обсудили актуальные тренды развития трансграничной торговли, в частности направления развития правового регулирования трансграничной онлайн-торговли и перспективы трансформации традиционных регуляторных механизмов, таких как ВТО, и возможность появления особых международных органов-регуляторов.

Первой с докладом выступила профессор кафедры предпринимательского и корпоративного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Любовь Андреева.

«Какими правовыми актами должны обеспечиваться процессы цифровизации? Это прежде всего решение Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 12 “Об основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года”. Это документ среднесрочного планирования, в котором установлены цели, принципы, задачи и механизмы сотрудничества государств — членов ЕАЭС по вопросам реализации цифровой повестки ЕАЭС. Согласно этому документу,

правовое регулирование должно обеспечиваться прежде всего самостоятельно государством, поскольку оно разрабатывает, формирует и реализует свою национальную политику в сфере цифровизации и обеспечения безопасности информационного пространства. В то же время такая политика должна быть согласована с теми механизмами, которые предусмотрены в праве ЕАЭС», — пояснила спикер.

Модераторами конференции выступили заведующий кафедрой международного частного права МГЮА доктор юридических наук Владимир Канашевский и начальник Управления международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор Мария Егорова.

В конференции приняли участие представители научно-педагогического состава Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и приглашенные эксперты из МГТУ имени Н. Э. Баумана и РАН.



Тематика саморегулирования и реформирования законодательства о СРО — в центре внимания экспертов

15 сентября 2020 г. в онлайн-формате прошел круглый стол «Саморегулирование: современное состояние и потребности реформирования». Модератором дискуссии, организованной кафедрой предпринимательского и корпоративного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), выступила заведующий кафедрой, доктор юридических наук, профессор Инна Ершова.

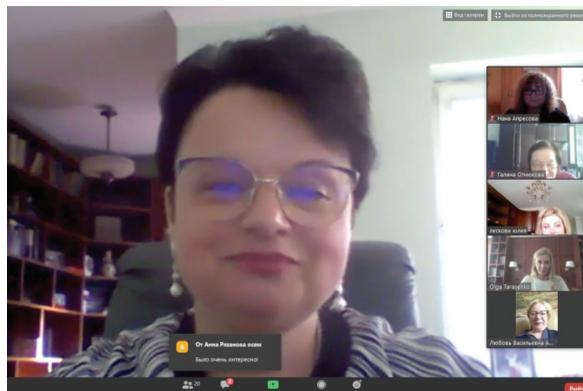
Работа круглого стола началась с ее доклада (презентации) «Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности: опыт теоретико-прикладного исследования».

В ходе круглого стола также состоялась презентация книги «Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности: учебник» под редакцией Инны Ершовой. Книга, по сути, является первым учебным пособием для студентов, обучающихся по магистерским программам в сфере правового сопровождения бизнеса. Она также может быть интересна более широкому кругу читателей: студентам бакалавриата и специалитета, аспирантам, докторантам, преподавателям юридических и экономических вузов и факультетов, а также практикующим юристам.

В МГЮА прошел научно-методический семинар по реализации Гаагских конвенций

16 сентября 2020 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялся ежегодный научно-методический семинар, посвященный реализации Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей 1980 г. и Конвенции о применимом праве, признании, исполнении и сотрудничестве в отношении родительской ответственности и мер по защите детей 1996 г. Организаторами выступили Министерство просвещения РФ и Центр защиты прав и интересов детей.

С приветственным словом к участникам семинара обратился проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Владимир Синюков. Он напомнил, что по решению Президента России на базе МГЮА создан Центр по правам человека, который занимается подготовкой аналитических материалов, в том числе и по деятельности детского омбудсмена.



«Мы готовы сотрудничать с Министерством просвещения, это очень уважаемая, почтенная организация, и предоставить все свои интеллектуальные и материальные ресурсы по этому направлению», — резюмировал проректор.

Открыл семинар заместитель министра просвещения РФ Денис Грибов. В своем докладе он указал на роль Министерства просвещения РФ как центрального органа по Гаагским конвенциям 1980 и 1996 гг., а также по актуальным вопросам применения норм международных конвенций при разрешении трансграничных семейных споров.

С основным докладом выступила директор Департамента государственной политики в сфере защиты прав детей Министерства просвещения РФ Лариса Фальковская. Она рассказала о проделанной работе по Гаагским конвенциям 1980 и 1996 гг., проинформировала о текущей работе и наметила перспективы дальнейшего взаимодействия.



Также с докладами выступили заместитель начальника Управления организации исполнительного производства Федеральной службы судебных приставов Дмитрий Желудков, начальник отдела семейного законодательства и законодательства о наследии Исследовательского центра частного права имени С. С. Алексеева при Президенте РФ Наталия Тригубович, член Комитета ООН по правам ребенка, доцент Департамента общих и межотраслевых юридических дисциплин факультета права НИУ «Высшая школа экономики» Ольга Хазова.

В семинаре приняли участие более 60 человек, в том числе представители Министерства иностранных дел РФ, Министерства внутренних дел РФ, посольств иностранных государств (посольств Израиля, ФРГ, Казахстана, Украины в Российской Федерации и генерального консульства Франции в Москве и др.), органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих управление в сфере опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних, представители судейского и научного сообществ, Центра защиты прав и интересов детей.



В МГЮА обсудили правовое регулирование и роль медиации в школьных конфликтах

24 сентября в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) прошло Всероссийское совещание школьных служб примирения и медиации, организованное Министерством просвещения РФ и Университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА). В дискуссии в режиме видеоконференц-связи приняли участие представители государственных органов, работники школ и образовательных учреждений, общественных организаций, а

также специалисты в области психологии и детской и подростковой преступности. В центре внимания экспертов были вопросы борьбы с конфликтами и насилием в школе и в семейных отношениях.

В начале конференции к участникам обратился заместитель министра просвещения РФ Денис Грибов. Спикер отметил возрастание проблемы конфликтов в школах, проанализировал работу медиации и примирения школьных служб и указал на необходимость выработки нормативных правовых актов для регулирования отношений в этой области.

Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), на базе которого работает Научно-образовательный центр по правам человека, также занимается развитием медиации и подготовкой кадров в сфере защиты прав детей. На пленарном заседании вуз представлял проректор по научной работе Владимир Синюков.

«Тема эта более чем актуальная. Сфера примирения — это классическая монополия юристов. Юристы нужны там, где есть конфликты и острое противостояние. В Университете последние 10 лет успешно развивается медиация как правовая методология, как система теории и практики. За эти годы мы обучили ей уже сотни людей: педагогов, преподавателей. В Москве создана система медиации и заложены основы медиации и примирения. Мы наблюдаем потрясающие эффекты. В школах, где был поток жалоб, он сокращается», — отметил спикер.

В то же время, он заметил, что универсальных средств здесь нет, нужно уметь сочетать юридические и другие практики.

«Медиация соответствует природе нашего сознания — отечественного, коллективистского — урегулирование конфликта без специальных юридических средств. В России есть целая плеяда юристов, которые оказали огромное влияние на медиацию», — пояснил Владимир Синюков.

Уполномоченный по правам ребенка при Президенте РФ Анна Кузнецова отметила значимость подготовки специалистов по налаживанию отношений между школьниками и тоже уделила внимание правовой стороне проблемы.

«Сегодня вопросы буллинга, школьной травли выходят на первый план. Эта ситуация требует пристального внимания. Конфликт лучше предотвратить, чем потом решать. Школьные годы для ребенка — это не только оценки, это и климат образовательного учреждения. Необходимо говорить о комплексном подходе, о решении конфликтов в образовательной среде, об учащих, которые находятся в конфликте с законом. Сегодня есть новые ресурсы, в том числе новый закон, касающийся воспитания и образования. Важно, чтобы специалистов по медиации и примирению становилось больше, чтобы можно было решать детские конфликты на разной стадии», — резюмировала Анна Кузнецова.

В ходе заседания участники обсудили также вопросы кибербуллинга, т.е. травли в социальных сетях, а также участие родителей в деятельности служб медиации.



Реализация новелл Конституции России: образ будущего



24—25 сентября 2020 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) прошел двухдневный Всероссийский форум с международным участием «Реализация новелл Конституции России: вызовы и образ будущего», посвященный конституционной реформе 2020 г. и модернизации законодательства.

Ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Виктор Блажеев, выступая с приветственным словом, рассказал о деятельности рабочей группы по внесению изменений в Конституцию и акцентировал внимание на том, что сейчас наступает важный момент в реализации новых конституционных положений.

«Мы наблюдаем, как вносятся пакеты поправок в законодательные акты, и здесь важно сообществу юристов обсудить эти поправки и дать предложения относительно дальнейшего развития нашего законодательства», — отметил член рабочей группы по внесению изменений в Конституцию.

Директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Талия Хабриева в своем выступлении подробнее рассказала о конституционной реформе 2020 г., а также о критериях и основаниях конституционного преобразования в России. Говоря об особенностях конституционной реформы, сопредседатель рабочей группы по внесению изменений в Конституцию заявила, что не было прерывания или нарушения конституционной стабильности, но было актуализировано конституционное регулирование политических, социальных и экономических процессов согласно их позитивной динамике.

«Отдельного внимания заслуживает, что изменения, внесенные в Конституцию, усилили социальную направленность государства и подчеркнули его социальные ценности», — подчеркнула эксперт.

Реализация конституционных новелл, по мнению Талии Хабриевой, помимо всего прочего, потребует разработки около 100 новых федеральных законов и не менее 650 изменений в действующие нормативные правовые акты регионального уровня, что потребует отдельной координации со стороны законодателей и юридической науки.

Член Центральной избирательной комиссии России Борис Эбзеев отметил, что с внесением изменений в Конституцию предмет конституционного права существенно расширился — сюда вошли территориальные вопросы, проблемы, связанные с конституционными основами внешней политики, а также основные направления деятельности Правительства РФ.

«Конституция привнесла в экономическую сферу социально ориентированную рыночную экономику, так как субъектами отношений являются все наши сограждане — и именно это абсолютно необходимый и закономерный шаг, который заслуживает самой высокой оценки», — заключил он.

Председатель Конституционного клуба, президент Фонда конституционных реформ Олег Румянцев остановился на основных новеллах конституционной реформы.

«Поправки, затрагивающие поддержку институтов гражданского общества, постановку задач перед социальным государством, — разумны», — подчеркнул докладчик.

Также эксперт предложил свою концепцию инициативного проекта новой Конституции России. По его мнению, *«необходимо добавить свыше 10 новых глав — правовая система, разделение властей, гарантии прав, свобод и обязанностей граждан, труд, собственность, предпринимательство, основы социальной, экономической, демографической, культурной политики, а также проведения референдумов».* По мнению Олега Румянцева, новые главы не должны быть большими, но должны четко регламентировать указанные сферы общественной жизни.

Президент Ассоциации «Comitas Gentium: France-Russie» (Франция — Россия) Карин Беше-Головко затронула вопрос верховенства Конституции над международными актами. Спикер обратила внимание слушателей на то, что Россия участвует в международных объединениях в том случае, если это не противоречит конституционному строю, и международные договоры, участницей которых является Россия, после ратификации имплементируются в национальное законодательство.

На пленарном заседании и на секциях эксперты обсудили необходимость внесения поправок в Конституцию, социально-психологические аспекты их реализации, вопросы укрепления государственного суверенитета, а также совершенствования юридической техники Конституции. В ходе форума одному из его организаторов — заведующему кафедрой конституционного и муниципального права МГЮА Валентине Комаровой было вручено благодарственное письмо ЦИК России.

Закрывающим мероприятием Форума стала панельная дискуссия «Новации конституционного разделения властей. Местное самоуправление в конституционном измерении».

Судья Конституционного Суда РФ Сергей Князев в своем выступлении обратил внимание слушателей на то, что возможность для граждан обращаться в Конституционный Суд в случае «дефекта нормы» — серьезный шаг, который поможет Конституционному Суду сфокусироваться на проблемах, носящих правовой характер, и не вмешиваться в дела, решения по которым могут вынести другие суды.

Заместитель декана юридического факультета Университета Клермон-Ферран (Франция) Мари-Элизабет Бодуа выступила с докладом «Конституционная



реформа — 2020 в России и зарубежный опыт». Рассказав об истории пересмотра Конституции Франции, эксперт отдельно остановилась на вопросе недоверия широкой общественности к референдумам с участием граждан:

«Во Франции референдум проводится очень редко, и используется он в качестве укрепления президентского института. Более того, во Франции крайне настороженно относятся к референдуму из-за того, что он может стать инструментом манипуляций общественным мнением и обществом в целом, как это повторялось с Жаком Шираком и Шарлем де Голлем».

Также участники обсудили вопросы участия органов конституционной юстиции в законотворческом процессе, статус главы государства в свете конституционной реформы, аспекты цифрового местного самоуправления, эволюции муниципальных институтов и обязанности осуществления местного самоуправления на федеральных территориях. Всего за два дня работы на форуме выступило около 100 экспертов из России и других стран.

МЕРОПРИЯТИЯ РЕКТОРАТА

Первое в новом учебном году заседание Ученого совета

28 сентября в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялось первое в новом учебном году заседание Ученого совета. Мероприятие прошло в смешанном — онлайн- и офлайн-формате.

Заседание открылось торжественной церемонией вручения первому проректору Университета Елене Грачевой, проректору по административной работе и информационным технологиям Сергею Игитханяну, начальнику Учебно-методического управления Наталье Софийчук, директору Центра приема, перевода и восстановления поступающих и обучающихся Светлане Поле, директору Центра мониторинга законодательства и правоприменения Олегу Гриню, заведующему кафедрой конституционного и муниципального права Валентине Комаровой и начальнику хозяйственного управления Сергею Тарасову благодарственных писем Центральной избирательной комиссии РФ (ЦИК РФ) «за активное содействие в

организации и проведении всероссийской олимпиады школьников по избирательному праву», соорганизатором которой выступила ЦИК России.

Одним из центральных вопросов повестки дня стал доклад ответственного секретаря приемной комиссии Сергея Перова об итогах приемной кампании 2020/2021 учебного года. Сергей Перов рассказал об особенностях работы приемной комиссии в условиях пандемии и неоднократного переноса сроков приема документов, а также доложил о результатах набора студентов в 2019 и 2020 гг. и представил комплекс мер, нацеленных на совершенствование работы отдельных участков приемной комиссии.



«Основные проблемы, с которыми столкнулась приемная комиссия: не было определенности относительно формата приема документов, вместо подачи оригинала аттестатов абитуриентам необходимо было подать согласие на зачисление только в один вуз. Добавило трудностей и проведение вступительных испытаний в дистанционном формате с применением системы прокторинга, но Университет смог успешно преодолеть все препятствия», — резюмировал Сергей Перов.

Он также обратил внимание на высокий проходной балл для зачисления на очную форму бакалавриата — 275 баллов из 300 в этом году, а также высокий конкурс за право учиться в МГЮА на дневном отделении бакалавриата — в этом году он составил без малого 13 человек на одно место.

Члены Ученого совета также обсудили отчет о работе кафедры интеграционного и европейского права, план работы Управления международного сотрудничества и доклады докторантов экологического и природоресурсного права, а также уголовно-процессуального права.

В завершение мероприятия ректор Виктор Блажеев и проректор по учебной и методической работе Мария Мажорина напомнили о необходимости соблюдения санитарно-эпидемиологических норм, установленных в Университете, и об обязательном ношении масок в публичных местах.



РАЗВИТИЕ УНИВЕРСИТЕТА

Развитие инновационной среды: МГЮА и Иннополис подписали соглашение о сотрудничестве

Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) заключил соглашение с Фондом развития города Иннополиса о сотрудничестве в инновационной сфере. Соглашение подписали ректор Университета Виктор Блажеев и директор фонда Алексей Кангин.

«Иннополис — это город высоких технологий в Республике Татарстан. В городе создана особая экономическая зона в связи с тем, что здесь располагается большое количество успешных и перспективных технологических компаний. Отличительной особенностью Иннополиса является тот факт, что это город, который не вырос постепенно из поселка, села или станции, а был спроектирован «с нуля» как smart-город и, следовательно, имеет свои особенности в отношении муниципального управления. Заключенное партнерство позволит сторонам



сотрудничать в реализации наукоемких образовательных проектов, связанных не только с развитием новых технологий, но и с урбанистико-правовыми проблемами регулирования новых городов», — рассказала проректор по учебной и методической работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Мария Мажорина.

«Город Иннополис — первый в современной России наукоград, созданный для передовых разработок и внедрения инноваций. В нашей повседневной деятельности, в деятельности компаний-резидентов особой экономической зоны мы видим, что последние достижения в сфере IT, робототехники, беспилотного транспорта намного опережают юридическую практику. Это приводит либо к слабой правовой защите продуктов интеллектуального труда, либо к существенному замедлению развития новых рынков. Совместно с Университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА) мы рассчитываем найти путь к решению множества правовых вопросов, заложить новые отрасли права и вывести инновации из лабораторий на рынки, сделав их понятными и безопасными для людей», — отметил директор фонда Алексей Кангин.

Студенты МГЮА выступили в качестве общественных наблюдателей в единый день голосования — 2020

В единый день голосования 13 сентября в регионах Российской Федерации прошли выборы глав субъектов Российской Федерации и депутатов законодательных органов государственной власти.



Студенты Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в рамках общественного наблюдения за ходом голосования следили за прозрачностью организации и проведения процедуры голосования на участках. Работа наблюдателей была организована Центром мониторинга законодательства и правоприменения и корпусом «За чистые выборы».

Директор Центра мониторинга законодательства и правоприменения, доцент кафедры гражданского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Олег Гринь отметил, что участие молодых юристов является важным элементом организации общественного мониторинга.

КОНКУРСЫ, НАГРАЖДЕНИЕ

Преподаватели МГЮА стали лауреатами конкурса «Золотые имена высшей школы — 2020»

Организаторы Всероссийского конкурса «Золотые имена высшей школы» подвели итоги 2020 г. Конкурс реализуется межрегиональной общественной организацией «Лига преподавателей высшей школы» при поддержке Фонда президентских грантов.

Профессор кафедры конституционного и муниципального права Валериан Лебедев признан лучшим преподавателем в номинации «За подготовку научных и педагогических кадров».

Еще одним лауреатом конкурса стала заместитель заведующего кафедры интеллектуальных прав доцент Елена Гринь — ее признали одним из лучших преподавателей в номинации «Молодые научные и педагогические таланты».

Проект «Золотые имена высшей школы» — ежегодный конкурсный отбор, по рекомендации вузов и научных учреждений России, самых достойных представителей профессорско-преподавательского состава, которые имеют личный успех, достижения в учебном процессе с применением новейших методик, инновационных практик для повышения качества образования.



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

К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые вопросы сущности современного финансового права, которая, как считает автор, остается неизменной, но наполняется новым содержанием, что связано с постоянно и стремительно меняющимися общественными процессами цифровизации общества, со всей объективностью оказывающих влияние на содержание и форму права в целом и финансового права в частности. В статье подчеркивается, что эти процессы влияют на сущность финансового права, но не изменяют ее, поскольку в противном случае изменяется само общественное явление — право. В статье анализируются основные сущностные признаки финансового права в их единстве, во взаимосвязи и взаимодействии, наполнение их новым содержанием с учетом незыблемости и фундаментальности правовых устоев современного общества, необходимости постоянного совершенствования правового регулирования как самого действенного и справедливого инструмента воздействия на общественные процессы.

Ключевые слова: сущность, содержание и форма права, финансового права, сущностные признаки финансового права, нормативность, формальная определенность, системность права, его обеспечение государственным принуждением, обусловленность финансового права экономикой.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.026-032

E. Yu. GRACHEVA,

First Vice-Rector of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
head of Department of Financial Law, Dr. Sci. (Law), Professor
kfp@msal.ru

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

TO THE QUESTION OF THE ESSENCE OF FINANCIAL LAW

Abstract. The article discusses some issues of the essence of modern financial law, which, according to the author, remains unchanged, but is filled with new content, which is associated with constantly and rapidly changing social processes of digitalization of society, with all objectivity influencing the

content and form of law in general and financial law in particular. The article emphasizes that these processes influence, but do not change the essence of financial law, since otherwise the social phenomenon itself — the law — changes. The article analyzes the main essential features of financial law in their unity, interconnection and interaction, taking into account filling them with new content and emphasizing the inviolability and fundamental nature of the legal foundations of modern society, the need for continuous improvement of legal regulation as the most effective and fair instrument of influence on social processes.

Keywords: *essence, content and form of law, financial law, essential features of financial law, normativeness, formal certainty, systematic law, its provision with state coercion, communication and conditionality of financial law by the economy.*

В настоящее время мы являемся свидетелями глобального процесса переоценки права. «Мир сегодня стремительно меняется. Мы живем во времена цифровой революции. Наступает пора активного использования искусственного интеллекта и больших данных для управления в экономике, обществе и государстве»¹. С сожалением приходится констатировать, что сегодня многие страны, международные организации, группы лиц, пренебрегая правом, вопреки ему, прикрываясь им или «минуя» его, решают свои утилитарные сиюминутные задачи. Возникает опасная иллюзия того, что традиционное право и принципы, на которых оно формировалось и базируется, устарели, оно не справляется с новыми и многочисленными вызовами времени, а потому и решение возникающих проблем возможно «нетрадиционными» (читай — неправовыми) способами.

В связи с этим перед юридической наукой в целом стоит задача комплексного анализа происходящих процессов, оценки роли и значения права в регулировании общественных отношений на современном историческом этапе, определения перспектив его развития. Мы являемся свидетелями того, что развитие информационных технологий ведет к формированию новой цифровой реальности, оказывающей, в свою очередь, влияние на все без исключения процессы, включая область финансов, и приведшей к появлению криптовалюты, иных цифровых активов, цифровой экономики. Эти процессы объективно требуют модернизации и трансформации в сфере права в целом и в финансовом праве в частности.

Задача определения путей совершенствования правового регулирования, адекватного цифровой экономике, стоит и перед финансово-правовой наукой, которая в настоящее время переживает своего рода ренессанс, так как сфера регулируемых нормами финансового права отношений оказалась по целому ряду объективных причин наиболее технологичной.

Объективно обусловленное ускорение операций в финансовой сфере, их усложнение, разнообразие, глобальный характер, многосубъектность, необходимость постоянного мониторинга их проведения, осуществления контроля как со стороны государства, так и самими контрагентами за соблюдением требований

¹ Зорькин В. Д. Право в цифровом мире // Российская газета. 2018. 30 мая. № 115.



закона, прав и интересов сторон обусловили активное использование современных компьютерных технологий. Сама цифровизация становится «активным субъектом», оказывающим влияние на финансовую сферу, формирующим ее облик, содержание, тенденции развития, и в то же время — предметом финансово-правового регулирования. Эти процессы определяют направления их научного осмысления.

Скорость происходящих изменений требует и быстрого реагирования со стороны законодателя — постоянного совершенствования и изменения законодательства в целом. Нередко эта скорость не позволяет предусмотреть все возможные последствия вносимых изменений и порождает множественность и противоречивость действующего законодательства, что не способствует упорядоченности регулируемых общественных отношений.

В эпоху стремительно идущих и меняющихся общественных процессов особенно возрастает значение фундаментальных теоретических разработок, включая и проблемы сущности, содержания и формы явлений, принципов, в соответствии с которыми осуществляется нормативное правовое регулирование. Пытаясь решить повседневные, актуальные задачи, мы неизбежно стремимся обосновать свое решение в соответствии с базовыми правовыми ценностями, поскольку это единственная возможность принять адекватное решение, единственный критерий, точка отсчета, позволяющая согласовать общие подходы по определению целей и задач правового регулирования. Происходящие кардинальные изменения во всех сферах общественной жизни обусловили необходимость разработки общетеоретических проблем современного понимания сущности права. Без решения подобных общих вопросов невозможно определить роль права в воздействии на общественные отношения в условиях цифровой экономики.

Новые реалии повлекли изменения в праве в целом как общественной категории, которые затронули различные его стороны, взаимосвязи и которые в целом можно соотносить как общее — особенное — частное. К первым относятся изменения, связанные с изменениями взаимоотношений права с экономикой, государством, социологией, культурой, моралью, идеологией и т.п. Они, в свою очередь, повлекли за собой процессы изменения в системе права, его содержании, форме и т.п., что не могло не сказаться на содержании и системе финансового права.

В настоящее время в науке финансового права наиболее остро стоят такие фундаментальные проблемы, как определение его предмета, метода, системы и др. Их решению должно предшествовать определение сущности финансового права. Следует отметить, что, к сожалению, в науке финансового права последних двух десятилетий, характеризующейся значительным ростом защищенных диссертаций, незначительный их процент посвящен исследованию именно фундаментальных основ, институтов и категорий.

Представляется, что первоначально теоретическая мысль направлена на анализ многочисленных частных вопросов, требующих своего быстрее решения и, таким образом, создающим очень важный массив информации для дальнейших исследований, требующим впоследствии своего обобщения и осмысления на более высоком теоретическом уровне, что позволит сделать принципиальный шаг вперед по поиску принципиально иных подходов в правовом регулировании возникающих в обществе проблем, связанных с глобальными

преобразованиями всех общественных процессов, но в неперменном сочетании этого нового с фундаментальными правовыми принципами и устоями. Одной из таких базовых ценностей является определение сущности права в целом и финансового права в частности.

В литературе высказывается мнение, что с изменением общественных процессов меняется и сущность финансового права. В философии сущность явления определяется как «внутреннее содержание предмета, выражающееся в единстве всех многообразных и противоречивых форм его бытия»². Исходя из подобного понимания данной категории, можно утверждать, что сущность финансового права остается неизменной, поскольку ее в совокупности образуют особые свойства, отличающие его от других явлений окружающего мира.

Изменение сути явления будет означать формирование нового явления общественной жизни. Сущность права представляет в единстве, совокупности его глубинные характерные черты, подчеркивающие объективный характер возникновения и существования права в человеческом обществе. Не следует переоценивать роль государства во взаимосвязи его с правом. Франк писал, что «государство бессильно построить рай на земле, оно существует, чтобы предупредить возникновение на земле ада». Государство не может влиять на сущность права, оно определяет лишь его содержание и форму³. Наши представления о сущности права могут меняться, углубляться и развиваться. В этом смысле возможно говорить об изменениях в содержании финансового права, сказывающихся на его форме (источниках), предмете, методе правового регулирования и т.п.

Какие же именно свойства права вообще и финансового права в частности составляют его сущность? Очевидно, что речь должна идти о таких качествах права, без которых оно не выполняет своего социального предназначения. Главная цель финансового права заключается, на наш взгляд, в создании упорядоченности, стабильности и охране сферы финансов, финансовой деятельности государства и муниципальных образований, в формировании условий для воспроизводства общественных отношений в данной сфере путем нормативного регулирования, обеспеченного государственным принуждением⁴. Исходя из данной цели, сущностные качества финансового права видятся в следующем.

Во-первых, главная особенность права вообще и финансового права в частности заключается в его **нормативности**, т.е. в том, что право представляет собой правило, норму поведения, модель идеального поведения, в которой определены права и обязанности сторон в процессе осуществления финансовой деятельности⁵. Вместе с тем необходимо иметь в виду, что сами правила поведения могут быть сформулированы очень по-разному, исходя из конкретных целей и задач законодателя, его понимания происходящих событий, уровня правовой квалификации, правовой традиции и многих иных факторов и обстоятельств.

² Философский энциклопедический словарь / под ред. Л. Ф. Ильичева, П. Н. Федосеева [и др.]. М. : Сов. энциклопедия, 1983. С. 665.

³ См.: *Лейст О. Э.* Сущность права : Проблемы теории и философии права. М. : Зерцало-М, 2002. С. 27.

⁴ См.: *Лейст О. Э.* Указ. соч. С. 51.

⁵ См.: *Лейст О. Э.* Указ. соч. С. 51.



Нередко в нормах не столько содержатся сами правила должного поведения, сколько описывается то, чего делать нельзя. Это связано с тем, что государство не в состоянии, а в современных условиях переходного периода особенно, описать и закрепить в нормах права все модели, правила должного и возможного поведения. Зачастую стороны не знают, что возможно предпринять в той или иной ситуации, но они должны четко представлять, что делать запрещено. Особенно это важно в переходные периоды, один из которых наша страна переживает в настоящее время.

Характерным примером такой «неопределенности» является попытка принять нормативный правовой акт о возможности использования или запрета использования биткоина, иных цифровых активов. С одной стороны, уровень и скорость развития, изменения технологических процессов позволяют самым широким образом использовать эти инструменты, значительно упрощающие и расширяющие возможности субъектов хозяйственного оборота. С другой стороны, правовая неурегулированность этих отношений, обусловленная именно изменчивостью технологических процессов, простотой и расширением сфер использования названных инструментов, т.е. всем тем, что мы определяем как их достоинство, создающее преимущества в современной жизни, порождает риск утраты со стороны государства контроля за соблюдением законности проводимых операций, особенно в финансовой сфере, что может привести к дестабилизации банковской системы, денежного обращения, что, в свою очередь, с неизбежностью повлечет самые серьезные потери для бюджета страны и иные негативные последствия, вплоть до угроз для финансовой безопасности государства.

В этих условиях, как отмечалось ранее, государство нередко идет по пути использования в правовом регулировании принципа «разрешено все, что не запрещено». Соответственно, в норме права в первую очередь формулируются запреты, очерчиваются границы поведения для субъектов, нарушение которых, по мнению государства, может оказать негативное воздействие на финансовую стабильность и безопасность. Одновременно мы наблюдаем в ряде случаев «неспешность» государства по формированию новых законодательных актов и тем самым не используем потенциал права как регулятора общественных отношений, что неизбежно порождает их неупорядоченность, неопределенность, неуверенность в поведении субъектов и самым отрицательным образом отражается на стабильности общественного развития.

Вторым сущностным признаком финансового права возможно назвать его взаимосвязь с государством, что проявляется в **официальном установлении правовых норм и их охране государственным принуждением**. Безусловно, само государственное принуждение за неисполнение или допущенные нарушения при исполнении норм в современных условиях выглядит несколько иначе, поскольку появились новые формы принуждения, предусматривающие использование современных технологий, подходов к осмыслению границ и содержания подобного принуждения. Например, обязывание к использованию современных цифровых технологий субъектами правоотношений при проведении финансовых операций создает условия для эффективного контроля и надзора за законностью проводимых операций со стороны государства. Невыполнение соответствующих

требований не дает возможности начать, например, предпринимательскую и иные виды деятельности.

Третий сущностный признак финансового права заключается в его **системности**⁶, т.е. такой связи правовых норм, при которой одни нормы определяют условия осуществления других правовых норм, нарушение которых, в свою очередь, должно влечь применение норм, определяющих соответствующие меры принуждения. Нормы финансового права, безусловно, представляют собой определенную систему, которая может быть охарактеризована в двух аспектах: во-первых, внешний аспект, который позволяет рассмотреть систему финансового права как подсистему системы права в целом, и, во-вторых, внутренний аспект, при котором внимание акцентируется на системе финансового права, проявляющейся в единстве и взаимосвязи образующих ее институтов и подотраслей, регулирующих однородные общественные отношения, и основывающейся на финансовой системе общества.

В настоящее время, как представляется, повышение роли и значения финансового права в условиях рынка обусловило изменения этих двух проявлений системности. Не пытаясь расставить отрасли права четко в иерархическом порядке, поскольку сделать это невозможно, да и нет в этом необходимости, вместе с тем возможно принципиально определить местоположение финансового права в системе российского права. На наш взгляд, финансовое право поднялось здесь на более высокую ступень по сравнению с предыдущими периодами и занимает место, наряду с отраслями административного, гражданского права, после конституционного права, в отличие от предыдущих периодов, когда некоторыми исследователями оно располагалось в самом конце системы права или о нем забывали вообще.

Системность финансового права объективно обусловлена системностью общественных отношений, регулируемых правовыми нормами, которые, в свою очередь, образуют финансовую систему общества, подсистему экономики. В этом проявляется определенный сущностный — четвертый — признак финансового права — его самая **тесная взаимосвязь**, в отличие от многих иных отраслей права, **с экономикой**.

Это отражается и на системе и структуре самого финансового права, в частности, в финансовой системе центральное положение в силу значимости и важности для общества соответствующих отношений занимает бюджет как централизованный фонд денежных средств, предназначенный для осуществления финансирования наиболее значимых в государстве и обществе целей и задач. Соответственно, и нормы права, регулирующие эти чрезвычайно важные общественные отношения, тоже занимают центральное положение во всей системе финансового права, поскольку иные отношения в той или иной мере направлены на формирование и расходование бюджетных средств для достижения общесоциальных целей и задач. Соответственно, нормы, регулирующие иные финансовые отношения (публичные доходы, расходы, банковские, страховые, денежного

⁶ См.: *Лейст О. Э.* Указ. соч. С. 66. О системности финансового права см.: *Горбунова О. Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 35—60.



обращения и другие отношения), занимают соответствующее место в системе финансового права.

Пятый сущностный признак заключается в **формальной определенности** финансово-правовых норм, т.е. в точном и четком формулировании обстоятельств, порождающих правовые последствия, а также прав и обязанностей участников финансовых отношений. Конституционный Суд РФ, обращая особое внимание на формальную определенность налоговых норм, отмечал, что они должны отличаться: четкостью, понятностью, определенностью, ясностью, недвусмысленностью, конкретностью содержания, четкостью формулировки составов правонарушений и др.

Наряду с выделенными основными признаками, можно говорить об обеспеченности исполнения финансово-правовых норм государственной системой правоохраны, а также об иных дополнительных признаках.

Анализ названных признаков позволяет сформулировать **сущность финансового права** следующим образом: это упорядочение, стабилизация и воспроизводство общественных отношений в сфере финансов, финансовой деятельности государства и муниципальных образований, осуществляемые в нормативной форме и охраняемые средствами государственного принуждения.

Сказанное дает возможность отметить, что сущность права в целом и финансового права в частности остается неизменной, несмотря на влияние и воздействие общественных процессов и необходимость совершенствования и развития правового регулирования с учетом происходящих в обществе изменений. Право наполняется новым содержанием, совершенствуются его формы, способы и сферы взаимодействия с публичной властью, обществом, экономикой, политикой, моралью, испытывая на себе соответствующее и объективно обусловленное влияние.

В то же время современные глобальные вызовы лишь доказывают, что основные сущностные признаки финансового права в их единстве, взаимосвязи и взаимодействии с учетом наполнения их новым содержанием, подчеркивающим незыблемость и фундаментальность правовых устоев современного общества, свидетельствуют о необходимости постоянного совершенствования правового регулирования как самого действенного и справедливого инструмента воздействия на общественные процессы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. — М., 2003.
2. Зорькин В. Д. Право в цифровом мире // Российская газета. — 2018. 30 мая. — № 115.
3. Лейст О. Э. Сущность права : Проблемы теории и философии права. — М. : Зерцало-М, 2002.
4. Философский энциклопедический словарь / под ред. Л. Ф. Ильичева, П. Н. Федосеева [и др.]. — М. : Сов. энциклопедия, 1983.

СОВРЕМЕННЫЕ МОДЕЛИ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Аннотация. Настоящая статья посвящена исследованию современных моделей финансово-правового регулирования общественных отношений. В частности, в работе автор поднимает целый ряд проблем, связанных с правовым регулированием бюджетных отношений в регионах, обосновывает необходимость обновления содержания принципа сбалансированности бюджета, анализирует инструменты реализации государственной финансовой политики, ставит вопрос о необходимости модернизации бюджетного процесса в регионах.

Ключевые слова: финансово-правовое регулирование, бюджет, бюджетный процесс, бюджетное право, регионы, разграничение полномочий, сбалансированность бюджета, финансовая политика, бюджетное законодательство.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.033-038



**Ирина Валерьевна
РУКАВИШНИКОВА,**
заведующий кафедрой
финансового и
административного
права Ростовского
государственного
экономического
университета (РИНХ),
доктор юридических наук,
профессор
kfiap@yandex.ru
344000, Россия, г. Ростов-
на-Дону, ул. М. Горького,
д. 166

I. V. RUKAVISHNIKOVA,

Head of the Department of Financial and Administrative Law, Rostov State
Economic University (RINH), Dr. Sci. (Law), Professor
kfiap@yandex.ru
344000, Россия, Rostov-on-Don, ul. M. Gorky, 166

MODERN MODELS OF FINANCIAL AND LEGAL REGULATION OF PUBLIC RELATIONS: A REGIONAL ASPECT

Abstract. This article is devoted to the study of modern models of financial and legal regulation of public relations. In particular, in the work, the author raises a number of problems related to the legal regulation of budgetary relations in the regions, substantiates the need to update the content of the principle of balanced budgeting, analyzes the instruments for implementing state financial policy, raises the question of the need to modernize the budgetary process in the regions.

Keywords: financial and legal regulation, budget, budget process, budget law, regions, delimitation of powers, balanced budget, financial policy, budget legislation.

Этап современной конституционной реформы открывает период, который политологи уже назвали постновейшим временем¹.

Нынешний вариант текста Конституции Российской Федерации — это не только отражение актуальных запросов общества, касающихся повышения социальных гарантий и упрочения традиционных ценностей, но и формализация на высшем законодательном уровне тех положений, которые уже существуют де-юре, но имеют неконгруэнтную правоприменительную практику.

В частности, положения ч. 2 ст. 132 Конституции РФ, где закрепляется обязательность передачи органам местного самоуправления материальных и финансовых средств для выполнения переданных государственных полномочий, являются отнюдь не новыми для финансово-правовой сферы.

Так, согласно ч. 5 ст. 19 Федерального закона от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Однако на практике довольно часто возникают ситуации, когда фактический объем выполняемых обязанностей органов местного самоуправления гораздо больше, чем предполагался изначально, а срок доведения сумм субвенций не совпадает с началом запланированных работ, что влечет неоправданное отвлечение финансовых ресурсов местных бюджетов для покрытия кассовых разрывов. Дисбаланс между объемом возложенных обязательств и их своевременной финансовой обеспеченностью приводит к негативным последствиям, связанным прежде всего с некачественным исполнением публичных управленческих функций.

Конституционное закрепление принципа обязательной финансовой обеспеченности передаваемых на муниципальный уровень государственных полномочий позволит усилить бюджетную дисциплину и повысить качество работы всех уровней публичной власти.

Обновленная Конституция РФ в ч. 3 ст. 132 предусматривает, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Вообще встраивание органов местного самоуправления в единую систему публичной власти стало возможным в основном потому, что в рамках бюджетных отношений такая конструкция доказала эффективность и логичность данного подхода.

¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Единство бюджетной системы Российской Федерации позволяет функционировать всем ее звеньям — бюджетам бюджетной системы по универсальным правилам и единому порядку.

Важнейшим принципом организации межбюджетных отношений является принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований, закрепленный в ст. 31.1 Бюджетного кодекса РФ. Определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов осуществляются в соответствии с едиными принципами и требованиями.

Парадоксально, но на всем протяжении существования отечественного бюджетного права как базовой, концептуальной парадигмы идея идентичности финансово-правового статуса органов государственной власти и органов местного самоуправления не подвергалась сомнению².

В частности, Л. К. Воронова и И. В. Мартьянов отмечали, что вся деятельность в области финансов (а ее юридическим выражением являются финансово-правовые и финансово-плановые акты) строится в соответствии с принципом демократического централизма, объединяющего единое руководство с инициативой и творческой активностью на местах³.

Эlegantное обоснование фактического тождества финансовой правосубъектности органов государственной власти и органов местного самоуправления находим в учебнике Н. И. Химичевой. По ее мнению, финансовая деятельность органов государственной власти и местного самоуправления связана общей целенаправленностью на потребности общества, носит публичный характер, хотя и различается конкретными задачами. Главной, определяющей целью этой деятельности должно быть, согласно Конституции РФ (ч. 1 ст. 7), создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека⁴.

Статья 75 Конституции РФ дополнена важнейшими гарантиями социальной защиты, согласно которым в Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование, а также осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом.

Также гарантируются обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан и индексация социальных пособий и иных социальных выплат.

² См., например: *Пискотин М. И.* Советское бюджетное право (основные проблемы). М., 1971; *Цыпкин С. Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. М., 1983; *Горбунова О. Н.* Совершенствование финансово-правовых институтов в современных условиях перестройки управления народным хозяйством. М., 1988.

³ *Воронова Л. К., Мартьянов И. В.* Советское финансовое право. Киев, 1983. С. 26—27.

⁴ Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 2-е изд. М. : Юристъ, 1999. С. 28.



Данные конституционные положения диктуют необходимость обновления содержания принципа сбалансированности бюджета. Статья 33 Бюджетного кодекса РФ раскрывает указанный принцип, устанавливая, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов.

Следуя логике конституционных новелл, финансовое законодательство также должно быть скорректировано. Фактически процесс формирования бюджетов бюджетной системы получает новые очень жесткие ориентиры обязательного ежегодного роста доходной части как основы для гарантированного расходования бюджетных средств на сумму индексации социальных выплат.

Таким образом, определение принципа сбалансированности бюджета может быть дополнено положением о том, что объем предусмотренных бюджетом расходов на выплату социальных пособий должен быть обеспечен объемом доходов бюджета с учетом ежегодного увеличения на сумму индексации.

Реализация конституционного принципа дополнительных гарантий для получателей социальных выплат стимулирует государство не только к расширению перечня доходных источников, но, даже в большей степени, к повышению эффективности расходования бюджетных средств и контроля за этим процессом. В качестве действенных мер устранения неоправданных потерь бюджета можно назвать усиление борьбы с правонарушениями в бюджетной сфере, сокращение числа мошеннических действий при получении мер социальной поддержки и уплате налогов, сборов и других обязательных платежей, повышение собираемости платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

С этой целью, в частности, разработан проект федерального закона «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации»⁵. Принятие данного нормативного правового акта позволит в том числе повысить прозрачность движения финансовых ресурсов, создать цифровой профиль всех участников бюджетных и налоговых отношений, а также получателей социальных льгот. Генерация и гармонизация существующих информационных систем, создание единой базы персонифицированного учета населения позволит сделать социальную помощь адресной и прозрачной, тем самым минимизировав нецелевое использование бюджетных средств.

Учитывая то, что сфера бюджетного законодательства имеет многоуровневую структуру, приведение в соответствие с конституционными принципами потребуется как для федеральных, так и для региональных законодательных актов.

Кроме того, важным фактором необходимости корректировки финансового законодательства являются программные документы, определяющие глобальные, стратегические задачи государства на краткосрочную и среднесрочную перспективу. Вопросы приоритетного расходования бюджетных средств, введения новых бюджетных обязательств, в том числе для субъектов РФ, как правило,

⁵ Проект федерального закона № 759897-7 (принят в третьем чтении // URL: sozd.duma.gov.ru).

содержатся в тексте ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию⁶.

В связи с этим магистральным направлением развития финансового законодательства является модернизация бюджетного процесса в регионах с целью создания определенного запаса финансовой прочности бюджетов и возможности оперативного выделения финансовых ресурсов для решения приоритетных задач.

Основными инструментами, с помощью которых реализуются любые направления государственной политики, являются правовые механизмы и способы. Осуществление государственной финансовой политики подпадает под действие норм финансового права и, соответственно, подчинено финансово-правовому методу, характерной особенностью которого является «гибкость» в выборе способов правового воздействия. Способы, которые используются для регулирования отношений в сфере осуществления финансовой деятельности государства, отражают общие тенденции финансовой политики государства. На современном этапе крайне важен поиск баланса между императивным и диспозитивным началами, позволяющий для решения приоритетных общественных и государственных задач использовать механизмы публично-частного партнерства.

Кроме того, по-прежнему актуальным остается вопрос о повышении финансовой дисциплины в части расходования бюджетных средств. Особенно это касается практики переносов сроков финансирования в рамках государственных контрактов, использования денежных средств в рамках федеральных адресных инвестиционных программ. Неудобный механизм доведения бюджетных лимитов, усложненный порядок проведения торгов, приводят к неудовлетворительному исполнению бюджетных обязательств, либо, что гораздо серьезнее для социально-экономического положения регионов, — снижению инициативы регионов и муниципальных образований в получении конкурсных бюджетных субсидий.

Стремительно происходящие изменения структуры общественных отношений, появление новых видов финансово-правовых связей, модернизация законодательной базы, безусловно, оказывают влияние на формирование финансово-правовой доктрины. В частности, необходимо актуализировать научное представление об отрасли финансового права как о фундаментальной основе, в том числе для развития цифровых технологий. Интеграция информационных сервисов в финансово-правовые отношения, возникновение цифрового профиля участников финансовых отношений, перевод бюджетных, налоговых, таможенных, банковских отношений в электронный режим создают основу к институциональному выделению и научному осмыслению этих явлений.

Кроме того, использование финансово-правовых механизмов для оперативного регулирования общественных отношений, требующих бюджетного финансирования, в том числе в условиях режима повышенной готовности или чрезвычайных ситуаций, нуждается в более глубокой научной проработке вопросов разграничения полномочий государственных органов в бюджетной сфере, а также адаптации метода финансового права к более гибкому применению различных способов правового воздействия.

⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 // СПС «Консультант-Плюс».



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Воронова Л. К., Мартьянов И. В.* Советское финансовое право. — Киев, 1983.
2. *Горбунова О. Н.* Совершенствование финансово-правовых институтов в современных условиях перестройки управления народным хозяйством. — М., 1988.
3. *Пискотин М. И.* Советское бюджетное право (основные проблемы). — М, 1971.
4. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. — 2-е изд. — М. : Юристъ, 1999.
5. *Цыпкин С. Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. — М., 1983.

РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫХ ПРИНЦИПОВ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ¹

Аннотация. Настоящая статья посвящена изучению развития финансово-правовых принципов в условиях цифровизации экономики. В работе автором анализируется система финансово-правовых принципов, сопоставляются такие категории, как принципы финансового права и финансово-правовые принципы, выделяются новые финансово-правовые принципы, такие как принцип автоматизации, принцип информатизации, принцип информационной открытости.

Ключевые слова: принципы, финансово-правовые принципы, принципы финансового права, принцип гласности, принцип автоматизации, принцип информатизации, принцип информационной открытости.



**Евгений
Геннадьевич БЕЛИКОВ,**
профессор кафедры
финансового, банковского и
таможенного права имени
профессора Нины Ивановны
Химичевой Саратовской
государственной
юридической академии,
доктор юридических наук,
доцент
finpravo@ssla.ru
410056, Россия, г. Саратов,
ул. Чернышевского, д. 104,
корп. 1, ауд. 206

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.039-045

E. G. BELIKOV,

*Professor of the Department of Financial, Banking and Customs Law named after
Professor Nina Ivanovna Khimicheva of the Saratov State Law Academy,
Dr. Sci. (Law), Associate Professor
finpravo@ssla.ru
410056, Russia, Saratov, ul. Chernyshevsky, 104, corp. 1, aud. 206*

DEVELOPMENT OF FINANCIAL AND LEGAL PRINCIPLES IN THE CONDITIONS OF DIGITAL ECONOMY

Abstract. This article is devoted to the study of the development of financial and legal principles in the context of the digitalization of the economy. In the work, the author analyzes the system of financial and legal principles, compares such categories as “principles of financial law” and “financial and legal principles, identifies new financial and legal principles, such as the principle of automation, the principle of informatization, the principle of information openness.

Keywords: principles, financial and legal principles, principles of financial law, principle of transparency, principle of automation, principle of informatization, principle of information openness.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16102.

Активное применение цифровых технологий практически во всех сферах общественной жизни, в том числе в сфере публичных финансов, приводит к трансформации соответствующего правового регулирования, обусловленной необходимостью регламентировать новые формы взаимодействия субъектов общественных отношений.

Применительно к финансовым правоотношениям информационно-телекоммуникационные технологии можно рассматривать в качестве двух факторов. С одной стороны, они могут служить современным средством реализации субъектами финансовых правоотношений своей финансовой правосубъектности (личный кабинет налогоплательщика, банковские онлайн-технологии, государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет»). С другой стороны, их использование требует изменения содержания правосубъектности властных и подвластных участников финансовых правоотношений, что вызвано необходимостью установления для них дополнительных прав и обязанностей².

Так, например, цифровизация сферы налогообложения связана с изменением налоговой правосубъектности не только налогоплательщиков, но и налоговых органов. При этом облегчается взаимодействие сторон налоговых правоотношений, упрощается реализация их отдельных прав, обеспечиваются фискальные интересы Российского государства за счет взимания налогов посредством электронных денег³. Однако эти же технологии несут риски использования персональных данных и денежных средств налогоплательщиков иными лицами для достижения противоправных целей, т.е. касаются финансовой безопасности.

Внедряемая в России модель цифровой экономики предполагает реализацию к 2024 г. концепции комплексного правового регулирования отношений, возникающих в связи с развитием цифровой экономики, которая обеспечит благоприятный правовой режим для возникновения и развития современных технологий и экономической деятельности, связанной с их использованием. Проект данной концепции должен включать, в частности, основные понятия и принципы правового регулирования цифровой экономики; особенности осуществления основных видов деятельности в цифровой экономике, права и обязанности ее участников, виды и объекты правоотношений, юридические факты, обуславливающие их возникновение.

Применительно к сфере публичных финансов адаптация финансово-правового регулирования к процессам цифровизации экономики, думается, должна включать прежде всего выработку финансово-правового инструментария, связанного с ис-

² См.: *Беликов Е. Г.* Финансовая правосубъектность в условиях цифровизации экономики: перспективы расширения и реализации // *Право и современная экономика: новые вызовы и перспективы* : сборник материалов II научно-практической конференции с международным участием юридического факультета СПбГЭУ / под ред. Н. А. Крайновой. СПб. : Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2019. С. 115—118.

³ См.: *Попов В. В., Тришина Е. Г.* К вопросу о влиянии цифровизации сферы налогообложения на правосубъектность участников налоговых правоотношений // *Право и общество в условиях глобализации: перспективы развития* : сборник научных трудов / отв. ред. В. В. Бехер, Н. Н. Лайченкова. Вып. 7. Саратов : Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ имени Г. В. Плеханова, 2019. С. 234—236.

пользованием цифровых технологий, и базовых идей, определяющих требования к применению указанных технологий в сфере публичной финансовой деятельности. В связи с этим представляется целесообразным обратиться к вопросам трансформации финансово-правовых принципов в условиях цифровой экономики.

Следует отметить, что в отраслевой юридической науке отсутствует единая точка зрения относительно тождества понятий принципов финансового права и финансово-правовых принципов. Поддерживая имеющуюся в общей теории права позицию о том, что правовые принципы — более широкая категория, чем принципы права, поскольку помимо права она относится и к правовой системе, правовой политике, правотворческой и правоприменительной деятельности, правосудию и другим сложным государственно-правовым образованиям⁴, применительно к цифровизации финансовых правоотношений целесообразно использовать понятие финансово-правовых принципов.

К ним в связи с этим можно отнести как принципы финансового права, так и принципы правотворческой и правоприменительной финансовой деятельности, включив в последние также принципы публичного финансового контроля. Таким образом, под финансово-правовыми принципами можно понимать основополагающие, объективно обусловленные требования, закрепленные в юридических нормах или непосредственно вытекающие из них, которые определяют направленность формирования, функционирования и развития финансово-правового регулирования, а также отражают сущность правотворческой и правоприменительной деятельности в области публичных финансов.

В финансово-правовой науке существуют различные классификации принципов финансового права⁵. Основываясь на распространенном в юридической науке критерии деления принципов права — по сфере действия, можно выделить следующую систему принципов, действующих в отечественном финансовом праве:

- 1) общеправовые (общие) принципы права, закрепляемые в ратифицированных международно-правовых актах и внутригосударственном праве;
- 2) межотраслевые принципы права;
- 3) отраслевые принципы финансового права;
- 4) подотраслевые и институциональные принципы финансового права⁶.

⁴ См.: *Малько А. В., Струсь К. А.* Принципы права как важнейшая составляющая правовых основ развития общества // Принципы российского права: общетеоретический и отраслевой аспекты / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Саратов : Изд-во Саратовской государственной академии права, 2010. С. 39—41 ; *Байниязова З. С.* Основные принципы российской правовой системы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 12—13.

⁵ См., например: *Финансовое право : учебник* / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; Инфра-М, 2017. С. 46—51 ; *Соколова Э. Д.* Система принципов финансового права // *Финансовое право*. 2012. № 8. С. 7 ; *Смирнов Д. А.* Принципы современного российского налогового права. Саратов, 2011. С. 171 ; *Пилипенко А. А.* Принципы финансового права России и их нормативное закрепление : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 9.

⁶ См.: *Беликов Е. Г.* Финансовое право и его институты: проблемы социальной эффективности / под ред. Е. В. Покачаловой. М. : Юрлитинформ, 2016. С. 67—68.



В условиях цифровой экономики особую актуальность приобретают, как представляется, такие принципы общеправового характера, как демократизм и гласность, а также отраслевой принцип приоритетности публичных интересов в правовом регулировании финансовых отношений, отдельные подотраслевые и институциональные принципы (бюджетного права, налогового права, финансового контроля).

В частности, суть принципа гласности, как известно, выражается в праве на получение информации, а исходя из ст. 15 Конституции РФ — в необходимости официального опубликования федеральных законов, а также иных актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, для всеобщего ознакомления. Данный принцип находит широкое нормативное закрепление в финансовом законодательстве.

В частности, в Бюджетном кодексе РФ в числе принципов организации бюджетной системы предусматривается открытость (прозрачность). При этом, помимо требования обязательного опубликования утвержденных бюджетов в средствах массовой информации, данный принцип предусматривает и обязательную открытость для них и всего общества в целом проектов законов (решений) о бюджете, процедур их рассмотрения и утверждения, а также обеспечение доступа в сети Интернет к единому portalу бюджетной системы РФ.

В свою очередь, указанный портал является частью государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», нормативно-правовое регулирование которой носит подзаконный характер⁷. В 2013 г. в БК РФ была введена ст. 241.2, конкретизирующая роль единого портала бюджетной системы РФ в реализации данного принципа. В частности, он предназначен для обеспечения доступа к информации о бюджетной системе Российской Федерации, об организации бюджетного процесса в Российской Федерации, об осуществлении публично-правовыми образованиями бюджетных полномочий и их участии в бюджетных правоотношениях, к иным сведениям, определяемым Министерством финансов РФ.

Несмотря на очевидную важность цифровых технологий в совершенствовании форм и средств доведения до сведения всего населения содержания финансово-правовых актов, активное внедрение данных технологий не должно являться единственным направлением дальнейшей реализации принципа гласности в финансовом праве в современных условиях.

Нельзя при этом забывать и о качестве самого финансово-правового регулирования, в том числе о совершенствовании содержащихся в указанных актах норм с точки зрения их юридической техники (в частности, краткости и простоты их изложения), социальной направленности. В частности, необходимо обеспечивать ясность правового регулирования в отношении цифровых технологий, применяемых в сфере финансового контроля, с целью недопущения ущемления интересов субъектов финансовых правоотношений при использовании указанных технологий.

⁷ Постановление Правительства РФ от 30 июня 2015 № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами “Электронный бюджет”» (с изм. от 14 декабря 2018 г. № 1528) // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4228 ; 2018. № 53. Ст. 8638.

Следует отметить, что гласность является не только принципом финансового права, но и принципом деятельности органов специальной компетенции в области финансовой деятельности государства и муниципальных образований, в том числе органов публичного финансового контроля. При этом, если принципы деятельности органов внешнего публичного финансового контроля (законность, эффективность, объективность, независимость, гласность) нормативно закреплены в законодательных актах⁸, то принципы деятельности органов внутреннего публичного финансового контроля — на подзаконном уровне⁹.

В частности, помимо гласности, особую значимость в цифровой экономике приобретает и принцип эффективности деятельности контрольно-счетных органов, который выражается в ее экономичном, продуктивном и результативном осуществлении. Реализации в современных условиях данного принципа во многом способствует использование государственных информационных систем в целях автоматизации процесса государственного и муниципального финансового контроля¹⁰. Указанные системы позволяют в режиме реального времени автоматизировать процессы сбора, обработки, обобщения и анализа большого объема информации, необходимой для осуществления контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, что, в свою очередь, способствует повышению их эффективности и качества принимаемых решений¹¹.

С 1 июля 2020 г. вступает в силу федеральный стандарт, который устанавливает принципы деятельности органов внутреннего публичного финансового контроля: общие и осуществления профессиональной деятельности¹². Среди

⁸ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изм. от 29 мая 2019 г. № 106-ФЗ). Ст. 4 // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649 ; 2019. № 22. Ст. 2662 ; Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (с изм. от 27 декабря 2018 г. № 566-ФЗ). Ст. 4 // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903 ; 2018. № 53. Ст. 8492.

⁹ Так, например, деятельность Федерального казначейства по контролю в финансово-бюджетной сфере основывается на принципах законности, объективности, эффективности, независимости, профессиональной компетентности, достоверности результатов и гласности. См.: постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1092 «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере» (с изм. от 27 декабря 2019 г. № 1906) // СЗ РФ. 2013. № 49. Ст. 6435 ; 2020. № 1. Ст. 92.

¹⁰ К таким информационным системам следует отнести в первую очередь государственную информационно-аналитическую систему контрольно-счетных органов РФ, а также государственную интегрированную информационную систему управления общественными финансами «Электронный бюджет».

¹¹ См.: Контроль в финансово-бюджетной сфере : научно-практическое пособие / И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина, Н. Е. Абрамова. М. : Контракт, ИЗиСП при Правительстве РФ, 2016. С. 81.

¹² Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2020 г. № 95 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля» // СЗ РФ. 2020. № 6. Ст. 699.



второй группы принципов: эффективность, риск-ориентированность, единство методологии, взаимодействие, автоматизация, информатизация, информационная открытость — наибольший интерес в рамках настоящей статьи представляют последние три.

Нормативное закрепление принципов внутреннего публичного финансового контроля в условиях цифровизации экономики, с одной стороны, свидетельствует об учете в их содержании или даже наименовании некоторых из них возможности либо обязанности использования контрольным органом информационно-телекоммуникационных технологий в процессе и (или) по итогам контрольных мероприятий. С другой стороны, содержание некоторых «новых» принципов внутреннего публичного финансового контроля, обусловленных применением цифровых технологий, соответствует содержанию общеправовых принципов, применяемых также в рамках внешнего публичного финансового контроля.

Так, принцип автоматизации предполагает, что при осуществлении контрольной деятельности на всех стадиях должны использоваться, при их наличии, информационно-телекоммуникационные технологии, позволяющие автоматизировать постоянные и однообразные процессы, а также обеспечивающие оперативную обработку большого массива данных и автоматизированное формирование документов. В свою очередь, принцип информатизации означает, что при осуществлении внутреннего публичного финансового контроля контролирующий орган не запрашивает у контролируемого субъекта необходимые документы, материалы и информацию, содержащиеся в государственных и муниципальных информационных системах, к которым у данного органа есть доступ.

Следовательно, применение указанных принципов повышает эффективность, в том числе результативность, деятельности органов внутреннего публичного финансового контроля в современных условиях. Исходя из нормативного содержания принципа эффективности вышеуказанных органов, автоматизация и информатизация их деятельности как раз способствуют обеспечению оптимального объема трудовых, материальных, финансовых и иных ресурсов для повышения качества финансового менеджмента контролируемых субъектов.

Принцип информационной открытости означает публичную доступность информации о контрольной деятельности органа внутреннего финансового контроля, размещаемой с учетом требований, предусмотренных федеральным законодательством, а также иными нормативными правовыми актами. В связи с этим рассматриваемый принцип составляет во многом содержание общеправового принципа гласности, применяемого также в рамках внешнего публичного финансового контроля.

Таким образом, развитие финансово-правового регулирования в условиях цифровой экономики необходимо с учетом уже сложившихся в отечественной науке финансово-правовых принципов, что не исключает их определенной содержательной трансформации, а также новых базовых идей, определяющих требования к применению цифровых технологий в сфере публичной финансовой деятельности.

В частности, к таким базовым идеям представители Саратовской научной школы финансового права предлагают относить, например, следующие идеи: недопустимость прямого или косвенного навязывания услуг цифровой инфра-

структуры; необходимость стимулирования хозяйствующих субъектов активно внедрять цифровые технологии в бизнес-процессы и процессы социального управления; достижение максимального удобства пользователей информационных сервисов и систем.

В связи с этим исследование содержания и классификации финансово-правовых принципов в новых экономических условиях продолжает оставаться одной из актуальных проблем российского финансового права.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Контроль в финансово-бюджетной сфере : научно-практическое пособие / И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина, Н. Е. Абрамова. — М. : Контракт, ИЗИСП, 2016.





Анастасия Сергеевна
АЛИМБЕКОВА,

доцент кафедры
 финансового, банковского
 и таможенного права
 имени Нины Ивановны
 Химичевой Саратовской
 государственной
 юридической академии,
 кандидат юридических
 наук, доцент
pokina@yandex.ru

410056, Россия, г. Саратов,
 ул. Чернышевского, д. 104
 корп. 1, ауд. 206, 207

ТЕНДЕНЦИИ РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ-ПРИНЦИПОВ ФИНАНСОВОГО ПРАВА РОССИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ МИРОПОРЯДКА

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные вопросы реализации норм-принципов финансового права России в современных условиях миропорядка. Автором предлагается иерархическое деление норм-принципов финансового права в зависимости от уровня закрепления норм. Аргументируется необходимость для государства соблюдения общеправовых и специальных принципов в современных условиях изменения правовой действительности. В работе автор исследует вопросы необходимости имплементирования норм-принципов в законодательстве финансового права при его формировании и реализации. Автор подчеркивает важность данного процесса, поскольку это создаст положительные тенденции реализации норм-принципов финансового права в существующих условиях миропорядка, что укрепит основы соблюдения публичных и частных интересов в рамках финансовых правоотношений, послужит обеспечению экономической безопасности и финансовой гармонизации Российского государства.

Ключевые слова: финансовое право, принципы, реализация норм-принципов финансового права, реализация норм права, принципы финансового права, финансово-правовые нормы, реализация финансового права, реализация принципов финансового права.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.046-051

A. S. ALIMBEKOVA,

Assistant Professor of the Department of Financial, Banking and Customs Law
 named after Professor Nina Ivanovna Khimicheva of the Saratov State Law
 Academy, Cand. Sci. (Law), Associate Professor
pokina@yandex.ru

410056, Russia, Saratov, ul. Chernyshevsky, 104, corp. 1, aud. 206, 207

TRENDS IN THE IMPLEMENTATION OF NORMS AND PRINCIPLES OF RUSSIAN FINANCIAL LAW IN THE CURRENT WORLD ORDER

Abstract. The article deals with topical issues of implementing the norms and principles of Russian financial law in the current world order. The author proposes a hierarchical division of norms-principles of financial law depending on the level of consolidation of norms. The author argues for the need for the state to comply with General legal and special principles in modern conditions of changing legal reality. In this paper, the author examines the

need to implement norms and principles in the legislation of financial law in its formation and implementation. The author emphasizes the importance of this process, as it will create positive trends in the implementation of the norms and principles of financial law in the current world order, which will strengthen the basis for the observance of public and private interests in financial relations, will serve to ensure economic security and financial harmonization of the Russian state.

Keywords: *financial law, principles, implementation of norms-principles of financial law, implementation of norms of law, principles of financial law, financial and legal norms, implementation of financial law, implementation of principles of financial law.*

Объективная потребность мирового сообщества в обновлении миропорядка в современных реалиях заставляет искать новые методы решения глобальных проблем человечества. На сегодняшний день можно констатировать глобальную «оцифровизацию» экономики и устойчивого внедрения данных инновационных систем в правовую реальность, однако следует признать и привлечь внимание общественности к вопросу неумаления норм-принципов при реализации прав и законных интересов субъектов финансовых правоотношений, четкого соблюдения конституционных принципов, а также принципов, сформулированных в теории финансового права или посредством правоприменительной практики.

Рассматривая правовые принципы как идеи, следует говорить о тех идеях, которые непосредственно олицетворены в праве; исследуя правовые принципы как основы, установки, начала, руководящие положения, необходимо заявлять именно о нормативных началах правового института, отрасли или права в целом.

Отметим, что реализация правовых норм-принципов финансового права воплощается в четко определенном процессе претворения в жизнь правовых предписаний. Соблюдение, исполнение, использование и применение представляют собой важнейшие формы реализации права, в том числе и финансового. Именно данные формы реализации в основном и содержатся в правовых источниках и литературе.

Реализацию финансово-правовых норм, в частности, возможно, рассматривать в рамках механизма правового регулирования, который представлен в трехзвенной системе:

- во-первых, юридические нормы, из которых непосредственно состоят все законы, начиная с Конституции РФ, заканчивая законами субъектов РФ, и решения органов местного самоуправления в финансово-правовой сфере;
- во-вторых, правоотношения, содержание которых составляют субъективные права и юридические обязанности участников;
- в-третьих, акты реализации прав и обязанностей.

Исходя из того, включает ли реализуемая финансово-правовая норма дозволение, запрет или обязывание, различают такие формы (стадии) реализации финансового права, как соблюдение, исполнение и использование¹.

¹ Алимбекова А. С. Налогово-правовые нормы и проблемы их реализации / под ред. Н. И. Химичевой. Саратов : Изд-во Саратовской государственной академии права, 2011. С. 60.



Подчас, когда речь идет об обязывающих финансово-правовых нормах и принципах финансового права, на первый план выступают их соблюдение и исполнение. В данном случае подразумевается не только воздержание от их нарушения, но и реальное претворение их в жизнь, неременное руководство ими во всех направлениях деятельности общественных институтов, осуществление в деятельности публичной власти, государственных органов и должностных лиц, а также граждан. Например, для того чтобы надлежащим образом исполнить установленные нормой требования по осуществлению бюджетного процесса, государство в лице своих компетентных органов обязано выполнять, и в течение продолжительного периода, целый ряд позитивных действий: вовремя сформировать бюджет, спланировать его на будущий финансово-плановый период, вести учет, осуществлять контроль, отчитаться по итогу финансового года и т.п.

В форме исполнения, по сути, реализуются финансово-правовые нормы, которые указывают на обязанности государства в отношении общества и граждан, обязанности непосредственно государственных органов. Данные финансово-правовые нормы в основном развиваются и конкретизируются в конституционных и иных федеральных законах в сфере финансов и иных нормативных правовых актах.

Использование как форма реализации финансово-правовых норм выражается в осуществлении возможностей, вытекающих из дозволений. Отдельные ученые распространяют данную форму реализации на организацию правоприменительного процесса, обоснование правоприменительных актов.

Реализация большинства финансово-правовых норм возможна исключительно в результате правоприменительной деятельности государственных органов, а в отдельных случаях — специально уполномоченных на это субъектов правовой действительности².

Применение права как форма реализации финансово-правовых норм представляет собой форму деятельности правоприменительных органов по осуществлению норм права в таких ее видах, как оперативно-исполнительная и правоохранительная деятельность.

Отметим, что в нескольких стадиях осуществляется применение права и возникает процесс по исследованию фактических обстоятельств дела; выбору нормы права; проверке подлинности текста нормы права; анализу нормы с точки зрения ее законности; действию во времени, в пространстве и по кругу лиц; анализу содержания нормы права (толкование); вынесению решения компетентным органом; доведению итогового решения непосредственно до заинтересованных субъектов.

Заметим, что важнейшими требованиями к процессу применения права относятся законность, обоснованность, целесообразность, справедливость, гуманизм, компетентность. Таким образом, можно констатировать, что основой правореализации, в любой из ее форм, в финансово-правовой сфере является осуществление всего процесса строго на базе принципов финансового права.

² См.: Соколова И. А. О некоторых проблемах реализации положений Конституции Российской Федерации в условиях проведения административной и муниципальной реформ // Научные труды Российской академии юридических наук. Вып. 5 : в 3 т. М., 2005. Т. 2. С. 481.

Следует отметить, что принципы права в теории юридической науки подразделяются на общеправовые, отраслевые и специально-отраслевые. Соответственно, Е. Ю. Грачева указывает, что принципы системы финансового права представляют собой «комплекс правовых принципов, включающих общеправовые, отраслевые (финансового права) принципы, а также специальные»³.

При этом общеправовые принципы закреплены в нормах всех отраслей права и основываются на нормах Конституции РФ; к ним, например, относятся: федерализм, законность, гласность, плановость и иные. Отраслевые принципы, в свою очередь, конкретизируют общеправовые и отображают особенности предмета правового регулирования той или иной отрасли права. Специально-отраслевые принципы, закрепляя отраслевые принципы, отражают специфику правового регулирования отдельных структурных подразделений той или иной отрасли права.

Профессор Нина Ивановна Химичева отмечала в своих исследованиях девять основных общеотраслевых принципов финансового права:

- приоритетность публичных задач в правовом регулировании финансовых отношений, сочетающихся с реализацией частных интересов граждан;
- социальная направленность финансово-правового регулирования;
- единство финансовой политики и денежной системы;
- федерализм и равноправие субъектов РФ в области финансовой деятельности государства;
- самостоятельность органов местного самоуправления в формировании и использовании местных финансов;
- распределение функций в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной (представительной) и исполнительной властей;
- гласность в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления;
- принципы плановости и законности в финансовой деятельности;
- участие граждан Российской Федерации, общественных организаций в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, в ее контроле⁴.

В доктрине высказываются и иные мнения. В частности, Э. Д. Соколова сформулировала четыре отраслевых принципа финансовой деятельности государства и муниципальных образований: единство цели осуществления; максимально допустимая прозрачность поступающих доходов и произведенных расходов; строжайший учет как доходов, так и расходов; результативность произведенных расходов⁵, которые, по мнению автора, имеют первостепенное значение.

Как следствие, вне зависимости от их формулировки и названия, принципы носят приоритетный характер, поскольку все нормы законодательства должны

³ Принципы финансового права : материалы Междунар. науч.-практ. конф. Харьков, 19—21 апр. 2012. Харьков : Право, 2012. С. 64.

⁴ См.: Химичева Н. И. Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания // Финансовое право. 2009. № 2. С. 5.

⁵ Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М. : Юриспруденция, 2009. С. 57.



им соответствовать. Отдельные из приведенных выше принципов могут применяться к деятельности государства и в иных сферах жизнедеятельности. Необходимо уточнить, что принципы имеют открытую структуру. Содержание принципов «не ограничивается только формулировкой в конкретной норме, а выражается в других нормах права, сформировавшихся под влиянием данного принципа». Поскольку принципы обладают большим потенциалом развития, что связано с формированием развивающихся представлений о них, зачастую в процессе истолкования они подвергаются некоторой трансформации⁶.

Представляется необходимым отметить, что нормы-принципы финансового права имеют определенную иерархию, однако значение в ней имеет не просто значимость того или иного принципа, а именно на каком уровне правового регулирования конкретная норма-принцип претворяется в жизнь (реализуется).

Соответственно, главенствующее место в иерархии принадлежит принципам права, которые содержатся в международных источниках, далее идут конституционные принципы, межотраслевые (общеправовые) принципы, которые реализуются в финансовом праве и других отраслях, далее — отраслевые принципы и завершают иерархическую систему норм-принципов — принципы подотраслей отрасли финансового права.

Закономерно, что нормами-принципами, образующими в своей совокупности основу для создания и трактовки (толкования) всей действующей системы финансового законодательства, регулируется вся финансовая деятельность государства, включая аккумулирование, распределение и использование централизованных и децентрализованных фондов денежных средств (финансовых ресурсов) для бесперебойного функционирования и развития государства.

Подводя итоги исследования, необходимо особо отметить, что очертания миропорядка, к которому ведут тенденции крайне активных изменений и новшеств в политике, экономике и правовой сфере, пока что остаются не вполне определенными, равно как и возможные альтернативы его изменения в процессе глобализации. Однако думается, что при любых изменениях в стране и мире, с которыми столкнулось наше общество, в любых областях, особенно в финансово-правовой сфере, государство прежде всего обязано действовать, строго основываясь на нормах-принципах, в том числе при создании новых нормативных правовых актов и прецедентов.

Очевидно, что в первую очередь нормы-принципы при нормативно-правовом регулировании должны имплементироваться в системе финансового права как одной из самых активно изменяющихся и развивающихся отраслей российского права. В таком процессе важнейшей составляющей является неукоснительная реализация исходных начал в рамках правотворческого процесса, т.е. при создании новых норм и редакционной деятельности (при внесении изменений в действующее законодательство), а также в процессе правоприменения и реализации финансово-правовых норм.

Такой подход позволит сохранить баланс, не деформировать, а заложить основу положительных тенденций реализации норм-принципов финансового права

⁶ Семенов В. М. Конституционные принципы гражданского судопроизводства. М. : Юрид. лит., 1982. С. 139.

в существующих условиях, укрепить основы соблюдения публичных и частных интересов субъектов финансовых правоотношений, что представляется перво-степенной задачей в обеспечении экономической безопасности и финансовой гармонизации Российского государства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алимбекова А. С.* Налогово-правовые нормы и проблемы их реализации / под ред. Н. И. Химичевой. — Саратов : Изд-во Саратовской государственной академии права, 2011.
2. *Соколова И. А.* О некоторых проблемах реализации положений Конституции Российской Федерации в условиях проведения административной и муниципальной реформ // Научные труды Российской академии юридических наук. — Вып. 5 : в 3 т. — М., 2005. — Т. 2.
3. Принципы финансового права : материалы Междунар. науч.-практ. конф. — Харьков, 19—21 апр. 2012. Харьков : Право, 2012.
4. *Химичева Н. И.* Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания // Финансовое право. — 2009. — № 2.
5. *Соколова Э. Д.* Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. — М. : Юриспруденция, 2009.
6. *Семенов В. М.* Конституционные принципы гражданского судопроизводства. — М. : Юрид. лит., 1982.




Андрей Александрович
СОЛОВЬЕВ,

 заместитель
 председателя

Арбитражного суда

Московской области,

профессор кафедры

гражданского и

административного

судопроизводства

Университета имени

О.Е. Кутафина

(МГЮА), профессор

кафедры теории и

истории государства

и права Московского

педагогического

государственного

университета (МПГУ),

доктор юридических наук,

доцент

sportlaw2014@rambler.ru

107053, Россия, г. Москва,

просп. Академика Сахарова,

д. 18

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РАССМОТРЕНИЯ АРБИТРАЖНЫМИ СУДАМИ ДЕЛ, ВОЗНИКАЮЩИХ ИЗ ФИНАНСОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Аннотация. В статье исследованы общие проблемы, связанные с рассмотрением арбитражными судами дел в сфере финансового права. На примере Арбитражного суда Московской области автор выделяет основные категории такого рода споров, а также останавливается на некоторых проблемах и тенденциях, им корреспондирующих. Так, уделено внимание делам, возникающим из налоговых и бюджетных правоотношений, проанализирован элемент «финансовой публичности» в спорах частноправовой направленности, связанный с привлечением к участию в их рассмотрении органов государственной власти, уполномоченных в соответствующей сфере.

Кроме того, в работе обозначены ключевые направления работы по изучению судебной практики применительно к рассматриваемым арбитражными судами делам, возникающим из финансовых правоотношений, что, одновременно с глубоким изучением данной отрасли права, позволяет обеспечить эффективную защиту прав и законных интересов участников экономических споров в арбитражном судопроизводстве.

Ключевые слова: финансовое право, налоговое право, бюджетное право, арбитражные суды, аналитическая работа, судебная практика.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.052-060
A. A. SOLOVYOV,

Deputy Chairman of the Arbitration Court of the Moscow Region, Professor of the Department of Civil and Administrative Procedure of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor, Department of Theory and History of State and Law, Moscow State Pedagogical University, Dr. Sci. (Law), Associate Professor

sportlaw2014@rambler.ru

187053, Russia, Moscow, prosp. Academic Sakharov, 18

SOME ISSUES OF CONSIDERATION BY ARBITRATION COURTS OF CASES ARISING FROM FINANCIAL LEGAL RELATIONS

Abstract. The article examines the general problems associated with the consideration by arbitration courts of cases in the field of financial law.

Using the example of the Moscow Region Arbitration Court, the author identifies the main categories of such disputes, and also dwells on some of the problems and trends that are relevant to them. So, attention is paid to cases

arising from tax and budgetary legal relations, the element of “financial publicity” in private-law disputes related to the involvement of state authorities authorized in the relevant field to participate in their consideration is analyzed. In addition, the work outlines the key areas of work in the study of judicial practice in relation to cases considered by arbitration courts arising from financial legal relations, which, along with a thorough study of this branch of law, allows for the effective protection of the rights and legitimate interests of participants in economic disputes in arbitration proceedings.

Keywords: *financial law, tax law, budget law, arbitration courts, analytical work, judicial practice.*

Среди значительного разнообразия рассматриваемых арбитражными судами споров можно особо выделить дела, возникающие из финансовых правоотношений, являющиеся весьма многочисленной и сложной категорией.

Иногда приходится слышать мнение о том, что арбитражные суды в основном рассматривают частноправовые споры с участием хозяйствующих субъектов и в связи с этим юристу, специализирующемуся на представительстве в них, следует сосредоточиться на изучении лишь релевантных отраслей права. На самом деле это не вполне корректно, поскольку значительное количество разрешаемых арбитражными судами дел имеет ярко выраженный публично-правовой (в том числе финансово-правовой) характер.

Остановимся подробнее на некоторых аспектах рассмотрения арбитражными судами дел, возникающих из финансовых правоотношений, на примере одного из наиболее крупных и загруженных судов — Арбитражного суда Московской области.

В указанном суде разрешаются следующие основные категории такого рода дел:

- 1) налоговые споры (связанные с применением законодательства о налогах, сборах и о внебюджетных фондах), включая дела:
 - об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) налоговых органов, а также связанных со взысканием страховых взносов, пеней и санкций во внебюджетные фонды;
 - о взыскании обязательных платежей и санкций налоговыми органами и внебюджетными фондами и о возврате излишне взысканных (излишне уплаченных) налоговыми органами и внебюджетными фондами денежных средств;
 - о возмещении убытков, причиненных ненормативными правовыми актами, решениями и действиями (бездействием) налоговых органов по вопросам, связанным с налогообложением, и внебюджетных фондов по вопросам, связанным с уплатой страховых взносов;
 - о возмещении суммы неосновательно выплаченной страховой пенсии;
- 2) дела, связанные с применением валютного, страхового, бюджетного законодательства;
- 3) дела об административных правонарушениях.

Названные споры отнесены к специализации судебной коллегии по делам, возникающим из административных правоотношений, что согласуется с характе-



ристикой финансового права как самостоятельной отрасли российского публичного права.

Теперь обозначим некоторые важные тенденции.

Говоря о налоговых спорах, следует констатировать наличие в суде специального судебного состава, к основной специализации которого как раз отнесено их разрешение.

Анализируя тенденции последних лет по делам такого рода, стоит отметить, что они в целом соответствуют направлениям государственной политики в данной сфере.

В частности, имеет место определенное сокращение споров об обжаловании ненормативных актов, решений и действий (бездействия) налоговых органов, что в первую очередь связано с обширным и успешным применением налоговыми органами досудебных и внесудебных административных процедур.

Так, в 2017 г. в Арбитражный суд Московской области поступило 845 таких заявлений, в 2018 г. — уже 505, а в 2019 — 453.

Вместе с тем нельзя не упомянуть то обстоятельство, что изменилось качество правовых вопросов, которые ставят перед судом налоговые органы и их процессуальные оппоненты: уровень сложности рассматриваемых налоговых споров значительно вырос. Данное обстоятельство также свидетельствует об определенных позитивных тенденциях развития общественных отношений: в судебном порядке разрешаются действительно неоднозначные правовые ситуации.

В качестве еще одной тенденции необходимо отметить, что из числа налоговых споров значительное количество заявлений поступает по делам о взыскании обязательных платежей и санкций налоговыми органами, и в первую очередь внебюджетными фондами.

Так, в 2018 г. поступило 25 288 таких заявлений, что составляет 23,3 % от общего количества поступивших в суд заявлений, в 2019 г. — уже 30 495 таких заявлений (27,2 %).

Вместе с тем данные дела в большинстве своем бесспорны и рассматриваются судами в порядке приказного (реже — упрощенного) производства. Соответственно, представляется вполне обоснованным продолжить внедрение процедур внесудебного взыскания обязательных платежей и санкций с субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности.

Важным шагом к этому является правовая позиция, отраженная в Обзоре судебной практики Верховного Суда РФ № 2 (2019)¹ (разъяснения по вопросам, возникающим в судебной практике, вопрос 1).

Отвечая на вопрос об условиях, при соблюдении которых арбитражный суд рассматривает в порядке приказного производства требование территориального органа Пенсионного фонда РФ о взыскании с организации или индивидуального предпринимателя финансовых санкций, Президиум Верховного Суда РФ, указал, что такого рода требования могут быть рассмотрены арбитражным судом в указанном выше порядке лишь при наличии следующих условий: страхователем в

¹ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2019) (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 17 июля 2019 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

установленный срок добровольно не исполнено требование об уплате финансовых санкций, накопленная задолженность страхователя по финансовым санкциям превысила 3 000 рублей, но не превышает 100 000 рублей².

Данная правовая позиция, несомненно, будет способствовать оптимизации нагрузки на арбитражные суды.

Судьями Арбитражного суда Московской области, помимо многочисленных налоговых споров, рассматриваются и дела об оспаривании решений, действий (бездействия), ненормативных правовых актов, вынесенных органами публичной власти, связанных с проведением ими различных мероприятий по финансовому контролю (государственному, муниципальному), в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, что предусмотрено ст. 265 Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ)³.

К компетенции арбитражного суда также относятся дела об оспаривании решений о привлечении к административной ответственности в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг (гл. 15 Кодекса РФ об административных правонарушениях⁴ (далее — КоАП РФ)) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Например, в рамках данной специализации судьями осуществляется рассмотрение дел по заявлениям участников внешнеэкономической деятельности об оспаривании постановлений органов валютного контроля о привлечении к административной ответственности за нарушение норм валютного законодательства, что охватывается составом правонарушения, предусмотренного ст. 15.25 КоАП РФ.

Также имеются споры об обжаловании постановлений налоговых органов о привлечении хозяйствующих субъектов к ответственности за нарушение порядка работы с наличностью, осуществления кассовых операций, требований об использовании специальных банковских счетов. В том числе проверяется соответствие действий лиц положениям Федерального закона от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»⁵.

Рассматриваются и дела об оспаривании актов антимонопольных органов о привлечении к административной ответственности, предусмотренной ст. 15.37 КоАП РФ в области результатов финансово-хозяйственной деятельности.

Суд также рассматривает заявления компетентных финансовых органов о привлечении хозяйствующих субъектов к административной ответственности за неисполнение выданных предписаний (ст. 19.5 КоАП РФ).

Говоря о спорах, связанных с применением бюджетного законодательства, отметим следующие их основные категории:

— споры о компенсации субъектам предпринимательской деятельности «выпадающих доходов» — затрат, связанных с выполнением отдельных публичных

² Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2019).

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» // СПС «КонсультантПлюс».



функций в соответствии с нормативными актами Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований при отсутствии соответствующей компенсации;

- споры, касающиеся субсидирования хозяйствующих субъектов, а также иных вопросов, связанных с предоставлением им бюджетных средств;
- споры, связанные с привлечением к ответственности за нарушение бюджетного законодательства (в первую очередь — за нецелевое и неэффективное использование бюджетных средств, использование таких средств сверх доведенных лимитов);
- споры о возмещении излишне выплаченных бюджетных денежных средств (в основном связаны с выплатой различных социальных пособий);
- споры, касающиеся исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Также необходимо отметить, что определенный элемент «финансовой публичности» приобретают и дела исключительно частноправовой направленности, что обусловлено, например, привлечением к участию в их рассмотрении уполномоченных в соответствующей сфере органов государственной власти.

Так, например, к настоящему времени в арбитражных судах сложилась практика привлечения Федеральной службы по финансовому мониторингу (Росфинмониторинга) к участию в делах в связи с реализацией ее полномочий, согласно Федеральному закону «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»⁶.

В частности, судьи арбитражных судов, руководствуясь нормами Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее — АПК РФ)⁷, дают оценку обстоятельствам рассматриваемых ими дел на предмет возможного нарушения законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, налогового, таможенного и валютного законодательства.

Арбитражные суды эффективно выполняют функции по превенции правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (ч. 4 ст. 3 АПК РФ). Соответственно, при выявлении признаков незаконных финансовых операций в ходе рассмотрения дел они информируют территориальные органы Росфинмониторинга о признаках совершения таких операций и (или) привлекают их к участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора.

Обозначенные формы взаимодействия, а также критерии целесообразности привлечения территориальных органов Росфинмониторинга к участию в деле по инициативе суда определены Верховным Судом РФ, который указывает на недопустимость формального подхода к рассмотрению дел, обстоятельства которых свидетельствуют о признаках направленности поведения участников арбитражного процесса на совершение незаконных финансовых операций (обналичивание денежных средств, вывод денежных средств за рубеж по фик-

⁶ Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

тивными основаниям, предъявление к исполнению поддельных исполнительных документов, вынесение решений третейскими судами в обход законодательства и т.д.), и на обязательность принятия мер процессуального реагирования в таких случаях.

Так, в соответствии со ст. 188.1 АПК РФ при выявлении случаев нарушения законодательства РФ как органами публичной власти и их должностными лицами, наделенными публичными полномочиями организациями (например, банками), субъектами профессиональной деятельности (адвокатами, арбитражными управляющими, нотариусами и др.), так и хозяйствующими субъектами суды вправе предпринять особые меры процессуального реагирования — вынести частное определение.

Еще одной мерой реагирования является направление информации в правоохранительные органы (если при рассмотрении дела судом будут выявлены соответствующие признаки).

Таким образом, удастся пресечь попытки отдельных недобросовестных субъектов хозяйственной деятельности легализовать свои незаконные финансовые операции посредством получения судебного акта в заранее «срежессированном», если можно так сказать, искусственном, договорном судебном процессе.

Еще одной категорией гражданских споров с существенным «финансовым публично-правовым элементом» являются дела о несостоятельности (банкротстве).

С одной стороны, в качестве уполномоченных органов и конкурсных кредиторов по ним часто выступают налоговые и финансовые органы, а с другой — при их рассмотрении нередко выявляются злоупотребления в сфере финансовых правоотношений.

Теперь остановимся на вопросах формирования и анализа судебной правоприменительной практики (данный термин определен в правовой литературе⁸, равно как и значение аналитической работы в целом⁹).

Рассматривая дела, возникающие из финансовых правоотношений, арбитражные суды в обязательном порядке ориентируются на выработанные практикой подходы.

Важнейшим направлением деятельности по рассматриваемой проблематике, несомненно, является изучение правовых позиций Конституционного Суда РФ, правоприменительной практики Верховного Суда РФ и сохраняющей актуальность практики Высшего Арбитражного Суда РФ.

Правовые позиции Конституционного Суда РФ весьма существенно (даже, можно сказать, определяющим образом) влияют на процесс формирования судебной практики. Это имеет отношение и к делам, возникающим из финансовых правоотношений. В качестве последних примеров таковых приведем:

⁸ Коваленко К. А. Понятие «сложившаяся правоприменительная практика» в федеральном конституционном судопроизводстве // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 1. С. 8—13.

⁹ Соловьев А. А. Организация работы по изучению и обобщению судебной практики в судебных составах арбитражных судов первой инстанции : Опыт Арбитражного суда Московской области // Вестник Федерального арбитражного суда Московского округа. 2012. № 4. С. 113—123.



- постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 2019 г. № 32-П¹⁰ (о недопустимости отдельных ограничений на возврат страхователю излишне уплаченных страховых взносов на обязательное пенсионное страхование);
- постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2019 г. № 41-П¹¹ (о праве покупателя продукции организации, находящейся в процедуре банкротства, на вычет по налогу на добавленную стоимость).

Отметим, что согласно п. 3 ч. 3 ст. 311 АПК РФ признание Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции РФ закона, примененного арбитражным судом в конкретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Конституционный Суд РФ, является новым обстоятельством.

Говоря о правовых позициях Верховного Суда РФ, отметим, что ключевое значение имеют постановления его Пленума, содержащиеся в них правовые позиции обязательны для судей (в соответствии с ч. 4 ст. 170 АПК РФ в мотивировочной части решения арбитражного суда могут содержаться ссылки на постановления Пленума Верховного Суда РФ и сохранившие силу постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ по вопросам судебной практики, на постановления Президиума Верховного Суда РФ и сохранившие силу постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ, а также на обзоры судебной практики Верховного Суда РФ, которые утверждаются Президиумом Верховного Суда РФ).

В качестве одного из последних актов такого рода, непосредственно относящихся к теме статьи, можно назвать постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 мая 2019 г. № 13 «О некоторых вопросах применения судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, связанных с исполнением судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»¹².

Отдельно следует отметить ежеквартальные обзоры судебной практики. Так, в Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 2 (2019), утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 17 июля 2019 г., включен отдельный раздел «Практика применения бюджетного законодательства».

Кроме того, оперативно реагируя на вызовы, связанные с распространением на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19), Пленум Верховного Суда РФ утвердил специальные тематические обзоры¹³.

¹⁰ СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ СПС «КонсультантПлюс».

¹² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 мая 2019 г. № 13 «О некоторых вопросах применения судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, связанных с исполнением судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 21 апреля 2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс»; Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной

Вкратце заметим, что особый правовой режим, реализуемый в рамках противодействия распространению данного вируса, несомненно, повлечет определенные финансово-правовые последствия.

Важно также иметь в виду, что в соответствии с ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона от 4 июня 2014 г. № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “Об арбитражных судах в Российской Федерации” и статью 2 Федерального конституционного закона “О Верховном Суде Российской Федерации”» разъяснения по вопросам судебной практики применения законов и иных нормативных правовых актов арбитражными судами, данные Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ, сохраняют свою силу до принятия соответствующих решений Пленумом Верховного Суда РФ¹⁴.

Весьма важно также анализировать акты, вынесенные Верховным Судом РФ, непосредственно в процессе отправления правосудия. Данное направление работы включает в себя в том числе изучение:

- постановлений Президиума Верховного Суда РФ как экстраординарной надзорной судебной инстанции;
- решений судебных коллегий Верховного Суда РФ при рассмотрении дел, возникающих из финансовых правоотношений, в качестве суда первой и апелляционной инстанции (в первую очередь с участием финансовых, налоговых антимонопольных органов и т.д.);
- определений Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ («второй кассации»).

Также особо отметим, что в соответствии с п. 5 ч. 3 ст. 311 АПК РФ определение либо изменение в постановлении Пленума Верховного Суда РФ или в постановлении Президиума Верховного Суда РФ практики применения правовой нормы, если в соответствующем акте Верховного Суда РФ содержится указание на возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных актов, признается новым обстоятельством. Таким образом, это одно из оснований для пересмотра вступившего в законную силу акта арбитражного суда.

Наконец, поскольку не все дела доходят до Верховного Суда Российской Федерации, представляется целесообразным для формирования полной картины также изучать акты арбитражных судов округов, Суда по интеллектуальным правам, арбитражных апелляционных судов и арбитражных судов субъектов РФ.

Кроме того, арбитражные суды округов также осуществляют подготовку различных аналитических материалов. Напомним, что именно на суды «первой кассации» возложены функции по обеспечению единой практики на территории соответствующего арбитражного округа.

Одной из форм такой работы являются заседания Научно-консультативных советов (НКС) при арбитражных судах округов, в работе которых принимают

инфекции (COVID-19) № 2 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30 апреля 2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Федеральный конституционный закон от 4 июня 2014 г. № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “Об арбитражных судах в Российской Федерации” и статью 2 Федерального конституционного закона “О Верховном Суде Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».



участие не только судьи, но и ведущие представители российской правовой науки.

В качестве примера по теме статьи можно привести рекомендации по вопросам № 1 и № 2, принятые на заседании НКС при Арбитражном суде Московского округа 26 апреля 2019 г.¹⁵

В заключение хотелось бы еще раз отметить, что освоение и эффективное применение механизмов анализа судебной практики по делам, возникающим из финансовых правоотношений, одновременно с глубоким изучением данной отрасли права, позволяет обеспечить эффективную защиту прав и законных интересов участников экономических споров в арбитражном судопроизводстве.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Коваленко К. А.* Понятие «сложившаяся правоприменительная практика» в федеральном конституционном судопроизводстве // Журнал конституционного правосудия. — 2012. — № 1. — С. 8—13.
2. *Соловьев А. А.* Организация работы по изучению и обобщению судебной практики в судебных составах арбитражных судов первой инстанции : Опыт Арбитражного суда Московской области // Вестник Федерального арбитражного суда Московского округа. — 2012. — № 4. — С. 113—123.

¹⁵ Протокольное решение Президиума Арбитражного суда Московского округа от 21 июня 2019 г. № 41 // URL: <https://fasmo.arbitr.ru/node/16225> (дата обращения: 30 апреля 2020 г.).

ОБ ОТДЕЛЬНЫХ АСПЕКТАХ ФИНАНСОВОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ОБЩЕСТВА И ЭКОНОМИКИ¹

Аннотация. Настоящая статья посвящена вопросам трансформации финансовой правосубъектности в условиях цифровизации общества и экономики. В работе рассматриваются понятие и содержание финансовой правосубъектности, особенности правового положения потребителей финансовых услуг, изучается проблема повышения финансовой грамотности на современном историческом этапе, анализируются понятие и принципы экспериментальных правовых режимов.
Ключевые слова: правосубъектность, финансовая правосубъектность, цифровизация, цифровые технологии, финансовое право, финансовые правоотношения, финансовая грамотность, экспериментальный правовой режим.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.061-065

S. V. RYBAKOVA,

*Professor of the Department of Financial, Banking and Customs Law named after
Professor Nina Ivanovna Khimicheva of the Saratov State Law Academy, Dr. Sci.*

(Law), Associate Professor

finpravo@ssla.ru

410056, Russia, Saratov, ul. Chernyshevsky, 104, corp. 1, aud. 206

ON SEPARATE ASPECTS OF FINANCIAL LEGAL OBJECTIVITY IN THE CONDITIONS OF DIGITALIZATION OF SOCIETY AND ECONOMY

Abstract. This article is devoted to the consideration of the issues of transformation of financial legal personality in the context of the digitalization of society and the economy. The paper considers the concept and content of financial legal personality, features of the legal status of consumers of financial services, studies the problem of increasing financial literacy at the modern historical stage, analyzes the concept and principles of experimental legal regimes.

Keywords: legal personality, financial legal personality, digitalization, digital technologies, financial law, financial legal relations, financial literacy, experimental legal regime.



**Светлана Викторовна
РЫБАКОВА,**

*профессор кафедры
финансового, банковского и
таможенного права имени
профессора Нины Ивановны
Химичевой Саратовской
государственной
юридической академии,
доктор юридических наук,
доцент*

finpravo@ssla.ru

*410056, Россия, г. Саратов,
ул. Чернышевского, д. 104,
корп. 1, ауд. 206*

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16102 «Трансформация правосубъектности участников налоговых, бюджетных и публичных банковских правоотношений в условиях развития цифровой экономики».

Поскольку представленная проблематика обсуждается в рамках финансово-правового форума «Финансовое право и современный миропорядок», важно актуализировать вопрос об определении понятия современного финансового права и финансовой правосубъектности, с тем чтобы вести дальнейшие размышления, так сказать, «определившись в понятиях».

Определение финансового права и, соответственно, финансовой правосубъектности — вопрос дискуссионный, по меньшей мере, по двум причинам. Во-первых, из-за незначительного возраста соответствующих отрасли права и отрасли науки, во-вторых, из-за тесной связи данной отрасли права с экономикой, которая существенно менялась за годы ее становления.

В предмет финансового права предлагается включать две группы отношений: финансовые и денежные, с разделением первых на отношения: 1) по формированию, распределению и использованию фондов денежных средств государства, муниципальных образований и других субъектов публичной собственности; 2) по обеспечению финансовой устойчивости иных фондов денежных средств публичного характера (в том числе с долей публичной собственности).

Расширение круга участников финансовых правоотношений за счет включения в него новых субъектов права — факт очевидный. Так, в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (в редакции от 2 декабря 2019 г.) «О некоммерческих организациях»², имущество, переданное государственной компании РФ в качестве имущественных взносов, а также имущество, созданное или приобретенное государственной компанией в результате собственной деятельности государственной компании, за исключением имущества, созданного за счет доходов, полученных от осуществления деятельности по доверительному управлению, является собственностью государственной компании, если иное не установлено федеральным законом (п. 3 ст. 7.2).

Если обратиться к специализированному федеральному закону — Федеральному закону от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ (в редакции от 7 апреля 2020 г.) «О государственной компании “Российские автомобильные дороги” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³, то в нем можно увидеть достаточно значительный массив положений, посвященных финансовой деятельности данной компании: это вопросы финансового контроля, финансового планирования, субсидирования, формирования фонда и др.

В современных условиях существенным направлением расширения круга участников финансовых правоотношений (т.е. расширения содержания финансовой правосубъектности) является направление, связанное с формированием такого коллективного субъекта, как потребитель финансовых услуг (инвестор, заемщик, вкладчик и т.п.). Данный субъект является участником как минимум двух видов правоотношений: гражданско-правовых (например, по заключению договора банковского вклада, кредитного договора и др.) и финансово-правовых. Последние связаны с защитой (имущественных (денежных)) прав таких субъектов. Их уязвимость обусловлена различными видами рисков: инфляционных, мошенничества, неграмотности и др.

² СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145 ; 2019. № 49 (ч. V). Ст. 6966.

³ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3582 ; Российская газета. 10 апр. 2020 г. № 78.

В условиях применения цифровых технологий данные отношения подвергаются новым рискам: разглашения информации, операционных ошибок, операционной статичности информации и т.п.

Во всех перечисленных примерах речь идет о категории «публичный интерес», но это публичный интерес информационного общества.

Проблематика рисков находит свое воплощение в понятии «финансовая неопределенность». Финансовая неопределенность — это вероятность потерь финансовых ресурсов либо потери их стоимости.

В. В. Тур пишет: «Неизбежность “размытости” границ между представляемыми нашему сознанию ментальными конструктами, по-видимому, заложена уже в самом механизме работы нервной системы человека»⁴.

В этой связи представляются важными размышления об изменениях правосубъектности участников финансовых правоотношений в области защиты прав потребителей финансовых услуг в условиях рисков цифровизации общества, государства и экономики.

25 сентября 2017 г. Правительством РФ была утверждена Стратегия повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017—2023 годы⁵. В данной стратегии в качестве ключевых ориентиров представлены формулировки определения ряда понятий, характеризующие различные аспекты финансово грамотного поведения:

- финансовая грамотность — результат процесса финансового образования, который определяется как сочетание осведомленности, знаний, умений и поведенческих моделей, необходимых для принятия успешных финансовых решений и в конечном итоге для достижения финансового благосостояния;
- финансовое образование — процесс, посредством которого потребители финансовых услуг (инвесторы) улучшают свое понимание финансовых продуктов, концепций и рисков и с помощью информации, обучения развивают свои навыки и повышают осведомленность о финансовых рисках и возможностях, делают осознанный выбор в отношении финансовых продуктов и услуг, знают, куда обратиться за помощью, а также принимают другие эффективные меры для улучшения своего финансового положения;
- основы финансово грамотного поведения — сочетание финансовых знаний, установок, норм и практических навыков, необходимых для принятия успешных и ответственных решений на финансовом рынке и являющихся результатом целенаправленной деятельности по повышению финансовой грамотности.

Во всех приведенных формулировках речь идет о когнитивных процессах, связанных с интеллектом человека.

Если риски финансово неграмотного поведения могут быть обусловлены деятельностью самого лица либо его бездействием, то риски, обусловленные ис-

⁴ Тур В. В. Лексическое значение слова: неопределенность границ и границы неопределенности : материалы Междунар. науч. конф. «Семантика и прагматика языковых единиц». Калуга, 2019. С. 275.

⁵ См.: распоряжение Правительства РФ от 25.09.2017 № 2039-р «Об утверждении Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017—2023 годы» // СЗ РФ. 2017. № 40. Ст. 5894.



кусственным интеллектом, наоборот, не зависят от воли и сознания лица. Субъект права (потребитель финансовых услуг) может формировать свое поведение на основе результатов «размышления» искусственного интеллекта, например, решить вопрос о рисках, исходя из показателей надежности расчетов, представленных программой.

10 октября 2010 г. Президентом РФ была утверждена Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года⁶.

Для сравнения с приведенными выше определениями, характеризующими поведение финансово грамотного лица, важно привести определение искусственного интеллекта, представленного в названном документе: это комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека.

Таким образом, риски увеличиваются, а возможно, и уменьшаются. Но в любом случае они трансформируются. Искусственный интеллект видоизменяет деятельность потребителя финансовых услуг в сторону принятия решения без использования собственных знаний и навыков, без решения вопроса об ответственности, без связи собственных знаний и навыков с улучшением своего финансового положения. Однако в результате принятия, по сути, не своего решения (присутствует волевой критерий, но отсутствует интеллектуальный) возникают правовые последствия. То есть потребитель финансовых услуг использует права или приобретает обязанности, руководствуясь расчетами, схемами, советами, явившимися результатом технологических решений.

В пункте 49 документа в качестве одного из основных направлений создания комплексной системы регулирования общественных отношений, возникающих в связи с развитием и внедрением технологий искусственного интеллекта, названо создание правовых условий и установление процедур упрощенного тестирования и внедрения технологических решений, разработанных на основе искусственного интеллекта, а также делегирования информационным системам возможности принятия отдельных решений (за исключением решений, которые могут ущемлять права и законные интересы граждан), в том числе при исполнении государственными органами государственных функций (за исключением функций, направленных на обеспечение безопасности населения и государства).

Таким образом, можно свидетельствовать о том, что работа в области искусственного интеллекта, с одной стороны, предполагает упрощение процедур, в том числе делегирования информационным системам возможности принятия отдельных решений даже при исполнении государственными органами государственных функций, с другой стороны, ограничена требованиями неущемления прав и законных интересов граждан.

На рассмотрении Государственной Думы находится внесенный Правительством РФ законопроект «Об экспериментальных правовых режимах в сфере

⁶ Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5700.

цифровых инноваций в Российской Федерации»⁷. В соответствии с данным законопроектом финансовый рынок является одним из направлений разработки и апробации цифровых инноваций, по которым могут устанавливаться экспериментальные правовые режимы (п. 2 ст. 1).

В свою очередь, экспериментальные правовые режимы являются одним из средств для создания комплексной системы регулирования общественных отношений, возникающих в связи с развитием и внедрением технологий искусственного интеллекта (п. 49 Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года).

Экспериментальный правовой режим — применение в отношении участников экспериментального правового режима в течение определенного периода времени специального регулирования в сфере цифровых инноваций (п. 1 ст. 2 законопроекта), а цифровые инновации — новые или существенно улучшенные продукт (товар, результат выполнения работы, услуга, охраняемый результат интеллектуальной деятельности) или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике (п. 2 ст. 2 законопроекта).

Среди принципов экспериментального правового режима названы:

- недопустимость ограничения гарантированных Конституцией РФ и федеральными законами прав и свобод человека и гражданина, возложения на граждан и организации дополнительных обязанностей, нарушения единства экономического пространства Российской Федерации;
- обеспечение безопасности личности, общества и государства;
- правомерность деятельности, осуществляемой в соответствии со специальным регулированием, установленным программой экспериментального правового режима;
- равноправие претендентов;
- добровольность участия в экспериментальном правовом режиме;
- определенность специального регулирования по времени, кругу лиц и, если иное не вытекает из существа экспериментального правового режима, ограничение указанного регулирования в пространстве и др. (ст. 4 законопроекта).

Таким образом, вероятнее всего, в ближайшее время потребители финансовых услуг могут стать участниками соответствующих экспериментальных правовых режимов. В этой связи важно понимать, что ценно для финансового рынка: ответственное решение, принятое потребителем финансовой услуги на основе собственного умозаключения, или решение, принятое в результате комплекса технологических решений, позволяющего имитировать когнитивные функции человека?

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Тур В. В. Лексическое значение слова: неопределенность границ и границы неопределенности : материалы Междунар. науч. конф. «Семантика и прагматика языковых единиц». — Калуга, 2019.

⁷ См.: проект Федерального закона № 922869-7 «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» (по состоянию на 17.03.2020) // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/>.





**Алла Васильевна
КИСЕЛЕВА,**

доцент кафедры
финансового права
юридического факультета
Южного федерального
университета, кандидат
юридических наук
avkiseleva@sfedu.ru
344006, Россия,
г. Ростов-на-Дону,
ул. Б. Садовая, д. 105/42



**Юрий Алексеевич
КОЛЕСНИКОВ,**

заведующий кафедрой
финансового права
юридического факультета
Южного федерального
университета, доктор
юридических наук, доцент
yakolesnikov@sfedu.ru
344006, Россия,
г. Ростов-на-Дону,
ул. Б. Садовая, д. 105/42

ДЕНЕЖНЫЕ ФОНДЫ РСА КАК РАЗНОВИДНОСТЬ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ

Аннотация. Статья посвящена анализу критериев отнесения отдельных денежных фондов к публичным. Исследуются понятие публичного интереса, отграничение его от частного интереса, роль государства в формировании категории публичного интереса. Рассматриваются денежные фонды Российского союза автостраховщиков как категория публичных финансов.

Ключевые слова: власть, собственность, свобода, интересы государства, публичный интерес, частный интерес, фонды, Российский союз автостраховщиков.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.066-070

A. V. KISELEVA,

Associate Professor of Financial Law sub-faculty
of the Southern Federal University, Cand. Sci. (Law)

avkiseleva@sfedu.ru

344006, Russia, Rostov-on-Don, ul. B. Sadovaya, 105/42

Yu. A. KOLESNIKOV,

Head of Financial Law sub-faculty of the Southern Federal University,
Dr. Sci. (Law), Associate Professor

yakolesnikov@sfedu.ru

344006, Russia, Rostov-on-Don, ul. B. Sadovaya, 105/42

RAMI COMPENSATION FUND AS A TYPE OF PUBLIC FINANCE

Abstract. The Article analyzes the criteria for classifying specific financial funds as to the public ones. The article examines the concept of public interest, its separation from private interest, and the role of the state in forming the category of public interest. The funds of the Russian Union of Motor Insurers are considered as a category of public finance.

Keywords: power, property, freedom, state interests, public interest, private interest, funds, Russian Union of Motor Insurers.

В правовой науке существует множество признаков отнесения определенных имущественных фондов к категории публичных. Одним из наиболее распространенных признаков является признание того, что право собственности публичных образований на определенные средства либо имущественный комплекс придает соответствующему фонду публичный характер. То есть, напри-

мер, средства государственных либо муниципальных образований подпадают под категорию публичных финансов.

Основной предпосылкой, определяющей категорию «публичный характер», является в данном случае право собственности на имущественный комплекс. Обратим внимание, что фонды в данном случае рассматриваются не как правоотношения по поводу имущественного комплекса, а именно как имущественный комплекс. Показательным является характеристика средств Пенсионного фонда РФ. Кому принадлежит право собственности на средства этого фонда?

Несмотря на большой массив законодательства, посвященный данному вопросу, в доктрине финансового права споры по этому поводу не прекращаются до сих пор. В Федеральном законе «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» используется формулировка «денежные средства, которые находятся в управлении у страховщика по обязательному пенсионному страхованию».

Более того, сумма страховых взносов учитывается на индивидуальном личном счете каждого застрахованного, ведется учет инвестиционного дохода на индивидуальных лицевых счетах. Можно сказать, что средства индивидуализированы и «привязаны» к застрахованному. Но сохраняет ли он на них право собственности?

Исходя из анализа законодательства, в частности инструментов, предусмотренных для инвестирования указанных средств, которые предполагают, например, ценные бумаги, можно сделать вывод о том, что участники системы пенсионного страхования сохраняют только право требования выполнения обязательств со стороны фонда, но никак не совокупность правомочий «владеть, пользоваться, распоряжаться». Это вполне оправданно, исходя из современных тенденций правового регулирования, когда классические вещно-правовые отношения заменяются обязательно-правовыми конструкциями, когда из области гражданского права они переходят в сферу финансово-правового регулирования.

Очевидно, что в данной конструкции возникают элементы финансовых прав граждан, которые состоят в праве собственности на требования, обращения к пенсионному фонду, так называемые абстрактные имущественные права. Эти права в совокупности представляют публичный интерес, что с очевидностью придает денежным средствам Пенсионного фонда России публичный характер.

Итак, мы сталкиваемся с ситуацией, когда не право собственности в его традиционном понимании определяет категорию фонда как имущественного комплекса, а наличие либо отсутствие публичного интереса. Современная правовая модель должна способствовать защите интересов сторон правоотношения, используя любые доступные правовые конструкции, которые, безусловно, усложняются с каждым днем в соответствии с развитием общественных отношений.

Что можно признать публичным интересом в целях категоризирования денежных фондов? Наиболее значимые публичные интересы отражаются в конституциях (основных законах) государств. Это либо интересы господствующего класса в условиях антагонистического общества, либо определенный социальный компромисс, отражающий соотношение социальных сил в обществе. Признание публичного интереса в праве является залогом успешного развития общества,



достижения социальной гармонии, защиты интересов отдельной личности и всего общества в целом.

При этом дефиниции публичного и частного интереса имеют значение не только на общеправовом уровне, но и в целом, в рамках гражданского общества. Это важно и для разрешения конкретных правовых вопросов, конкретных судебных дел. Грамотный баланс публичного и частного интереса тесно связан с важнейшими вещно-правовыми и финансово-правовыми сферами. Сложность в исследовании категории публичного интереса создает постоянно меняющееся законодательство, которое, несмотря на скорость своего изменения, не всегда успевает за еще более быстро меняющимися общественными отношениями.

Категория публичности в праве исследуется такими отраслями российского права, как теория государства и права, конституционное право, финансовое право, уголовное и гражданское право. Каждая сфера правовых исследований высвечивает особую грань публичности вообще и публичного интереса в частности. Однако с целью максимально эффективного применения категории публичного интереса и защиты субъектов правоотношений необходимо выявить характерную для российского права в целом дефиницию публичного интереса. Необходимо отметить определенные различия в понимании публичного интереса в странах с романо-германской системой и, например, в США и Англии.

Страны, принявшие романо-германскую правовую систему, рассматривают публичный интерес как самостоятельный правовой режим, высшую устойчивую форму правового интереса. В то же время, например, английское право рассматривает публичный интерес как интерес любого лица, связанный с обеспечением благополучия и безопасности. Публичный интерес может рассматриваться и как отражение совокупности индивидуальных интересов. Очевидная общность в обозначенных подходах — цель интереса, а именно достижение блага конкретной личности, поддерживаемой неидентифицированным числом личностей.

Судебная система Российской Федерации сформулировала свою позицию по отношению к рассматриваемому понятию. Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» определил, что «под публичными интересами следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечения безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей среды»¹.

Необходимо отметить, что в данной официальной дефиниции отсутствует указание на какую-либо связь с государственным интересом. Между тем многие исследователи считают абсолютно необходимым присутствие интереса государства в публичном интересе. Так, А. Ю. Ломаев считает, что «публичный интерес не является простой суммой частных интересов, поскольку содержит в себе не только частные интересы различных групп, но и государственный интерес»².

Ю. А. Тихомиров, на наш взгляд, более точно определяет правовую категорию государства в соотношении с понятием публичного интереса. Он определяет пу-

¹ Российская газета. 2015. № 140.

² Ломаев А. Ю. Публичный интерес как правовая категория // Вестник Самарского юридического института. 2017. № 1 (6). С. 97—101.

бличный интерес как интерес социальной общности, признанный государством³. С нашей точки зрения, признание такого интереса со стороны государства должно быть вполне определенным, конкретизированным, формализованным.

Для установления факта признания интереса со стороны государства в качестве публичного недостаточно отсутствия действий негативного, запретительного характера на проявление интереса. В качестве таковых, например, могут рассматриваться государственные меры по борьбе с организованной преступностью, когда государство прямо и непосредственно пресекает проявление преступного интереса. Для подтверждения публичного интереса недостаточно молчаливого согласия государства. Оно должно прямо выразить свою волю в поддержке и обеспечении публичного интереса. В то же время государство далеко не всегда само является интересантом. В ряде случаев оно лишь создает меры по поддержанию и обеспечению публичного интереса. Таким образом, публичный интерес является правомерным интересом и закреплён законодательно.

Итак, публичный интерес — интерес неопределенного круга лиц, направленный на достижение коллективного либо индивидуального блага, поддерживаемый силой государства и формально закреплённый в законодательстве. Соответственно, публичные финансовые фонды — это имущественные комплексы, целью создания которых является удовлетворение коллективных либо личных интересов членов определенных социальных групп, формализованных на законодательном уровне в отношении каждого конкретного фонда.

Таким образом, меняется порядок в определении категории финансового фонда, т.е. категория «публичный собственник (держатель) — публичный фонд» меняется на «публичный финансовый фонд — публичный собственник (держатель)».

В этом плане интересную правовую конструкцию представляют фонды Российского союза автостраховщиков (резерв гарантий и резерв текущих компенсационных выплат). Нынешнее законодательство предусматривает в сфере обязательного страхования автогражданской ответственности возмещение (компенсационную выплату) потерпевшему в результате дорожно-транспортного происшествия из фондов РСА в ряде случаев. В частности, в случае отзыва лицензии страховщика; принятия арбитражным судом решения о признании страховщика банкротом; неизвестности лица, ответственного за причиненный вред; ряд иных случаев. Эти компенсационные выплаты осуществляются профессиональным объединением страховщиков — РСА.

Указанное профессиональное объединение создается на основании федерального закона и представляет собой некоммерческую корпоративную организацию в организационно-правовой форме ассоциации (союза). Членство в этом объединении обязательно для страховщиков, осуществляющих обязательное страхование автогражданской ответственности. Порядок финансирования компенсационных выплат членами данного профессионального объединения, меры контроля за использованием средств фонда, порядок ведения учета средств, предназначенных для компенсационных выплат, устанавливаются Правилами профессиональной деятельности, обязательными для профессионального объ-

³ Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник. М. : Бек, 1995. С. 55.



единения и его членов, необходимость и порядок принятия которых определяется законом об ОСАГО.

Требования потерпевших о компенсационных выплатах удовлетворяются за счет средств, направленных членами профессионального объединения в так называемый резерв гарантий. Средства, составляющие резерв гарантий, равно как и средства резерва текущих компенсационных выплат и фонда текущих обязательств, обособляются от иного имущества РСА. В отношении них устанавливается особый правовой режим, в частности на них не может быть обращено взыскание по обязательствам профессионального объединения страховщиков или отдельных его членов.

В отношении указанных финансовых фондов устанавливается порядок их размещения (инвестирования) на уровне федерального законодательства. То есть законодательство подвергает средства фондов особой правовой охране и устанавливает для них специальный режим распоряжения и использования. Поскольку фонды имеют конкретные цели, указанные в федеральном законодательстве, они не могут быть возвращены юридическому лицу, внесшему средства, ни при каких обстоятельствах.

Расходование фонда производится на основании закона и на цели обеспечения имущественного интереса определенной категории граждан и юридических лиц. Соответственно, очевиден публичный интерес в создании и использовании данной категории фондов. На основании изложенных выше критериев есть все основания отнести денежные фонды, формируемые Российским союзом страховщиков, к категории публичных финансовых фондов.

На наш взгляд, актуальной задачей современного законодательства является закрепление специальным федеральным законом понятия «публичные финансы». В данном случае может быть использован опыт других государств, в том числе и близких к российской правовой системе по своим историческим корням, например, Закон Республики Молдова от 25 июля 2014 г. № 181 «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности».

При этом ключевым вопросом станет выбор критериев отнесения финансов к публичным. На примере правового статуса денежных фондов РСА мы полагаем, что среди таких критериев, как публичная собственность, самостоятельность и автономность как объекта государственного (муниципального) финансового контроля, степень централизации, наличие специального правового регулирования, основополагающим должен быть критерий публичного интереса, раскрытию содержания которого посвящена настоящая статья.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Ломаев А. Ю.* Публичный интерес как правовая категория // Вестник Самарского юридического института. — 2017. — № 1 (6).
2. *Тихомиров Ю. А.* Публичное право : учебник. — М. : Бек, 1995.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛУЧЕНИЯ АУДИТОРСКИХ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ В СИСТЕМЕ ДЕЙСТВУЮЩИХ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ АУДИТА

Аннотация. В предлагаемой статье анализируется процедура получения аудиторских доказательств, регламентация которой содержится в международных стандартах аудита. Ключевую роль в системе международных стандартов, регулирующих получение аудиторских доказательств, играют МСА 200, МСА 500, признанные и действующие в текущий период на территории Российской Федерации. С учетом анализа указанных МСА и непосредственно связанных с ними международных стандартов аудита определяются понятие и виды аудиторских доказательств, их существенные характеристики, аудиторские процедуры, направленные на получение аудиторских доказательств, раскрываются методы отбора элементов тестирования с целью получения аудиторских доказательств, в том числе метод аудиторской выборки, позволяющий по определенной совокупности элементов сделать вывод о всей генеральной совокупности элементов. Кроме того, определяется порядок получения аудиторских доказательств в отношении отдельных статей финансовой отчетности.

Ключевые слова: международные стандарты аудита, аудиторские доказательства, получение аудиторских доказательств, виды аудиторских доказательств, аналитические процедуры получения аудиторских доказательств, отбор элементов тестирования, аудиторская выборка, независимый аудит, проведение аудита.



Ольга Станиславовна СОБОЛЬ,

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

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.071-076

O. S. SOBOL,

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

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

LEGAL REGULATION OF OBTAINING AUDIT EVIDENCE IN THE SYSTEM OF INTERNATIONAL AUDIT STANDARDS IN FORCE IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. This article analyzes the procedure for obtaining audit evidence, the regulation of which is contained in international auditing standards. The key role in the system of international standards governing the receipt of audit evidence is played by ISA 200, ISA 500, recognized and operating in the

© О. С. Соболь, 2020

current period in the Russian Federation. Taking into account the analysis of these ISAs and the directly related international audit standards, the concept and types of audit evidence are determined, their essential characteristics, audit procedures aimed at obtaining audit evidence, disclose methods for selecting test items in order to obtain audit evidence, including the audit sampling method, which allows for a conclusion on the entire set of elements to be drawn. In addition, the procedure for obtaining audit evidence in relation to certain items of the financial statements is determined.

Keywords: *international audit standards, audit evidence, obtaining audit evidence, types of audit evidence, analytical procedures for obtaining audit evidence, selection of test items, audit sample, independent audit, audit.*

Важнейшим требованием, обеспечивающим проведение аудита финансовой отчетности согласно Международному стандарту аудита 200 «Основные цели независимого аудитора и проведение аудита в соответствии с международными стандартами аудита», является требование о получении аудитором достаточного количества надлежащих аудиторских доказательств в целях снижения аудиторского риска и формирования обоснованного мнения о достоверности финансовой отчетности. В этой связи вопрос о получении аудиторских доказательств и международных стандартах аудита, регламентирующих в текущий период нормативного регулирования аудиторской деятельности в Российской Федерации процедуру подобного рода, приобретает существенное значение.

Систему Международных стандартов аудита, применяемых на территории Российской Федерации и играющих ключевую роль в регулировании получения аудиторских доказательств, составляют:

- 1) Международный стандарт аудита 200 «Основные цели независимого аудитора и проведение аудита в соответствии с международными стандартами аудита» (далее — МСА 200);
- 2) Международный стандарт аудита 500 «Аудиторские доказательства» (далее — МСА 500);
- 3) Международный стандарт аудита 501 «Особенности получения аудиторских доказательств в конкретных случаях» (далее — МСА 501)¹.

Понятие и виды аудиторских доказательств. МСА 200, МСА 500 определяют, что аудиторские доказательства — это информация, используемая аудитором при формировании выводов, на которых основывается аудиторское мнение. При этом аудиторские доказательства включают:

- 1) информацию, содержащуюся в данных бухгалтерского учета, на которых основывается финансовая отчетность;
- 2) информацию, полученную из других источников.

Получение аудиторских доказательств осуществляется в процессе проведения аудита посредством реализации соответствующих аудиторских процедур.

¹ Введены в действие на территории Российской Федерации приказом Минфина России от 09.01.2019 № 2н (СПС «КонсультантПлюс»).

Кроме того, допустимо использовать доказательства, полученные в рамках предшествующих аудиторских проверок, при условии сохранения ими актуальности в период проведения текущей проверки.

Таким образом, прослеживается накопительный характер аудиторских доказательств, которые могут быть получены из внутренних и внешних источников, в том числе со стороны руководства аудируемого лица. При этом отказ руководства аудируемого лица в предоставлении аудитору запрашиваемой информации может расцениваться в качестве аудиторского доказательства и использоваться аудитором.

Согласно МСА 200 характеристика аудиторских доказательств сводится к двум существенным составляющим:

- 1) *количественная* характеристика, т.е. их достаточность (количество необходимых аудиторских доказательств зависит от оценки аудитором рисков существенного искажения, а также качества таких аудиторских доказательств);
- 2) *качественная* характеристика, т.е. их надлежащий характер (уместность и надежность доказательств для подтверждения выводов, на которых основано аудиторское мнение).

Аудитор оценивает достаточность и надлежащий характер доказательств, причем во взаимосвязи указанных характеристик. Следует учитывать, что надлежащий характер аудиторских доказательств влияет на уровень их достаточности, но достаточность доказательств (т.е. количественный уровень) не определяет их надлежащий уровень и не оказывает влияния на качественную характеристику аудиторских доказательств.

Аналитические процедуры получения аудиторских доказательств. В соответствии с МСА 315 и МСА 330² процесс сбора аудиторских доказательств в целях обоснования аудиторского мнения осуществляется путем проведения процедур оценки рисков, а также дальнейших аудиторских процедур (тестирования средств контроля, процедуры проверки по существу). Именно в этих формах осуществляется сбор аудиторских доказательств в рамках соответствующих аналитических процедур.

МСА 500 к аналитическим процедурам для сбора аудиторских доказательств относит:

- 1) *инспектирование*, включающее изучение записей и документов, как внутренних, так и внешних, а также физический осмотр актива (например, инспектирование записей на предмет их санкционирования, исполненного договора в целях выявления учетной политики, применяемой организацией, материальных активов для проверки их наличия);

² Международный стандарт аудита (МСА) 315 (пересмотренный) «Выявление и оценка рисков существенного искажения посредством изучения организации и ее окружения»; Международный стандарт аудита (МСА) 330 «Аудиторские процедуры в ответ на оцененные риски». Указанные стандарты следует рассматривать вместе с МСА 200 «Основные цели независимого аудитора и проведение аудита в соответствии с международными стандартами аудита».



- 2) *наблюдение*, которое связано с отслеживанием выполнения какого-либо действия другими лицами (например, наблюдение за процессом проведения инвентаризации³);
- 3) *внешнее подтверждение*, заключающееся в получении аудитором от подтверждающей стороны (третьего лица) письменного ответа (в частности, могут подтверждаться остатки по счетам, условия договоров организации, совершаемые организацией операции)⁴;
- 4) *пересчет*, который состоит в проверке аудитором математической правильности расчетов в документах либо записях;
- 5) *повторное проведение*, предполагающее повторную независимую реализацию аудитором каких-либо процедур, которые проводились аудируемым лицом;
- 6) *аналитические процедуры проверки по существу*, охватывающие оценку финансовой информации, как правило, ближе к окончанию аудита⁵;
- 7) *запрос*, представляющий собой обращение аудитора за интересующей информацией к осведомленным лицам и последующую оценку предоставленного ответа. Такая форма аналитических процедур применяется в рамках всех этапов аудита.

В определенной степени разновидностью ответов на запросы являются письменные заявления со стороны руководства аудируемого лица и лиц, отвечающих за корпоративное управление⁶.

Таким образом, аналитические процедуры, применяемые аудиторами в целях обеспечения сбора аудиторских доказательств, могут быть разграничены на процедуры, в рамках которых аудитор принимает непосредственное активное участие (например, инспектирование, пересчет), и процедуры, реализация которых зависит от активных действий третьих лиц, но с последующей оценкой аудитором результатов такого рода процедур (в частности, наблюдение, внешнее подтверждение, запрос).

Отбор элементов тестирования с целью получения аудиторских доказательств. МСА 500 определяет, что выбор объектов тестирования в целях получения доказательств аудитор осуществляет с использованием определенных методов:

- 1) *выбор всех объектов* тестирования, т.е. сплошная проверка — это проверка так называемой «всей генеральной совокупности элементов», которые составляют соответствующую операцию. Применение такого метода отбора элементов тестирования возможно в отношении остатков по счетам. Как правило, аудитор принимает решение о проведении сплошной проверки, если объекты, составляющие совокупность, имеют большую стоимость. Возможен вариант выбора всех объектов для тестирования в связи с невозможностью обеспечения эффективных показателей в целях формирования аудиторских доказательств с помощью иных методов отбора;

³ По вопросу наблюдения за инвентаризацией запасов см.: Международный стандарт аудита (МСА) 501 «Особенности получения аудиторских доказательств в конкретных случаях».

⁴ См.: Международный стандарт аудита (МСА) 505 «Внешние подтверждения».

⁵ См.: Международный стандарт аудита (МСА) 520 «Аналитические процедуры».

⁶ См.: Международный стандарт аудита (МСА) 580 «Письменные заявления».

- 2) выбор *конкретных объектов* тестирования — предполагается отбор объектов выше определенной цены, в том числе объектов с высокой стоимостью, возможен отбор в целях тестирования ключевых объектов (к их числу могут относиться подозрительные объекты, объекты, в отношении которых были выявлены ошибки в предыдущие периоды).

Кроме того, выбор конкретных объектов может быть продиктован необходимостью определить предмет экономической деятельности аудируемого лица и, соответственно, круг совершаемых операций.

При использовании данного метода существенным является тот факт, что собранные аудиторские доказательства распространяемы только на объекты выборочной проверки и не могут быть распространены на всю совокупность объектов, что влияет на критерии достаточности и надежности аудиторских доказательств;

- 3) *аудиторская выборка* — это отбор объектов, тестирование которых в дальнейшем позволит сформировать доказательственную базу по всей генеральной совокупности объектов. Вопрос реализации этого метода выбора объектов тестирования рассматривается в Международном стандарте аудита (МСА) 530 «Аудиторская выборка».

Существует возможность применения аудитором статистической и нестатистической выборки. *Статистическая выборка* предполагает случайный отбор объектов оценки и применение теории вероятности при их анализе и формировании вывода. Выборка, не отвечающая указанным характеристикам, является *нестатистической*.

МСА 530 устанавливает наиболее часто встречающиеся *методы отбора* элементов выборки, в частности случайный, систематический, монетарный, произвольный, блочный отбор. Например, систематический отбор предполагает выявление системы элементов всей генеральной совокупности и определение интервала выборки. Блочный отбор продиктован выбором блока элементов, но не является оптимальным в рамках аудиторской выборки, поскольку элементы блока имеют, как правило, подобные характеристики, что не всегда может обеспечить надлежащий характер аудиторских доказательств.

Эффективность тестирования непосредственно связана с качеством полученных аудиторских доказательств, т.е. их надлежащим характером, а также с их достаточностью и уместностью для проведения конкретной проверки. В этой связи со стороны аудитора предполагается изначальная оценка и обоснование используемого метода выбора объектов тестирования при проведении аудиторской проверки, а также в рамках ее отдельных этапов. Кроме того, на выбор метода тестирования существенное влияние оказывает практическая возможность применения того или иного метода в отношении аудируемого лица.

Получение аудиторских доказательств в отношении отдельных статей финансовой отчетности. Международный стандарт аудита (МСА) 540 «Аудит оценочных значений, включая оценку справедливой стоимости, и соответствующего раскрытия информации» устанавливает особенности сбора доказательств в отношении отдельных статей финансовой отчетности, применительно к которым точная оценка не представляется возможной. Статьи финансовой отчетности подобного рода с позиции МСА 540 именуется оценочными значениями. По



существо, оценочные значения — это денежная оценка величины, отраженной в статье финансовой отчетности, как правило, по справедливой (рыночной) стоимости в условиях неопределенности оценки.

Оценочные значения характеризуются в зависимости от степени их неопределенности. В частности, МСА 540 устанавливает оценочные значения с низкой степенью неопределенности, с высокой степенью неопределенности, характеризующиеся определенностью.

Оценочные значения с *низкой степенью неопределенности* имеют место в случае, если их расчет проводится при условии, что экономическая деятельность организации не является сложной, источники информации для определения показателей представляют собой общедоступные сведения, методика расчета является общепринятой. С оценочными значениями такого рода связаны меньшие риски существенных искажений.

Для оценочных значений с *высокой степенью неопределенности* характерен и высокий уровень допущений. В частности, такое возможно, если организация (аудируемое лицо) является участником судебного разбирательства, результаты которого окажут влияние на оценку имущественного актива, учитываемого на балансе хозяйствующего субъекта (аудируемого лица). Кроме того, на высокую степень неопределенности оценочных значений может оказать влияние факт отсутствия реализации активов в рамках публичных торгов.

Отдельным статьям финансовой отчетности, требующим определения оценочных значений по справедливой цене, присуща *определенность*. Такая ситуация возможна, если источником информации по котировкам и ценам соответствующих операций является открытый рынок, информации свойствен характер общедоступности и достоверности, такого рода информация кладется в основу аудиторских доказательств.

Принципиальное значение для получения аудиторских доказательств по отдельным статьям финансовой отчетности имеет применяемая аудируемым лицом концепция подготовки финансовой отчетности, поскольку концепция может определять соответствующую методику расчета оценочных значений либо предлагать несколько вариантов такой методики. Если же концепция подготовки финансовой отчетности не устанавливает модель расчета оценочных показателей, то аудитор оценивает позицию руководства аудируемого лица относительно выбранной методики расчета в конкретной ситуации с учетом непредвзятости такой позиции.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Правовое регулирование аудиторской деятельности : учебное пособие для магистратуры / под ред. Е. Ю. Грачевой, Л. Л. Арзумановой. — М. : Норма ; Инфра-М, 2018.
2. Правовые основы бухгалтерского учета : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Н. Ю. Орлова. — М. : Норма ; Инфра-М, 2016.
3. Бубнова О. Ю., Карташов А. В., Орлова Н. Ю. Правовое регулирование бухгалтерского и налогового учета : учебник для магистратуры / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Н. Ю. Орлова. — М. : Норма ; Инфра-М, 2018.

ЗАДАЧИ САРАТОВСКОЙ НАУЧНОЙ ШКОЛЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА ИМЕНИ НИНЫ ИВАНОВНЫ ХИМИЧЕВОЙ В СВЕТЕ СОВРЕМЕННЫХ ТЕНДЕНЦИЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ¹

Аннотация. Обращение к вопросу о задачах научной школы определяется значимостью данного аспекта для ее развития, а следовательно, для ее вклада в способность финансово-правовой науки предложить ответы на насущные вопросы современной социально-экономической практики. Их новая нетипичность и формат обуславливают недостаточность традиционного подхода к научно-исследовательской деятельности как авторскому проекту узкой специализации и требуют новых организационных подходов. В статье обосновываются необходимость обеспечения системного характера исследовательской деятельности в сфере финансово-правового регулирования; изменения подходов к методологии таких исследований и формату их проведения. Подчеркивается значимость разработок доктринального характера как необходимой основы для обоснованных предложений по решению современных социально-экономических проблем.

Ключевые слова: финансово-правовая наука, научное исследование, методология научного исследования, цифровизация государственного управления, трансформация экономических и общественных отношений.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.077-088



**Елена Вячеславовна
ПОКАЧАЛОВА,**
заведующий кафедрой
финансового, банковского и
таможенного права имени
профессора Нины Ивановны
Химичевой Саратовской
государственной
юридической академии,
доктор юридических наук,
профессор
finpravo@ssla.ru
410056, Россия, г. Саратов,
ул. Чернышевского, д. 104,
корп. 1, ауд. 206



**Маргарита Бяшировна
РАЗГИЛЬДИЕВА,**
профессор кафедры
финансового, банковского
и таможенного права
имени профессора
Нины Ивановны
Химичевой Саратовской
государственной
юридической академии,
доктор юридических наук
finpravo@ssla.ru
410056, Россия, г. Саратов,
ул. Чернышевского, д. 104,
корп. 1, ауд. 206

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16102 «Трансформация правосубъектности участников налоговых, бюджетных и публичных банковских правоотношений в условиях развития цифровой экономики».

E. V. POKACHALOVA,

*Head of the Department of Financial, Banking and Customs Law named
after Professor Nina Ivanovna Khimicheva of the Saratov
State Law Academy, Dr. Sci. (Law), Professor*

finpravo@ssla.ru

410056, Russia, Saratov, ul. Chernyshevsky, 104, corp. 1, aud. 206

M. B. RAZGILDIEVA,

*Professor of the Department of Financial, Banking and Customs Law named
after Professor Nina Ivanovna Khimicheva of the Saratov
State Law Academy, Dr. Sci. (Law)*

finpravo@ssla.ru

410056, Russia, Saratov, ul. Chernyshevsky, 104, corp. 1, aud. 206

TASKS OF THE SARATOV SCIENTIFIC SCHOOL OF FINANCIAL LAW NAMED AFTER NINA IVANOVNA KHEMICHEVA IN THE LIGHT OF CURRENT TRENDS IN SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT

Abstract. *An appeal to the question of the tasks of a scientific school is determined by the importance of this aspect for its development, and, therefore, for its contribution to the ability of financial and legal science to offer answers to pressing questions of modern socio-economic practice. Their new atypicality and format determine the inadequacy of the traditional approach to research activity as an author's project of narrow specialization and require new organizational approaches. The article substantiates the need to ensure the systemic nature of research activities in the field of financial and legal regulation; changes in approaches to the methodology of such studies and the format of their conduct. The importance of doctrinal developments is emphasized as a necessary basis for sound proposals for solving modern socio-economic problems.*

Keywords: *financial and legal science, scientific research, methodology of scientific research, digitalization of public administration, transformation of economic and social relations.*

Возникновение Саратовской школы финансового права связано с именем Нины Ивановны Химичевой — известнейшего специалиста в области финансового права.

Нина Ивановна Химичева — доктор юридических наук, профессор Саратовской государственной академии права (ныне — Саратовская государственная юридическая академия), действительный член Международной академии наук высшей школы, заслуженный работник высшей школы РФ. Научно-исследовательская работа кафедры на протяжении 55 лет направлялась и вдохновлялась научной энергией Нины Ивановны. Ее идеи и подходы к исследованию финансовых правоотношений определили становление не только Саратовской школы

финансового права, но и современный облик российской финансово-правовой науки, продолжая оказывать влияние на ее развитие и сейчас².

Самоотверженный труд и беззаветная любовь Нины Ивановны к научной деятельности и своим ученикам навсегда остаются в наших сердцах. Близкие люди с нами, пока мы помним о них. Поэтому, отдавая дань памяти нашему учителю, с 2019 г. кафедра переименована в честь Нины Ивановны и называется теперь кафедрой финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой.

Основные направления кафедральной научно-исследовательской деятельности определяются сложившейся системой финансово-правового регулирования: это бюджетные, налоговые, таможенные отношения, отношения в сфере публичного долга, финансовых рынков и инвестиционной деятельности. Итоги развития Саратовской научной школы до 2015 г. были освещены в научной литературе³. В течение последних пяти лет представителями научной школы были разработаны и продолжают разрабатываться концептуальные основы институтов финансово-правового регулирования государственного социального внебюджетного страхования (И. В. Бит-Шабо, 2015), выполнения социальной функции государства (Е. Г. Беликов, 2016), а также организации страхового дела и страхового надзора (А. Ю. Рыбкова, 2019).

Под руководством ученых кафедры разрабатываются доктринальные основы бюджетно-правового регулирования: теория объекта бюджетного правоотношения (Е. В. Афонина, 2016), а также дозволение как элемент метода бюджетного права (А. В. Савина, 2018).

Проведены комплексные исследования институтов налоговой тайны (Т. А. Белова, 2015), расходов в целях налогообложения прибыли (И. А. Жестков, 2015), обязанности по уплате налога (А. А. Печенкина, 2018), особенностей налогового-правового статуса медицинских организаций (Н. Б. Островская, 2019).

Много исследований посвящается проблемам финансово-правового регулирования в таможенной сфере. В частности, были сформированы теоретико-правовые комплексы знаний о содержании и пределах финансово-правового регулирования уплаты и взимания таможенных платежей (И. С. Набирушкина, 2015), об особенностях их администрирования (И. А. Цидилина, 2015), а также о значении таможенных сборов в системе доходов бюджетной системы Российской Федерации (А. В. Устинова, 2017). Проводилось сравнительно-правовое исследование правового регулирования пени в налоговых и таможенных правоотношениях (А. Р. Шамионов, 2018) и проблемных аспектов установления и реализации освобождения от уплаты таможенных пошлин в отношении временно вывезенных транспортных средств международной морской перевозки (А. И. Маслий, 2018).

Объектом исследования были финансово-правовые аспекты деятельности Центрального банка РФ (А. С. Земцов, 2015), доступность банковских услуг как

² Международная научно-практическая конференция «Развитие научных идей профессора Н. И. Химичевой в современной доктрине финансового права», Саратов, 2 октября 2018 г.

³ Бакаева О. Ю., Покачалова Е. В., Разгильдиева М. Б. Саратовская школа финансового права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 4. С. 85—90.



принцип банковской деятельности (И. Г. Гугнюк, 2016), а также особенности финансово-правового статуса кредитных потребительских кооперативов (К. А. Тихонов, 2017).

Обращение к вопросу о задачах научной школы определяется значимостью данного аспекта для ее развития, а следовательно, для ее вклада в развитие финансово-правовой науки. Трансформация социально-экономических условий, современниками которых мы являемся, диктует свои требования и к научной сфере, поднимая вопросы и проблемы, требующие осмысления и обоснованных рекомендаций по их разрешению. Важно определиться в вопросах: что исследовать и как это делать. Представим некоторые суждения на этот счет.

Привычная нам форма развития научного знания посредством осуществления индивидуальных авторских проектов узкой специализации, конечно, не утрачивает своей значимости. Научный поиск — глубоко творческий процесс, основанный на субъективно-личностном мировоззрении исследователя, которое существенно отражается и в научном результате. Однако этим определяется и субъективный выбор проблематики исследования, связанный, как правило, с областью интересов или профессиональной сферы исследователя. Итоговая научная работа, особенно если речь идет о диссертациях на соискание ученой степени кандидата юридических наук, решает теоретические и практические задачи точно или увеличивает удельную массу мнений по какой-либо проблеме. Само по себе это нормально и является необходимым условием научного развития: количественное накопление знания способствует его качественному преобразованию.

Вполне очевидно, что на уровне научной школы необходимо организационное планирование исследовательской тематики, так как чаще всего исследование значимых теоретико-правовых проблем не вмещается в одну работу. Таким образом, речь идет о возможности сформировать системный характер исследовательской деятельности в рамках финансово-правовой научной школы.

Подчеркнем, что подобный подход необходим для повышения эффективности деятельности научной школы, а не для ограничения ее активности. Подобную негативную тенденцию можно сегодня заметить в требованиях к планированию тематики магистерских диссертаций и диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Например, предусматривается специальное обоснование темы магистерской работы, если она не входит в перечень тем, утвержденных по кафедре, или отличается от имеющихся в этом перечне. В результате список научной тематики из инструмента, помогающего сориентироваться в возможных направлениях научно-исследовательской работы, становится прямым ее ограничением, выход за рамки которого чреват негативной оценкой работы вуза при последующей аттестации.

Современными требованиями к научной работе кафедры системность обеспечивается за счет фигуры научного руководителя: он должен обладать научными работами по тематике диссертаций аспирантов. Этот принцип видится вполне оправданным, направленным на конкретизацию актуальной проблематики в цикле работ, посвященных ей. Однако важно, чтобы он не превратился в тормоз научно-исследовательской активности. Научный руководитель, начиная разработку актуальной проблемы, вполне может не иметь публикаций о ней в силу ее новизны. Следовательно, в рамках данного требования необходим период, в течение

которого у научного руководителя должны такие разработки появиться, и это не менее 2—3 лет. Иначе формируется основа для появления многочисленных поверхностных работ для отчетности, а не для развития научного представления.

Предмет исследовательской работы научной школы определяется актуальными проблемами теории и практики правового регулирования. Современная практика социально-экономического развития перенасыщена новыми явлениями, отношениями и процессами, требующими осмысления с позиции их финансово-правового регулирования. Это, например, процессы глобализации экономического развития и проблема отстаивания национальных государственных интересов; процессы, обусловленные пандемией коронавирусной инфекции; расширяющаяся бедность и снижение уровня благосостояния населения как общемировая тенденция; а также, конечно, процессы цифровизации государственного управления, экономических и общественных отношений.

Стратегией национальной безопасности Российской Федерации⁴ определены стратегические цели государственного и муниципального управления: способствовать развитию национальной экономики, улучшению качества жизни граждан, укреплению политической стабильности в обществе, обеспечению государственной и общественной безопасности, конкурентоспособности и международного престижа Российской Федерации.

Стратегией экономической безопасности⁵ эти цели конкретизированы как обеспечение состояния защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз. Исходя из этого документа поставлены задачи выявления рисков в области экономической безопасности, вызовов и угроз экономической безопасности, в том числе формирование федеральной системы управления рисками, направленные на повышение качества принятия управленческих решений и эффективное использование ресурсов.

Глобальность и системность поставленных задач определяют и методологические особенности современной исследовательской деятельности. В полной мере можно согласиться с мнением, что современные общественные науки должны базироваться на сочетании философской теории ценностей, витального подхода, телеологического подхода, причинно-следственного и феноменального подходов, на синтезе фундаментальных и прикладных социально-гуманитарных научных исследований, на сочетании эмпирического, теоретического и экспертно-аналитического уровней исследования реальности, на системном подходе, на сочетании методов исследования стабильных, нестабильных и динамических, развивающихся состояний, на сочетании исследования состояний и процессов⁶.

Изложенное обуславливает следующий тезис: привычный нам комплексный характер финансово-правовых исследований, когда для уяснения сущности и специфики природы объектов финансово-правового регулирования мы обра-

⁴ Утверждена Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683.

⁵ Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208.

⁶ Старовойтов В. Г., Сильвестров С. Н., Селиванов А. И., Трошин Д. В. Методологические подходы к созданию и организации функционирования федеральной системы управления рисками // Управленческие науки. 2018. № 3. С. 67—68.



щаемся к данным экономической науки, социологии, политологии, философии и других наук, уже не может обеспечить достаточный уровень новизны научных результатов. По той простой причине, что и в этих науках отсутствуют готовые решения и понимания для насущных проблем современности. Немаловажный аспект связан и с тем, что современная междисциплинарная основа финансово-правовых исследований включает в себя и науки технические.

Для решения отмеченных выше проблем современной практики общественной жизни и государственного управления необходим иной характер комплексных научных разработок: проведение межотраслевых научных исследований коллективом авторов, объединяющим предметы различных наук. Для грантовых исследований это норма и сегодня. Однако для научных работ подобного формата на уровне аспирантских и тем более докторских исследований необходимой организационной основы мы просто не имеем. Представляется, что формы взаимодействия между кафедрами, вузами и научными организациями подобной направленности вполне могут быть установлены в инициативном порядке.

Отметим, что актуальный характер имеет и междисциплинарность финансово-правовых исследований иного масштаба — условно обозначим ее как внутриведомственная. Активный рост массы источников правового регулирования, их усложнение и спецификация ведут к увеличению числа комплексных отраслей законодательства, регламентирующих однородные сферы общественных отношений наряду с традиционными отраслями права: спортивное право, медицинское право, энергетическое право, таможенное право и т.д. Рассмотрение финансово-правовых аспектов правового регулирования данных отношений невозможно без погружения в особенности правового регулирования «базовых» отношений соответствующей сферы.

Один из наиболее заметных процессов современности — цифровизация экономических и управленческих отношений — формирует и новое направление научных разработок в сфере финансово-правовой нормативности.

Внедрение информационных технологий в ходе налоговых, бюджетных, публичных банковских и иных финансовых правоотношений требует изменения содержания правосубъектности различных их участников (властных и подвластных) в связи с необходимостью установления дополнительных прав и обязанностей. Создание условий, обеспечивающих развитие цифровой рыночной экономики, во многом зависит от правовой политики и деятельности публично-правовых образований в сфере публичных финансов, в том числе направленных на установление и реализацию полномочий соответствующих органов, а также прав и обязанностей иных участников финансовых правоотношений, сопровождающихся применением информационных технологий.

При этом активное использование последних создает в некоторых случаях и серьезные угрозы публичным финансовым интересам, а также финансовой безопасности государства, что, несомненно, требует обращения к вопросам установления и реализации юридической ответственности субъектов налоговых, бюджетных и публичных банковских правоотношений.

Разработка финансово-правового инструментария для разрешения современных социально-экономических проблем невозможна без теоретической основы финансово-правовой науки. Научные исследования, направленные на уяснение

содержания и специфики финансово-правовых категорий, пределов финансово-правового регулирования и особенностей его метода сохраняют свою значимость как базовая теоретико-правовая часть, позволяющая осуществлять поиск способов понимания и разрешения проблем современной практики финансово-правового регулирования.

Ключевое значение имеет вопрос предмета финансового права, так как необходимо определиться с пределами финансово-правового регулирования. И. Т. Тарасовым на заре становления российской финансово-правовой науки замечено, что финансовым правом очерчивается круг свободы государственно-хозяйственной сферы, который соприкасается с кругом свободы частно- и общественно-хозяйственной сфер⁷. В условиях равенства защиты частной и иных видов собственности важно установить пределы данной свободы, а также критерии ее ограничения.

Дискуссионные аспекты предмета и системы финансового права высвечены С. О. Шохиним⁸. Вполне можно согласиться с выдвинутым ученым тезисом о том, что учебная литература по финансовому праву в вопросе определения предмета учебной дисциплины в какой-то части не соответствует тому комплексу отношений, который фактически в настоящее время регламентируется финансовым законодательством. Традиционно в определении используется категория «финансовая деятельность государства (муниципального образования)» как охватывающая предмет финансового права, но, к сожалению, не несущая в себе конкретики.

В какой-то мере такой подход к образовательному процессу можно признать даже оправданным, так как углубление в детали этого понятия на первых занятиях по изучению дисциплины способно серьезно «запутать» обучающихся, которым предстоит знакомиться с деталями финансовой деятельности на протяжении всего семестра. Но, конечно, вряд ли можно признать такой подход допустимым без пояснения того, какие именно блоки или виды отношений составляют финансовую деятельность государства (муниципального образования) и, соответственно, предмет финансового права.

С. О. Шохин отмечает: «Предметом финансового права являются правоотношения, возникающие в сфере государственного управления общественными (публичными) финансами и государственного регулирования частной финансовой деятельности (или финансовых рынков)». Таким образом, предмет финансово-правового регулирования связывается с понятием «финансы» и «частная финансовая деятельность», что спорно.

Во-первых, финансы как категория современной экономической теории подразумевает любые денежные отношения, в результате которых происходит распределение и перераспределение денежных ресурсов. Это многочисленная группа отношений, далеко не все из которых регулируются в императивном порядке. Значительная часть подобных отношений регулируется в диспозитивном порядке, составляя предмет гражданского и трудового права.

⁷ Тарасов И. Т. Очерк науки финансового права // Финансы и налоги: очерки теории и политики. Серия «Золотые страницы финансового права России». М. : Статут, 2004. С. 52.

⁸ Шохин С. О. К вопросу о предмете и системе финансового права // Финансовое право. 2019. № 2. С. 12—14.



Во-вторых, понятие «частная финансовая деятельность» не несет в себе большей ясности, чем понятие «финансовая деятельность государства (муниципального образования)». Полагаем, что формирование такого понятия и его использование наряду с понятием «финансовая деятельность государства (муниципального образования)» целесообразно именно для акцентирования на том, что частная финансовая деятельность, в отличие от финансовой деятельности государства (муниципального образования), является предметом не только финансового права, но и других отраслей правового регулирования.

Что касается системы финансового права и, соответственно, видов общественных отношений, составляющих его предмет, то С. О. Шохин предлагает выделять отношения: по аккумуляции и распределению общественных фондов денежных средств, а также финансовых результатов от использования государственного и муниципального имущества и распоряжения им и контролю в бюджетной сфере; по регулированию денежного обращения в наличной и безналичной формах, установлению общих правил учета и отчетности; установлению обязательных правил деятельности хозяйствующих субъектов на финансовых рынках и контролю/надзора за их соблюдением.

В целом такая формулировка и перечень представляются обоснованными. Они соответствуют подходам, имеющимся в учебной литературе, позволяя уточнить их в соответствии с современными тенденциями формирования финансового законодательства.

Так, в учебнике «Финансовое право», подготовленном под редакцией Н. И. Химичевой и Е. В. Покачаловой⁹, содержится следующее определение финансового права: это отрасль российского права, нормы которого регулируют общественные отношения, возникающие в процессе деятельности по образованию (формированию), распределению и использованию централизованных и децентрализованных денежных фондов (финансовых ресурсов) государства и муниципальных образований, а также иных финансовых ресурсов публичного характера, необходимых для реализации соответствующих задач государства.

В этом определении выделены следующие виды отношений:

- 1) «отношения по поводу образования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов государства и муниципальных образований».

Это те самые отношения, которые С. О. Шохин обозначает как отношения по аккумуляции и распределению общественных фондов денежных средств, а также финансовых результатов использования государственного и муниципального имущества и распоряжения им и контролю в бюджетной сфере. В данном случае указание на финансовые результаты от распоряжения имуществом и использования его представляется даже излишним, так как все денежные доходы государства и муниципального образования подлежат учету в составе соответствующего бюджета как основного публично-правового фонда;

- 2) «...а также иных финансовых ресурсов публичного характера, необходимых для реализации соответствующих задач государства».

⁹ Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; Инфра-М, 2017. С. 38—39.

Эту группу составляют денежные отношения, регламентируемые государством в императивном порядке в силу необходимости обеспечения публичных интересов, т.е. в процессе реализации задач государства — отношения, возникающие в процессе функционирования финансовых рынков. Но важно подчеркнуть, что на этих рынках возникают не только финансово-правовые отношения (регламентированные императивно и составляющие предмет финансового права), но и денежные отношения, составляющие предмет гражданского и иных отраслей права.

Неравноценность понятий «фонды денежных средств» и «финансовые ресурсы» при характеристике предмета финансового права заключается в следующем.

В науке финансового права сама категория финансов всегда рассматривалась в двух аспектах: как совокупность экономических отношений по поводу образования, распределения и использования денежных фондов специального назначения (т.е. в экономическом аспекте) и как совокупность централизованных и децентрализованных денежных фондов (т.е. в материальном аспекте).

В экономической и финансово-правовой литературе советского периода общепринятым было мнение (отметим, абсолютно справедливое и обоснованное в соответствии с действующим в то время законодательством) о таком признаке финансов, как их фондированность, т.е. зачисление средств в определенный фонд, имеющий название, орган управления, оформленный по правилам бухгалтерского учета, и т.д. Фондирование, как известно, является формой реализации организационных распределительных денежных отношений, возникающих вследствие планомерного образования, распределения, перераспределения и использования централизованных и децентрализованных средств фондов.

Но современная модель финансово-правовых отношений уже не так жестко привязана к этому признаку, поэтому целесообразно введение в комплекс характеристик предмета финансового права такого признака, как «финансовые ресурсы». Так, Н. И. Химичева уже в учебнике, изданном в 2005 г., уточняет, что отношения по формированию, распределению и использованию возникают не только по поводу денежных фондов, но и по поводу «доходов государства, его территориальных подразделений» и т.д.¹⁰

Различие категорий «фонд» и «финансовые ресурсы» раскрывается С. В. Большаковым, который отмечает, что общей особенностью функционирования финансовых ресурсов выступает преимущественная организация их движения через формирование и использование денежных фондов. Но финансовые ресурсы имеют и отличные от денежных фондов формы существования, они могут образовываться и существовать вне денежного распределения по фондам. Финансовые ресурсы есть форма проявления денежных средств. Это более высокая в управленческом смысле форма. Она представляет собой во многом не поверхностное проявление денег, а синтетическое, фундаментальное отражение тех денежных средств, которые реально формируются и находятся в распоряжении предприятия для финансирования своих потребностей.

¹⁰ Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Финансовое право / отв. ред. Н. И. Химичева. Серия учебно-методических комплексов. М., 2005. С. 92.



Номинальные обороты денег на предприятии никогда не равны номинальным оборотам финансовых ресурсов¹¹.

Таким образом, определение, имеющееся в учебнике «Финансовое право» под редакцией Н. И. Химичевой и Е. В. Покачаловой, отражает основные виды отношений, которые выделяет С. О. Шохин. Расширение предмета правового регулирования, безусловно, это одна из актуальных проблем, объективно обусловленная развитием рыночной экономики современной финансово-правовой науки. Предложенная С. О. Шохин формулировка предмета финансового права (отношения, возникающие в сфере государственного управления общественными (публичными) финансами и государственного регулирования частной финансовой деятельности) в целом соответствует представлениям ученых саратовской школы финансового права. В частности, движение иных публичных денежных фондов (финансовых ресурсов) как часть предмета финансового права касается финансовой деятельности ряда частных субъектов.

Уточнение предмета финансового права за счет включения в него блока отношений по «регулированию денежного обращения в наличной и безналичной формах, установлению общих правил учета и отчетности» представляется целесообразным. Такой подход получил обоснование как в работах ученых (С. В. Запольский, Е. М. Ашмарина), так и в действующем законодательстве.

Что же касается системы финансового права, в том числе как учебной дисциплины, то здесь нельзя полностью согласиться с мнением С. О. Шохина. Сведение государственного управления публичными финансами только к бюджетному праву представляется неоправданным, поскольку налоговое право как подотрасль права, правовое регулирование государственных и муниципальных неналоговых доходов, расходов, правовой режим финансов государственных и муниципальных организаций — слишком крупные и специфичные, неоднородные по предмету регулирования нормативные образования, чтобы охватываться только бюджетным правом. Государственное регулирование финансовых рынков в целом может охватывать иные подотрасли (банковское публичное право, право публичного долга (кредита), право денежного обращения) и институты финансового права.

Обобщенная характеристика предмета финансового права может быть представлена как совокупность денежных отношений, связанных с движением финансовых ресурсов от одного субъекта к другому, имеющих императивную нормативно-правовую регламентацию.

Структура и особенности метода правового регулирования финансовых отношений — один из немногих вопросов финансово-правовой теории, понимание которого имеет преимущественно единообразное восприятие, четко сформированное в работе И. В. Рукавишниковой. Специфика метода финансового права проявляется в его властно-имущественном характере, обусловленном непосредственной связью с финансовой политикой государства. В его арсенале — различные правовые способы, имеющие преимущественно императивную направленность¹².

¹¹ *Большаков С. В.* Финансы предприятий: теория и практика : учебник. М., 2005. С. 79.

¹² *Рукавишникова И. В.* Метод финансового права / отв. ред. Н. И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрист, 2006. С. 99—106.

Таким образом, к предмету финансового права относятся денежные отношения, нормативная регламентация которых не допускает урегулирования по волеизъявлению сторон данного отношения. Безусловно, дозволения, рекомендации также присутствуют среди способов финансово-правового регулирования, однако они имеют изначальные императивные ограничения, существенно их отличающие от традиционного диспозитивного метода.

Такое понимание предмета финансового права в целом характерно для современной финансово-правовой науки. И именно оно выступает платформой для ключевого вопроса финансово-правового регулирования, ответ на который пока не сформулирован с достаточной степенью ясности: на каких критериях должен основываться выбор денежных отношений, получающих императивную регламентацию.

Изложенное позволяет обобщить следующие выводы о задачах научной школы финансового права имени Нины Ивановны Химичевой:

- 1) необходимо обеспечить системный характер исследовательской деятельности в рамках финансово-правовой научной школы, в том числе организовать планирование исследовательской тематики в разрезе ряда диссертационных исследований предстоящего периода;
- 2) меняются и методологические подходы к современной исследовательской активности в сфере финансово-правового регулирования: возможно вести речь о проведении межотраслевых научных исследований коллективом авторов, объединяющих предметы различных наук;
- 3) востребованы междисциплинарные финансово-правовые исследования в сферах комплексного правового регулирования, как правило, связанных с видами деятельности (спортивная, медицинская, добыча и поставка энергоресурсов и т.д.);
- 4) ключевым аспектом для формирования обоснованных предложений по решению актуальных социально-экономических проблем является достаточная теоретическая основа финансово-правовой науки. Разработки доктринального характера не только не утрачивают актуальности, но и приобретают особую значимость.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бакаева О. Ю., Покачалова Е. В., Разгильдиева М. Б. Саратовская школа финансового права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2016. — № 4.
2. Большаков С. В. Финансы предприятий: теория и практика : учебник. — М., 2005.
3. Рукавишников И. В. Метод финансового права / отв. ред. Н. И. Химичева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрист, 2006.
4. Старовойтов В. Г., Сильвестров С. Н., Селиванов А. И., Трошин Д. В. Методологические подходы к созданию и организации функционирования федеральной системы управления рисками // Управленческие науки. — 2018. — № 3.



5. *Тарасов И. Т.* Очерк науки финансового права // Финансы и налоги : очерки теории и политики. — М. : Статут, 2004.
6. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма ; Инфра-М, 2017.
7. *Химичева Н. И., Покачалова Е. В.* Финансовое право / отв. ред. Н. И. Химичева. — М., 2005.
8. *Шохин С. О.* К вопросу о предмете и системе финансового права // Финансовое право. — 2019. — № 2.

Бюджетное право и процесс

ТРАНСФОРМАЦИЯ И ОСОБЕННОСТИ АРХИТЕКТУРЫ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

Аннотация. В настоящей статье автор обозначает ключевые направления развития бюджетного права. Отмечается, что под воздействием различных факторов и явлений происходит так называемое «разрастание» предмета регулирования бюджетного права, охватывающее новые институты, категории, новых субъектов бюджетного права; наблюдается либерализация методов регулирования бюджетных отношений. Констатируется коллизийность бюджетно-правового регулирования, обусловленная, по мнению автора, турбулентной динамикой правового оформления возникающего множества новых бюджетных отношений и играющая в последующем роль стимула в поиске новых конструктивных научных решений в их устранении.

Ключевые слова: бюджетное право, предмет, метод, коллизии, пробелы, бюджет, принципы, бюджетное законодательство, развитие.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.089-097

N. A. POVETKINA,

Head of the Financial, Tax and Budgetary law Department, Head of the Department of Legal Support of Public Finance of the Institute of Legislation and Comparative law under the Government of Russian Federation, Dr. Sci. (Law)

pna127@mail.ru

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

TRANSFORMATION AND ARCHITECTURE FEATURES OF BUDGET LAW

Abstract. In this article, the author identifies key areas of development of budget law. It is noted that under the influence of various factors and phenomena there is a so-called "growth" of the subject of regulation of budget law, covering new institutions, categories, new subjects of budget law; liberalization of methods for regulating budgetary relations is observed. The collision of fiscal regulation is ascertained, due, in the author's opinion, to the turbulent dynamics of the legal design of the emerging multitude of new budgetary relations, and which subsequently plays the role of an incentive in the search for new constructive scientific solutions to eliminate them.

Keywords: Budget law, subject, method, conflicts, gaps, budget, principles, budget legislation, development.



**Наталья Алексеевна
ПОВЕТКИНА,**

заведующий отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства, заведующий кафедрой правового обеспечения публичных финансов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент
pna127@mail.ru
117218, Россия, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34

© Н. А. Поветкина, 2020

Изучение современных тенденций развития государства уже невозможно представить без таких явлений, как стратегическое планирование, прогнозирование, национальные проекты, государственные программы, цифровая экономика, качество государственного управления, эффективность бюджетных средств, цифровые технологии и т.д. Очевидно, что они проецируются на все направления и сферы государственной деятельности, тем самым обуславливая их трансформацию. Сфера публичных финансов и ее правовая регламентация находятся в «эпицентре» изменений и характеризуются достаточно стремительным оформлением новых явлений — категорий, инструментов, методов, институтов, которые в последующем поступательно влияют на развитие иных сфер деятельности государства и отраслей законодательства.

Такое многогранное и качественно новое бюджетное законодательство неизбежно порождает потребность в научном осмыслении вновь введенных либо трансформированных институтов и обуславливает закономерное обновление архитектуры бюджетного права.

При рассмотрении данного вопроса автор исходит из классической характеристики, уже сложившейся в финансовом (бюджетном) праве¹, предмета и метода регулирования отношений как критериев оценки самостоятельности отрасли (подотрасли) права.

К настоящему времени уже достаточно определенно можно констатировать тот факт, что бюджетное законодательство, приобретая черты циклической нормативизации², определяет динамику развития других отраслей права и в большинстве случаев предопределяет зависимость реализации «задач их обновления целям собственной эволюции»³.

Так, подтверждением этому могут служить нормы проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с принятием Федерального закона “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей”», который разработан с целью приведения двадцати трех федеральных законов иной отраслевой принадлежности⁴ в соответствие с Федеральным

¹ О сущности финансового права см. подробнее: *Грачева Е. Ю.* К вопросу о сущности финансового права // Федеральные и региональные аспекты финансового права : Круглый стол, посвященный 75-летию академика Н. И. Химичевой : тезисы выступления. Саратов, 2004.

² О циклических нормативных массивах в праве см. подробнее: *Хабриева Т. Я.* Циклические нормативные массивы в праве // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 5—18.

³ *Хабриева Т. Я.* Циклические нормативные массивы в праве // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 9.

⁴ Например, Закон Российской Федерации от 14.07.1992 «О закрытом административно-территориальном образовании» ; Федеральные законы от 24.07.1998 № 25-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» ; от 10.02.1999 № 30-ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации» ; от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» ; от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъек-

законом от 27.12.2019 № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей»⁵. В частности, в данных федеральных законах термин «кассовое обслуживание» заменяется новым термином «казначейское обслуживание», исключается понятие «кассовая выплата», уточняются положения о счетах, открываемых территориальным органам Федерального казначейства в учреждениях Центрального банка Российской Федерации.

Следует также отметить, что существует и обратная связь, проявляющаяся через воздействие норм иных отраслей законодательства на бюджетное. Примером такого влияния может служить проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», в который вносятся изменения, корреспондирующие положениям Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в который Федеральным законом от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления”» был введен новый вид муниципального образования — муниципальный округ.

В этой связи законопроектом предлагается включить с 2021 г. в бюджетную систему Российской Федерации бюджет муниципального округа, установить перечень бюджетных полномочий, доходных источников муниципального округа, определить подходы к выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных округов, по аналогии с бюджетами городских округов, в целях создания условий для стабильного финансового обеспечения выполнения органами местного самоуправления муниципального округа полномочий по решению вопросов местного значения и осуществления переданных отдельных государственных полномочий.

При этом следует подчеркнуть, что внутренняя целостность, системность и самостоятельность предмета регулирования бюджетного права в целом не нарушается, изменения касаются только расширения его границ и смещения акцентов в методологии регулирования бюджетных отношений, о которых будет сказано далее.

Под воздействием различных факторов и явлений происходит так называемое «разрастание» предмета регулирования бюджетного права, в частности за счет включения в него:

- новых институтов бюджетного права, таких как бюджетный мониторинг, включая казначейское сопровождение; казначейское обслуживание, включая казначейские платежи, государственные (муниципальные) ценные бумаги, и т.д.;
- новых субъектов бюджетного права, в том числе неучастников бюджетного процесса, институтов развития, государственных компаний (корпораций), публично-правовых компании и др., а также за счет трансформации правового статуса уже существующих субъектов посредством их наделения новыми

этов Российской Федерации»; от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»; от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

⁵ Российская газета. 31.12.2019. № 296. Данный Федеральный закон вступает в силу 01.01.2021.



полномочиями (функциями). Так, на примере Федерального казначейства можно сфокусировать внимание на следующих новых полномочиях: по осуществлению бюджетного мониторинга, ведению единого бухгалтерского учета в бюджетной сфере, по осуществлению казначейских платежей, функций оператора ГИИС «Электронный бюджет», Единой информационной системы в сфере закупок, реестра соглашений о защите и поощрении капиталовложений и реестра мер государственной (муниципальной) поддержки и т.д.;

— новых категорий, среди которых наиболее востребованными для научного сообщества являются термины: налоговые расходы публично-правового образования⁶, бюджетный прогноз, бюджетный мониторинг⁷, казначейское сопровождение⁸, меры государственной (муниципальной) поддержки и т.д.

Достаточно иллюстративными в этой ситуации будут примеры, связанные с цифровыми технологиями, которые являются одной из самых востребованных категорий в настоящее время. Так, цифровизация государственного управления привела к цифровизации и сферы публичных финансов⁹ — созданию ГИИС «Электронный бюджет», трансформировав предмет бюджетного права посредством включения в него отношений, связанных, например, с трансформацией правового статуса субъектов бюджетного права, за счет возникновения у них новых прав и обязанностей по использованию данной ГИИС. То есть в настоящее время мы наблюдаем проникновение цифровых отношений в бюджетные, являющиеся инородными по отношению к последним.

Это неизбежно приводит к трансформации, видоизменению бюджетных отношений — происходит смешение свойств и характеристик обоих видов отношений и появляются новые группы отношений, которые в зависимости от степени влияния и воздействия друг на друга могут быть идентифицированы уже как бюджетно-информационные либо как информационно-бюджетные. Вместе с тем так называемые чистота, идеальность новых отношений по сравнению с родовыми — бюджетными или информационными — будут нивелироваться.

Таким образом, можно констатировать происходящее как расширение границ предмета бюджетного права (в части появления новых институтов и новых субъектов права) и его глубины, детализации (в части появления новых категорий и новых полномочий) и в целом охарактеризовать как системное преобразование, позволяющее придать бюджетным отношениям новые свойства, способствующие последующему повышению качества функционирования бюджетной сферы и его правового оформления.

⁶ См. подробнее о налоговых расходах публично-правового образования: *Поветкина Н. А., Кудряшова Е. В.* Налог: доход или расход бюджета? // *Налоговед.* 2019. № 7.

⁷ См. подробнее о бюджетном мониторинге: *Демидов А. Ю.* Эволюция бюджетного менеджмента: от казначейского сопровождения к бюджетному мониторингу // *Финансы.* 2017. № 12.

⁸ См. подробнее о казначейском сопровождении: *Демидов А. Ю.* Основные итоги казначейского сопровождения в 2018 году // *Финансы.* 2019. № 7.

⁹ *Поветкина Н. А.* «Цифровой бюджет»: будущее или настоящее? // *Финансовое право.* 2019. № 8.

Говоря о методах бюджетного права, следует подчеркнуть, что фундаментальной смены парадигмы в приоритетности их задействования, в которой центральным все же остается императив, не происходит. Тем не менее наблюдается так называемое разрастание диспозитивных начал в регулировании бюджетных отношений, что объясняется, на наш взгляд, как внутренними причинами, обусловленными изменениями предмета бюджетного права (связанными с сущностью новых институтов), так и внешними, спровоцированными явлениями (факторами), не коррелирующими напрямую с бюджетным правом (например, цифровыми технологиями как новым инструментом настройки государственного управления, национальными проектами как ориентирами развития государства, чрезвычайными ситуациями и т.д.). При этом одно и то же явление, в зависимости от условий, в которых оно проявляется, может выступать и внутренним, и внешним катализатором изменений предмета и метода бюджетного права.

Также следует сделать оговорку о том, что такое разделение является весьма условным, и провести четкую и однозначную линию разграничения императивного и диспозитивного начал зачастую не представляется возможным за счет многообразия тех аспектов, в которых они могут рассматриваться. Примерами диспозитивности в бюджетных отношениях могут являться отношения, возникающие по поводу реализации инвестиционных проектов в рамках заключения соглашения о защите и поощрении капиталовложений¹⁰, выпуска и обращения государственных (муниципальных) ценных бумаг, функционирования системы государственных (муниципальных) закупок и т.д.

Позитивная динамика развития бюджетных отношений, тем не менее, имеет не идеальную форму и включает в себя некоторые «черные дыры», «загадки» бюджетно-правового регулирования, не поддающиеся логической оценке в ее классическом понимании, которые, однако, придают бюджетному праву своего рода «научный шарм», стимулирующий непрерывный научный поиск и создающий научный потенциал для развития данных отношений. Рассмотрим некоторые из них.

Одной из устоявшихся в науке бюджетного права является категория «бюджетная система Российской Федерации»¹¹, понятие и структура которой остается практически неизменной¹² с даты введения в действие Бюджетного кодекса РФ. Однако фактически в границах правового регулирования Российской Федерации до 2050 г. существует еще один вид бюджета — бюджет г. Байконура, находящегося в аренде Российской Федерации у Казахстана. Не фиксируя внимания на особенностях аренды комплекса «Байконур», в который входят как сам город, так и одноименный космодром, отметим, что бюджет данной территории имеет

¹⁰ О соглашениях о защите и поощрении капиталовложений см.: Федеральный закон от 01.04.2020 № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» // Российская газета. 03.04.2020. № 72.

¹¹ Шевелева Н. А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб. : С.-Петерб. гос. ун-т, 2004.

¹² За исключением изменений, обусловленных расширением видов муниципальных образований и связанных с этим появлением новых видов бюджетов муниципальных образований. При этом сущность и общие принципы бюджетной системы остаются неизменными.



ряд очевидных специфических характеристик, не свойственных для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, его правовое регулирование выходит за рамки стандартного, предусмотренного Бюджетным кодексом РФ.

Прежде всего речь идет об особенностях формирования бюджета г. Байконура, который фактически не может быть охарактеризован как самостоятельный, поскольку не имеет своих собственных источников доходов, как «обычные» бюджеты, а полностью формируется за счет средств другого бюджета — федерального, посредством направления бюджетных ассигнований в форме межбюджетных трансфертов. Однако данная формулировка, зафиксированная в настоящее время Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»¹³, а также ранее действовавшими законами о федеральном бюджете, провоцирует следующую правовую коллизию, заключающуюся в несогласованности базовых категорий бюджетного права.

Так, Бюджетным кодексом РФ закрепляется дефиниция понятия «межбюджетные трансферты», понимаемая как «средства, предоставляемые *одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации*» (ст. 6).

В свою очередь, классическими видами межбюджетных трансфертов выступают дотации, субсидии, субвенции. Таким образом, принимая во внимание, что бюджет г. Байконур не является структурным элементом бюджетной системы Российской Федерации, возникает вопрос о правовой природе тех денежных средств, которые поступают в этот «особый» бюджет в форме, именуемой действующей редакцией федерального закона как межбюджетные трансферты.

Аналогичная терминология используется и на подзаконном уровне¹⁴. При этом основной закон — Бюджетный кодекс РФ не только не устанавливает особенностей формирования и расходования «особых» бюджетов, а даже не содержит упоминания или ссылок на них.

Не менее интересны для научного размышления положения бюджетного законодательства, регулирующие отдельные виды межбюджетных отношений. Так, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ видами доходов бюджетов (помимо налоговых и неналоговых доходов) предусмотрены безвозмездные поступления, к которым относятся:

- 1) дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

¹³ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 03.12.2019.

¹⁴ См., например: постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 416 «Об утверждении методики распределения дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура на 2020 год» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2273 ; постановление Правительства РФ от 28.12.2018 № 1707 «О предоставлении субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету г. Байконура на выплату единовременного пособия при всех формах устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в семью и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. II). Ст. 8731.

- 2) субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии);
- 3) субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- 4) иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- 5) безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Остановим наше внимание на четвертом элементе вышеуказанного перечня — на иных межбюджетных трансфертах из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Так, на наш взгляд, очевидно, что законодатель при формировании перечня безвозмездных поступлений допускал возможность их предоставления в различных формах, в связи с чем предусмотрел открытый перечень через использование слова «иной», т.е. «другой, совершенно не такой, отличный от перечисленных»¹⁵, дав тем самым возможность применить гибкий правовой инструмент для осуществления бюджетного процесса в разных, в том числе критических, чрезвычайных, ситуациях, а при необходимости оперативно среагировать на потребность другого уровня бюджетной системы.

Тем не менее весьма «креативно» с позиции методологии бюджетного процесса и лингвистической оценки термина выглядит устойчивое формирование порочной практики выделения среди безвозмездных поступлений «иных» межбюджетных трансфертов в качестве самостоятельного обособленного вида межбюджетных трансфертов, не обладающих собственной правовой природой, как это присуще субсидиям, субвенциям и дотациям. Примерами такого оригинального подхода могут служить следующие виды иных межбюджетных трансфертов:

- иные межбюджетные трансферты, направленные в 2019 г. из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ за достижение показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ¹⁶;
- иные межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, предоставленных в целях софинансирования расходных обязательств субъектов РФ, возникающих при реализации мероприятий по эксплуатации стадионов¹⁷;

¹⁵ Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. М., 1935—1940.

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 07.12.2019 № 1614 «Об утверждении Правил предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов в 2019 г. из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации за достижение показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 50. Ст. 7398.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 29.11.2019 № 1531 «Об утверждении Правил предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации мероприятий по эксплуатации стадионов» // СЗ РФ. 2019. № 49 (ч. VI). Ст. 7110.



— иные межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам Республики Крым и г. Севастополя, направленные на реализацию государственных программ Республики Крым и г. Севастополя по проведению капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов¹⁸ и множество других.

Также нельзя не отметить достаточно простой пример возрастающей коллизионности и нелогичности бюджетного законодательства, связанных с пониманием и последующей реализацией принципа адресности и целевого характера бюджетных средств, закрепленного ст. 38 Бюджетного кодекса РФ. Неоднократно в научной доктрине¹⁹ отмечалась значимость данного принципа для функционирования бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Более того, это единственный принцип, обеспеченный уголовным и административным принуждением.

Напомним, что принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования. В свою очередь, под получателем бюджетных средств (получатель средств соответствующего бюджета) понимается орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета.

Таким образом, буквальное толкование приведенных выше норм, основанное на прямом действии принципов бюджетной системы Российской Федерации, позволяет прийти к выводу об установлении ограничения реализации данного принципа только на уровне главных распорядителей бюджетных средств и казенных учреждений. Фактически бюджетные, автономные учреждения и иные субъекты бюджетных отношений освобождены от возможности распространения данного принципа на их деятельность при использовании бюджетных средств.

Более того, данный подход законодателя не согласуется с иным его подходом, связанным с обеспечением прозрачности «движения» бюджетных средств и достижением целей, для которых эти средства и были выделены в рамках но-

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 08.05.2020 № 643 «Об утверждении Правил предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам Республики Крым и г. Севастополя на реализацию государственных программ Республики Крым и г. Севастополя по проведению капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 13.05.2020.

¹⁹ См., например: *Поветкина Н. А.* Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8 (57); *Омелехина Н. В.* Бюджетно-правовые средства: правовая идентификация и эффективность воздействия. Часть 2. Элементарные (первичные) правовые средства // Финансовое право. 2019. № 10; *Воронцов О. Г.* Обеспечение целевого характера использования средств, предоставляемых хозяйственным обществам в рамках бюджетных инвестиций // Финансовое право. 2017. № 6.

вых, но достаточно успешно функционирующих таких институтов, как бюджетный мониторинг и казначейское сопровождение, чье предназначение и заключается в обеспечении реализации принципа адресности и целевого характера бюджетных средств.

Можно сделать вывод, при характеристике отношений, составляющих современный предмет бюджетного права, нельзя не отметить существующую коллизионность правового регулирования, на наш взгляд, обусловленную турбулентной динамикой правового оформления возникающего множества новых бюджетных отношений, которая тем не менее создает стимулы для поиска конструктивных научных решений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Воронцов О. Г.* Обеспечение целевого характера использования средств, предоставляемых хозяйственным обществам в рамках бюджетных инвестиций // *Финансовое право*. — 2017. — № 6.
2. *Грачева Е. Ю.* К вопросу о сущности финансового права // *Федеральные и региональные аспекты финансового права : Круглый стол, посвященный 75-летию академика Н. И. Химичевой : тезисы выступлений*. — Саратов, 2004.
3. *Демидов А. Ю.* Основные итоги казначейского сопровождения в 2018 году // *Финансы*. — 2019. — № 7.
4. *Демидов А. Ю.* Эволюция бюджетного менеджмента: от казначейского сопровождения к бюджетному мониторингу // *Финансы*. — 2017. — № 12.
5. *Омелехина Н. В.* Бюджетно-правовые средства: правовая идентификация и эффективность воздействия. Часть 2. Элементарные (первичные) правовые средства // *Финансовое право*. — 2019. — № 10.
6. *Поветкина Н. А.* Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // *Актуальные проблемы российского права*. — 2015. — № 8 (57).
7. *Поветкина Н. А.* «Цифровой бюджет»: будущее или настоящее? // *Финансовое право*. — 2019. — № 8.
8. *Поветкина Н. А., Кудряшова Е. В.* Налог: доход или расход бюджета? // *Налоговед.* — 2019. — № 7.
9. Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. — М., 1935—1940.
10. *Хабриева Т. Я.* Циклические нормативные массивы в праве // *Журнал российского права*. — 2019. — № 12.
11. *Шевелева Н. А.* Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. — СПб. : С.-Петербург. гос. ун-т, 2004.





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

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА СУБЪЕКТА РФ В УСЛОВИЯХ ИЗМЕНЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аннотация. Рассмотрены основные изменения бюджетного законодательства, связанные с цифровизацией и управлением государственным долгом субъекта РФ, проявляющиеся в функционировании электронного бюджета государства и закреплении легального определения «управление государственным долгом». Автором сделаны выводы о том, что в настоящее время законодатель особое внимание уделяет вопросам установления верхнего предела государственного долга, предельных объемов заимствований субъектами РФ, а также определения долговой устойчивости регионов. Проанализирован зарубежный опыт регулирования подобных вопросов на примере ряда стран — Германии, Испании и Италии. Рассмотрены субъекты РФ с разной долговой нагрузкой, а также проанализированы тенденции, связанные с ее увеличением или изменением, возможностью отнесения региона к одной из групп с определенным уровнем долговой устойчивости субъекта.

Ключевые слова: государственный долг, субъект РФ, долговая устойчивость, бюджет, финансовое право, управление, верхний предел.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.098-104

Iu. K. TSAREGRADSKAYA,

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

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

FEATURES OF LEGAL REGULATION OF THE STATE DEBT OF THE RUSSIAN FEDERATION SUBJECT IN THE CONTEXT OF CHANGES IN BUDGET LEGISLATION

Abstract. The main changes in the budget legislation related to digitalization and public debt management of the Russian Federation, that are manifested in the functioning of the electronic budget of the state and the consolidation of the legal definition of "public debt management", are considered. The author concludes that currently the legislator pays special attention to the issues of setting the upper limit of public debt, the maximum amount of borrowing by the subjects of the Russian Federation, as well as determining the debt

sustainability of regions. Foreign experience of regulating such issues is analyzed on the example of a number of countries-Germany, Spain and Italy. Subjects of the Russian Federation with different debt loads are considered, as well as trends related to its increase or change. Also the possibilities of assigning the region to one of the groups with a certain level of debt stability of the subject are analyzed.

Keywords: *public debt, subject of the Russian Federation, debt sustainability, budget, financial law, management, upper limit.*

В настоящее время в Российской Федерации реализована Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», представленная еще в 2011 г., цель которой заключается в обеспечении развития российской цифровой экономики. Основные подсистемы электронного бюджета сформированы в соответствии с ключевыми процессами финансовой деятельности. Это: бюджетное планирование; управление расходами и доходами; управление денежными средствами; управление закупками; управление государственным долгом и финансовыми активами; управление нефинансовыми активами; управление оплатой труда; финансовый контроль; учет и отчетность; управление национальными проектами и др.¹

В подсистеме электронного бюджета, связанной с управлением государственным долгом, существует традиционное его разделение по территориальному признаку на федеральный, региональный и муниципальный, по резидентскому — на внутренний и внешний. По каждому виду долга представлена динамика объемов государственного долга, его верхний предел, структура долга по видам обязательств и график погашения долговых обязательств.

Кроме данных о государственном долге Российской Федерации, в системе электронного бюджета представлена информация о государственном долге субъектов РФ по объему долга, размеру долговой нагрузки относительно регионального бюджета. Долговая нагрузка представляет собой отношение государственного долга субъекта РФ к доходам его бюджета, как налоговым, так и неналоговым, следовательно, отражает насколько субъект РФ не может самостоятельно обеспечить выполнение своих расходных обязательств. В частности, можно увидеть, что долговая нагрузка превышает 50 % у 35 субъектов РФ, среди которых Курганская область (89,2 %), Чукотский автономный округ (90,8 %), Еврейская автономная область (95,1 %), Республика Хакасия (100,9 %), Костромская область (101,8 %), Республика Мордовия (206,7 %)².

¹ Васильев М. Н. Совершенствование управления материально-техническим обеспечением Специального управления с использованием государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» // Молодой ученый. 2017. № 44. С. 105.

² Государственный долг Российской Федерации // URL: <http://budget.gov.ru/epbs/faces> (дата обращения: 28 января 2020 г.).



Данная ситуация связана с наличием определенного уровня дефицита регионального бюджета. По оценкам Национального рейтингового агентства, долговая нагрузка субъектов РФ периодически увеличивалась до 2016 г.³, в последующие годы наметилась тенденция к уменьшению количества регионов с 50 %-ным соотношением, например, в 2017 г. таких регионов было 48, а на сегодняшний день их 13⁴.

Ряд ученых отмечает, что привлечение денежных средств в качестве заемных является и экономически, и политически выгодно и разумно в сравнении с увеличением налогового бремени, но только в том случае, если заемные средства окажутся доступными для конкретной территории по стоимости обслуживания долга и длительности сроков его погашения. В иных случаях государственный долг также негативно окажет влияние на социально-экономическое развитие территории, что и наблюдается в последнее время в практике функционирования государственного долга многих субъектов РФ⁵.

Анализ структуры государственного долга субъектов РФ за последнее десятилетие показывает, что увеличение бюджетных кредитов в структуре доходов региональных бюджетов, предоставляемых из федерального бюджета, в 2014—2016 гг. не превысило доли ценных бумаг и коммерческих кредитов в объеме заимствований в 2016 г. Следует иметь в виду, что стоимость обслуживания банковских и бюджетных кредитов может иметь разницу в 100 раз. Например, ставка коммерческих кредитов, привлеченных в 2016 г. в Вологодской области, равнялась 11,6 %, а по бюджетным — около 0,1 %⁶.

Оценивая итоги 2018 г., Национальное рейтинговое агентство отмечает, что совокупный долг субъектов РФ уменьшился на 4,7 %, данный результат является лучшим за последние пять лет. Как показал анализ факторов, повлиявших на снижение долга, приоритетными из них оказались рост доходов бюджетов субъектов РФ и комплекс антикризисных мер Минфина России. Уменьшение долга зафиксировано в 66 субъектах РФ, единственным негативным исключением является Республика Мордовия, которая даже в условиях стабилизации макроэкономической обстановки и введения внешнего контроля над бюджетом субъекта РФ продолжает увеличивать долговую нагрузку⁷.

В 2018 г. Российская Федерация начала эксперимент по осуществлению внешнего контроля над бюджетом субъекта РФ, который затронул три субъекта

³ Долговая нагрузка регионов за 1 квартал 2016 года // URL: [http://www.ra-national.ru/sites/default/files/analitic_article/Gosdolg%201%20\(2016\).pdf](http://www.ra-national.ru/sites/default/files/analitic_article/Gosdolg%201%20(2016).pdf) (дата обращения: 28 января 2020 г.).

⁴ Государственный долг Российской Федерации.

⁵ *Подпорина И. В.* Современная финансовая политика Российской Федерации : учебное пособие. М., 2014 ; *Ильин В. А.* Эффективность государственного управления. 2000—2015. Противоречивые итоги — закономерный результат : монография. Вологда, 2016 ; *Пушкова Н. Е.* К вопросу об управлении государственным долгом региона // Проблемы развития территории. 2012. № 5 (61).

⁶ *Галухин А. В.* Риски при управлении государственным долгом субъектов РФ // Проблемы развития территории. 2017. Вып. 5 (91). С. 137—138.

⁷ Состояние государственного долга регионов России: итоги 2018 года // URL: http://www.ra-national.ru/sites/default/files/analitic_article/%.pdf (дата обращения: 28 января 2020 г.).

с наиболее высокой долговой нагрузкой — Костромскую область, Республику Хакасия и Республику Мордовия. К указанным субъектам было применено казначейское сопровождение, предусматривающее жесткий внешний контроль за региональной бюджетной политикой со стороны Минфина РФ и Федерального казначейства РФ. Республика Хакасия и Костромская область смогли оптимизировать объем и структуру регионального долга, а в Республике Мордовия общий объем долга увеличился на 12,5 %. Считается, что долговой кризис в Мордовии преодолеть не удастся, в частности, из-за наличия в его структуре в преобладающем размере коммерческих кредитов⁸.

Подобные мероприятия, связанные с регулированием долговых отношений государства и его отдельных территорий, связаны с вопросами управления государственным долгом и минимизации рисков в процессе финансовой деятельности. В связи с этим существуют различные трактовки термина «управление государственным долгом». В частности, Н. Е. Пушкова понимает его как «процесс разработки и реализации стратегии регулирования государственного долга в целях привлечения необходимого объема финансовых ресурсов при выбранном уровне риска и стоимости»⁹.

И. В. Подпорина акцентирует внимание на цели управления государственным долгом, отмечая, что она выражается в достижении поставленных задач по финансированию нужд государства при сохранении требуемых показателей стоимости и рисков долговых обязательств¹⁰. Солидарна с данным подходом Л. Н. Иванова, указывая на достижение равновесия между минимизацией бюджетного риска и минимизацией стоимости обслуживания долга как основной целью данного управления¹¹.

По мнению автора данного исследования, управление государственным долгом следует определять как целенаправленную деятельность специально уполномоченных субъектов от имени государства, заключающуюся в легитимации долговых обязательств, осуществлении операций по их обслуживанию, а также в контроле за эффективным и законным использованием денежных средств, привлеченных в качестве заемных¹².

Долгое время в бюджетном законодательстве РФ не существовало легально закрепленного определения «управление государственным долгом». В 2019 г.

⁸ Состояние государственного долга регионов России: итоги 2018 года.

⁹ Пушкова Н. Е. К вопросу об управлении государственным долгом региона. С. 58.

¹⁰ Подпорина И. В. Современная финансовая политика Российской Федерации. С. 130.

¹¹ Иванова Л. Н. Пути совершенствования управления государственным внутренним долгом региона (на примере Республики Калмыкия) // Региональная экономика: теория и практика. 2008. № 35 (92). С. 31.

¹² См. подробнее: Цареградская Ю. К. Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. С. 282 ; Она же. Управление государственным внешним долгом в современной России: подходы и тенденции развития // Актуальные проблемы российского законодательства. 2013. № 3 (28). С. 276—281 ; Kalgina A., Tsaregradskaya Yu. Modern models of national debt management in the russian federation (financial-legal aspect) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 6. С. 184—191.



данный термин был введен в Бюджетный кодекс РФ, и в настоящее время управление государственным долгом рассматривается как деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на обеспечение потребностей публичных образований в заемных денежных средствах, в своевременном и полном исполнении их долговых обязательств, минимизации расходов по обслуживанию долга, а также в поддержании объема долговых обязательств, препятствующих их неисполнению¹³.

Бюджетное законодательство РФ с 2020 г. закрепляет правила относительно установления верхних пределов государственного долга и предельных объемов заимствований субъекта РФ. Установлено, что акты субъекта РФ о его бюджете устанавливают верхние пределы государственного внутреннего и внешнего долга субъекта РФ по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом с указанием его верхнего предела, включая государственные гарантии.

Кроме того, согласно БК РФ законодательный орган субъекта РФ может утвердить дополнительные ограничения по собственному государственному долгу. Раскрывая предельный объем заимствований субъекта РФ на соответствующий финансовый год, законодатель определяет его как совокупный объем привлечения средств в региональный бюджет по программам государственных внутренних и внешних заимствований субъекта РФ на финансовый год.

В бюджетное законодательство РФ введена ст. 107.1, устанавливающая параметры оценки долговой устойчивости публично-правового образования в составе Российской Федерации, вступившая в действие с 1 января 2020 г. Основное ее содержание сводится к дифференциации субъектов РФ как заемщиков по следующим группам: с высоким уровнем долговой устойчивости, средним или низким.

Субъектом с высоким уровнем долговой устойчивости является тот, у которого имеется не более 50 % объема государственного долга к общему объему доходов соответствующего бюджета без учета безвозмездных поступлений; с низким уровнем долговой устойчивости — субъект РФ с объемом государственного долга к общему объему доходов соответствующего бюджета без учета безвозмездных поступлений, равным 85 %; субъектом РФ со средним уровнем долговой устойчивости является субъект, не отнесенный к предыдущим двум группам.

Согласно БК РФ к субъекту РФ, отнесенному к группе заемщиков с низким уровнем долговой устойчивости, применяются меры, предусмотренные бюджетным законодательством (например, организация исполнения бюджета субъекта РФ с открытием и ведением лицевых счетов главным распорядителям, распорядителям, получателям средств бюджета субъекта РФ и в органах Федерального казначейства; проведение ежегодной проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта РФ Счетной палатой РФ или в порядке, установленном Минфином России или Федеральным казначейством). Также на него налагается обязанность утверждения и реализации согласованного с Минфином России плана восстановления его платежеспособности. Данные мероприятия и являются внешним контролем со стороны Российской Федерации относительно бюджетной политики ее субъектов.

¹³ Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Если посмотреть на опыт европейских стран, то можно увидеть различную практику управления государственным долгом. Анализируя практику долговых отношений в Германии, следует отметить, что верхняя граница субфедерального долга законодательно не ограничена при наличии сбалансированного бюджета. Однако она может быть увеличена в случае экономических кризисов при условии принятия территориальным органом власти решения о дополнительном объеме заимствований¹⁴.

В Испании и Италии объем долга территорий возможно увеличить до уровня, пока расходы на его обслуживание не достигнут 25 % текущих доходов региона. В Испании существует одна оговорка — это возможно только с согласия Министерства финансов страны. Законодательством Франции предусмотрено правило «действительно сбалансированных» территориальных бюджетов; если оно выполняется, то верхняя граница заимствований не устанавливается. При возникновении кризисных явлений, влияющих на долгосрочную финансовую дееспособность территории, предел заимствований может быть установлен¹⁵.

Таким образом, видим, что разные государства пытаются законодательно ограничить практику долговых заимствований своих отдельных территорий, не допуская увеличения долгового бремени до размеров, угрожающих экономической безопасности региона и страны в целом. Однако международная практика регулирования государственного долга свидетельствует о том, что установление предельного объема государственного долга не является эффективным для бюджетной политики региона в части такой меры, как ограничение расходов на его обслуживание¹⁶.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Беспалова Т. Н. Международный опыт управления региональным долгом // Вестник Международного института экономики и права. — 2011. — № 2 (3). — С. 71—78.
2. Васильев М. Н. Совершенствование управления материально-техническим обеспечением Специального управления с использованием государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» // Молодой ученый. — 2017. — № 44. — С. 105—107.

¹⁴ Lambe G. Sub-sovereign debt feels the pressure // The Banker. 2010. December 8. URL: <http://www.thebanker.com/Markets/Capital-Mkts/Subsovereign-debt-feels-the-pressure?ct=true> (дата обращения: 28 января 2020 г.).

¹⁵ См.: Беспалова Т. Н. Международный опыт управления региональным долгом // Вестник Международного института экономики и права. 2011. № 2 (3). С. 76—77 ; Беспалова Т. Н. Международный опыт управления заимствованиями на региональном уровне // Региональные финансы. 2004. № 6 ; Галухин А. В. Риски при управлении государственным долгом субъектов РФ // Проблемы развития территории. 2017. Вып. 5 (91). С. 137—138.

¹⁶ Кудрин А. Л., Дерюгин А. Н. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 1. С. 22.



3. *Иванова Л. Н.* Пути совершенствования управления государственным внутренним долгом региона (на примере Республики Калмыкия) // Региональная экономика: теория и практика. — 2008. — № 35 (92). — С. 30—33.
4. *Ильин В. А.* Эффективность государственного управления. 2000—2015. Противоречивые итоги — закономерный результат : монография. — Вологда, 2016. — 304 с.
5. *Кудрин А. Л., Дерюгин А. Н.* Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт // Экономическая политика. — 2018. — Т. 13. — № 1. — С. 8—35.
6. *Подпорина И. В.* Современная финансовая политика Российской Федерации: учеб. пособие. — М. : Издательство Московского университета, 2014. — 320 с.
7. *Пушкова Н. Е.* К вопросу об управлении государственным долгом региона // Проблемы развития территории. — 2012. — № 5 (61). — С. 53—62.
8. *Цареградская Ю. К.* Правовое регулирование государственного долга России как института в системе финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2017. — 435 с.
9. *Цареградская Ю. К.* Управление государственным внешним долгом в современной России: подходы и тенденции развития // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 3 (28). — С. 276—281.10.
10. *Kalgina A., Tsaregradskaya Yu.* Modern models of national debt management in the Russian Federation (financial-legal aspect) // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2018. — № 6. — С. 184—191.

ПРАВОВЫЕ МОДЕЛИ РЕАЛИЗАЦИИ НАУЧНЫХ ПРОЕКТОВ КЛАССА «МЕГАСАЙЕНС» С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА¹

Аннотация. Создание научных установок класса «мегасайенс» представляет собой сложный и длительный процесс, для осуществления которого обычно привлекаются ресурсы нескольких государств. Вместе с тем существует ряд организационно-правовых моделей, позволяющих не только использовать ресурсы государства, но и привлекать частных инвесторов для реализации научных проектов класса «мегасайенс».

В связи с этим в статье раскрываются особенности применения механизма государственно-частного партнерства в научной сфере, а также предлагается анализ организационно-правовых моделей создания научных проектов класса «мегасайенс» с применением государственно-частного партнерства, возможных с учетом действующего законодательства РФ.

Ключевые слова: мегасайенс-проекты, научные проекты класса «мегасайенс», государственно-частное партнерство, организационно-правовые модели, юридическое лицо, международная организация.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.105-113



Дарья Михайловна МОШКОВА,

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



Дмитрий Львович ЛОЗОВСКИЙ,

доцент кафедры общей
юриспруденции и правовых
основ безопасности
Национального
исследовательского
ядерного университета
МИФИ, кандидат
юридических наук
dlozovskij@mephi.ru
115409, Россия, г. Москва,
Каширское ш., д. 31

¹ 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».

D. M. MOSHKOVA,

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

d.m.moshkova@mail.ru

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

D. L. LOZOVSKIJ,

Associate Professor at the Department of General Law and Legal Security Fundamentals of National Research Nuclear University MEPhI (Moscow

Engineering Physics Institute), Cand. Sci. (Law)

dlozovskij@mephi.ru

115409, Russia, Moscow, Kashirskoe sh., 31

LEGAL MODELS FOR THE IMPLEMENTATION OF MEGASCIENCE RESEARCH PROJECTS USING PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP MECHANISMS

Abstract. *The creation of scientific facilities of the “megascience” class is a complex and lengthy process, for the implementation of which the resources of several states are usually attracted.*

At the same time, there are a number of organizational and legal models that make it possible to use not only the resources of the state, but also attract private investors for the implementation of megascience research projects. In this regard, the article reveals the features of applying the mechanism of public-private partnership in the scientific field, and also offers an analysis of the organizational and legal models for creating scientific projects of the “mega-science” class using public-private partnership, possible taking into account the current legislation of the Russian Federation.

Keywords: *mega-science projects, mega-science class scientific projects, public-private partnerships, organizational and legal models, legal entity, international organization.*

Реализация научных проектов класса «мегасайенс» становится существенным механизмом развития российской науки, без которого невозможно преодолеть ее изолированность от передовых исследований. Указанные проекты способствуют развитию наукоемкой промышленности, созданию высокотехнологичного оборудования.

Важно отметить, что международная научная кооперация является важнейшим условием реализации мегасайенс-проектов, в рамках которой финансирование создания и функционирования уникальных научных установок «мегасайенс» в Российской Федерации должно осуществляться за счет российских и зарубежных источников.

Отмечается, что научные организации России при реализации отечественных проектов мегаустановок способны аккумулировать вокруг себя широкие международные научные коллаборации. Речь идет прежде всего об организациях, от-

носящихся к «наиболее значимым учреждениям науки» и наделенных в этом качестве повышенной автономией, таким как Курчатовский институт².

При этом подразумевается, что международное сотрудничество в данной области должно развиваться, а значит, зарубежное финансирование — увеличиваться.

На сегодняшний день основным источником финансирования российских мегасайенс-проектов являются средства федерального бюджета. При этом отсутствуют единые правила, закрепляющие особенности как бюджетного, так и внебюджетного финансирования уникальных научных установок класса «мегасайенс» за счет российских и зарубежных источников.

Таким образом, наряду с бюджетным финансированием мегасайенс-проектов следует активно внедрять иные виды финансирования за счет внебюджетных источников в форме создания государственно-частного партнерства (далее — ГЧП).

Критерием отнесения такого сотрудничества к ГЧП может являться выполнение бизнесом функций, которые традиционно выполняло государство. «Развитие и поддержание инфраструктуры (в данном случае образовательной и научной) — наиболее типичный пример»³.

Исходя из вышесказанного, на сегодняшний день остро стоит вопрос о внедрении механизма ГЧП в различные сферы, в том числе сферу науки, что Российское государство развивает с помощью целевых проектов и программ, в частности вопрос о ГЧП при реализации мегасайенс-проектов.

Отличительными свойствами ГЧП в России признаются:

- недостаток законодательного регулирования;
- небольшой опыт применения данного института.

В свою очередь, был принят Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ⁴ (далее — Закон о ГЧП), в рамках которого дается определение государственно-, муниципально-частного партнерства, раскрываются его цели и принципы, статус публичного партнера и обязательства партнеров, указываются ограничения для частных партнеров, закрепляется распределение финансовых результатов и контроль за ними. Следует отметить, что принятие Закона о ГЧП, несомненно, свидетельствует о положительной динамике в развитии сотрудничества между государством (муниципальными образованиями) и частными инвесторами.

В то же время Закон о ГЧП можно рассматривать лишь как первый шаг на пути развития соглашения в области партнерства между государством и частным сектором экономики, что обуславливает необходимость более детальной проработки правовой базы в этой области, в том числе в области развития соответствующих партнерских отношений в образовательной и научной среде, на уровне подзаконных актов,

² Четвериков А. О. Большой адронный коллайдер как юридический феномен // Lex russica. 2019. № 5 (150). С. 169—170.

³ Матвеев Д. Б. Государственно-частное партнерство: зарубежный и российский опыт. СПб. : Наука, 2007. С. 21.

⁴ СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4350.



В России ГЧП стало применяться относительно недавно и в основном при строительстве дорог, аэропортов, систем водоснабжения и водоотведения, теплоснабжения. Далее реализация проектов ГЧП осуществляется в сфере социальной инфраструктуры, включая образовательную и научную области.

Государственно-частное партнерство может быть создано при наличии следующих условий:

- недостаток государственных финансовых ресурсов;
- гарантии качества и сроков работы частным инвесторам;
- способность частного партнера реализовать инновационный подход.

При этом в основе проектов ГЧП лежат юридический и социальный аспекты, ограничивающие возможность применения ГЧП следующими условиями:

- законодательные условия, снижающие возможности привлечения частных инвесторов, обладающие необходимыми для выполнения проекта характеристиками;
- отсутствие общественного противодействия привлечению частного партнера (создание рабочих мест и др.).

Выделяют следующие преимущества ГЧП:

- привлечение негосударственного финансирования для инвестиций в соответствующие проекты;
- сокращение государственных расходов на последующую реализацию этих проектов;
- обеспечение экономически эффективного управления проектами путем передачи управленческих функций частному инвестору;
- привлечение современных высокоэффективных технологий в развитие инфраструктуры;
- создание условий и формирование так называемой «предпринимательской среды» для получения прибыли государством и частными инвесторами.

Предусматриваются следующие формы ГЧП: универсальные и специализированные.

Классификация ГЧП производится на основе следующих критериев⁵:

- источник финансирования;
- право собственности на создаваемый объект инфраструктуры;
- этап проекта, на котором была привлечена частная компания.

Выделяют два способа финансирования ГЧП: государственное финансирование и частное. Государственное финансирование предполагает использование денежных средств из бюджетов различного уровня бюджетной системы РФ, а частный инвестор окупает инвестиции посредством получения государственных субсидий. При частном финансировании инвестиции окупаются посредством денежных средств пользователей созданного общественного блага.

Если в рамках контракта объект остается в государственной собственности, то предусматривается гарантия возврата инвесторам вложенных средств. Этот вариант используется на практике чаще.

⁵ Степанова Е. С. Способы классификации государственно-частных партнерств // Вестник Финансового университета. 2008. № 3. С. 171.

Однако на практике возможны ситуации, когда ожидания частных партнеров от реализации совместных с государством проектов не оправдываются в полной мере. Так, например, произошло, с Олимпиадой в Сочи. Отмечается, что проблема заключается в том, что бизнес, призванный властью участвовать в строительстве инфраструктуры Олимпийских игр, «переоценил предпочтения, которые ему это участие даст»⁶.

В этой связи представляется, что разработка и внедрение системы ГЧП в сферу науки может стать важным условием достижения стратегических целей в сфере научно-технологического развития нашего государства, так как помощь частного бизнеса является своевременной для решения соответствующих задач. При этом усложненный порядок осуществления государственного заказа отпугивает значительное число организаций. Стоимость составления такой документации может достигать 30 % общей стоимости проекта. При этом гарантий на то, что конкурс будет выигран, организации не имеют⁷.

Несмотря на то, что пока приходится говорить лишь о начальном этапе формирования партнерства между государством и частным сектором экономики, очевидно, что реализовать глобальные научные проекты ресурсами одного государства невозможно. Важно эффективное распределение рисков между частным инвестором и государственным, а также обеспечение для каждой стороны вознаграждения с учетом принятого риска.

Бесспорно, что в последнее время в большинстве государств существенно расширились масштабы взаимодействия государства и частного сектора в виде государственно-частных партнерств, которые, в свою очередь, предусматривают «официальные отношения или договоренности между государственными и частными организациями»⁸.

Стоит отметить преимущества участия в государственно-частном партнерстве для государства и частных структур в рамках реализации научных проектов, в том числе мегасайенс-проектов.

К числу положительных аспектов для государства относятся:

- обеспечение высокой эффективности результатов партнерства;
- возможность привлечения дополнительных источников инвестирования;
- получение нового совместного инновационного продукта от партнерства и новая технология как продукт такой деятельности;
- создание передовой инфраструктуры в целях реализации мегасайенс-проекта.

Преимуществами участия в государственно-частном партнерстве для частного бизнеса являются:

⁶ *Игнатюк Н. А.* Государственно-частное партнерство : учебник. М. : Юстицинформ, 2013. С. 19.

⁷ *Квасов И. Н.* Основные направления сотрудничества бизнеса и государства в вопросах модернизации экономики // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. № 10. С. 27—36.

⁸ *Бек М. А., Бек Н. Н.* Маркетинговые аспекты развития государственно-частных партнерств. 2013 // URL: <http://noe.virtass.ru/images/imp/conference/past/071115-HSE/163/files/PPT-ru-BekMA.pdf>.



- получение в долгосрочное пользование государственных активов;
- гарантированность собственных инвестиций;
- надежность получаемых результатов;
- дополнительные источники для дальнейшего развития частного бизнеса.

Исходя из всего вышесказанного можно сделать вывод, что научные проекты класса «мегасайенс» в основном финансируются за счет средств государства, в связи с чем при их реализации возникает необходимость учесть особенности бюджетного финансирования в Российской Федерации и софинансирования со стороны других стран, распределения прав управления проектом, определенную степень автономии научных коллективов и т.п.

Вместе с тем существуют организационно-правовые модели, позволяющие не только использовать ресурсы государства, но и привлекать частных инвесторов для реализации научных проектов класса «мегасайенс».

Указанные вопросы решаются путем выбора соответствующей организационно-правовой модели создания научных проектов класса «мегасайенс», учитывающей данные аспекты. Исходя из анализа действующего законодательства РФ, возможны следующие организационно-правовые модели.

Вариант 1. Создание юридического лица для реализации научного проекта класса «мегасайенс»

В мировой практике встречаются варианты реализации проектов класса «мегасайенс» путем создания юридического лица, обладающего правосубъектностью одного из государств-участников. Достоинства данной организационно-правовой модели следующие:

- возможно учитывать вклады иностранных участников для управления проектом (распределение корпоративных прав на управление);
- создание организации, обладающей российской юрисдикцией, не требует существенных изменений в нормативно-правовой базе государства;
- отсутствие нормативных ограничений по использованию имущества организации и расходованию денежных средств, свойственное государственным учреждениям.

При этом в данном случае существуют и недостатки:

- необходимость выделения дополнительного финансирования на создание организации и ее штата;
- де-юре имущество организации является частной собственностью, а члены организации теряют право собственности на внесенное имущество;
- отсутствие доверия к организации, еще не успевшей себя зарекомендовать;
- отсутствие налоговых льгот в силу применения общего режима налогообложения;
- возможность возникновения ограничений по расширению круга иностранных участников из-за геополитических рисков, приводящих к запретам на участие в «национальных» проектах РФ.

Например, международный проект по созданию самого крупного в мире лазера на свободных электронах, предназначенного для наблюдения за ходом химических реакций — Европейского рентгеновского лазера на свободных электронах — реализуется путем создания в ФРГ общества с ограниченной ответственностью European X-Ray Free-Electron Laser Facility GmbH. Каждое государство-участник делает вклад в уставный капитал данного общества.

С одной стороны, выбор организационно-правовой формы в виде хозяйственного общества, которое по своей сути является коммерческой организацией, созданной для извлечения прибыли, представляется странным, но, с другой стороны, в отношении коммерческих организаций достаточно хорошо развито корпоративное право, которое регулирует вопросы управления организацией. Также вопросы создания и деятельности European X-Ray Free-Electron Laser Facility GmbH регулируются соответствующей международной конвенцией, подписанной государствами-участниками.

Применение аналогичной практики в Российской Федерации представляется сомнительным, хотя законодательные запреты отсутствуют. В целом создание для реализации проекта класса «мегасайенс» общества с ограниченной ответственностью или акционерного общества позволит полноценно учитывать вклады каждого участника (акционера) общества за счет обладания соответствующей долей в уставном капитале (количеством акций), а также путем реализации соответствующих полномочий по управлению обществом. Участник (акционер) общества имеет определенные гарантии получения имущества или денежного возмещения своего вклада соразмерно его доли при выходе из общества или его ликвидации. Вместе с тем, принимая во внимание тот факт, что проекты класса «мегасайенс» направлены на проведение фундаментальных научных исследований и решение научных задач мирового масштаба, коммерческая организация не будет обладать существенными самостоятельными источниками доходов.

В связи с этим более подходящим видом юридического лица для реализации проекта класса «мегасайенс» представляется некоммерческая корпоративная организация, т.е. организация, которая не преследует в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяет полученную прибыль между участниками, ее учредители (участники) приобретают право участия (членства) в ней и формируют ее высший орган управления — общее собрание членов.

В соответствии с гл. 4 Гражданского кодекса РФ некоммерческие корпоративные организации создаются в организационно-правовых формах потребительских кооперативов, общественных организаций, ассоциаций (союзов), нотариальных палат, товариществ собственников недвижимости, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, а также общин коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Следует отметить, что, во-первых, данные организационно-правовые формы не в полной мере отражают специфику деятельности научных организаций. Во-вторых, каждый член некоммерческой организации имеет один голос независимо от степени участия в формировании имущества некоммерческой организации, что создает риски неполного учета интересов Российской Федерации при реализации проектов класса «мегасайенс» при значительном объеме бюджетного финансирования.

Вариант 2. Создание международной организации для реализации научного проекта класса «мегасайенс»

Образование международной организации для создания и эксплуатации уникальной научной установки класса «мегасайенс» является распространенной практикой в мире.



Достоинствами данной организационно-правовой модели являются:

- возможность учитывать вклады иностранных участников для управления проектом (распределение корпоративных прав на управление);
- традиционные привилегии и иммунитеты международных организаций;
- функциональные привилегии и иммунитеты сотрудников международных организаций;
- международная правосубъектность международных организаций;
- минимизация геополитических рисков, позволяющая привлекать иностранных участников к участию в проектах;
- отсутствие нормативных ограничений по использованию имущества организации и расходованию денежных средств, свойственное государственным учреждениям, так как такой порядок определяется самой организацией или соглашением о ее создании.

Данная организационно-правовая модель также не лишена недостатков:

- необходимо выделить дополнительное финансирование на создание организации и ее головного офиса;
- дополнительного финансирования на содержание ее штата;
- создание международной организации требует внесения изменений в нормативно-правовую базу принимающего государства;
- де-юре имущество организации не является государственной собственностью, а члены организации теряют право собственности на внесенное имущество.

Наиболее ярким примером реализации в Российской Федерации данного вида институализации является Объединенный институт ядерных исследований (ОИФИ, г. Дубна, Московская область), который является международной межправительственной научно-исследовательской организацией, созданной в соответствии с Соглашением об организации Объединенного института ядерных исследований от 26 марта 1956 г. и осуществляющей свою деятельность на принципах ее открытости для участия всех заинтересованных государств, их равноправного взаимовыгодного сотрудничества. Членами ОИЯИ в настоящее время являются 18 государств.

Особенности правового статуса определяются в Уставе ОИЯИ, соглашении о его организации и Соглашении между Правительством РФ и ОИФИ о местопребывании и об условиях деятельности ОИЯИ в Российской Федерации, подписанном в г. Дубне 23 октября 1995 г. С учетом международного характера организации она выведена из-под действия части требований российского законодательства (иммунитеты). Более того, в отношении нее предоставляются различного рода льготы и послабления: налоговые, таможенные и т.п.

Однако у статуса ОИЯИ есть и определенные минусы с точки зрения государственного финансового контроля, так как в силу Протокола от 4 марта 1987 г. к Соглашению об организации ОИЯИ, подписанному в г. Москве 26 марта 1956 г., договаривающиеся стороны согласились применять к ОИЯИ положения статей I, IV — XVI Конвенции о правовом статусе, привилегиях и иммунитетах межгосударственных экономических организаций, действующих в определенных областях сотрудничества, подписанной в г. Будапеште 5 декабря 1980 г. Соответственно, финансовая деятельность ОИЯИ не подлежит контролю центральных или местных властей государства пребывания.

Существенным достоинством создания государственно-частного партнерства на базе ОИЯИ стало создание особой экономической зоны в соответствии с постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2005 г. № 781 «О создании на территории г. Дубны (Московская область) особой экономической зоны технико-внедренческого типа». Создание особой экономической зоны позволило существенно повысить интерес частных инвесторов к реализации совместных проектов с ОИЯИ.

Использование подобных механизмов позволяет существенно повысить инвестиционную привлекательность научных проектов класса «мегасайенс».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бек М. А., Бек Н. Н.* Маркетинговые аспекты развития государственно-частных партнерств. 2013 // URL: <http://noe.virtass.ru/images/imp/conference/past/071115-HSE/163/files/PPT-ru-BekMA.pdf>.
2. *Игнатюк Н. А.* Государственно-частное партнерство : учебник. — М. : Юстицинформ, 2013.
3. *Квасов И. Н.* Основные направления сотрудничества бизнеса и государства в вопросах модернизации экономики // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2010. — № 10. — С. 27—36.
4. *Матвеев Д. Б.* Государственно-частное партнерство: зарубежный и российский опыт. — СПб. : Наука, 2007.
5. *Степанова Е. С.* Способы классификации государственно-частных партнерств // Вестник Финансового университета. — 2008. — № 3.
6. *Четвериков А. О.* Большой адронный коллайдер как юридический феномен // Lex russica. 2019. № 4 (149). — С. 156—157 ; № 5 (150). — С. 169—170.

Налоговое право



Денис Владимирович ТЮТИН,

доцент кафедры
финансового
права Российского
государственного
университета правосудия,
кандидат юридических наук
finpravo@rsuj.ru
117418, Россия, г. Москва,
ул. Новочеремушкинская,
д. 69

ЮРИДИЧЕСКОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ НАЛОГА: СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Аннотация. В настоящей статье автор анализирует закрепленное в п. 1 ст. 8 Налогового кодекса РФ определение понятия «налог». Автор отмечает, что с учетом современного уровня развития правовой науки ценность конкретного нормативного признака налога сама по себе сомнительна, либо признак предполагает столько исключений, что за ними становится не видно правила. При этом также отмечается, что сам законодатель не стремится придерживаться легального определения при установлении новых публичных обременений и при совершенствовании уже установленных.

Ключевые слова: налог, понятие, налоговое право, признаки налога, обязательность налога, безвозмездность налога, денежная форма налога, цель уплаты налога, налоговое законодательство.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.114-120

D. V. TYUTIN,

Associate Professor, Department of Financial Law, Russian State University of
Justice, Cand. Sci. (Law)

finpravo@rsuj.ru

117418, Russia, Moscow, ul. Novocheremushkinskaya, 69

LEGAL DEFINITION OF TAX: CURRENT ISSUES

Abstract. In this article, the author analyzes secured in paragraph 1 of Art. 8 of the Tax Code of the Russian Federation definition of the concept of "tax". The author notes that, taking into account the current level of development of legal science, the value of a particular normative feature of a tax is in itself doubtful, or the feature suggests so many exceptions that the rule is not visible behind them. It is also noted that the legislator himself does not seek to adhere to the legal definition when establishing new public burdens and while improving already established ones.

Keywords: tax, concept, tax law, signs of tax, mandatory tax, tax freeness, cash tax form, purpose of tax payment, tax legislation

Нормативное определение налога, данное в п. 1 ст. 8 Налогового кодекса РФ, стабильно с момента введения в действие части I НК РФ с 1 января 1999 г., и по этой причине может произвести впечатление исключительно удачной дефиниции. Уже более 20 лет российские студенты «зазубривают» то,

что под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований. Преподаватели и студенты разбирают на лекциях и семинарах признаки налога, ученые периодически предлагают некоторые дополнения и уточнения.

При этом, с точки зрения Ж.-Л. Бержеля, дефиниция какого-либо юридического концепта должна давать точное описание конститутивных элементов рассматриваемого концепта и характеризовать связи, объединяющие эти элементы; необходимо, чтобы конкретной дефиниции мог соответствовать только один концепт¹. Определение п. 1 ст. 8 НК РФ, как и многие другие, с точки зрения логики, соотносится с так называемыми «кругами», или «диаграммами», Эйлера², т.е. геометрическими схемами, с помощью которых можно изобразить отношения между подмножествами для наглядного представления.

Соответственно, из всего множества существующих в обществе платежей выделяется подмножество платежей (наглядно отображаемое как малый круг, вложенный в большой круг):

- с признаками обязательности;
- индивидуальной безвозмездности;
- взимаемых с организаций и физических лиц;
- в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств;
- в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

Тем не менее в правовой науке определение налога сложно охарактеризовать как единообразно воспринимаемое, а тем более неизменное. Так, в одной из работ приводилось более 20 определений налога, которые были даны различными российскими и советскими юристами в разные годы³, и это, очевидно, не предел. Можно особо отметить, что С. Г. Пепеляев еще в 1995 г. предложил и по настоящее время актуальное определение: налог — единственно законная (устанавливаемая законом) форма отчуждения собственности физических и юридических лиц на началах обязательности, индивидуальной безвозмездности, безвозвратности, обеспеченная государственным принуждением, не носящая характер наказания или контрибуции, с целью обеспечения платежеспособности субъектов публичной власти⁴.

Примечательно, что чешские ученые в 2007 г. отмечали отсутствие в налоговом праве их страны законодательного определения налога, сбора и некоторых обязательных платежей, налогового отношения, налоговой обязанности и т.д.⁵ По

¹ Бержезь Ж.-Л. Общая теория права / пер. с фр. М., 2000. С. 345—346.

² URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Диаграмма_Эйлера.

³ Тедеев А. А., Парыгина В. А. Налоговое право : учебник. М., 2004. С. 51.

⁴ Основы налогового права : учебно-метод. пособие / под ред. С. Г. Пепеляева. М., 1995. С. 24.

⁵ Мркывка П., Нэцкар Я., Шрамкова Д. Налоговое администрирование в Чешской Республике с организационной точки зрения // Налоговое администрирование. Ежегодник. 2007 / под общ. ред. С. В. Запольского, Д. М. Щекина. М. : МАФП, 2008. С. 43.



мнению И. И. Кучерова, анализ зарубежного законодательства позволяет прийти к выводу, что определения понятия «налог» или вовсе отсутствуют в соответствующих актах, или носят самый общий характер⁶. Хотя еще много столетий назад было отмечено, что *omnis definitio in jure civili periculosa est: parum est enim, ut non subverti possit* — в праве всякое определение чревато опасностью, ибо мало случаев, когда оно не может быть опровергнуто (извращено)⁷.

С другой стороны, в соответствии с достаточно точным и стабильным немецким нормативным определением, данным в Положении о налогах и обязательных платежах ФРГ от 16 марта 1976 г., налоги — это денежные выплаты, не являющиеся встречной платой за какую-либо особую услугу, которыми общество в лице соответствующего публично-правового образования в целях получения доходов облагает всех лиц, в связи с деятельностью которых возникает факт, с которым закон связывает налоговое обязательство. Получение дохода может быть побочной целью⁸.

Соответственно, вопрос о единообразно воспринимаемом юридическом определении налога может решаться различными способами, но более предпочтительным для России, следует полагать, является вариант наличия четкого нормативного определения. Но такое определение должно давать соответствующие положительные результаты, в том числе повышать степень правовой определенности; его должен учитывать законодатель, вводя новые обременения.

Существование запредельного числа исключений, которые нужно учитывать при анализе нормативного понятия, обесценивает само понятие. В этом плане справедлива позиция В. В. Стрельникова: при анализе всех сфер (групп) отношений, упомянутых в ст. 2 НК РФ, исследователь так или иначе приходит к необходимости квалификации понятий налога и сбора. Именно определение налога и сбора в конечном итоге ограничивает территорию налогово-правового регулирования⁹. Сходный подход имеет место и в работе Д. В. Винницкого: границы отношений, входящих в предмет налогового права, устанавливаются исходя из значения категорий «налог» и «сбор»¹⁰.

Представляется интересным определить, что именно дает наличие нормативного определения налога в п. 1 ст. 8 НК РФ в настоящее время, с учетом более чем 20-летней практики применения НК РФ, и уже почти 30-летия новой налоговой системы (если рассматривать в данном качестве Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и соответствующий блок налоговых законов конца 1991 г.)? В большей ли степени указанная дефиниция обеспечивает правовую определенность либо препятствует в ее достижении?

Да, в упрощенных, учебных целях данное определение, безусловно, полезно. Это подтверждается тем, что не так много студенческой учебной литературы

⁶ Кучеров И. И. Налоговое право зарубежных стран : курс лекций. М., 2003. С. 93.

⁷ Латинские юридические изречения / сост. Е. И. Темнов. М., 2003. С. 283.

⁸ Налоги от А до Я. Изд. Федерального министерства финансов ФРГ, 2001. С. 5.

⁹ Бюджетное и налоговое правовое регулирование: единство и дифференциация / под ред. М. В. Карасевой. М., 2012. С. 53.

¹⁰ Винницкий Д. В. Налоговое право : учебник для бакалавров. М., 2013. С. 59.

предлагает для изучения альтернативные научные определения. Для тех, кто начинает изучать соответствующие дисциплины, эта дефиниция в силу ее стабильности и относительной краткости служит одним из хороших первых шагов в мир налогового права.

Но если осуществить более глубокое исследование и рассмотреть нормативный набор признаков налога, то вследствие как изменений законодательства, так и актуальной практики высших судебных органов уже сложно без той либо иной критики рассматривать каждый из них. С учетом современного уровня развития правовой науки можно утверждать, что либо ценность конкретного нормативного признака налога сама по себе сомнительна, либо признак предполагает столько исключений, что за ними становится не видно правила.

Так, следует полагать, что обязательность налога мало чем отличалась и отличается от обязательности страховых взносов (теперь специально определенных в п. 3 ст. 8 НК РФ), ряда сборов (в том числе торгового сбора, по существу являющегося налогом¹¹) либо даже присужденных (наложенных соответствующими органами) штрафов.

Более того, в литературе периодически озвучивается идея о фактическом наличии в России частично «штрафных» налогов¹², т.е. таких, которые предполагают существенно повышенное налогообложение ведения некоторой деятельности (владения определенным имуществом), хотя и не запрещенной законом, но прямо либо косвенно обозначаемой государством (в том числе через налогообложение) как нежелательная. В качестве примера можно привести НДС без вычетов и налог на прибыль организаций (НДФЛ) без расходов в случае установления налоговым органом (по технологии «налоговой выгоды» и ст. 54.1 НК РФ) факта приобретения контролируемым налогоплательщиком товаров (работ, услуг, сырья) у неизвестного контрагента.

С 1 января 2017 г. законодателем из НК РФ фактически исключен признак индивидуальности налога, и в частности в силу п. 1 ст. 45 НК РФ уплата налога теперь может быть произведена за налогоплательщика иным лицом. Но существенное число исключений из индивидуальности налога имело место и ранее (в том числе в части I НК РФ было установлено поручительство).

Безвозмездность налога была и остается в определенной части сомнительной вследствие причисления к ним ряда ресурсных платежей, например НДСПИ и водного налога. Некоторые из них законодатель считает необходимым еще и урегулировать по договорной модели (договор водопользования по ст. 9—11 Водного кодекса РФ 2006 г.), что только подчеркивает их возмездность.

Уплата налога исключительно в денежной форме, полагаем, также мало что дает в качестве значимого нормативного признака. Возможно, его особое выделение было актуально для момента принятия части I НК РФ, как некоего способа

¹¹ Брызгалин А. В., Федорова О. С. Основные изменения в Налоговый кодекс в 2015 году // *Налоги и финансовое право*. 2015. № 1. С. 106 ; Бланкенагель А. К вопросу о конституционности торгового сбора // *Налоговед*. 2015. № 8. С. 15 ; Пепеляев С. Г. Предисловие к сборнику // *Налоговое право в решениях Конституционного Суда РФ 2014 г. М., 2016*. С. 5.

¹² Налоговыйгодный транзит: от 53-го к 54.1. Выступление Ж. Г. Попковой // *Налоговед*. 2019. № 6. С. 31—32.



борьбы с иногда ранее имевшей место уплатой налогов путем «взаимозачетов», «выполнением работ для муниципалитетов» и т.п. (пример — приказ Федеральной дорожной службы РФ от 24 декабря 1998 г. № 504 «О временном порядке погашения задолженности в федеральный дорожный фонд Российской Федерации»).

Кроме того, существовали и существуют публичные имущественные обременения, мало, по своей сути, отличающиеся от налогов и разве что не являющиеся личными, по терминологии И. И. Янжула. Ученый считал, что под именем налогов должно разуметь односторонние экономические пожертвования, потому что существуют личные пожертвования, службой, трудом, например в форме воинской повинности, не имеющей почти ничего общего с налогами¹³. Можно привести современный пример — напомнить, в частности, что относительно распространены так называемые «инвестиционные» контракты с застройщиками¹⁴, предполагающие «безвозмездную» передачу части квартир в построенном многоквартирном доме в пользу муниципалитетов.

Цель уплаты налога — финансовое обеспечение деятельности государства и (или) муниципальных образований, — если и существенна, то именно для публичных субъектов. Для налогоплательщика, полагаем, осознание данной цели при передаче денежных средств публичному субъекту не столь принципиально. Известно обобщенное мнение многих автовладельцев о том, что государство просто «наживается» со штрафов за нарушения ПДД.

Законодатель, дав нормативное определение налога в п. 1 ст. 8 НК РФ, тогда же, с 1 января 1999 г., «пообещал» в п. 5 ст. 3 НК РФ, что ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными настоящим Кодексом признаками налогов или сборов, не предусмотренные настоящим Кодексом либо установленные в ином порядке, чем это определено настоящим Кодексом.

С современной точки зрения сложно охарактеризовать данную норму иначе как популистскую — число платежей, аналогичных налогам, урегулированных вне НК РФ, уже превышает все разумные пределы. По заказу Торгово-промышленной палаты РФ в 2015 г. было проведено исследование, в котором имеет место достаточно подробное описание «параллельной налоговой системы»¹⁵. В частности, в нем приведены сведения о том, что количество платежей (сходных как с налогами, так и со сборами) уже «перевалило» за 50 позиций, а поступления от них превышают 0,7 трлн руб.

¹³ Янжул И. И. Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах // Золотые страницы финансового права России. М., 2002. Т. 3. С. 240.

¹⁴ См.: Зарипов В. М. Что-то, что мы давно и хорошо знаем // Налоговед. 2014. № 8. С. 33—39; Щекин Д. М. Строительный сбор или к вопросу о компенсациях публичным субъектам при строительстве // Очерки налогового-правовой науки современности. М. — Харьков, 2013. С. 643—644.

¹⁵ См.: Зарипов В. Правовая природа платы с 12-тонников // URL: https://zakon.ru/blog/2016/09/03/pravovaya_priroda_platy_s_12tonnikov; Аналитическая записка ТПП о состоянии и проблемах законоотворчества за ноябрь — декабрь 2015 г. // URL: http://www.tpprf-leasing.ru/workdir/files/File/TPPRF_analit_nov-dec_2015.pdf.

Кроме того, норма, подобная п. 5 ст. 3 НК РФ, до 1 января 2005 г. имела место и в ст. 2 «вводного» закона к части I НК РФ (Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 147-ФЗ «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации»). Несостоятельность и опасность подобных «обещаний» стала очевидна сразу: Верховному Суду РФ и Высшему Арбитражному Суду РФ пришлось «исправлять» ситуацию, в частности, в п. 1 постановления Пленумов от 11 июня 1999 г. № 41/9 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» разъяснено, что данное правило не распространяется на обязательные взносы во внебюджетные социальные фонды Российской Федерации, поскольку обязанность уплаты указанных взносов установлена не Основами, а специальными актами законодательства.

В итоге как продолжающаяся «тихая» декодификация налогового законодательства, так и отсутствие конституционного приоритета НК РФ перед обычными федеральными законами, что, в частности, следует из ряда актов Конституционного Суда РФ (определений от 5 ноября 1999 г. № 182-О, от 3 февраля 2000 г. № 22-О и др.), приводит в том числе к тому, что нормативное определение налога в п. 1 ст. 8 НК РФ на практике не гарантирует существование платежей, фактически являющихся налогами (как вне, так и в составе НК РФ), даже с точки зрения данного нормативного определения.

Таким образом, вопрос о ценности нормативной дефиниции п. 1 ст. 8 НК РФ, как представляется, с течением времени все более становится дискуссионным. Она уже может в большей степени дезориентировать правоприменителя, чем обеспечивать правовую определенность. Сам законодатель не стремится (и, следует полагать, не будет стремиться) придерживаться данного определения при установлении новых публичных обременений и при совершенствовании уже установленных. Эти проблемы достаточно существенны для того, чтобы с учетом современных достижений науки финансового права их можно было бы разрешить даже качественным совершенствованием дефиниции п. 1 ст. 8 НК РФ.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аналитическая записка ТПП о состоянии и проблемах законотворчества за ноябрь — декабрь 2015 г. // URL: http://www.tpprf-leasing.ru/workdir/files/File/TPPRF_analit_nov-dec_2015.pdf.
2. Бергель Ж.-Л. Общая теория права / пер. с фр. — М., 2000.
3. Бланкенагель А. К вопросу о конституционности торгового сбора // *Налоговед.* — 2015. — № 8.
4. Брызгалин А. В., Федорова О. С. Основные изменения в Налоговый кодекс в 2015 году // *Налоги и финансовое право.* — 2015. — № 1.
5. Бюджетное и налоговое правовое регулирование: единство и дифференциация / под ред. М. В. Карасевой. — М., 2012.
6. Винницкий Д. В. *Налоговое право: учебник для бакалавров.* — М., 2013.
7. Зарипов В. Правовая природа платы с 12-тонников // URL: https://zakon.ru/blog/2016/09/03/pravovaya_priroda_platy_s_12tonnikov.



8. *Зарипов В. М.* Что-то, что мы давно и хорошо знаем // *Налоговед.* — 2014. — № 8.
9. *Кучеров И. И.* *Налоговое право зарубежных стран : курс лекций.* — М., 2003.
10. *Латинские юридические изречения / сост. Е. И. Темнов.* — М., 2003.
11. *Мркывка П., Нэцкар Я., Шрамкова Д.* *Налоговое администрирование в Чешской Республике с организационной точки зрения // Налоговое администрирование. Ежегодник. 2007 / под общ. ред. С. В. Запольского, Д. М. Щекина.* — М. : МАФП, 2008.
12. *Налоги от А до Я.* — Изд. Федерального министерства финансов ФРГ, 2001.
13. *Налоговыгодный транзит: от 53-го к 54.1. Выступление Ж. Г. Попковой // Налоговед.* — 2019. — № 6.
14. *Основы налогового права : учебно-метод. пособие / под ред. С. Г. Пепеляева.* — М., 1995.
15. *Пепеляев С. Г.* Предисловие к сборнику // *Налоговое право в решениях Конституционного Суда РФ 2014 г.* — М., 2016.
16. *Тедеев А. А., Парыгина В. А.* *Налоговое право : учебник.* — М., 2004.
17. *Щекин Д. М.* *Строительный сбор, или К вопросу о компенсациях публичным субъектам при строительстве // Очерки налогово-правовой науки современности.* — М. — Харьков, 2013.
18. *Янжул И. И.* *Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах // Золотые страницы финансового права России.* — М., 2002. — Т. 3.

«ШТРАФНЫЕ НАЛОГИ» В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ

Аннотация. Приводятся сведения о зарубежном правовом институте штрафных налогов. Сделан вывод о том, что в отечественном нормативном регулировании в определенных условиях также, по существу, имеет место штрафное налогообложение, т.е. не соответствующее требованию экономического основания налогов и предполагающее повышенное налогообложение некоторой деятельности (имущества).

Ключевые слова: налоги, повышенное налогообложение, налоговая выгода, подоходные налоги, расходы, вычеты, поимущественные налоги, санкции, штраф.



**Жанна Георгиевна
ПОПКОВА,**

старший преподаватель
кафедры государственно-
правовых дисциплин
Российского
государственного
университета
правосудия (Приволжский
филиал), кафедры
административного и
финансового права ННГУ
имени Н. И. Лобачевского,
кандидат юридических наук
rap_pf_gospravo@mail.ru
603022, Россия, г. Нижний
Новгород, просп. Гагарина,
17А, каб. № 210

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.121-128

Zh. G. POPKOVA,

Senior Lecturer, Department of State and Legal Disciplines, Russian State
University of Justice (Volga Branch), Department of Administrative and Financial
Law, Nizhny Novgorod State University N. I. Lobachevsky, Cand. Sci. (Law)
rap_pf_gospravo@mail.ru

603022, Russia, Nizhny Novgorod, prosp. Gagarin, 17A, cab. 210

“PENAL TAXES” IN THE RUSSIAN LEGAL SYSTEM

Abstract. Provides information on the foreign legal institution of penal taxes. It is concluded that in the domestic regulatory framework, under certain conditions, there is also essentially a fiscal taxation, that is, it does not meet the requirement of economic soundness of taxes and involves increased taxation of certain activities (property).

Keywords: taxes, increased taxation, tax benefit, income taxes, expenses, deductions, property taxes, sanctions, fine.

В российской правовой системе штраф традиционно воспринимается как вид публичного наказания за правонарушение, применяемый уполномоченным органом власти, имеющий, как и любое наказание, основной целью превенцию наказуемых деяний.

Однако уже существенное время в отечественных изданиях периодически упоминаются так называемые «штрафные налоги». Соответствующее обозначение изначально является переводом английского термина. Так, С. В. Жестков в 2002 г. ссылался на сведения о том, что в некоторых иностранных государствах применяются специальные «штрафные налоги» (penalty taxes) в отношении налогоплательщиков в специально установленных случаях.

© Ж. Г. Попкова, 2020

В качестве примера можно привести налог за неразумное аккумулирование прибыли корпорацией (the penalty tax on improper accumulations of earnings), который используется в США в случаях, когда корпорация уклоняется от распределения дивидендов, направляя прибыль на цели, признаваемые «неразумными» (unreasonable needs), например для последующего предоставления займов акционерам корпорации или предоставления им возможности использовать средства корпорации для их собственной выгоды и т.д.

Другой пример. Налог на личные холдинговые компании (the personal holding company penalty tax) установлен с целью ограничить использование корпораций в качестве «чековых книжек» (pay-rocket corporations, т.е. корпораций, учреждаемых с целью совершения операций с ценными бумагами для ее учредителей) или в качестве «инкорпорированных талантов» (корпораций, учреждаемых для распоряжения способностями ее владельца — спортсмена, актера, музыканта и т.п.). Активное применение корпораций в таких целях было связано с большим отличием в размерах ставок налогообложения доходов физических лиц и корпораций.

Некоторые черты подобных налогов в налоговом законодательстве можно увидеть в налоге на превышение фонда оплаты труда, который подлежал уплате в период с 1992 по 1995 г.¹

Следует напомнить, что в целях сдерживания инфляции, в соответствии с п. 13 ст. 2 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций» вводилось нормирование оплаты труда, а также обязанности по уплате налога на прибыль организаций по ставке 50 % суммы превышения нормируемой величины.

В современных профессиональных источниках также можно обнаружить термин «штрафной налог» в отношении как отечественного, так и зарубежного налогообложения. В частности, в одной публикации так было обозначено² регулирование, введенное со 2 января 2013 г. Федеральным законом от 12 декабря 2012 г. № 282-ФЗ, которым главы 23 и 25 НК РФ были дополнены статьями 214.6 и 310.1. Суть нововведения упрощенно заключалась в том числе в том, что при нераскрытии определенной информации депозитарием, выплачивающим доход по ценным бумагам иностранным лицам, удерживаемый налог значительно увеличивается (ставка 30 % вместо стандартной 20 %).

В еще одном источнике³ рассмотрен проект предлагавший введение в Венгрии в 2018 г. штрафного налога для неправительственных организаций, способствующих в какой-либо форме нелегальной миграции, в том числе предполагался при получении ими более половины финансирования из-за рубежа, 25 %-ный штрафной налог на эти поступления.

¹ Жестков С. В. Правовые основы налогового планирования. М., 2002. С. 38—39.

² Введен штрафной налог за нераскрытие депозитарию информации об иностранных инвесторах // URL: <https://www.pwc.ru/ru/services/tax-consulting-services/legislation/tax-penalty-for-failure-to-disclose-information.html> (дата обращения: 15.02.2019).

³ К чему может привести в Венгрии законопроект «Остановить Сороса». Венгерские власти разработали проект закона о надзоре за НПО, «способствующими нелегальной миграции» // URL: <https://www.dw.com/ru/к-чему-может-привести-в-венгрии-законопроект-остановить-сороса/a-42662646> (дата обращения: 10.04.2019).

Необходимо признать, что терминология, описывающая подобные явления, может быть различной — в известной работе по основам налогообложения 2002 г. применен термин — «налоговое ужесточение» как парная категория к термину «налоговая льгота»⁴.

С учетом данных сведений представляет интерес исследование правовой позиции, изложенной в ряде актов Конституционного Суда РФ⁵, посвященной интерпретации п. 25 ст. 381 НК РФ (действовал с 1 января 2015 г. по 31 декабря 2019 г. и устанавливал налоговую льготу по налогу на имущество организаций, не применяющуюся в том числе в определенных случаях реорганизации и ликвидации организаций). Из данных судебных актов следует, что это нормативное положение имеет ограничительный эффект применительно к реорганизации или ликвидации юридического лица. На практике описанная норма применена, например, в определении Верховного Суда РФ от 12 июля 2019 г. № 307-ЭС19-5241 (ЗАО «Лесозавод 25» против МРИ ФНС).

Можно сделать вывод, что как указанные судебные акты Конституционного Суда РФ, так и иная практика высших судебных органов в принципе не исключают налогового воздействия на деятельность, которая законом не запрещена (в том числе не содержит признаков правонарушения и не влечет штрафной ответственности), но рассматривается государством, как условно-нежелательная. На основании данной позиции можно прийти к выводу, что в России не исключаются и штрафные налоги, тем более что они фактически уже давно и в разных видах существуют в отечественной правовой системе.

В соответствии с позицией К. Хойзера, поскольку налоги пришли к нам из далекого прошлого, значит, они были всегда, по крайней мере, в исторически обозримом времени. Но их формы и обозначения различались между собой в такой степени, что часто трудно решить, идет ли речь о налоге, аренде, участии в доходе или же просто о дани, штрафе или вымогательстве⁶.

Следует полагать, что и в настоящее время, в том числе и вследствие неоднозначных правовых позиций высших судебных органов, в России мы имеем дело с многочисленными публичными платежами, урегулированными как в НК РФ, так и вне его, среди которых уже может быть достаточно сложно выделить налоги, сборы, платы, санкции и т.д. в том виде, в котором их определяет отраслевое законодательство и более-менее единообразно рассматривает правовая наука. Все попытки власти навести порядок среди данных платежей пока не привели к значимым результатам. Как следует из работ специалистов, в настоящее время могут устанавливаться гибридные платежи с такими характеристиками и формами, которые ускользают от правовой оценки, основанной на уже отработанных принципах обложения⁷.

⁴ Худяков А. И., Бродский М. Н., Бродский Г. М. Основы налогообложения. СПб., 2002. С. 100.

⁵ См., например: постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2018 г. № 47-П : определение Конституционного Суда РФ от 25 июня 2019 г. № 1520-О.

⁶ Хойзер К. Жертва и налог. От античности до современности // Все начиналось с десятины: этот многоликий налоговый мир. М., 1992. С. 43.

⁷ Артемов Н. М., Ячменев Г. Г. Правовое регулирование неналоговых доходов бюджетов : учебное пособие. М., 2008. С. 91 ; Хаванова И. А. «Платон» и налоги: новые поводы для дискуссии // Налоговед. 2017. № 3. С. 45.



Но, разумеется, в современных условиях повышенное налогообложение высоких доходов при прогрессивном налогообложении (как и повышенное налогообложение имущества, в том числе дорогих автомобилей) не может быть обременено как штрафное, поскольку получение плательщиками высоких доходов и владение дорогостоящим имуществом не может расцениваться современным Российским государством как нежелательная деятельность.

В рамках настоящего исследования представляются интересными сведения о том, что повышением ставки налога с кооператоров до 80 % в 1920-х гг. были сведены к минимуму возможности новой экономической политики⁸. В качестве более современного примера можно привести налогообложение доходов видеосалонов по ставке 70 %, установленное с 1992 г. статьей 10 Закона РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций». Одной из основных причин последующего прекращения деятельности видеосалонов, изначально массово открывавшихся в стране в постперестроечный период, стало, по мнению ряда специалистов, именно повышенное налогообложение⁹.

Ярким вариантом современного штрафного обложения является пятикратная ставка водного налога, предусмотренная в п. 2 ст. 333.12 НК РФ, взимаемая при превышении установленной величины водоотбора¹⁰. Нелишним будет напомнить, что по ч. 1 ст. 7.3 КоАП РФ отдельно наказуемо пользование недрами с нарушением условий, предусмотренных лицензией.

Фактически также штрафное налогообложение, можно видеть в п. 5 ст. 173 НК РФ, допускающем выставление счетов-фактур по НДС, в том числе лицами, не являющимися налогоплательщиками этого налога. Однако, выставив счет-фактуру, продавец товаров (работ, услуг) будет обязан уплатить в бюджет всю сумму НДС, указанную им в этом счете-фактуре, т.е. без налоговых вычетов. Отсутствие права на учет «входного» НДС для продавца товаров (работ, услуг) фактически превращает в данной ситуации НДС в налог с продаж с относительно высокой ставкой.

В ряде актов Конституционного Суда РФ¹¹ разъяснено применение указанной нормы. В пункте 5 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 мая 2014 г. № 33 «О некоторых вопросах, возникающих у арбитражных судов при рассмотрении дел, связанных с взиманием налога на добавленную стоимость» разъяснено, что возникновение в данном случае обязанности по перечислению в бюджет налога не означает, что выставившее счет-фактуру лицо приобретает в отношении таких операций статус налогоплательщика, в том числе право на применение налоговых вычетов.

Как представляется, другие современные примеры из практики применения штрафного налогообложения описаны в ряде актов Верховного Суда РФ. Так,

⁸ Худяков А. И., Бродский М. Н., Бродский Г. М. Указ. соч. С. 180.

⁹ Худяков А. И., Бродский М. Н., Бродский Г. М. Указ. соч. С. 96.

¹⁰ Вопрос о конституционности подобной нормы также был рассмотрен в постановлении Конституционного Суда РФ от 5 марта 2013 г. № 5-П применительно к платежам за негативное воздействие на окружающую природную среду.

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 3 июня 2014 г. № 17-П ; определение Конституционного Суда РФ от 7 ноября 2008 г. № 1049-О-О.

в определении от 7 сентября 2018 г. по делу № 309-КГ18-6366 (ООО «ГалоПолимер Кирово-Чепецк» против УФНС) Суд фактически согласился с тем, что в отсутствие надлежащих доказательств выплаты денежных средств зарубежному контрагенту за товары (работы, услуги), подлежащие налогообложению в соответствии с международным договором только на территории иностранного государства, отечественному источнику выплат следовало удержать налог на прибыль организаций по стандартной ставке 20 %, как с безвозмездно переданных средств.

В иных актах, в том числе в определении от 12 ноября 2018 г. № 304-КГ18-9969 (ООО «Пивной Двор» против ФСС) рассматривалось повышенное обложение страховыми взносами на «травматизм» (по максимально возможной ставке, в рассматриваемом случае 0,7 % вместо 0,2 %) тех плательщиков, которые своевременно не представляют заявлений о подтверждении основного вида экономической деятельности на текущий год.

Следующий пример. В определении Верховного Суда РФ от 4 февраля 2020 г. № 308-ЭС19-18258 (ООО «ИСК «Ника» против ИФНС) рассматривался вопрос налогообложения неиспользуемых более трех лет земельных участков, предоставленных под жилищное строительство, с учетом повышающего коэффициента 2 (п. 15 ст. 396 НК РФ). Суд отметил, что указанное регулирование связано с земельным участком и с установленным для него видом разрешенного использования, а не с собственником (владельцем) земельного участка. Кроме того, после превышения указанного трехлетнего срока применяется повышающий коэффициент 4.

По сходной тематике, в соответствии с поручением Президента РФ от 13 октября 2009 г. № Пр-2742¹², Правительство РФ должно было разработать и направить для рассмотрения в Государственную Думу проект федерального закона, в котором бы предусматривалось изъятие у собственника неосваиваемых или используемых не по назначению более трех лет земель сельскохозяйственного назначения с возмещением затрат на приобретение этих земель либо применение высоких ставок налогообложения по таким землям. При этом в специализированной литературе данное поручение Президента РФ было описано именно как поручение о разработке законопроекта об изъятии и (или) «штрафном» налогообложении сельскохозяйственных земельных участков у собственников, которые в течение трех лет не приступили к их освоению¹³.

Если предположить, что основное экономическое основание земельного налога (как и прочих поимущественных) — способность земельного участка (имущества) приносить доход владельцу, то подобное обложение неиспользуемого земельного участка действительно напоминает штрафную санкцию. При этом в КоАП РФ имеется ст. 8.8, предусматривающая именно такие санкции.

Также можно отметить, что в отечественных налоговых законопроектах и в соответствующих законотворческих материалах термин «штрафной налог» прямо не применяется, по всей видимости, из политических соображений. Законодателью проще оперировать нейтральными терминами в политически напряженной

¹² URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/5726> (дата обращения: 10.04.2019).

¹³ Перечень важных документов на стадии принятия // Главная книга. 2009. № 20.



отрасли налогового права¹⁴. Соответственно, штрафные налоги — в большей степени предмет исследования для правовой и экономической науки.

При этом, если исходить из изложенной цели штрафного налогообложения — косвенное правовое воздействие на нежелательную деятельность, то, как представляется, в качестве штрафных налогов в отечественной правовой системе в определенных ситуациях вполне могут быть обозначены и «традиционные» НДФЛ, налог на прибыль организаций, НДС, рассматриваемые через призму практики применения постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 октября 2006 г. № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды», а сейчас — и ст. 54.1 НК РФ. Обоснование для такого подхода может быть следующим.

В частности, в определении Конституционного Суда РФ от 26 ноября 2018 г. № 3044-О, связанном с делом № А27-19064/2015 (АО «Институт по проектированию предприятий горнорудной промышленности «Сибгипроруда» против ИФНС) описана ситуация, в которой налогоплательщик вплоть до Верховного Суда РФ пытался оспорить доначисления налогов, произведенные налоговым органом по основанию неизвестности реального поставщика товаров (работ, услуг) и реального получателя оплаты. Несмотря на то, что в указанном определении Конституционного Суда РФ именно эта проблема подробно не рассматривалась, практика доначислений по подобным основаниям, поддерживаемая арбитражными судами, является достаточно массовой.

При этом в соответствии с п. 3 «Общедоступные критерии самостоятельной оценки рисков для налогоплательщиков, используемые налоговыми органами в процессе отбора объектов для проведения выездных налоговых проверок»¹⁵ соответствующие налоговые органы, упрощенно говоря, могут обратить пристальное внимание на плательщика, если доля вычетов по НДС от суммы начисленного с налоговой базы налога равна либо превышает 89 % за период 12 месяцев. В определенном смысле именно этот уровень вычетов условно признан государством как максимальный, но еще экономически обоснованный, а 11 % от налоговой базы — это именно то, что в чистом виде подлежит обложению НДС в полном соответствии с п. 3 ст. 3 НК РФ: налоги и сборы должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными.

Как представляется, государство, облагая весь оборот НДС и налогом на прибыль организаций, казалось бы, не стремится достичь какого-либо штрафного эффекта, а «просто» увеличивает налоговую нагрузку. С другой стороны, в такой ситуации НДС «превращается» в налог с продаж, а налог на прибыль — в налог на выручку (валовый доход). Относительно высокие ставки этих налогов и делают их в такой ситуации частично штрафными, так как налогообложение становится крайне высоким, и, как представляется, в «штрафной» части нарушающим п. 3 ст. 3 НК РФ. Иными словами, в части, корреспондирующей требованию экономического основания налогов, НДС без вычетов и налог на прибыль

¹⁴ Карасева М. В. Финансовое право — политически «напряженная» отрасль права // Государство и право. 2001. № 8. С. 60—67.

¹⁵ Приложение № 2 к приказу ФНС России от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333@.

организаций без расходов условно остаются налогами, а в части превышения начинают напоминать штрафы.

Соответственно, то, что государство при подобном налогообложении фактически частично превращает налоги в штрафы, показывает еще одну из целей такого обложения — принуждение налогоплательщиков к надлежащему ведению учета и к взаимодействию с реальными, или, используя «модный» термин, «нетоксичными» контрагентами, как к неотъемлемому элементу облагаемой деятельности по реализации товаров (работ, услуг) и по получению дохода. Для штрафа пункт 3 статьи 3 НК РФ и не должен «работать», так как его экономическое основание — иное, а именно: сделать «штрафуемую» деятельность экономически невыгодной.

Однако отечественный результат такой практики зачастую либо существенно снижает, либо полностью исключает смысл в предпринимательской деятельности для многих налогоплательщиков, проявивших, как им казалось, более чем достаточный уровень должной осмотрительности при выборе поставщиков. При этом, в «штрафной» части НДС или налог на прибыль организаций, естественно, вменяются плательщику без таких формальностей, как установление его вины и принятие правоприменительного акта, содержащего осуждение поведения от имени государства¹⁶.

Как полагает М. Л. Хвалибов, внешне невысокие ставки налога на прибыль, НДС не свидетельствуют о низкой налоговой нагрузке организации по сравнению с похожим предприятием в Европе. В действительности сложно доказать расходы, подтвердить право на амортизационную премию и т.п., что косвенно свидетельствует о проблемах в администрировании¹⁷. Уместно в данном случае привести оценки, в соответствии с которыми в период 1992—1998 гг. каждый четвертый бюджетный рубль был штрафным¹⁸.

При предлагаемом подходе к штрафным налогам, как представляется, доля их в современном бюджете также будет существенной, хотя навскидку по имеющимся открытым источникам оценить ее затруднительно. Косвенно свидетельствуют о росте их доли в консолидированном бюджете периодически сообщаемые ФНС России сведения о росте налоговых поступлений, основанные на улучшении налогового администрирования, но явно не соответствующие росту экономики и имеющие место в условиях относительной стабильности наиболее массово применяемых положений налогового законодательства. Так, в 2019 г. приводились данные о том, что рост налоговых поступлений существенно опережает темпы увеличения ВВП: за последние пять лет при росте экономики на 3,2 % налоговые сборы в реальном выражении выросли в 1,4 раза (+ 36,5 %)¹⁹.

Таким образом, в правовой системе России имели место ранее и существуют сейчас налоги, которые в определенной части фактически представляют собой санкции штрафного характера и предполагают повышенное обложение некоторой деятельности (владения определенным имуществом), хотя и не запрещенной

¹⁶ Налоговый льготный транзит: от 53-го к 54.1 // *Налоговед.* 2019. № 6. С. 31—32.

¹⁷ *Хвалибов М. Л.* Бизнес первичен, а налоги вторичны // *Налоговед.* 2017. № 4. С. 22.

¹⁸ *Налоговое право : учебник для вузов / под ред. С. Г. Пепеляева.* М., 2015. С. 504.

¹⁹ *Налоги опережают экономику. ФНС подвела итоги неполного года* // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4205985> (дата обращения: 25.02.2019).



законом, но прямо либо косвенно обозначаемой государством (в том числе и через налогообложение) как нежелательной. Следует полагать, что исследование штрафных налогов представляет собой интересное направление в правовой и экономической науке.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Артемов Н. М., Ячменев Г. Г.* Правовое регулирование неналоговых доходов бюджетов : учебное пособие. — М. : Элит, 2008 — 376 с.
2. Введен штрафной налог за нераскрытие депозитарию информации об иностранных инвесторах // URL: https://www.pwc.ru/ru/services/tax-consulting-services/legislation/tax-penalty-for-failure-to_disclose_information.html (дата обращения 15.02.2019).
3. *Жестков С. В.* Правовые основы налогового планирования (на примере групп предприятий) : учебное пособие / под ред. С. Г. Пепеляева. — М. : МЗ-Пресс, 2002. — 141 с.
4. *Карасева М. В.* Финансовое право — политически «напряженная» отрасль права // Государство и право. — 2001. — № 8. — С. 60—67.
5. К чему может привести в Венгрии законопроект «Остановить Сороса». Венгерские власти разработали проект закона о надзоре за НПО, «способствующими нелегальной миграции» // URL: <https://www.dw.com/ru/к-чему-может-привести-в-венгрии-законопроект-остановить-сороса/a-42662646> (дата обращения: 10.04.2019).
6. Налоги опережают экономику. ФНС подвела итоги неполного года // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4205985> (дата обращения: 25.02.2019).
7. Налоговое право : учебник для вузов / под ред. С. Г. Пепеляева. — М. : Альпина Паблишер, 2015. — 796 с.
8. Налоговый транзит: от 53-го к 54.1 // Налоговед. — 2019. — № 6. — С. 28—37.
9. Перечень важных документов на стадии принятия // Главная книга. — 2009. — № 20
10. *Хаванова И. А.* «Платон» и налоги: новые поводы для дискуссии // Налоговед. — 2017. — № 3. — С. 38—45.
11. *Хвалибов М. Л.* Бизнес первичен, а налоги вторичны // Налоговед. — 2017. — № 4. — С. 10—25.
12. *Хойзер К.* Жертва и налог. От античности до современности // Все начиналось с десятины: этот многоликий налоговый мир. — М. : Универс, 1992. — 406 с.
13. *Худяков А. И., Бродский М. Н., Бродский Г. М.* Основы налогообложения. — СПб. : Европейский дом, 2002. — 427 с.

ФИНАНСОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ И БЮДЖЕТНЫЙ МОНИТОРИНГ: ГАРМОНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ ИНТЕРЕСОВ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

Аннотация. В статье рассмотрены финансовые инструменты, применяемые Федеральным казначейством при управлении свободными бюджетными средствами на едином счете. Охарактеризованы публичные и частные интересы, возникающие в бюджетной сфере с учетом групповой принадлежности. Дано понятие бюджетного мониторинга, выявлена целевая составляющая, обозначены риски, подлежащие выявлению в процессе проведения бюджетного мониторинга. **Ключевые слова:** публичные интересы, частные интересы, финансовые инструменты, Федеральное казначейство, валютный своп, сделки репо, центральный контрагент, бюджетный мониторинг, информационные системы, бюджетные риски.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.129-137



Инга Вадимовна ПЕТРОВА,

доцент кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
petrova-inga.888@yandex.ru

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

I. V. PETROVA,
Associate Professor of the Financial Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law)
petrova-inga.888@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

FINANCIAL INSTRUMENTS AND BUDGET MONITORING: HARMONIZATION OF PUBLIC AND PRIVATE INTERESTS IN A DIGITALIZED ECONOMY

Abstract. The article discusses the financial instruments used by the Federal Treasury in managing free budget funds in a single account. The public and private interests arising in the public sector taking into account group affiliation are characterized. The concept of budget monitoring is given, the target component and risks to be identified in the process of conducting budget monitoring are identified.

Keywords: public interests, private interests, financial instruments, Federal Treasury, foreign currency swap, repurchase agreements, central counterparty, budget monitoring, information systems, budget risks.

«Если нечто открыто в каком-либо отношении, то у него имеется момент публичный, если же нечто закрыто, то у него имеется налицо момент частный»¹. Подобная характеристика публичных и частных интере-

¹ Герваген Л. Л. На чем основано разделение права на публичное и частное, гражданское?. Пг. : Типография М. А. Александрова, 1915. С. 9.

сов актуальна и по сей день. Однако в условиях сложившихся рыночных отношений и стремительно развивающейся цифровой экономики² следует говорить о возможности взаимопроникновения интересов или даже зависимости одних интересов от других в целях достижения поставленных финансовых результатов. В подобных условиях также можно обозначить пересечение целевых значений, а точнее, достижение публичных результатов напрямую зависит от достижения результатов частных.

Достижение тех или иных интересов обусловлено сферой их возникновения. Применительно к ст. 166 и 168 ГК РФ под публичными интересами, в частности, понимаются интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды³.

«Столкновение» публичных и частных интересов в банковской сфере происходит, например, при открытии клиенту счета (вклада) в банке либо при проведении операций по счету в соответствии с законодательством о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма⁴.

Государственное (муниципальное) и частное взаимодействие в бюджетной сфере реализуется в целях решения социально значимых задач, эффективного использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Следовательно, можно назвать два базовых направления гармонизации публичных и частных интересов: во-первых, реализация публичного интереса с привлечением частных финансов при исполнении государственных программ, взносов в уставной (складочный) капитал юридических лиц (дочерних юридических лиц), вкладов в имущество юридических лиц, бюджетные инвестиции на основании договора (соглашения), государственного контракта, контракта учреждения; во-вторых, публичное и частное финансово-правовое взаимодействие при управлении бюджетной ликвидностью на едином счете Федерального казначейства.

Финансирование публичных задач с использованием государственных программ направлено на повышение уровня защиты публичных интересов, обеспечение прав граждан и организаций⁵.

Публичный интерес в бюджетной сфере обусловлен решением задач публично-правовых образований при управлении бюджетными средствами органами государственной власти в целях достижения социального результата, с применением финансово-правовых инструментов и цифровых технологий.

² См.: *Ситник А. А.* Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения в Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2020. С. 77—102.

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

⁴ См.: *Алексеева Д. Г.* «Отказные» полномочия банков в отношении подозрительных операций клиентов: вопросы соблюдения частных и публичных интересов // Банковское право. 2018. № 4. С. 9.

⁵ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 312 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. II). Ст. 2158.

Таким образом, специфика правовых механизмов обусловлена сферой участия частных и публичных субъектов, защитой публичных и частных интересов соответствующими органами государственной власти.

Защиту публичных интересов Российской Федерации при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере государственного оборонного заказа осуществляет ФАС⁶. Федеральное казначейство наделено полномочиями по управлению публичными финансами, проведению контрольных мероприятий за целевым и эффективным использованием бюджетных средств, предоставленных по государственным контрактам, в сфере государственных и муниципальных закупок, а также по выработке предложений по стимулированию предпринимательской активности, совершенствованию методов борьбы с коррупцией и неэффективным использованием бюджетных средств.

Говоря о бюджетно-правовых инструментах, следует выявить специфику их применения при управлении бюджетной ликвидностью и достижения баланса публичного и частного интереса.

Управление временно свободными средствами осуществляется Федеральным казначейством путем размещения в такие финансовые инструменты, как банковские депозиты в рублях и иностранной валюте, сделки репо под залог ценных бумаг, сделки валютного свопа, заключение договоров банковского вклада (депозита) с центральным контрагентом.

На 1 января 2020 г. от управления бюджетной ликвидностью в федеральный бюджет поступило 181,4 млрд рублей. Из них от размещения средств федерального бюджета на банковские депозиты получено 123 млрд рублей — огромная сумма; от сделок репо — 29,4 млрд рублей, по валютному свопу — 2,03 млрд рублей, по депозитам с центральным контрагентом — 9,7 млрд рублей⁷.

Размещение Федеральным казначейством средств федерального бюджета на банковских депозитах и передача бюджетных средств осуществляются в соответствии со ст. 236 БК РФ⁸. Указанной нормой установлены требования к кредитной организации, в которой подлежат размещению бюджетные средства. К базовым критериям относятся требования о наличии универсальной лицензии, требования к объему установленных собственных средств в Центральном банке РФ на день проверки кредитной организации, а также отсутствие у кредитной организации просроченной задолженности по банковским депозитам, ранее размещенным в ней Федеральным казначейством, и др.⁹

Заключение генерального соглашения между кредитными организациями и Федеральным казначейством осуществляется путем проведения отбора заявок

⁶ Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7600 ; 2020. № 8. Ст. 914.

⁷ Официальный сайт Федерального казначейства.

⁸ Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁹ Постановление Правительства РФ от 24.12.2011 № 1121 «О порядке размещения средств федерального бюджета и резерва средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на банковских депозитах» // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 161 ; 2020. № 8. Ст. 1009.



кредитных организаций на заключение договоров банковского депозита и заключения договоров банковского депозита¹⁰.

Подобный механизм реализуется как в экономических интересах кредитных организаций, так и в интересах Российской Федерации. Федеральный бюджет получает дополнительные доходы, а банки — денежные средства, плата за пользование которыми взимается по фиксированной процентной ставке. Помимо указанной ставки, с 2017 г. при размещении средств федерального бюджета Федеральное казначейство применяет и плавающую процентную ставку.

В рамках размещения средств на банковских депозитах функционирует сервис по представлению в Федеральное казначейство выписки из депозитного счета кредитной организации в электронном виде посредством информационных программно-технических средств Московской биржи.

Также Федеральным казначейством разработаны требования, регламентирующие форматы и способы передачи информации в электронном виде между Федеральным казначейством и кредитными организациями при ведении операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части размещения бюджетных средств на банковских депозитах.

Покупка (продажа) ценных бумаг по договорам репо, заключаемым в отношении облигаций федеральных займов с кредитными организациями, осуществляется в соответствии с нормативным правовым актом Правительства РФ¹¹ и актом Федерального казначейства¹².

Данными актами определены требования и установлен порядок заключения генерального соглашения между кредитными организациями и Федеральным казначейством по покупке (продаже) ценных бумаг по договорам репо, а также размещению заявок на заключение соглашения. Федеральное казначейство не позднее рабочего дня, следующего за днем проведения отбора заявок, размещает на своем сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет информацию о результатах проведения отбора заявок.

Информационные программно-технические средства используются также для доведения Федеральным казначейством и получения кредитной организацией лимита покупки ценных бумаг по договорам репо.

Федеральное казначейство для обеспечения покупки (продажи) ценных бумаг по договорам репо вправе привлекать биржу, небанковскую кредитную организацию, клиринговую организацию, центральный депозитарий и иных юридических лиц, являющихся профессиональными участниками рынка ценных бумаг, а также без вознаграждения Центральный банк РФ.

¹⁰ Приказ Казначейства России от 20.03.2012 № 3н «Об утверждении Порядка работы по размещению средств федерального бюджета на банковских депозитах» // Российская газета. 11.05.2012 № 105.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 04.09.2013 № 777 «О порядке осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части покупки (продажи) ценных бумаг по договорам репо и открытия счетов для осуществления таких операций» // СЗ РФ. 2013. № 37. Ст. 4697.

¹² Российская газета. 28.05.2014. № 118.

Стоимость ценной бумаги определяется как рыночная цена ценной бумаги по данным предыдущего торгового дня, опубликованная на сайте Московской биржи в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, в соответствии с порядком определения рыночной цены.

Итак, обеспечительной мерой в случае нарушения кредитной организацией договора по размещению средств федерального бюджета на банковских депозитах и обязательств по договору репо является предоставление кредитной организацией права на списание Центральным банком РФ в пользу Федерального казначейства денежных средств с корреспондентского счета кредитной организации на основании поручения Федерального казначейства без распоряжения владельца счета.

Следовательно, предоставление подобного права является обязательным условием заключения генерального соглашения при реализации рассмотренных финансовых инструментов.

С 2018 г. Федеральное казначейство заключает договоры купли-продажи иностранной валюты и договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, предметом которых является иностранная валюта, на организованных торгах (сделок с иностранной валютой) в соответствии с нормативным правовым актом Правительства РФ¹³.

Целевая составляющая данного инструмента заключается в привлечении средств на единый счет Федерального бюджета. Федеральное казначейство для обеспечения купли-продажи иностранной валюты и заключения договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, предметом которых является иностранная валюта, на организованных торгах вправе привлекать кредитные организации и юридических лиц — профессиональных участников рынка ценных бумаг или имеющих право осуществлять куплю-продажу иностранной валюты.

Надзорным механизмом за данным инструментом служит обязанность Федерального казначейства предоставлять Министерству финансов РФ ежеквартально информацию о результатах купли-продажи иностранной валюты и заключении договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, предметом которых является иностранная валюта, на организованных торгах.

В качестве обеспечения соблюдения требований законодательства при осуществлении валютного свопа Федеральное казначейство представляет в Центральный банк РФ информацию о фактах неисполнения обязательств по заключенным с Федеральным казначейством на организованных торгах договорам, являющимся производными финансовыми инструментами, предметом которых является иностранная валюта.

Кроме того, принятые решения Федерального казначейства об операциях по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части заключения договоров, являющихся производными финансовыми инструментами,

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 30.11.2017 № 1449 «О порядке осуществления операций по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета в части купли-продажи иностранной валюты и заключения договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, предметом которых является иностранная валюта, на организованных торгах» // СЗ РФ. 2017. № 50 (ч. III). Ст. 7610.



ми, предметом которых является иностранная валюта, на организованных торгах, и относящихся к своп-договорам, относятся к инсайдерской информации¹⁴.

Следует отметить, что к инсайдерской информации при заключении валютных своп-договоров относятся сведения, содержащие данные о видах сделок, объеме средств, используемых при реализации исследуемого инструмента, срок действия своп-договора.

За нарушение своп-договора наступает гражданско-правовая ответственность. В соответствии с указанием Банка России¹⁵ от 16.02.2015 № 3565-У «О видах производных финансовых инструментов» стороны своп-договора обязаны передать, в том числе на периодической основе, другой стороне ценные бумаги, валюту или товар, являющиеся базисным активом, или иные ценные бумаги, или права (требования), в том числе путем заключения стороной своп-договора.

Еще один финансовый инструмент, применяемый Федеральным казначейством по управлению остатками средств на едином счете федерального бюджета, с 2019 г. является заключение договора банковского вклада (депозита) с центральным контрагентом. Договоры заключаются на Московской бирже по фиксированной процентной ставке¹⁶ с небанковской кредитной организацией «Национальный клиринговый центр».

В качестве обеспечительных и надзорных механизмов установлено полномочие Федерального казначейства по предоставлению информации Банку России о нарушении центральным контрагентом условий заключенного договора банковского вклада (депозита) с Федеральным казначейством.

Также деятельность Федерального казначейства подлежит надзору со стороны Министерства финансов РФ, заключающемуся в предоставлении информации о результатах заключения договоров банковского вклада (депозита) с центральным контрагентом.

Информация об объеме средств, использованных для заключения депозитных договоров, сроках и процентной ставке размещения средств не позднее рабочего дня, следующего за днем заключения депозитных договоров, размещается на официальном сайте Федерального казначейства в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Итак, Федеральное казначейство обладает существенным объемом финансовых инструментов, позволяющих эффективно управлять остатками средств на едином казначейском счете, и данные инструменты планируется расширять¹⁷. Обеспечение названных финансовых инструментов осуществляется посредством установления обязательных требований к кредитным организациям, предоставления органам государственной власти, Банку России информации, необходимой для реализации надзорных полномочий и применения мер государственного

¹⁴ Приказ Федерального казначейства от 18.09.2018 № 33н «Об утверждении перечня инсайдерской информации Федерального казначейства» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Указание Банка России от 16.02.15 № 3565-У «О видах производных финансовых инструментов» // Вестник Банка России. 2015. № 3.

¹⁶ Такая ставка на 2020 г. составила 5,24 %.

¹⁷ Интервью Р. Е. Артюхина Информационному агентству ТАСС // URL: <http://www.roskazna.ru/novosti-i-soobshheniya/novosti/1418324/>.

го принуждения к субъектам финансового рынка в соответствии с банковским, административным законодательством.

Помимо рассмотренных финансовых инструментов, планируется осуществление мер социальной помощи в форме электронных сертификатов с использованием национальной платежной карты «Мир». Их особенность в том, что гражданам будет предоставлена возможность выбора поставщика товаров (работ, услуг), минуя конкурсные процедуры¹⁸. Так, реализация финансовых инструментов базируется на применении цифровых технологий, которые создали доступную среду для частных субъектов, а для государства обеспечили эффективность управления бюджетными средствами, что положительно сказывается на формировании бюджетной системы Российской Федерации в целом.

Увеличение доходной части бюджета позволяет решать социальные задачи, реализовывая национальные проекты. Контроль за результатами национальных проектов и оценки рисков по государственным (муниципальным) контрактам будет осуществляться через информационно-аналитическую систему мониторинга реализации национальных проектов, которая интегрирует данные практически всех ведомств. Система позволит оценивать риски и предупреждать о возникающих отклонениях в достижении национальных целей и целевых показателях¹⁹.

Проведение контроля в режиме онлайн 24/7 реализуется посредством бюджетного мониторинга независимо от места нахождения клиента, через информационные системы с применением цифровых технологий, что является основным признаком мониторинга. При этом целью его является предотвращение нарушения порядка и целей использования субъектами контроля предоставленных бюджетных средств.

Правовая природа бюджетного мониторинга заключается в сборе и анализе информации об использовании бюджетных средств, выделенных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основании правовых механизмов. Сбор и анализ информации ведутся с применением информационных систем, например ГИС «Электронный бюджет», где создана подсистема управления национальными проектами, оператором которых является Федеральное казначейство. Информационные системы позволяют расширить «маневренность» по управлению бюджетными средствами и являются цифровым инструментарием, посредством которого в системе реального времени субъекты мониторинга предоставляют бюджетную отчетность о реализации государственных контрактов и заключенных с поставщиками договоров, в целях выявления рисков и предотвращения нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации.

Важным элементом при осуществлении бюджетного мониторинга является субъект данного правоотношения. Это участники бюджетного процесса в соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, бюджетные и автономные учреждения, государственные компании и корпорации, публично-правовые компании, инди-

¹⁸ Во благо граждан : интервью руководителя Управления Федерального казначейства В. М. Костиной // Российская газета. 2019. № 131 (7889).

¹⁹ См.: *Артюхин Р. Е.* Важнейшая задача Росфинмониторинга и Казначейства России — выявление и предотвращение рисков недостижения национальных проектов // Финансовая безопасность. 2020. № 26. С. 9.



видуальные предприниматели и иные субъекты. Критерием отнесения к ним является факт предоставления средств из федерального бюджета на основании договора (соглашения), а также предоставление межбюджетных трансфертов.

Следовательно, бюджетный мониторинг проводится за выделенными из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ денежными средствами в целях исполнения национальных проектов, государственных программ и предоставленных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

При осуществлении бюджетного мониторинга можно выделить две группы участников. К первой группе относятся структурные подразделения Федерального казначейства: Управление совершенствования внутреннего государственного финансового контроля, Управление казначейского сопровождения, Управление по контролю в сфере контрактных отношений, Управление обеспечения исполнения федерального бюджета. В данную группу участников следует отнести федеральное казенное учреждение «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России».

Вторую группу составляют участники межведомственного взаимодействия: Росфинмониторинг, ФНС России, ФАС России, Счетная палата РФ, правоохранительные органы.

Важно отметить, что мониторинг проводится в целях осуществления риск-ориентированного контроля и направлен на выявление и минимизацию следующих рисков. Рисковые показатели обусловлены в первую очередь соблюдением планирования расходов на реализацию национальных проектов и достижением установленных показателей. При этом принимаются во внимание экономические характеристики: завышение цен при исполнении государственного контракта; срыв срока исполнения обязательств; неустойчивое финансовое состояние организаций, осуществляющих поставки товаров, осуществление работ в рамках государственного контракта.

Система мероприятий, осуществляемых при проведении бюджетного мониторинга, представляет собой структурированный процесс, начинающийся с регистрации субъектов мониторинга в государственных информационных системах, регулярного анализа представленной бюджетной отчетности, направления предписаний об устранении выявленных нарушений в установленный срок, формирования предложений, рекомендаций со стороны органа государственной власти, направленных на минимизацию рисков показателей. Таким образом, можно выделить два этапа проведения бюджетного мониторинга: первый — подготовительный, включающий в себя сбор и анализ результатов экономической деятельности; второй — восстановительный (обеспечительный), заключающийся в предупреждении необоснованного, неэффективного использования бюджетных средств.

В отличие от контроля, бюджетный мониторинг направлен не на привлечение к ответственности «исполнителей» государственных контрактов, а на формирование действенных инструментов (предложений), позволяющих в дальнейшем эффективнее использовать бюджетные средства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеева Д. Г.* «Отказные» полномочия банков в отношении подозрительных операций клиентов: вопросы соблюдения частных и публичных интересов // *Банковское право.* — 2018. — № 4.
2. *Артюхин Р. Е.* Важнейшая задача Росфинмониторинга и Казначейства России — выявление и предотвращение рисков недостижения национальных проектов // *Финансовая безопасность.* — 2020. — № 26.
3. Во благо граждан : интервью руководителя Управления Федерального казначейства В. М. Костиной // *Российская газета.* — 2019. — № 131 (7889).
4. *Герваген Л. Л.* На чем основано разделение права на публичное и частное, гражданское? — Пг. : *Типография М. А. Александрова*, 1915.
5. Интервью Артюхина Р. Е. Информационному агентству ТАСС // URL: <http://www.roskazna.ru/novosti-i-soobshheniya/novosti/1418324/>.
6. *Ситник А. А.* Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения в Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2020.

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



**Татьяна Эдуардовна
РОЖДЕСТВЕНСКАЯ,**

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



**Алексей Геннадьевич
ГУЗНОВ,**

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

РЕАЛИЗАЦИЯ ПОДХОДОВ ФАТФ К РЕГУЛИРОВАНИЮ ВИРТУАЛЬНЫХ АКТИВОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Аннотация. Появление и распространение цифровых ценностей, и прежде всего криптовалют, обусловили потребность в их правовом регулировании. В статье анализируются основные требования ФАТФ к правовому регулированию виртуальных активов. Рассматриваются новеллы правового регулирования, закрепляющие правовой статус утилитарных цифровых прав, а также основные положения проекта федерального закона «О цифровых финансовых активах», в настоящее время обсуждаемого в Государственной Думе Федерального Собрания РФ. Особое внимание уделено подходам к правовому регулированию криптовалют. Выделяются и систематизируются риски, возникающие при правовом обращении криптовалют. Делается вывод, что при решении вопроса о легализации криптовалюты необходимо предусмотреть как механизмы защиты прав и законных интересов ее обладателей, так и механизмы, позволяющие предотвратить возможное негативное влияние криптовалюты на денежную систему государства.

Ключевые слова: цифровые финансовые активы, криптовалюта, виртуальные активы, ФАТФ, утилитарные цифровые права, ПОД/ФТ, денежная система, платежная система, публичный интерес.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.138-147

© Т. Э. Рождественская,
А. Г. Гузнов, 2020

T. E. ROZHDESTVENSKAYA,

*Professor of Department in Financial Law of Kutafin Moscow
State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor
tatiana_roid@mail.ru*

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

A. G. GUZNOV,

*Professor of Department in Financial Law of Kutafin Moscow
State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law),
Honoured lawyer of Russia
aguznov@gmail.ru*

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

IMPLEMENTATION OF FATF APPROACHES TO THE REGULATION OF VIRTUAL ASSETS IN THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION: DEVELOPMENT PROSPECTS

Abstract. *The emergence and dissemination of digital values, and, above all, cryptocurrencies, necessitated their legal regulation. The article analyzes the basic FATF requirements to the legal regulation of virtual assets. The article discusses legislative novelties that enshrine the legal status of utilitarian digital rights, as well as the main provisions of the draft federal law “On Digital Financial Assets”, which is currently being discussed in the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. Particular attention is paid to the approaches to the legal regulation of cryptocurrencies. The risks arising from the legal circulation of cryptocurrencies are identified and systematized. It is concluded that deciding on the legalization of cryptocurrency requires provision of mechanisms protecting the rights and legitimate interests of its owners as well as mechanisms preventing possible negative impact of cryptocurrency on the state’s monetary system.*

Keywords: *digital financial assets, cryptocurrency, virtual assets, FATF, utilitarian digital rights, AML / CFT, monetary system, payment system, public interest.*

Одними из наиболее обсуждаемых в последние несколько лет являются вопросы необходимости легализации криптовалют и возможные последствия правового регулирования криптовалют. Такие вопросы рассматриваются как в России, так и во многих других странах и на международных площадках. Эти дискуссии затрагивают значение криптовалют для финансовой сферы и экономики в целом, необходимость легализации криптовалют или запрета либо ограничения их обращения, способы регулирования и иные проблемы в разных ракурсах: от требований скорейшей легализации криптовалют с отсутствием ограничений на их обращение (или минимизации таких ограничений), в том числе освобождения операций с использованием криптовалют от налогообложения,



до требования запретить криптовалюты как инструмент, способный подорвать денежное обращение и финансовую стабильность в отдельных государствах.

В стороне от данной дискуссии не осталась и ФАТФ (англ. Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) — группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег) — межправительственная организация, созданная для разработки и реализации коллективных мер противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма (ПОД/ФТ), в соответствии с решением саммита G7 в Париже в 1989 г.¹

В заявлении ФАТФ по виртуальным активам² (далее — заявление ФАТФ) отмечалось, что виртуальные активы и связанные с ними финансовые услуги могут способствовать развитию финансовых инноваций, повышению результативности финансовых рынков, что, в свою очередь, должно привести к улучшению доступности финансовых услуг. Но с другой стороны, виртуальные валюты предоставляют широкие возможности различного рода преступникам и террористам отмывания доходов, полученных преступным путем, и (или) финансирования незаконной деятельности. Именно поэтому необходимо всем странам урегулировать правовой режим виртуальных активов, скоординировать меры по предотвращению использования виртуальных активов в преступных целях и в целях терроризма, в связи с чем наладить работу по активному осуществлению мониторинга рисков в данной области.

На саммите G20 в Осаке в 2019 г. было принято решение о том, что страны «большой двадцатки» при регулировании отношений, связанных с использованием цифровых активов, будут руководствоваться принципами ФАТФ, которые были сформулированы в Руководстве ФАТФ по риск-ориентированному подходу к виртуальным валютам в 2015 г., а также в упомянутом заявлении ФАТФ по виртуальным активам по итогам Пленума 19.10.2018.

В 2019 г. в Глоссарий, принятый в качестве Отчета ФАТФ «Виртуальные активы — ключевые определения и риски в сфере ПОД/ФТ 2013»³, было внесено определение виртуального актива, под которым предложено понимать цифровое выражение ценности, которое может цифровым образом обращаться или переводиться и может быть использовано для целей платежа или инвестиций. Виртуальные активы не включают в себя цифровое выражение фиатных валют, ценных бумаг и других финансовых активов, по которым уже существуют Рекомендации ФАТФ⁴.

Кроме указанного определения виртуальных активов, ФАТФ также приняты изменения в Рекомендации ФАТФ и Глоссарий, которые разъясняют, как данные документы должны применяться, если в финансовой деятельности используются указанные виртуальные активы. Так, в Глоссарий были также добавлены определения провайдеров услуг в сфере виртуальных активов,⁵ таких как обменники,

¹ В настоящее время в ФАТФ входят 34 участника.

² URL: <http://fedsfm.ru/documents/international-fatf>.

³ URL: <http://fedsfm.ru/documents/international-fatf>.

⁴ URL: <http://fedsfm.ru/documents/international-fatf>.

⁵ Под провайдером услуг в сфере виртуальных активов предложено понимать любое физическое или юридическое лицо, деятельность которого ранее не урегулирована в

определенные виды провайдеров кошельков и провайдеры финансовых услуг для ICO.

Включение указанных определений в Глоссарий ФАТФ означает, что законодатели в национальных юрисдикциях при урегулировании правового статуса виртуальных валют и осуществлении связанных с ними финансовых услуг должны закрепить обязанности провайдеров услуг в сфере виртуальных активов по осуществлению надлежащей проверки клиентов, включая текущий мониторинг, хранение данных и направление СПО, иными словами, соблюдение требований ПОД/ФТ.

В заявлении ФАТФ отмечается, что все государства должны срочно принять законодательные и практические шаги по предотвращению злоупотребления виртуальными активами, направленные на выявление и оценку рисков, связанных с виртуальными активами, применение риск-ориентированного регулирования ПОД/ФТ к провайдерам услуг в сфере виртуальных активов и налаживание работы эффективных систем осуществления риск-ориентированного мониторинга и надзора за такими провайдерами.

ФАТФ подчеркивает, что каждое государство при регулировании вопросов, связанных с виртуальными активами, должно оценивать различные последствия их легализации и осуществлять правовое регулирование исходя из потенциальных рисков. Если потенциальные риски представляются более существенными, чем плюсы от введения в оборот виртуальных активов, национальные юрисдикции могут принять решение о запрете виртуальных активов на основании своей оценки рисков либо запретить отдельные виды деятельности с использованием виртуальных валют (но при этом в целом урегулировать обращение виртуальных активов).

Для управления и минимизации рисков, возникающих из виртуальных активов, страны должны обеспечить, чтобы провайдеры услуг в сфере виртуальных активов регулировались в целях ПОД/ФТ⁶ и лицензировались или регистрировались, а также подлежали эффективным системам мониторинга и соблюдения соответствующих мер, к которым призывают Рекомендации ФАТФ.

Рекомендациях ФАТФ и которое осуществляет в качестве предпринимательской деятельности один или несколько следующих видов деятельности или операций (как от своего имени, так и от имени физического или юридического лица):

- обмен между виртуальными активами и фиатными валютами;
- обмен между одной или более формами виртуальных активов;
- перевод виртуальных активов (т.е. осуществление операции от имени другого физического или юридического лица, которое перемещает виртуальный актив с одного адреса или счета виртуальных активов на другой);
- хранение и (или) администрирование виртуальных активов или инструментов, позволяющих осуществлять контроль над виртуальными активами;
- участие в предоставлении и предоставлении финансовых услуг, связанных с предложением выпускающего лица и (или) продажей виртуального актива.

⁶ О рисках, возникающих из виртуальных активов, см. подробнее: Отчет ФАТФ «Виртуальные валюты. Ключевые определения и потенциальные риски в сфере ПОД/ФТ». Июнь 2014.



Исходя из подходов ФАТФ, должны быть урегулированы такие цифровые явления, которые могут быть использованы для осуществления платежей и инвестиций и не относятся при этом к фиатным денежным средствам, ценным бумагам и другим урегулированным в сфере ПОД/ФТ активам.

Эта задача отчасти решена в России (утилитарные цифровые права) или будет решена в ближайшее время (цифровые финансовые активы).

Более двух лет назад были внесены изменения в Гражданский кодекс РФ, который был дополнен новой статьей — 141.1, закрепившей в качестве объекта гражданского права категорию «цифровые права». Под ними стали признаваться обязательственные и иные права, содержание и условия осуществления которых определяются в соответствии с правилами информационной системы, отвечающей установленным законом признакам. Осуществление цифрового права, распоряжение им, в том числе передача, залог, обременение другими способами или ограничение распоряжения цифровым правом, возможны только в информационной системе без обращения к третьему лицу.

В развитие концепции цифровых прав в 2019 г. был принят Федеральный закон от 02.08.2019 № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁷ (далее — Закон № 259-ФЗ), который является первым законом, определяющим конкретные виды цифровых прав в России. Указанный Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в связи с инвестированием и привлечением инвестиций с использованием инвестиционных платформ, определяет правовые основы деятельности операторов инвестиционных платформ, регулирует возникновение и обращение утилитарных цифровых прав, предусмотренных настоящим Федеральным законом, а также выдачу и обращение ценных бумаг, удостоверяющих утилитарные цифровые права.

Федеральный закон № 259-ФЗ ввел понятие утилитарных цифровых прав; под ними предложено понимать следующие цифровые права, которые могут приобретаться, отчуждаться и осуществляться в инвестиционной платформе:

- 1) право требовать передачи вещи (вещей);
- 2) право требовать передачи исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и (или) прав использования результатов интеллектуальной деятельности;
- 3) право требовать выполнения работ и (или) оказания услуг.

Утилитарными цифровыми правами не могут являться право требовать имущество, права на которое подлежат государственной регистрации, и (или) право требовать имущество, сделки с которым подлежат государственной регистрации или нотариальному удостоверению. Важным обстоятельством является то, что утилитарные цифровые права осуществляются в инвестиционных платформах, которые должны соответствовать определенным признакам, установленным ч. 5 ст. 11 Закона № 259-ФЗ. Анализ указанных признаков позволяет говорить о том, что утилитарные цифровые права реализуются в информационных системах распределенного реестра.

⁷ СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4418.

Вместе с тем Закон № 259-ФЗ не создал правовых основ для широкого осуществления операций с утилитарными цифровыми правами, поскольку для таких операций необходима определенная инфраструктура, которая, как предполагается, должна была быть создана на основании норм федерального закона «О цифровых финансовых активах», проект которого (далее — проект закона о ЦФА), принят в первом чтении еще в декабре 2018 г. Положения принятого в первом чтении проекта вызвали много нареканий, и потребовалась его длительная переработка (проект № 419059-7, принятый во втором чтении). К маю 2020 г. в результате длительной дискуссии были определены основные подходы к правовому регулированию цифровых финансовых активов.

Проект закона о ЦФА предусматривает, что после его принятия он будет регулировать отношения, возникающие при выпуске, учете и обращении цифровых финансовых активов, а также особенности деятельности оператора информационной системы, в рамках которой осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, и оператора обмена цифровых финансовых активов. В частности, к соответствующим правоотношениям с участием иностранных лиц будет применяться российское право.

Под цифровыми финансовыми активами в проекте закона о ЦФА понимаются цифровые права, включающие денежные требования, возможность осуществления прав по эмиссионным ценным бумагам, права участия в капитале непубличного акционерного общества, право требовать передачи эмиссионных ценных бумаг, которые закреплены в решении о выпуске цифровых финансовых активов в порядке, установленном проектом закона о ЦФА. При этом выпуск, учет и обращение указанного вида цифровых прав возможны только путем внесения или изменения записей в информационной системе на основе распределенного реестра, а также в иных информационных системах.

Требования закона о ЦФА не будут распространяться на обращение безналичных денежных средств, электронных денежных средств, а также на выпуск, учет и обращение бездокументарных ценных бумаг.

Анализ проекта закона о ЦФА позволяет сделать вывод о том, что его несомненным достоинством является подробное описание процедур выпуска ЦФА с предоставлением значительных возможностей пользователям систем, в которых будут обращаться ЦФА. Принятие и вступление в законную силу указанного закона позволит создать инфраструктуру, которая будет способствовать обращению цифровых финансовых активов.

Но рассматриваемый проект закона о ЦФА не содержит норм, которые регулируют выпуск и обращение цифровых валют (криптовалют). Из этого следует вывод, что для правового регулирования криптовалют требуется разработать и принять специальный федеральный закон.

Стоящая перед законодателем задача состоит в том, чтобы урегулировать обращение криптовалют, которые чаще всего используются, будучи цифровым или виртуальным выражением ценности, для целей организации платежей или для инвестиций.

Криптовалюты первоначально были разработаны как частные валюты. В правовой литературе встречаются трактовки криптовалюты в качестве альтернативы узаконенным платежным средствам. Так, И. И. Кучеров в монографии с характер-



ным названием «Криптовалюта (идеи правовой идентификации и легитимации альтернативных платежных средств)» отмечает: «Альтернативные платежные средства, представляющие собой, по сути, самостоятельный вид денег, можно определить как выпускаемые инициативно лицами частного права предметы и документы (электронные документы), которые используются участниками гражданского оборота в договорном порядке на основе соответствующего спроса и предложения в качестве средств обращения и платежа»⁸.

«Мир виртуальных валют» достаточно широк, но в основном они используются в закрытых виртуальных сообществах. В то же время в некоторых юрисдикциях созданы условия для того, чтобы виртуальные валюты могли конвертироваться в фиатные деньги (Австрия, Япония).

Основным нормативным правовым актом, регулирующим обращение виртуальных валют в Японии, является Закон от 24.06.2009 № 54 «О платежных услугах»⁹, в который были внесены и вступили в силу 01.04.2017 изменения, предусматривающие определение виртуальной валюты, закрепление правового статуса лиц, осуществляющих услуги по обмену виртуальных валют, установлению механизма государственного регулирования и контроля за деятельностью указанных лиц¹⁰.

Следует отметить, что в ряде государств заявлялось о возможности выпуска централизованной криптовалюты (Нидерланды, 2016 г.; Казахстан, 2016 г.; КНР, 2020 г.).

Официальные власти Российской Федерации изначально занимали по отношению к криптовалютам сдержанную позицию. В частности, Банк России в 2014 г. выпустил пресс-релиз¹¹, в котором предостерег граждан и юридических лиц, прежде всего кредитные организации и некредитные финансовые организации, от использования «виртуальных валют» для их обмена на товары (работы, услуги) или на денежные средства в рублях и в иностранной валюте. Указанное предостережение объяснялось тем, что в связи с анонимным характером деятельности по выпуску «виртуальных валют» неограниченным кругом субъектов и по их использованию для совершения операций граждане и юридические лица могут быть, в том числе непреднамеренно, вовлечены в противоправную деятельность, включая легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма.

В 2017 г. Банк России выпустил новый пресс-релиз¹² на тему виртуальных валют, в котором подтвердил свой подход 2014 г. и одновременно сформулировал ряд дополнительных опасений. Так, с точки зрения Банка России, большинство

⁸ Кучеров И. И. Криптовалюта (идеи правовой идентификации и легитимации альтернативных платежных средств) : монография. М. : Центр ЮрИнфоР, 2018. С. 61.

⁹ URL: http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=421A0000000059&openerCode=1 (дата обращения: 01.04.2020).

¹⁰ Подробнее о правовом регулировании виртуальных валют в Японии см.: Ситник А. А. Правовое регулирование и контроль за обращением виртуальных валют в Японии // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 7. С. 84—89.

¹¹ URL: https://www.cbr.ru/press/PR/?file=27012014_1825052.htm.

¹² URL: https://www.cbr.ru/press/pr/?file=04092017_183512if2017-09-04T18_31_05.htm.

операций с криптовалютами совершается вне правового регулирования как Российской Федерации, так и большинства других государств. Криптовалюты не гарантируются и не обеспечиваются Банком России.

Подчеркивалось, что криптовалюты выпускаются неограниченным кругом анонимных субъектов и в силу анонимного характера деятельности по выпуску криптовалют граждане и юридические лица могут быть вовлечены в противоправную деятельность, включая легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма. Операции с криптовалютами несут в себе высокие риски как при проведении обменных операций, в том числе из-за резких колебаний обменного курса, так и в случае привлечения финансирования через ICO¹³. Существуют также технологические риски при выпуске и обращении криптовалют и риски фиксации прав на «виртуальные валюты». Все риски, указанные выше, могут привести к финансовым потерям граждан и к невозможности защиты прав потребителей финансовых услуг в случае их нарушения.

Таким образом, в 2017 г. Банк России, учитывая высокие риски обращения и использования криптовалют, счел преждевременным допуск криптовалют, а также любых финансовых инструментов, номинированных или связанных с криптовалютами, к обращению и использованию на организованных торгах и в расчетно-клиринговой инфраструктуре на территории Российской Федерации для обслуживания сделок с криптовалютами и производными финансовыми инструментами на них.

Анализ документов ФАТФ и Банка России позволяет выделить основные риски, которые возникают при обращении криптовалют, в том числе на территории Российской Федерации.

Первый риск связан с тем, что выпуск криптовалюты осуществляется неограниченным кругом анонимных лиц, т.е. отсутствует единый эмиссионный центр. Криптовалюты не гарантируются и не обеспечиваются ни Банком России, ни каким-либо иным субъектом.

Из этого факта вытекает второй риск, связанный с отсутствием гарантий защиты сбережений физических лиц, поскольку при легализации оборота криптовалюты они будут иметь дело с узаконенным высокорисковым спекулятивным финансовым инструментом, который не гарантируется и не обеспечивается.

Третий риск вытекает из анонимности криптовалют, что зачастую ведет к появлению недобросовестных схем, используемых в том числе в целях отмывания доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма, а также к оттоку капитала.

Указанные обстоятельства усугубляются отсутствием действенных механизмов контроля за проведением операций с использованием криптовалют (и это является четвертым риском)¹⁴. Анонимность и неограниченное использование криптокошельков не позволяет в случае необходимости выявить всех пользователей расчетов с использованием виртуальной валюты (при совершении опе-

¹³ Initial Coin Offering — форма привлечения инвестиций граждан в виде выпуска и продажи инвесторам новых криптовалют/токенов.

¹⁴ См.: Ситник А. А. Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения в Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2020. С. 223—236.



раций с криптовалютой используются технологии, которые позволяют сделать транзакции анонимными, что не дает возможности сопоставить отправителя и получателя криптовалют).

Пятый риск связан с высокой волатильностью криптовалют. Так, например, в декабре 2017 г. курс биткоина составлял порядка 20 тыс. долларов США, а в феврале 2018 г. опустился до 6,8 тыс. долларов США, т.е. упал более чем в три раза, что привело к потере существенных денежных средств лицами, обладающими им.

Наконец, как шестой следует отметить высокий риск использования криптовалют при проведении сомнительных и запрещенных операций (торговля наркотиками, запрещенная торговля оружием и т.д.).

Кроме того, необходимо указать на проблемы, которые возникали (и будут возникать) в области судопроизводства.

Исполнение решений судов должно быть обеспечено исполнительным производством, но в случае криптовалюты его возможности ограничены. В судебном акте, определяющем требования к должнику, обладающему криптоактивами, может быть указано, что должник обязан раскрыть информацию о криптовалюте, даже под страхом наказания возложена на это лицо обязанность предоставить доступ к криптокошельку должника. Однако недобросовестный должник под различными предлогами может препятствовать предоставлению такого рода информации. Так, например, в деле о банкротстве гражданина Ц. (постановление № 09АП-16416/2018 Девятого арбитражного апелляционного суда, дело № А40-124668/2017)¹⁵ суд обязал этого гражданина передать финансовому управляющему доступ к криптокошельку (передать пароль) для пополнения конкурсной массы. Но вопрос о том, что необходимо делать в случае, если гражданин откажется передавать доступ к криптоактиву, так и остался нерешенным.

Указанное судебное решение выявило проблему, связанную с тем, что в отношении криптовалюты затруднительно (а подчас невозможно) реализовывать судебные решения. Этот вопрос анализировался в научной литературе¹⁶, но практического разрешения указанной ситуации найдено не было.

Таким образом, представляется, что при правовом регулировании обращения криптовалют в Российской Федерации законодатель должен рассмотреть указанные выше риски и учесть их последствия при легализации криптовалюты.

Подход, согласно которому «цифровые валюты представляют собой новые замечательные возможности для совершения частных сделок»¹⁷, «возможность использования криптовалют... в противоправных целях наличествует, однако из этого вовсе не следует, что альтернативные платежные средства должны быть преданы запрету и забвению»¹⁸, понятен с точки зрения частных субъектов. Однако частный интерес — частным интересом, но при оценке допустимости лега-

¹⁵ СПС «Гарант».

¹⁶ См., например: *Саженов А. В.* Криптовалюта: дематериализация категории вещей в гражданском праве // Закон. 2018. № 9. С. 106—121 ; *Морхам П. М.* Криптовалюта в конкурсной массе должника-банкрота // Закон и право. 2019. № 4. С. 19—22.

¹⁷ *Кучеров И. И.* Указ. соч. С. 193.

¹⁸ *Кучеров И. И.* Указ. соч. С. 203

лизации криптовалют необходимо оценивать последствия для денежной системы страны, а также влияние на иные публичные интересы.

С точки же зрения ФАТФ, выбор метода правового регулирования всегда зависит от конкретной страны и реализованных в ней мер, которые направлены на противодействие отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, и от того, как в стране оцениваются риски для системы ПОД/ФТ, возникающие при легализации обращения виртуальных валют. Государство может легализовать криптовалюты — но в этом случае оно обязано принять дополнительные меры по контролю за центрами обмена криптовалют, криптовалютными биржами, «обменниками» и прочими подобными институтами, которые должны реализовывать в том числе программы «знай своего клиента» и иные, предусмотренные национальными системами ПОД/ФТ.

Государство, исходя из оценки рисков, может также ввести запрет на обмен криптовалют на фиатные валюты на территории страны и, соответственно, запрет на деятельность «обменных» институтов. Однако в этом случае требуется предпринять меры для того, чтобы эта деятельность не ушла в теневой сектор.

В завершение хочется отметить, что выбираемый конкретным государством метод правового регулирования обращения криптовалют — это вопрос не только права, но и политики.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Кучеров И. И. Криптовалюта (идеи правовой идентификации и легитимации альтернативных платежных средств) : монография. — М. : Центр ЮрИнфоР, 2018.
2. Морхат П. М. Криптовалюта в конкурсной массе должника-банкрота // Закон и право. — 2019. — № 4. — С. 19—22.
3. Саженов А. В. Криптовалюта: дематериализация категории вещей в гражданском праве // Закон. — 2018. — № 9. — С. 106—121.
4. Ситник А. А. Правовое регулирование и контроль за обращением виртуальных валют в Японии // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2018. — № 7. — С. 84—89.
5. Ситник А. А. Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения в Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2020.





**Елена Николаевна
ПАСТУШЕНКО,**

профессор кафедры
финансового, банковского и
таможенного права имени
профессора Нины Ивановны
Химичевой Саратовской
государственной
юридической академии,
доктор юридических наук,
профессор
past_en@mail.ru
410056, Россия, г. Саратов,
ул. Чернышевского, д. 104,
корп. 1, ауд. 206, 207

ФОРМИРОВАНИЕ ДОВЕРИТЕЛЬНОЙ СРЕДЫ НА ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ КАК АКТУАЛЬНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ¹

Аннотация. Настоящая статья посвящена исследованию вопросов, связанных с формированием доверительной среды на финансовом рынке в условиях цифровой экономики. Автор приходит к выводу, что защита прав потребителей финансовых услуг, в том числе финансовых услуг, оказываемых в цифровом формате, требует формирования доверительной среды на финансовом рынке. Это предполагает сочетание мер государственного регулирования уполномоченных субъектов, включая Центральный банк РФ, и саморегулирования со стороны финансовых организаций. Развитие банковского законодательства и правоприменительной практики свидетельствует о трансформации правосубъектности Центрального банка РФ и расширении полномочий по изданию им программных правовых актов в области повышения доступности финансовых услуг в Российской Федерации. Этим обусловлено применение системного подхода и внесение предложения о закреплении на уровне федерального закона полномочий Банка России по изданию программных правовых актов в сфере финансовых технологий.

Ключевые слова: финансовый рынок, Центральный банк Российской Федерации, цифровая экономика, доверительная среда, защита прав, потребители финансовых услуг.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.148-153

E. N. PASTUSHENKO,

Professor of the Department of Financial, Banking and Customs Law
named after Professor Nina Ivanovna Khimicheva of the Saratov
State Law Academy, Dr. Sci. (Law), Professor
past_en@mail.ru

410056, Russia, Saratov, ul. Chernyshevsky, 104, corp. 1, aud. 206, 207

CREATION OF A TRUSTING ENVIRONMENT IN THE FINANCIAL MARKET AS AN ACTUAL DIRECTION OF FINANCIAL AND LEGAL POLICY IN THE DIGITAL ECONOMY

Abstract. This article is devoted to the study of issues related to the formation of a trusting environment in the financial market in the digital economy. The author concludes that the protection of the rights of consumers of finan-

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16102.

cial services, including financial services provided in digital format, requires the formation of a trusting environment in the financial market. This involves a combination of government regulation of authorized entities, including the Central Bank of the Russian Federation, and self-regulation by financial organizations. The development of banking legislation and law enforcement practice testifies to the transformation of the legal personality of the Central Bank of the Russian Federation and the expansion of its authority to issue programmatic legal acts in the field of increasing the availability of financial services in the Russian Federation. This is due to the application of a systematic approach and the proposal to secure at the federal law level the powers of the Bank of Russia to issue program legal acts in the field of financial technologies.

Keywords: *financial market, Bank of Russia, Central Bank of the Russian Federation, digital economy, trust environment, protection of rights, consumers of financial services.*

Современные реалии социально-экономической и политико-правовой жизни Российского государства свидетельствуют об активном развитии форм и методов финансовой деятельности. Касается это и финансового рынка, на котором бурно развивается предложение финансовыми организациями финансовых услуг в цифровом формате. Данная ситуация требует защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг как наиболее слабой стороны в финансовых правоотношениях.

Центральный банк РФ как мегарегулятор финансового рынка предпринимает инициативные действия в данном направлении, что заслуживает одобрения и подчеркивает необходимость законодательного закрепления положительно зарекомендовавших себя практик реализации компетенции Банком России. Изложенное показывает востребованность исследования заявленной проблематики с научно-теоретической и практической точек зрения.

В науке финансового права направление защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг справедливо характеризуют как актуальное направление финансово-правовой политики в современных условиях, подчеркивая формирование правосубъектности Банка России как органа по защите прав потребителей финансовых услуг². При этом для отраслевых юридических наук имеют значение выводы общей теории права о формировании правосубъектности виртуального субъекта права³, в том числе о действиях его в соответствии с требованиями режима законности и должного уровня правопорядка⁴.

² См.: *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.* Публичное банковское право : учебник для магистров. М. : Проспект, 2016. С. 430—443.

³ См.: *Солдаткина О. Л.* Цифровое право: особенности цифровой среды и субъекты // Государство и право. 2019. № 12. С. 113—123.

⁴ См.: *Свинин Е. В.* Теоретико-методологические вопросы разработки понятийного ряда абстракции «правопорядок» // Государство и право. 2019. № 2. С. 5—12.



Совершенствование банковского законодательства отражает тенденции развития публично-правовой компетенции Центрального банка РФ на финансовом рынке. Речь идет о Федеральном законе от 03.04.2020 № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа».

В указанном Федеральном законе получили закрепление полномочия Банка России по осуществлению деятельности по повышению финансовой грамотности и обеспечению доступности финансовых услуг, включая полномочие принятия раз в три года стратегии повышения доступности финансовых услуг в Российской Федерации.

Ранее Банком России была издана Стратегия повышения финансовой доступности на период 2018—2020 годов как программный правовой акт в рамках полномочий регулятора на финансовом рынке, включающая детализацию положений Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016—2018 годов, издаваемых Банком России в силу положений Закона о Банке России, принятых в июле 2013 г. при наделении Банка России статусом мегарегулятора финансового рынка⁵.

Данная тенденция трансформации правосубъектности Центрального банка РФ позволяет сформулировать предложение о закреплении на законодательном уровне полномочий Центрального банка РФ по изданию и такого программного правового акта, как Основные направления развития финансовых технологий. Дело в том, что в начале 2018 г. Банком России были изданы Основные направления развития финансовых технологий на период 2018—2020 годов, которые размещены на официальном сайте Банка России.

Указанное предложение представляется актуальным в рамках обсуждения проекта федерального закона № 922869-7 «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации», согласно которому правила проведения экспериментального правового режима предлагается определять в программе экспериментального правового режима, утверждаемой Правительством РФ, а по направлению финансовых рынков — Центральным банком РФ.

Программные правовые акты Центрального банка РФ подлежат реализации путем издания Банком России иных правовых актов, к которым следует отнести нормативные, правоприменительные, интерпретационные (акты толкования), договорные акты Банка России. Поэтому представляется возможным сделать вывод о том, что формирование финансово-правовой политики Банка России по обеспечению условий для создания доверительной среды на финансовом рынке происходит путем издания им программных правовых актов, правоприменительных правовых актов, интерпретационных правовых актов, договорных правовых актов.

⁵ Федеральный закон от 23.07.2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // СПС «КонсультантПлюс».

Банк России уделяет пристальное внимание последовательной оптимизации своей нормотворческой функции с учетом современных концепций совершенствования контрольно-надзорной практики уполномоченных субъектов. В феврале 2020 г. председатель Банка России Э. С. Набиуллина на встрече с банковским сообществом заявила о переходе регулятора от установления регуляторных требований путем фиксирования индивидуальных сроков вступления в силу нормативных актов к пакетному принципу — заблаговременному извещению субъектов финансового рынка о вступлении в силу нормативных актов Банка России дважды в год — в апреле и октябре⁶. Указанная позиция регулятора заслуживает поддержки.

В 2019 г. Центральный банк РФ обратил внимание банковских ассоциаций на развитие саморегулирования в сфере формирования доверительной среды на финансовом рынке и защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, в том числе цифровых финансовых услуг. К сожалению, необходимая практика со стороны банковских ассоциаций не сложилась. Навязывание финансовых услуг, незаконные комиссии, иные недобросовестные практики не были пресечены.

По этому поводу председатель Банка России Э. С. Набиуллина заявила, что если саморегулирование в банковском секторе по пресечению недобросовестных практик и навязыванию финансовых продуктов потребителям финансовых услуг не дает результата, то необходимо введение государственного регулирования по этому вопросу и принятие федерального закона о наделении Банка России полномочиями по изданию нормативных актов в данной сфере общественных отношений⁷. Обозначенное мнение свидетельствует о том, что общественные отношения вызрели настолько, что требуют законодательного наделения Банка России полномочиями по изданию нормативных актов как специального основания реализации нормотворческой функции Банка России.

На искоренение навязывания дополнительных услуг на финансовом рынке направлен внесенный Правительством РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проект федерального закона № 942236-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О потребительском кредите (займе)”»⁸.

На формирование правомерного добросовестного поведения финансовых организаций направлено информационное письмо Банка России от 24.03.2020 № ИН-01-59/27 «О рекомендациях по предотвращению недобросовестных практик при предложении и реализации финансовых инструментов и услуг», размещенное на официальном сайте Банка России. В указанном интерпретационном акте Банка России обращено внимание финансовых организаций (кредитных организаций и некредитных финансовых организаций) на актуальность лишения премий сотрудников финансовых организаций за введение в заблуждение потребителей как средства политики материального и нематериального вознаграждения, что-

⁶ См.: Центробанк намерен заранее предупреждать банки об ужесточении регулирования // URL: <https://www.banki.ru/news/lenta/?id=10917236> (дата обращения: 15.02.2020).

⁷ URL: <https://www.asros.ru/news/asros/more-than-540-people-participated-in-the-meeting-with-the-leadership-of-the-bank-of-russia-organized> (дата обращения: 15.02.2020).

⁸ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/942236-7> (дата обращения: 15.04.2020).



бы ориентировать сотрудников на повышение качества, а не количества продаж финансовых инструментов и услуг⁹.

В указанном аспекте следует обратить внимание на то обстоятельство, что банковское сообщество ставит вопросы участия в нормотворческой деятельности Банка России, в том числе по вопросам паспортизации банковских продуктов¹⁰. Думается, что взаимодействие Банка России и банковских ассоциаций по обозначенным проблемам формирования доверительной среды на финансовом рынке окажет позитивное влияние на повышение финансовой грамотности потребителей финансовых услуг и защиту их прав и законных интересов. Еще в 2017 г. Банк России заявил о приоритете в поведенческом надзоре за финансовыми организациями на финансовом рынке, чтобы инвестиционное страхование жизни не путали с банковскими вкладами¹¹.

Реализация нормотворческой функции Банка России в сфере формирования доверительной среды требует его активного подхода к заблаговременному изданию нормативных актов, которые необходимо издать в силу специального федерального закона как специального основания нормотворческой функции Банка России. Так, Федеральный закон от 02.08.2019 № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» вступил в силу с 01.01.2020.

Между тем указание Банка России № 5395-У «О порядке и сроках составления и представления в Банк России отчетов операторами инвестиционных платформ и составе включаемых в них сведений» было подготовлено Банком России только 29.01.2020 и направлено в Министерство юстиции РФ для регистрации. Регистрация в Минюсте России состоялась 23.04.2020 № 58196. Указанный нормативный акт Банка России официально опубликован на официальном сайте Банка России 30.04.2020.

Следует заметить, что вступает в силу данный нормативный акт Банка России с 01.10.2020 и время для его изучения и внедрения субъектами финансового рынка имеется. Но коллизия с вступлением в силу Федерального закона № 259-ФЗ, на наш взгляд, остается, что весьма нежелательно для качества реализации нормотворческой функции Банка России по формированию доверительной среды на финансовом рынке.

В заключение следует сделать вывод, что защита прав потребителей финансовых услуг, в том числе финансовых услуг, оказываемых в цифровом формате, требует формирования доверительной среды на финансовом рынке. Это

⁹ См.: Банк России рекомендует лишать премии сотрудников финансовых организаций за введение в заблуждение потребителей // URL: www.cbr.ru/press/event (дата обращения: 13.04.2020).

¹⁰ См.: Совет Ассоциации банков России обсудил вопросы паспортизации банковских продуктов и саморегулирование // URL: www.asros.ru/news/asros/the-conneil-of-the-association-of-banks-of-russia-discussed-the-issues-of-certification-of-banking-p (дата обращения: 12.03.2020).

¹¹ См.: ЦБ проследит, чтобы инвестиционное страхование жизни не путали с банковскими вкладами // URL: <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=9792080> (дата обращения: 07.06.2017).

предполагает сочетание мер государственного регулирования уполномоченных субъектов, включая Центральный банк РФ, и саморегулирования со стороны финансовых организаций.

Развитие банковского законодательства и правоприменительной практики свидетельствует о трансформации правосубъектности Центрального банка РФ и расширении полномочий по изданию им программных правовых актов в области повышения доступности финансовых услуг в Российской Федерации. Этим обусловлено применение системного подхода и внесение предложения о закреплении на уровне федерального закона полномочий Банка России по изданию программных правовых актов в сфере финансовых технологий.

Программные правовые акты Банка России влияют на издание им нормативных, правоприменительных, интерпретационных, договорных актов, которые оказывают позитивное воздействие на формирование правомерного и добросовестного поведения финансовых организаций на финансовом рынке, что создает предпосылки для соблюдения режима законности и должного уровня правопорядка как актуальной задачи финансово-правовой политики и правовой политики Российского государства в целом.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Банк России рекомендует лишать премии сотрудников финансовых организаций за введение в заблуждение потребителей // URL: www.cbr.ru/press/event (дата обращения: 13.04.2020).
2. *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.* Публичное банковское право : учебник для магистров. — М. : Проспект, 2016. С. 430—443.
3. *Свинин Е. В.* Теоретико-методологические вопросы разработки понятийного ряда абстракции «правопорядок» // Государство и право. — 2019. — № 2. — С. 5—12.
4. Совет Ассоциации банков России обсудил вопросы паспортизации банковских продуктов и саморегулирование // URL: www.asros.ru/news/asros/the-conneil-of-the-association-of-banks-of-russia-discussed-the-issues-of-certification-of-banking-p (дата обращения: 12.03.2020).
5. *Солдаткина О. Л.* Цифровое право: особенности цифровой среды и субъекты // Государство и право. — 2019. — № 12. — С. 113—123.
6. ЦБ проследит, чтобы инвестиционное страхование жизни не путали с банковскими вкладами // URL: <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=9792080> (дата обращения: 07.06.2017).
7. Центробанк намерен заранее предупреждать банки об ужесточении регулирования // URL: <https://www.banki.ru/news/lenta/?id=10917236> (дата обращения: 15.02.2020).





**Александр Викторович
КАРТАШОВ,**

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

МЕХАНИЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РИСКОВ НЕКРЕДИТНЫХ ФИНАНСОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Аннотация. В представленной статье автор анализирует тенденции развития механизма правового регулирования внутреннего контроля некредитных финансовых организаций. Отмечается, что требования, установленные Банком России к системе управления рисками, регламентируются в соответствующих актах, исходя из функционального и институционального подходов. В статье обосновывается тезис о том, что в своей деятельности Банк России применяет сходные подходы в регулировании отношений с участием кредитных и некредитных финансовых организаций.

Ключевые слова: финансовый рынок, некредитная финансовая организация, надзор на финансовом рынке, внутренний контроль, система правового регулирования рисков, профиль риска.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.154-161

A. V. KARTASHOV,

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

avkartashov@msal.ru

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

THE MECHANISM OF LEGAL REGULATION OF RISKS OF NON-CREDIT FINANCIAL ORGANIZATIONS

Abstract. In this article, the author analyzes the development trends of the mechanism of legal regulation of internal control of non-credit financial organizations. The author notes that the requirements established by the Bank of Russia for the risk management system are regulated in the relevant acts based on the functional and institutional approaches. The article substantiates the thesis that in its activities the Bank of Russia uses similar approaches to regulating relations with the participation of credit and non-credit financial organizations.

Keywords: financial market, financial market supervision, Bank of Russia, Bank of Russia regulations, non-credit financial institution, internal control, system of risk regulation, risk profile.

сии соответствующих полномочий вызвало объективную потребность пересмотра соответствующих отношений и формирования новых подходов к их построению.

В этой связи в качестве одного из направлений преобразования механизма регулирования финансового рынка необходимо отметить изменение требований к построению системы внутреннего контроля некредитными финансовыми организациями, что, по мнению автора, обусловлено несколькими факторами.

Во-первых, речь идет о системной перестройке подходов к регламентации отношений на финансовом рынке с 2013 г. — с момента расширения круга полномочий Центрального Банка РФ¹. Реализация концепции так называемого мегарегулирования (единого регулятора финансового рынка) связана со стремлением упорядочить отношения, возникающие между финансовыми посредниками и потребителями финансовых услуг².

В этой связи следует отметить определенную качественную трансформацию механизма защиты прав участников отношений (ускорение механизма рассмотрения обращений, систематизацию практики применения актов, регулирующих деятельность в финансовом секторе)³. Полагаем, что такого рода изменение системы публично-правового воздействия на общественные отношения является разумным и обоснованным ввиду того, что наличие единого информационного массива (данных об участниках) позволяет оценить перспективы их взаимодействия и степень влияния на реализуемые Банком России цели и задачи.

В этой связи обращает на себя внимание усиление регламентации деятельности тех субъектов, которые, по нашему мнению, не вполне охватывались публично-правовым регулированием (контролем, надзором) до момента указанной структурной реформы (например, ломбардов, кредитных потребительских кооперативов, отдельных видов участников рынка ценных бумаг). Связано это в том числе с тем, что подходы к регулированию их деятельности были заложены еще в советский период и претерпели минимальные изменения или их присутствие в рамках финансовой системы не отвечало целям и задачам финансовой деятельности государства.

Во-вторых, изменение модели регламентации внутреннего контроля связано с объективным фактором — дополнительное включение в круг участников финансового рынка и отнесение определенных групп соответствующих отношений потребовало пересмотра всей концепции управления финансовым рынком Банком России⁴.

¹ Федеральный закон от 23.07.2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. I). Ст. 4084.

² Формирование единого интегрального подхода вызвало ряд отрицательных отзывов со стороны как ученых, так и практиков, по мнению которых для создания единого мегарегулятора на тот момент не было достаточного нормативного обоснования.

³ Федеральный закон от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» // СЗ РФ. 2018. № 24. Ст. 3390.

⁴ Федеральный закон от 21.12.2013 № 375-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Ст. 3 // СЗ РФ. 2013. № 51.



При этом автор не считает полностью обоснованным отнесение к некредитным финансовым организациям операторов инвестиционных платформ, поскольку это обстоятельство, на наш взгляд, не имеет своей целью признание факта отнесения указанных участников к субъектам финансового рынка, а направлено на ограничение злоупотреблений со стороны тех субъектов, которые имеют в ходе своей деятельности возможность оперировать цифровыми финансовыми активами. В этой связи возникает вопрос о допустимости такого усреднения и последствиях такого рода нормативного описания⁵. Встает объективный вопрос: насколько полно будут учтены риски, возникающие в деятельности указанных участников, и не произойдет ли нарушения структурных взаимосвязей на финансовом рынке?

Как отмечалось ранее, одним из ключевых направлений регулирования и надзора Банка России выступает закрепление требований к осуществлению внутреннего контроля некредитными финансовыми организациями.

Анализ системы правового регулирования финансового рынка позволяет автору отметить наличие в более чем 100 актах Банка России описания соответствующих требований, в этой связи представляется необходимым их дальнейшая систематизация.

Говоря о требованиях к системе управления рисками, нельзя не затронуть вопрос о ее роли и месте в рамках внутреннего контроля некредитной финансовой организации.

Поскольку легальное определение внутреннего контроля отсутствует, следует ориентироваться на характеристику внутреннего контроля, заложенную в рамках положений отдельных актов, регламентирующих порядок ведения бухгалтерского учета. В этой связи необходимо прежде всего обратить внимание на содержание ст. 19 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», в соответствии с которой обязанность по организации внутреннего контроля возлагается на всех экономических субъектов, к которым причисляются и некредитные финансовые организации⁶.

В процессе формирования системы внутреннего контроля экономическому субъекту необходимо осуществить выбор:

- а) методов оценки содержания финансовой деятельности некредитной финансовой организации (круг объектов бухгалтерского и управленческого учета);
- б) критериев оценки достоверности отчетности (бухгалтерской (финансовой), управленческой);
- в) критериев оценки корректности соблюдения нормативных требований⁷.

Ст. 6695 ; Федеральный закон от 13.07.2015 № 222-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «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». Ст. 18 // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4348.

⁵ Федеральный закон от 02.08.2019 № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Ст. 21 // СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4418.

⁶ Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ (ред. от 26.07.2019 № 247-ФЗ) «О бухгалтерском учете». Ст. 2, 19 // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7344 ; 2019. № 30. Ст. 4149.

⁷ Информация Минфина России № ПЗ-11/2013 «Организация и осуществление экономическим субъектом внутреннего контроля совершаемых фактов хозяйственной жизни,

К элементам системы внутреннего контроля некредитной финансовой организации относятся:

- а) контрольная среда;
- б) система оценки и управления рисками;
- в) процедуры внутреннего контроля;
- г) информация и коммуникация;
- д) оценка внутреннего контроля.

Порядок описания и виды рисков, систему их оценки необходимо сформировать при определении требований, устанавливаемых некредитной финансовой организацией, и включить в систему внутреннего контроля (ее наличие является одним из условий для получения лицензии и подтверждения соблюдения лицензионных требований некредитной финансовой организацией)⁸.

В этой связи необходимо остановиться на содержании положений отдельных актов Банка России, описывающих требования к учету и анализу рисков некредитными финансовыми организациями. Очевидно, что характеристика Банком России отдельных видов рисков базируется на основе использования институционального подхода, функционального подхода или же их сочетания (табл. 1)⁹. Следует учитывать, что качество системы управления рисками влияет в том числе на соблюдение требований, устанавливаемых в отношении противодействия легализации доходов, полученных преступным путем¹⁰.

ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской (финансовой) отчетности» // URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 26.12.2013).

⁸ См. например: Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 (ред. от 24.04.2020) «Об организации страхового дела в Российской Федерации». Ст. 28.1 // Российская газета. 12.01.1993. № 6 ; Федеральный закон от 13.07.2015 № 222-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «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». Ст. 5 // Российская газета. 17.07.2015. № 156.

⁹ Говоря о функциональном (институциональном) подходе, автор имеет в виду, что регулирование отношений производится исходя из признаков субъекта или же объекта соответствующих общественных отношений.

¹⁰ См. например: Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ (ред. от 07.04.2020) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Пп. 1.1 п. 1 ст.7 // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3418 ; Указание Банка России от 27.02.2019 № 5084-У «О внесении изменений в Положение банка России от 15 декабря 2014 года № 445-П «О требованиях к правилам внутреннего контроля некредитных финансовых организаций в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»» // Вестник Банка России. 27.03.2019. № 22 ; Указание Банка России от 22.02.2019 № 5075-У (ред. от 24.12.2019) «О требованиях к правилам внутреннего контроля кредитных организаций и некредитных финансовых организаций в целях противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения» // Вестник Банка России. 27.03.2019. № 22.



Таблица 1

Виды рисков, учитываемых некредитными финансовыми организациями¹¹

Некредитная финансовая организация	Виды рисков
Все виды некредитных финансовых организаций ¹²	Риск получения несанкционированного доступа к информации с целью осуществления финансовых операций лицами, не обладающими таким правом
Участник рынка ценных бумаг, осуществляющий репозитарную деятельность	Операционный риск, правовой риск, регуляторный риск, значимый риск
Брокер	Валютный риск
Организатор торговли, клиринговая организация, депозитарий ¹³	Риск неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком
Негосударственный пенсионный фонд ¹⁴	Риски, возникающие в процессе негосударственного пенсионного обеспечения (обязательного пенсионного страхования)

¹¹ Автор статьи, осознавая, что описание рисков в актах Банка России превышает объемы представленной на рассмотрение публикации, приводит в указанной таблице выборку описания лишь некоторых видов некредитных финансовых организаций и присущих их деятельности рисков.

¹² Положение Банка России от 17.04.2019 № 684-П «Об установлении обязательных для некредитных финансовых организаций требований к обеспечению защиты информации при осуществлении деятельности в сфере финансовых рынков в целях противодействия осуществлению незаконных финансовых операций» // Вестник Банка России. 22.05.2019. № 33.

¹³ См.: Указание Банка России от 01.08.2019 № 5222-У «О требованиях к правилам внутреннего контроля по предотвращению, выявлению и пресечению неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком юридических лиц, указанных в пунктах 1, 3—8, 11 и 12 статьи 4 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»» // Вестник Банка России. 23.10.2019. № 69 ; Федеральный закон от 27.07.2010 № 224-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Ст. 4 // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4193.

¹⁴ См.: Указание Банка России от 04.07.2016 № 4060-У (ред. от 14.01.2019) «О требованиях к организации системы управления рисками негосударственного пенсионного фонда». Гл. 2 // Вестник Банка России. 17.08.2016. № 74.

Некредитная финансовая организация	Виды рисков
Профессиональный участник рынка ценных бумаг, организатор торговли, клиринговая организация, лицо, осуществляющее функции центрального контрагента ¹⁵	Операционный риск, рыночный риск, кредитный риск
Квалифицированный центральный контрагент ¹⁶	Рыночный, кредитный, риск концентрации активов в обеспечении по обязательствам участников клиринга
Организатор торговли ¹⁷	Операционный, риск потери деловой репутации, стратегический риск
Микрофинансовая организация ¹⁸	Риск возникновения убытков, максимальный размер риска на одного заемщика (группу связанных заемщиков), максимальный размер риска на связанное с микрофинансовой компанией лицо (группу связанных с микрофинансовой компанией лиц)
Акционерный инвестиционный фонд, паевой инвестиционный фонд, негосударственный пенсионный фонд ¹⁹	Кредитный риск

¹⁵ Указание Банка России от 04.04.2019 № 5117-У «О формах, сроках и порядке составления и представления отчетности профессиональных участников рынка ценных бумаг, организаторов торговли, клиринговых организаций и лиц, осуществляющих функции центрального контрагента, а также другой информации в Центральный банк Российской Федерации» // Вестник Банка России. 27.09.2019. № 63—64.

¹⁶ Положение Банка России от 01.11.2018 № 658-П (ред. от 27.02.2020) «О требованиях к квалифицированному центральному контрагенту, порядке признания качества управления центрального контрагента удовлетворительным, об основаниях и порядке принятия решения о признании качества управления центрального контрагента неудовлетворительным, порядке доведения информации о принятом решении до центрального контрагента» // Вестник Банка России. 15.02.2019. № 11.

¹⁷ Указание Банка России от 07.05.2018 № 4791-У «О требованиях к организации организатором торговли системы управления рисками, связанными с организацией торгов, а также с осуществлением операций с собственным имуществом, и к документам организатора торговли, определяющим меры, направленные на снижение указанных рисков и предотвращение конфликта интересов» // Вестник Банка России. 26.09.2018. № 72.

¹⁸ Указание Банка России от 20.01.2020 № 5391-У «О порядке формирования микрофинансовыми организациями резервов на возможные потери по займам» // Вестник Банка России. 12.03.2020. № 21.

¹⁹ Указание Банка России от 08.02.2018 № 4715-У «О формах, порядке и сроках составления и представления в Банк России отчетов акционерными инвестиционными фондами, управляющими компаниями инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов» // Вестник Банка России. 29.05.2018. № 41—42.



При построении системы управления рисками (внутреннего контроля) важное значение придается оценке соблюдения требований к отражению объектов учета (бухгалтерского, управленческого). В этой связи следует отметить, что за последние годы Банк России произвел качественную системную переработку механизма правового регулирования бухгалтерского учета участников финансового рынка и по определенным направлениям универсализировал его описание. При этом описание рисков базируется на контроле за совершаемыми операциями (фактами хозяйственной жизни)²⁰.

По мнению автора, основывающегося на анализе содержания соответствующих актов Банка России, при формировании требований к осуществлению внутреннего контроля (и прежде всего к системе управления рисками), за основу Банком России были использованы подходы, ранее апробированные в отношении кредитных организаций. При этом речь не идет об унификации видов рисков кредитных и некредитных организаций в силу различия в порядке и особенностях осуществления ими операций (табл. 2).

Таблица 2

Виды рисков, учитываемых при построении системы внутреннего контроля кредитной организацией

Письмо Банка России от 23.06.2004 № 70-Т «О типичных банковских рисках» ²¹	Указание Банка России от 15.04.2015 № 3624-У (ред. от 27.06.2018) «О требованиях к системе управления рисками и капиталом кредитной организации и банковской группы» ²²
Кредитный риск; страновой риск (включая риск неперевода средств); рыночный риск (фондовый риск, валютный риск, процентный риск); риск ликвидности; операционный риск; правовой риск; риск потери деловой репутации кредитной организации (репутационный риск); стратегический риск	Кредитный риск; рыночный риск; операционный риск; процентный риск; риск ликвидности; риск концентрации

Речь в данном случае идет в большей степени не о юридической технике, используемой в нормативных актах Банка России, при регулировании деятельности кредитных организаций, — определяющее значение в данном случае имеют управленческие алгоритмы, применяемые в деятельности регулятора и получив-

²⁰ Положение Банка России от 25.10.2017 № 612-П (ред. от 22.05.2019, с изм. от 15.11.2019) «О порядке отражения на счетах бухгалтерского учета объектов бухгалтерского учета некредитными финансовыми организациями». П. 2.2, 19.1, 19.2 // Вестник Банка России. 26.12.2017. № 116—117.

²¹ Вестник Банка России. 30.06.2004. № 38 (письмо утратило силу).

²² Вестник Банка России. 15.06.2015. № 51.

шие свое закрепление в актах, регламентирующих требования к осуществлению деятельности и порядок осуществления надзора²³.

При этом анализ рассмотренных автором актов позволяет утвердиться во мнении, что в настоящее время, помимо контроля за отдельными видами рисков, кредитные и некредитные организации (Банк России в ходе надзора) производят оценку профилей рисков (эта модель включает их определенные комбинации (совокупности))²⁴.

При этом следует отметить, что сравнительный анализ требований к видovому разграничению рисков, содержащихся в актах Банка России, в отличие от предыдущих этапов развития системы правового регулирования как банков, небанковских кредитных организаций, так и некредитных финансовых организаций, позволяет утверждать о формировании системы универсального регулирования и надзора по отношению ко всем секторам финансового рынка.

²³ См. например: п. 2.17 Положение Банка России от 01.11.2018 № 658-П.

Для подтверждения данного тезиса автор предлагает также сравнить содержание следующих актов: указание Банка России от 06.09.2013 № 3057-У (ред. от 10.07.2018) «О порядке назначения уполномоченных представителей Банка России в случае, предусмотренном пунктом 7 части первой статьи 76 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», осуществления ими деятельности и прекращения осуществления ими своей деятельности» // Вестник Банка России. 25.12.2013. № 78 ; указание Банка России от 21.06.2017 № 4426-У «О порядке назначения уполномоченного представителя Банка России в центральный контрагент, осуществления и прекращения им своей деятельности, а также о порядке представления центральным контрагентом информации и документов о деятельности центрального контрагента уполномоченному представителю Банка России» // Вестник Банка России. 10.08.2017. № 70 ; Инструкция Банка России от 15.01.2020 № 202-И «О порядке проведения Банком России проверок поднадзорных лиц» // Официальный сайт Банка России. URL: <http://www.cbr.ru/>. 27.04.2020.

²⁴ Например, оператор платежной системы обязан при формировании профиля риска учитывать описание бизнес-процессов и перечень субъектов платежной системы, на которые влияет риск-событие, перечень способов управления рисками. См.: Положение Банка России от 03.10.2017 № 607-П «О требованиях к порядку обеспечения бесперебойности функционирования платежной системы, показателям бесперебойности функционирования платежной системы и методикам анализа рисков в платежной системе, включая профили рисков». П. 2 Приложения 2 // Вестник Банка России. 15.01.2018. № 2.





**Елена Георгиевна
ХОМЕНКО,**

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

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В НАЦИОНАЛЬНОЙ ПЛАТЕЖНОЙ СИСТЕМЕ И БЕЗОПАСНОСТЬ ГОСУДАРСТВА: ПРАВИЛА СОВМЕЩЕНИЯ

Аннотация. Национальная платежная система, осуществляющая обслуживание всего спектра финансовой системы с использованием всех новейших технологий, является комплексным институтом, имеющим важное значение для государства и общества. Современные технологии в значительной степени упрощают жизнь населения и ускоряют процесс оказания платежных услуг. Разрабатываются и используются отечественные информационные технологии при оказании платежных услуг, некоторые из которых рассмотрены в представленной статье. Также изучено соотношение интересов бизнеса и государственных интересов, положенных в основу развития национальной платежной системы как составляющей финансовой системы России, способной обеспечивать финансовую безопасность страны и гарантировать ее экономический суверенитет в условиях глобализации и интеграции России в мировую экономическую систему.
Ключевые слова: блокчейн, платежная карта, платежная система, сервис быстрых платежей, НСПК, платежное приложение.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.162-170

E. G. KHOMENKO,

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

MODERN TECHNOLOGIES IN THE NATIONAL PAYMENT SYSTEM AND STATE SECURITY: COMBINATION RULES

Abstract. The national payment system, which provides services to the entire spectrum of the financial system using all the latest technologies, is a complex institution that is important for the state and society as a whole. Modern technologies significantly simplify the life of the population and speed up the process of providing payment services. Domestic information technologies are developed and used in the provision of payment services, some of which are discussed in this article. Also studied the correlation of business interests and state interests underlying the development of the national payment system as a component of the Russian financial system, able to ensure the financial security of the country and guarantee her economic

sovereignty under conditions of globalization and integration of Russia into the world economic system.

Keywords: *blockchain, payment card, payment system, fast payment service, NSPC, payment application.*

Стремление к повсеместному внедрению достижений цивилизации оказывает весьма существенное влияние на все сферы жизнедеятельности общества и государства. Экономика становится все более восприимчивой к внедряемым технологиям в силу их рентабельности, в первую очередь для предпринимательской деятельности и интересов потребителей товаров, работ, услуг. Применительно к национальной платежной системе в качестве современных технологий, на базе которых она функционирует, нельзя не учитывать цифровые достижения в сфере оказываемых в рамках национальной платежной системы платежных услуг, и прежде всего услуг по переводу денежных средств. Именно поэтому современные технологии, применяемые в национальной платежной системе, в большей степени касаются таких ее элементов, как платежные системы, в рамках которых оказывается данный вид платежной услуги.

Современные технологии позволяют интегрировать в экономику новейшие финансовые инструменты, максимально ускорить процесс осуществления платежей, расширить возможности всех субъектов национальной платежной системы. В числе таких достижений необходимо назвать и расширение платежного пространства, и развитие технологии распределенного реестра (блокчейн), и искусственный интеллект, и многие другие.

Благодаря своим «прорывным» свойствам, современные технологии активно проникают во все сферы человеческой жизни. Они позволяют не выходя из дома совершать не только безналичные переводы между контрагентами внутри страны, но и международные денежные переводы; осуществлять платежи максимально быстро вплоть до мгновенных платежей; работать с криптовалютой и выполнять множество других операций, в том числе выходящих за рамки национальной платежной системы, например организовать процедуру электронного голосования.

Особую роль в разработке и внедрении современных технологий в национальную платежную систему играет Центральный банк РФ. Нельзя не упомянуть большую значимость проводимой им работы по определению, развитию и совершенствованию приоритетных направлений реализации современных цифровых технологий в национальной платежной системе в целом.

Нельзя не упомянуть платежную систему Банка России. Эта система является ведущей в национальной платежной системе России и играет в ней доминирующую роль, ведь через платежную систему Банка России осуществляются значительные по количеству и преобладающие по объему доли платежей, проводимые в национальной платежной системе.

Необходимость совершенствования платежной системы Банка России возникла еще в 2007 г., когда была запущена система валовых расчетов в режиме реального времени, получившая впоследствии название системы БЭСП (Банковские электронные срочные платежи). Эта система в настоящее время входит в платежную систему Банка России в качестве ее структурного элемента.



Благодаря внедренным современным технологиям в платежной системе действует **сервис срочного перевода**, который предусматривает процедуру незамедлительного исполнения распоряжений о платеже. Имеется также **сервис быстрых платежей**, предусматривающий выполнение круглосуточно, в режиме реального времени, процедур приема к исполнению распоряжений на сумму менее 600 тысяч рублей, незамедлительно, по мере поступления распоряжений в операционный центр, платежный клиринговый центр (ОПКЦ) другой платежной системы, и процедур исполнения распоряжений Банком России, незамедлительно, после успешного завершения процедур приема к исполнению.

Таким образом, современные технологии позволяют Банку России обеспечивать проведение платежей в режиме реального времени по всему территориальному охвату нашей страны на 11 часовых зонах¹.

Платежная система Банка России — крупнейшая в мире и не имеет аналогов среди подобных систем иностранных центральных банков. В то же время, предоставляя широкий круг услуг для осуществления перевода денежных средств всем кредитным организациям, Банк России учитывает и обеспечивает удовлетворение интересов всего общества и государства.

Банк России также обслуживает счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, открытые в Банке России Федеральному казначейству. При этом Банк России осуществляет надзор и наблюдение в национальной платежной системе страны в целом.

Все изложенное придает платежной системе Банка России публичную значимость и способствует защищенности информации, касающейся расходования бюджетов всех уровней, информации о межбанковских расчетах и платежах, иной информации, характеризующей состояние российской экономики.

Новым проектом, разработанным и введенным Банком России совместно с АО «Национальная система платежных карт» (НСПК) и имеющим важнейшее значение для национальной платежной системы нашего государства, является **Система быстрых платежей (СБП)**, фактически **являющаяся сервисом**, действующим в рамках платежной системы Банка России. Система (или сервис) нацелена на повышение качества оказываемых в национальной платежной системе всех видов платежных услуг, расширение их доступности для населения с учетом снижения стоимости платежей.

Эта цель достигается прежде всего за счет того, что все банки имеют корреспондентские счета в Банке России, и в каком бы банке ни обслуживались плательщик и получатель, физическое лицо может мгновенно в режиме 24/7 перевести деньги, используя лишь номер мобильного телефона. Единственное условие для доступа к данной услуге: банки плательщиков и (или) получателей денежных средств должны быть подключены к сервису быстрых платежей.

Стоимость оплаты физическими лицами комиссии за совершаемый перевод зависит от суммы перевода. Например, если сумма переводов более 100 тысяч в месяц, то за операцию может взиматься комиссия, но не более 0,5 % от суммы перевода и не выше 1 500 рублей. Однако в целях обеспечения безопасности государства сумма одного перевода денежных средств ограничена требованиями

¹ Федеральный закон от 3 июня 2011 г. № 107-ФЗ «Об исчислении времени».

законодательства о противодействии легализации преступных доходов и финансированию терроризма и не может превышать 600 тысяч рублей. Банк России как обслуживающий банк взимает с банков, использующих Систему быстрых переводов, тарифы за совершаемые по корсчетам операции.

Система быстрых платежей обеспечивает возможность оплачивать товары и услуги с использованием обычного мобильного приложения, а также и в розничных магазинах и сети Интернет по QR-коду.

Для того чтобы подключиться к СБП, банк должен заключить с Банком России дополнительное соглашение к договору корреспондентского счета об использовании данного сервиса, а затем обратиться в НСПК с целью присоединения к Правилам НСПК. На операторов услуг платежной инфраструктуры НСПК возложены функции по обеспечению работы сервиса быстрых платежей. После доработки и проверки банком в тестовом режиме работы с сервисом быстрых платежей сервис банку активируется.

В тестовом режиме Система быстрых платежей была запущена в январе 2019 г., в настоящее время к ней подключены 57 кредитных организаций². Следует подчеркнуть, что обязанность обязательного подключения к СБП для всех кредитных организаций не установлена. Банк России обязывает кредитные организации присоединяться к Системе быстрых платежей только для того, чтобы именно через эту систему осуществлять операции, предусмотренные ч. 4 ст. 30.6 Федерального закона от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»³ (далее — Закон о НПС).

Речь идет о переводах денежных средств с использованием международных платежных карт. Все кредитные организации будут обязаны присоединиться для получения таких услуг только через операционный центр НСПК (фактически и практически это будет Система быстрых платежей) не позднее 1 ноября 2020 г. Системно значимые кредитные организации уже подключены к СБП, поскольку срок для их подключения истек 1 ноября 2019 г.

Это требование распространяется также и на платежные системы, в рамках которых определяются правила эмиссии международных платежных карт и осуществляются переводы денежных средств с их использованием. Необходимо подчеркнуть также, что эта норма применяется и к услугам подтверждения использования клиентами кредитных организаций международных платежных карт (аутентификации) в информационно-телекоммуникационной сети Интернет при осуществлении переводов денежных средств на территории Российской Федерации.

Все эти меры принимаются в отношении определенной категории платежных услуг в национальной платежной системе, а именно все переводы денежных средств так или иначе связаны с использованием международных платежных карт. Таким образом, Банк России принимает меры, минимизирующие риски утечки информации за пределы Российской Федерации, нарушения конфиденциальности осуществляемых операций, операционные риски и иные. Иными словами, предпринимаемые Банком России меры однозначно направлены на защиту интересов общества и государства.

² URL: <https://sbp.nspk.ru/participants/> (дата обращения: 5 мая 2020 г.).

³ СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3872.



Не менее значим разработанный и успешно реализуемый Банком России единый стандарт обмена информацией между банками. Ранее для обмена электронными сообщениями между платежными системами использовалась известная и распространенная система коммуникационного обмена и передачи информации — сеть SWIFT⁴. Однако современные технологии, воплощенные Банком России, позволили ему в декабре 2015 г. запустить аналог системы SWIFT — **Систему передачи финансовых сообщений Банка России (СПФС)**. Этот факт имеет огромное значение.

Альтернативный канал межбанковского взаимодействия обеспечивает гарантированное и бесперебойное предоставление услуг по передаче электронных сообщений в условиях, способствующих снижению рисков, влияющих на безопасность и конфиденциальность оказания услуг по передаче финансовых сообщений. Благодаря СПФС практически сведена к минимуму зависимость от системы SWIFT. Она удобна и активно используется многими кредитными организациями, их филиалами и иными структурными подразделениями, по состоянию на 1 марта 2020 г. число подключенных пользователей составляет 386⁵.

С учетом перечисленных фактов можно сделать однозначный вывод: Система передачи финансовых сообщений внесла значительный вклад в обеспечение и защиту интересов государства путем гарантирования высокой скорости и минимизации рисков по обеспечению информационной безопасности в национальной платежной системе.

Анализируя применяемые в национальной платежной системе современные технологии в сфере оказания платежных услуг, нельзя не упомянуть **платежные карты**. Они относятся к одним из самых популярных и распространенных розничных электронных платежных инструментов. И здесь особое значение имеют национальные платежные карты, поскольку они способствуют решению очень важной задачи — позволяют замкнуть внутрироссийские транзакции без вовлечения в процесс их осуществления иностранных субъектов инфраструктуры. В этом ярко проявляется национальный характер национальной платежной системы, принцип ее построения. Национальная платежная карта России «Мир» позволила проводить внутрироссийские транзакции в пределах территории России.

Наличие собственных национальных платежных карт типично для всех развитых стран. Например, в Японии преимущественное хождение имеют карты национальной платежной системы JCB, в Германии — Geldkarte, в Австрии — Quick, во Франции — Cartes Bancaires, в Португалии — SIBS, в Италии — Pago, в Голландии — Chipknip, в Англии — Oyster card, в Канаде — Interac и т.д.

В Дании наряду с иностранными карточными платежными системами действует национальная платежная система Dankort. Платежные карты этой платежной системы почти повсеместно принимаются на территории страны, а за ее пределами Dankort не принимается. Собственная карточная платежная система

⁴ Сеть SWIFT — международная межбанковская система передачи информации и совершения платежей. Платежи через сеть SWIFT не осуществляются.

⁵ URL: <https://www.cbr.ru/PSystem/mes/perechen-pol-zovateley-spfs-banka-rossii/> (дата обращения: 6 мая 2020 г.).

есть и в Индии: RuPay. Информация о совершенных транзакциях также остается внутри страны, а не за ее пределами⁶.

Как видно из приведенных примеров, практически во всех странах обращение национальной платежной карты строится на одинаковых принципах.

Таким образом, и Система передачи финансовых сообщений, и национальная платежная карта «Мир» предоставили возможность в полной мере исполнять требования Закона о НПС, нацеленные на защиту и обеспечение независимости Российского государства от иностранных платежных систем.

Например, ч. 12 ст. 16 Закона о НПС закрепляет, что операторы услуг платежной инфраструктуры не вправе передавать информацию по любому переводу денежных средств, осуществляемому в рамках платежной системы на территории Российской Федерации, на территорию иностранного государства или предоставлять доступ к такой информации с территории иностранного государства. Исключения составляют случаи осуществления трансграничного перевода денежных средств, а также случаи, когда передача указанной информации требуется для рассмотрения заявлений клиентов — участников платежной системы, касающихся использования электронных средств платежа без согласия клиентов.

Часть 11 ст. 12 Закона содержит прямое указание, что при осуществлении перевода денежных средств операторами по переводу денежных средств, находящимися на территории России, должны привлекаться операторы услуг платежной инфраструктуры, которые соответствуют требованиям Закона о НПС, находятся и осуществляют все функции на территории России. Исключение составляют случаи осуществления трансграничного перевода денежных средств.

Широко распространено применение в большинстве платежных систем операторами услуг платежной инфраструктуры и банками — участниками платежных систем уже неоднократно упоминавшегося **платежного приложения**. При этом необходимо подчеркнуть, что понятие платежного приложения как программного обеспечения на подключенном к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» техническом устройстве (включая мобильный телефон, смартфон, планшетный компьютер) в Закон о НПС введено лишь с 3 июля 2019 г.

Платежное приложение предоставляется банку на основании договора с **поставщиком платежного приложения** — юридическим лицом, в том числе иностранной организацией, и применяется клиентами банка⁷. Платежные приложения позволяют ускорить процедуру передачи клиентами банков — участников платежных систем распоряжений осуществить перевод с использованием электронного средства платежа, в качестве которого чаще всего выступает платежная карта. Платежные приложения применяют платежные системы «Мир» (платежное приложение Mir Accept, Mir Pay), «Киви» (платежные приложения Google Pay, Samsung Pay, Apple Pay, A3C.GO), Юнистрим (мобильное прило-

⁶ Национальная платежная система // Бизнес-энциклопедия / колл. авт. ; ред.-сост. А. С. Воронин. М., 2013. С. 99—100.

⁷ Федеральный закон от 3 июля 2019 г. № 173-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О национальной платежной системе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации” // СЗ РФ. 2019. № 27. Ст. 3538.



жение «Юнистрим — денежные переводы»), Сбербанк (платежное приложение «Сбербанк онлайн») и множество других.

Основная цель платежных приложений — дать возможность клиентам совершать платежные операции дистанционно, что весьма снижает операционные расходы.

Рассматривая наиболее распространенные внедряемые современные цифровые технологии, невозможно не упомянуть **технологии блокчейн**, условно означающую «цепочку блоков» (англ. block — блок, chain — цепочка). Эта технология позволяет формировать распределенную децентрализованную сеть хранения данных об операциях, в том числе платежно-расчетных транзакциях, при этом все данные должны быть в цифровом формате.

Поступающие в сеть данные об операциях, основанных на технологии блокчейн, становятся доступными всем компьютерам, подключенным к этой технологии. Полученные данные разделяются на маленькие части (блоки). Каждый блок охраняется путем использования математических способов шифрования, посредством которых каждый участник этой цепочки отношений в единой сети имеет доступ только к тому блоку, который принадлежит конкретному участнику и доступ к которому он получает с помощью специального цифрового ключа. Попытка проникновения в любой другой блок становится немедленно известной всем участникам сети, которые в силу децентрализованного характера технологии блокчейн находятся в равных условиях доступа.

Технология блокчейн является, с одной стороны, полезной и весьма перспективной, поскольку она позволяет осуществлять основанную на ней операцию между двумя контрагентами без участия третьих лиц, в частности банков, что значительно снижает затраты обеих сторон сделки. Кроме того, она снижает операционную нагрузку на всех участников операций, прежде всего на операторов услуг платежной инфраструктуры национальной платежной системы, и, следовательно, их операционные риски.

С другой стороны, практика применения технологии блокчейн в национальной платежной системе вызывает множество вопросов, касающихся необходимости обеспечения безопасности государства и защиты его интересов и интересов общества.

Так, технология блокчейн не требует управления, обеспечивающего ее функционирование, она функционирует сама по себе. Однако, как и любую систему организации сбора и передачи информационных данных, ее необходимо подвергать наблюдению, координации. Например, Национальный банк Республики Беларусь уже в 2017 г. создал на основе технологии блокчейн информационную сеть, которая может использоваться для решения широкого спектра современных и перспективных банковских и небанковских задач. Сеть блокчейн практически внедрена во все банки банковской системы Белоруссии. Владелец удостоверяющего узла сети блокчейн может стать любой банк или небанковская кредитно-финансовая организация Республики Беларусь. Однако администратором сети блокчейн в банковской системе Республики является Расчетный центр Национального банка⁸, т.е. фактически (и юридически) функции контроля и надзора в

⁸ URL: <http://www.nbrb.by/press/6534> (дата обращения: 1 мая 2020 г.).

сети блокчейн Национальный банк сохранил за собой. Опыт Республики Беларусь представляется полезным для нашей страны.

Таким образом, национальная платежная система, с одной стороны, предоставляет возможности для решения множества задач в сфере платежных услуг. Платежные системы воплощают новые бизнес-решения, снижают транзакционные потери, которые несут и участники платежных систем, и клиенты этих участников. Новые технологии обладают огромным потенциалом в сфере платежей и расчетов, их активно внедряют не только субъекты инфраструктуры платежных систем, но и банки. Это вполне логично, поскольку рассматриваемые технологии в несколько раз ускоряют и значительно упрощают системы электронных платежей и расчетов, являющихся фактором всех без исключения сфер жизнедеятельности любого государства, начиная от организации системы уплаты налогов и сборов и заканчивая оплатой услуг ЖКХ.

Изменения, происходящие в сфере экономики и предпринимательства, неизбежно влекут последствия их отражения на интересах государства, причем как положительные, так и отрицательные. «Ключевой проблемой будущего, как показывают нынешний опыт и прогнозы современной науки, станет поиск более эффективных способов государственного управления цифровой экономикой и обществом с целью противостоять глобальным технологическим, финансовым, экономическим и социальным вызовам»⁹.

Государство подвергается общему потоку глобальных изменений под влиянием новых цифровых технологий. Достигнутые и внедренные в национальной платежной системе прогрессивные современные технологии позволили упростить жизнь населения, а в масштабах государства — практически свести на нет зависимость внутренних платежей от внешнеполитических воздействий и обеспечить контроль за движением денежных средств¹⁰.

Установленные механизмы защиты интересов Российской Федерации ярко демонстрируют национальный характер российской национальной платежной системы. Говоря о финансовой безопасности государства, следует исходить из того, что она может обеспечиваться исключительно системными методами. И национальная платежная система играет в этом процессе далеко не последнюю роль.

⁹ *Афанасова М. А.* Системная трансформация и блокчейн технологии в сфере государственного управления // Системный анализ в проектировании и управлении : сборник научных трудов XXII Международной научно-практической конференции. 2018. Часть 1. СПб. : Изд-во Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого, 2018.

¹⁰ См.: *Ситник А. А.* Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения в Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2020. С. 77—102.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. Национальная платежная система // Бизнес-энциклопедия / колл. авт. ; ред.-сост. А. С. Воронин. — М., 2013.
2. *Афанасова М. А.* Системная трансформация и блокчейн-технологии в сфере государственного управления // Системный анализ в проектировании и управлении : сборник научных трудов XXII Международной научно-практической конференции. 2018. — Часть 1. — СПб. : Изд-во Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого, 2018.
3. *Ситник А. А.* Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения в Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2020.

ИСТОРИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕТАЛЛИЧЕСКИХ ДЕНЕЖНЫХ СИСТЕМ В РОССИИ

Аннотация. В статье представлено исследование истории использования драгоценных металлов в качестве основы металлических денежных систем в России.

Формирование металлических денежных систем в России связано с необходимостью обеспечения выпущенных в обращение бумажных денег — ассигнаций. В первой части статьи исследовано применение драгоценных металлов для чеканки монет в период с X в. до введения ассигнаций в 1768 г.

Далее, проанализировав первичные мероприятия по обеспечению ассигнаций драгоценными металлами, обосновано, что в Российской империи нормативное закрепление перехода на металлические денежные системы произошло только в XIX в. по итогам проведения реформы Е. Ф. Канкринна, в ходе которой был установлен серебряный монометаллизм, а затем реформа С. Ю. Витте, в рамках которой осуществлен переход на золотой стандарт, существовавший до начала Первой мировой войны в 1914 г.

Ключевые слова: драгоценные металлы, денежная система, монометаллизм, золотой стандарт, реформа С. Ю. Витте, реформа Е. Ф. Канкринна.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.171-179

L. L. ARZUMANOVA,

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

A. O. LOGVENCHEVA,

Master student of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
logw.nastya@gmail.com
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

THE HISTORY OF LEGAL REGULATION OF METALLIC MONETARY SYSTEMS IN RUSSIA

Abstract. The article presents a study of the history of the use of precious metals as the basis of metal monetary systems in Russia.

The formation of metal monetary systems in Russia is associated with the need to ensure the release of paper money — notes. In the first part of the



**Лана Львовна
АРЗУМАНОВА,**

профессор кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
доцент
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, д. 9

© Л. Л. Арзуманова,
А. О. Логвенчева, 2020

article, the use of precious metals for minting coins from the X century is investigated. before the introduction of bank notes in 1768.

Further, after analyzing the primary measures for providing bank notes with precious metals, it is substantiated that in the Russian Empire the regulatory consolidation of the transition to metal monetary systems occurred only in the XIX century. According to the results of the reforms: E. F. Kankrin, during which silver monometallism was established, then — S. Yu. Witte, in the framework of which the transition to the gold standard, which existed before the First World War in 1914, was carried out.

Keywords: *precious metals, monetary system, monometallism, gold standard, reform S. Yu. Witte, reform of E. F. Kankrin.*

В настоящее время драгоценные металлы в государственных целях используются исключительно в качестве особого вида резерва. Однако вплоть до XX в., помимо резервной функции, драгоценные металлы выполняли другие денежные функции¹. Учитывая это, в целях более точного понимания механизма выполнения драгоценными металлами резервной функции, полагаем необходимым исследовать историю использования драгоценных металлов в качестве основы металлических денежных систем в России.

Драгоценные металлы издавна выполняли различные денежные функции, прежде всего использовались для чеканки монет, что объясняется особыми свойствами драгоценных металлов²: редкостью, однородностью, компактностью, делимостью и удобством для перевозки. В силу этого монеты из драгоценных металлов признаются так называемыми «товарными», или «полноценными», деньгами³, в противовес позднее появившимся «неполноценным» деньгам — денежным знакам.

На основе двух названных форм денег в науке финансового права⁴ предложено выделение двух групп денежных систем — металлических и бумажно-кредитных. Исторически первыми были металлические деньги, следовательно, более древними являются металлические денежные системы, которые, в свою

¹ При этом, как справедливо отмечается в науке, «деньги — основополагающая категория финансового права. Тем или иным образом, деньги пронизывают все финансовые правоотношения» (Ситник А. А. Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения в Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2020. С. 7).

² См. подробнее: Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Т. 1 // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. М., 1960. Т. 23. С. 57, 80, 96—101, 105, 118.

³ См. подробнее: Катасонов В. Ю., Бурлачков В. К., Ткачев В. Н. Деньги : учебное пособие / под ред. В. Ю. Катасонова. М., 2010. С. 31 ; Жуков Е. Ф., Зеленкова Н. М., Эриашвили Н. Д. Деньги. Кредит. Банки : учебник / под ред. Е. Ф. Жукова. М., 2011. С. 12 ; Тарасов В. И. Деньги. Кредит. Банки : учебное пособие. Минск, 2003. С. 9.

⁴ См., например: Деньги. Кредит. Банки : учебник / Г. Е. Алпатов, Ю. В. Базулин [и др.] ; под ред. В. В. Иванова, Б. И. Соколова. М., 2003. С. 95—103 ; Жуков Е. Ф., Зеленкова Н. М., Эриашвили Н. Д. Указ. соч. С. 65—72 ; Леонтьев В. Е., Радковская Н. П. Финансы, деньги, кредит и банки : учебное пособие. СПб., 2003. С. 274—276.

очередь, в зависимости от того, сколько металлов составляют основу системы, подразделяются на монометаллические, базирующиеся на одном металле, и биметаллические, при которых в обращении находятся два вида монет: золотые и серебряные монеты, одинаково осуществляющие денежные функции.

В целях исследования истории развития металлических денежных систем в России следует обозначить базовые исторические особенности использования металлических денег. Так, первые русские золотые и серебряные монеты начали чеканить в конце X в. при князе Владимире Святославиче. Причиной начала чеканки собственной монеты на Руси ученые⁵ традиционно называют Крещение Руси.

Однако достаточно продолжительное время в Древнерусском государстве существовала проблема отсутствия значительных запасов драгоценных металлов. Обострение указанной проблемы произошло в середине XIII в. по причине того, что в связи с установлением монголо-татарского ига многие княжества потеряли право торговли с иностранными купцами. По этой же причине на Руси наступил период, именуемый «безмонетным»⁶, во время которого в обороте преобладали товарные деньги — части звериных шкур⁷. Окончание «безмонетного» периода связано с восстановлением чеканки серебряной монеты, произошедшее после Куликовской битвы 1380 г. при князе Дмитрии Донском.

Следующее важное изменение в вопросе чеканки монет из драгоценных металлов произошло в 1535—1538 гг. при Елене Глинской, когда была проведена реформа, официально закрепившая копейку как серебряную монету.

Расширение сферы применения драгоценных металлов для нужд государства произошло в XVI в., когда драгоценные металлы стали использовать для изготовления ценностей, часть из которых поступала в казну. Управление ими осуществляли созданные в середине XVI в. приказы — приказ Золотых и серебряных дел и Казенный двор (в части ценностей, поступавших в казну)⁸. Исходя из этого, можно заключить, что в XVI в. была заложена основа использования драгоценных металлов в качестве самостоятельного вида резерва в казне государства.

Позже, в 1595 г., по инициативе Бориса Годунова в целях контроля за расходом драгоценных металлов было создано центральное ведомство по руководству монетной чеканкой — приказ Денежного дела⁹. Несмотря на это, в начале XVII в. государство прибегает к практике «порчи монеты»¹⁰, заключающейся в снижении пробы металлов для чеканки. Дальнейшее уменьшение монетной роли

⁵ См., например: *Щапов Я. Н.* Государство и церковь Древней Руси, X—XIII вв. М., 1989. С. 77.

⁶ *Федоров-Давыдов Г. А.* Денежное дело Золотой Орды. М., 2003. С. 25.

⁷ См.: *Гурьев А. Н.* Денежное обращение в России в XIX столетии : исторический очерк. СПб., 1903. С. 3—4.

⁸ См.: *Сергеевич В. И.* Лекции и исследования по древней истории русского права. СПб., 1910. С. 273.

⁹ См.: *Сергеевич В. И.* Указ. соч. С. 268.

¹⁰ *Янкевич С. В.* Правовое регулирование обращения драгоценных металлов и драгоценных камней в Российской Федерации (финансово-правовые аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 52.



драгоценных металлов связано с 1656 г., когда в обращение выпущены медные деньги, по величине такие же, как серебряные монеты тех же наименований. Вследствие обесценивания таких денег в 1662 г. в Москве произошел Медный бунт¹¹, в результате которого медные деньги пришлось изъять из обращения и вернуть серебряную монет.

Полное восстановление значения драгоценных металлов для чеканки монет произошло при Петре I: увеличился выпуск серебряных монет, началась чеканка золотых монет — «цесарских» рублей и червонцев.

Ситуация изменилась во время царствования Екатерины I, когда серебряные и золотые монеты в очередной раз исчезли из обращения.

Возобновление выпуска серебряной монеты происходит при Екатерине II, что объясняется следующим обстоятельством¹²: большая часть серебра поступала в казну из таможенных сборов, которые уплачивались иностранным серебром.

Несмотря на вышеописанное, до второй половины XVIII в. вопрос о существовании металлической денежной системы не ставился, что обусловлено двумя причинами. Во-первых, ученые¹³ сходятся во мнении, что денежная система в Российском государстве сложилась не ранее XVI в. Во-вторых, даже после становления денежной системы отсутствовали характерные черты металлических систем: для монометаллизма не обеспечивался важный признак — единый металл, служащий всеобщим эквивалентом, а для закрепления биметаллических систем не было предусмотрено соотношение стоимости драгоценных металлов.

В силу данных обстоятельств вопрос о целенаправленном введении монометаллизма в России традиционно связывают с появлением бумажных денег — ассигнаций и необходимостью их обеспечения драгоценными металлами. Так, в Манифесте от 29 декабря 1768 г.¹⁴ получило закрепление решение об эмиссии ассигнаций, однако не была установлена их связь с монетами из драгоценных металлов — в течение последующих 20 лет ассигнации обеспечивались исключительно медной монетой.

Соотношение между ассигнациями и золотыми и серебряными монетами определено уже при Павле I: Указом от 18 декабря 1797 г.¹⁵ установлено «удовлетворять каждого предъявителя ассигнаций выдачей медной или золотой и серебряной монеты с надбавкой 30 копеек за рубль». Однако для исполнения названного Указа банковские кассы были открыты непродолжительное время

¹¹ См.: *Ключевский В. О.* Русская история : полный курс лекций : в 3 т. М., 2002. Т. 2. С. 305.

¹² См.: *Шторх П. А.* Материалы для истории государственных денежных знаков в России с 1653 по 1840 год // Журнал Министерства народного просвещения. 1868. № 3. С. 784.

¹³ См., например: *Дробозина Л. А., Окунева Л. П., Андросова Л. Д.* Финансы. Денежное обращение. Кредит : учебник для вузов. М., 2000. С. 43 ; *Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева.* М., 2012. С. 685.

¹⁴ Манифест от 29 декабря 1768 г. «О учреждении в Санкт-Петербурге и Москве Государственных банков для вымена ассигнаций» // ПСЗРИ (1649—1825). Т. 18. № 13219.

¹⁵ Указ от 18 декабря 1797 г. «Об объявлении ассигнаций общенародным долгом за государственной казной и удовлетворении каждого предъявителя ассигнаций выдачей медной или золотой и серебряной монеты с лажем (надбавкой) 30 копеек за рубль» // ПСЗРИ (1649—1825). Т. 24. № 18274.

ввиду слишком высокого спроса на золото и серебро, в результате чего их запасы истощились через несколько дней.

Реформы, нацеленные на решение проблемы обеспечения ассигнаций драгоценными металлами, предпринимались и в начале XIX в. Так, М. М. Сперанский в своем «Плане финансов»¹⁶ предложил различные меры по упорядочению денежного обращения в Российской империи, в том числе несколько способов погашения ассигнаций, одним из которых стало их превращение в билеты банка, основанного на серебре. Предложенный М. М. Сперанским проект был утвержден, и для его исполнения изданы соответствующие указы. В результате воплощения проекта М. М. Сперанского в России предполагалось утверждение серебряного монометаллизма, однако реализацию плана прервала начавшаяся Отечественная война 1812 г.

Наступление нового этапа в истории использования драгоценных металлов для чеканки монет связано с реформами, проведенными графом Е. Ф. Канкриным. Актом, закрепившим основные положения первой реформы, является Указ от 24 апреля 1828 г.¹⁷, согласно которому была введена новая монета — из платины, которая просуществовала недолго: в 1845 г. ее чеканка прекращена. Отказ от дальнейшей чеканки платиновой монеты объяснялся двумя причинами¹⁸: во-первых, оттоком монеты за рубеж, во-вторых, дороговизной чеканки, обусловливаемой тугоплавкостью платины. В 1860 г. на обсуждение был представлен проект повторного введения платиновой монеты, но ее чеканка так и не возобновилась¹⁹.

Особого внимания заслуживает и другая реформа Е. Ф. Канкрин — денежная, начало которой положено Манифестом от 1 июля 1839 г.²⁰, в котором главной платежной единицей объявлялся серебряный рубль. Бумажные деньги были изъяты из обращения и заменены кредитными билетами, которые свободно обменивались на серебряные рубли. Из вышесказанного можно заключить, что в результате денежной реформы Е. Ф. Канкрин в России установилась система серебряного монометаллизма, просуществовавшая до Крымской войны 1853—1856 гг. Так, в 1854 г. был ограничен обмен кредитных билетов, а к концу 1856 г. — полностью прекращен, из чего следует, что с 1856 г. кредитные билеты вновь превратились в деньги с принудительным курсом²¹.

Рассуждая о введенной в Российской империи системе серебряного монометаллизма, необходимо подчеркнуть, что в качестве обоснований выбора серебра

¹⁶ Сперанский М. М. План финансов // Золотые страницы финансового права / под ред. А. Н. Козырина. М., 1998. Т. 1. С. 69—71.

¹⁷ Указ от 24 апреля 1828 г. «О чеканке умеренного количества платиновой монеты» // ПСЗРИ (1825—1881). Т. 3. № 1987.

¹⁸ См., например: Винклер П. П. Из истории монетного дела в России. СПб., 1897. С. 96; Джеванс У. Ст. Металлические деньги. Одесса, 1896. С. 38.

¹⁹ См.: Янкевич С. В. Указ. соч. С. 67.

²⁰ Манифест от 1 июля 1839 г. «О приеме золотой монеты в казну и кредитные установления» // ПСЗРИ (1825—1881). Т. 14. № 12497.

²¹ См. подробнее: История Банка России 1860—2010 : в 2 т. / отв. ред. Ю. А. Петров, С. В. Татаринов. М., 2010. Т. 1. С. 120.



монетной единицей представители науки²² указывали, что в России традиционно в обращении находилось серебро, несмотря на то, что государство в основном владело залежами золота. При этом зарубежная практика введения серебряного монометаллизма свидетельствует о том, что он применялся в странах, которые вследствие недостатка золота не могли перейти на золотой стандарт. Например, в Европе серебряный монометаллизм существовал в Голландии в 1847—1875 гг.; в Азии в «серебряном блоке» состояли: Индия в 1852—1893 гг., Персия — до 1913 г. и Китай — вплоть до 1935 г.²³

Возвращаясь к истории регулирования монометаллизма в России, уточним, что решение о восстановлении размена кредитных билетов на золото и серебро было принято в 1862 г., однако уже через год размен снова прекратился²⁴. К 1890 г. монеты из драгоценных металлов практически исчезли из обращения. В этих условиях началось обсуждение возможности перехода к золотому стандарту, который гарантировал бы стабильность национальной валюты, что, в свою очередь, привлекло иностранных инвесторов.

Эти положения стали основными причинами начала реформы С. Ю. Витте, которая включала два основных этапа²⁵: первый — отделение рубля от серебра и установление новой связи — рубля с золотом, и второй — фактический выпуск золота в обращение. Однако после начала проведения реформы было принято решение об отложении первого этапа на более поздний срок. Так, с 1894 г. Государственный банк приступил к накоплению золота, тем самым началось формирование золотого запаса.

Сформировав достаточный золотой запас, согласно Указу от 29 августа 1897 г.²⁶, приняли решение о введении следующей системы: кредитные билеты стали выпускаться в строго ограниченных размерах под золотое обеспечение — сумма золотого запаса должна была минимально в 50 % покрывать сумму обращавшихся кредитных билетов, если последняя составляла не более 600 млн руб.; если сумма кредитных билетов превышала 600 млн руб., то их золотое обеспечение должно было составлять 100 %.

Таким образом, с 1897 г. Государственный банк получил право выпускать необеспеченные золотом кредитные билеты только на 300 млн руб. Позже был из-

²² См., например: *Судейкин В. Т.* Восстановление в России металлического обращения (1839—1843 гг.). М., 1891. С. 29.

²³ *Моисеев С. Р.* Биметаллический денежный стандарт // *Финансы и кредит.* 2002. № 13 (103). С. 42.

²⁴ См.: *История финансового законодательства России* : учебное пособие / отв. ред. И. В. Рукавишникова. М., 2003. С. 172.

²⁵ См. подробнее: *Борткевич И. И.* О денежной реформе, проектированной Министерством финансов. СПб., 1896. С. 8 ; *Езиоранский И.* Монетная реформа в России. Варшава, 1897. С. 6 ; *Артемьев Н. М., Арзуманова Л. Л., Ситник А. А.* Денежное право (финансово-правовое регулирование обращения национальной и иностранной валюты на территории Российской Федерации) : колл. монография. М., 2011. С. 63.

²⁶ Указ от 29 августа 1897 г. «Об установлении согласованного с именным Высочайшим указом 3 января 1897 года твердого основания выпуска государственных кредитных билетов в обращение» // *ПСЗРИ* (1881—1913). Т. 17. № 14504.

дан Указ от 29 марта 1898 г., согласно которому ограничен выпуск серебряной монеты: ее количество в обращении не должно было превосходить тройного количества населения.

Впоследствии перечисленные выше положения были систематизированы в Уставе монетном²⁷, согласно которому российской монетной единицей является рубль, содержащий 17,424 доли чистого золота. Таким образом, все перечисленные процедуры реформы С. Ю. Витте подтверждают, что введение системы золотого монометаллизма «основывалось... на системе мероприятий правового характера»²⁸.

Главным достижением проведенных С. Ю. Витте преобразований стало введение «золотого рубля», как следствие, Россия обрела устойчивый и конвертируемый рубль, ставший одной из самых стабильных мировых валют²⁹.

Отметим, что по сравнению с другими государствами Российская империя перешла на золотой стандарт поздно. Одной из первых стран, осуществивших переход на золотой монометаллизм еще в XVIII в., была Португалия, которая владела колонией на территории современной Бразилии, являвшейся в то время одним из центров золотодобычи³⁰. В 1816 г. законодательно закреплён переход Великобритании на систему золотого стандарта, большинство же европейских стран — Германия, Франция, Бельгия, Швеция, Норвегия и Голландия — начали применение этой системы в 70-е гг. XIX в.³¹

Использование золотого стандарта в России продолжалось до начала Первой мировой войны. До 1914 г. Российская империя последовательно увеличивала свой золотой запас³², однако «уже в 1914 г. случаи платежа золотой монетой составляли исключение из общего правила»³³. С 1914 г. по 1917 г. обеспечение кредитных билетов золотом уменьшилось с 98,2 до 6,8 %³⁴. Также из обращения стали исчезать серебряные монеты. В результате этого с 1917 г. платежи совершались только необеспеченными³⁵, неразменными на металлическую монету³⁶ бумажными деньгами, что свидетельствует о фактическом окончании эпохи монометаллизма в России.

В советское время в рамках денежной реформы 1922 г. было принято решение о выпуске золотых червонцев в виде монет³⁷, которые в основном использовались

²⁷ Устав Монетный от 7 июня 1899 г. // ПСЗРИ (1881—1913). Т. 19. № 17120.

²⁸ Лунц Л. А. Деньги и денежные обязательства в гражданском праве. М., 2004. С. 71.

²⁹ См.: Рогов В. А. История государства и права России IX — начала XX в. : учебник. М., 2000. С. 93.

³⁰ См.: Воскресенская Н. О. Золото как элемент хозяйственной истории человечества: прошлое, настоящее и будущее // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2013. № 4 (12). С. 60.

³¹ Арзуманова Л. Л. Право денежного обращения как подотрасль финансового права Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 187.

³² См. подробнее: Бурцев С. В. Золото. Прошлое. Современность. Будущее / под ред. М. Х. Лapidуса. СПб., 2012. С. 177.

³³ Лунц Л. А. Указ. соч. С. 73.

³⁴ Янкевич С. В. Указ. соч. С. 74.

³⁵ См.: Рогов В. А. Указ. соч. С. 123.

³⁶ См.: Лунц Л. А. Указ. соч. С. 73.

³⁷ Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 26 октября 1922 г. «О чеканке золотых червонцев» // Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 66. Ст. 876.



при расчетах по внешнеторговым сделкам, лишь небольшая часть монет имела обращение внутри страны³⁸. Тем не менее данное нововведение не означало возвращения к золотому стандарту: в это же время принят Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 11 октября 1922 г. «О предоставлении Государственному банку права выпуска банковских билетов»³⁹, согласно которому начался выпуск банковских билетов, обеспечиваемых не менее чем на 25 % драгоценными металлами и устойчивой иностранной валютой по курсу ее на золото, а в остальной части — легко реализуемыми товарами, краткосрочными векселями и иными краткосрочными обязательствами.

Проанализировав генезис металлических денежных систем в России, представляется возможным сделать следующий вывод: исторически главенствующее место в денежном обращении занимали драгоценные металлы, выполнявшие денежные функции. Данным обстоятельством обусловлено выделение нескольких видов металлических денежных систем. В Российской империи нормативное закрепление металлической денежной системы — монометаллизма — произошло только в XIX в.: в результате реформы Е. Ф. Канкрин был установлен серебряный монометаллизм, позднее — в результате реформы С. Ю. Витте — осуществлен переход на золотой монометаллизм, существовавший до начала Первой мировой войны в 1914 г.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Арзуманова Л. Л. Право денежного обращения как подотрасль финансового права Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2014. — 521 с.
2. Артемов Н. М., Арзуманова Л. Л., Ситник А. А. Денежное право (финансово-правовое регулирование обращения национальной и иностранной валюты на территории Российской Федерации) : колл. монография. — М., 2011. — 272 с.
3. Борткевич И. И. О денежной реформе, проектированной Министерством финансов. — СПб., 1896. — 43 с.
4. Бурцев С. В. Золото. Прошлое. Современность. Будущее / под ред. М. Х. Лapidуса. — СПб., 2012. — 339 с.
5. Винклер П. П. Из истории монетного дела в России. — СПб., 1897. — 179 с.
6. Воскресенская Н. О. Золото как элемент хозяйственной истории человечества: прошлое, настоящее и будущее // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. — 2013. — № 4 (12). — С. 57—66.
7. Гурьев А. Н. Денежное обращение в России в XIX столетии : исторический очерк. — СПб., 1903. — 253 с.
8. Деньги. Кредит. Банки : учебник / Г. Е. Алпатов, Ю. В. Базулин [и др.] ; под ред. В. В. Иванова, Б. И. Соколова. — М., 2003. — 624 с.
9. Джемсон У. Ст. Металлические деньги. — Одесса, 1896. — 83 с.

³⁸ См.: Юровский Л. Н. Червонец // Деньги и кредит. 1990. № 7. С. 74.

³⁹ Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 11 октября 1922 г. «О предоставлении Государственному банку права выпуска банковских билетов» // Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 64. Ст. 827.

10. Дробозина Л. А., Окунева Л. П., Андросова Л. Д. Финансы. Денежное обращение. Кредит : учебник для вузов. — М., 2000. — 479 с.
11. Езиоранский И. Монетная реформа в России. — Варшава, 1897. — 34 с.
12. Жуков Е. Ф., Зеленкова Н. М., Эриашвили Н. Д. Деньги. Кредит. Банки : учебник / под ред. Е. Ф. Жукова. — М., 2011. — 784 с.
13. История Банка России 1860—2010 : в 2 т. / отв. ред. Ю. А. Петров, С. В. Татаринов. — М., 2010. — Т. 1. — 623 с.
14. История финансового законодательства России : учебное пособие / под ред. И. В. Рукавишниковой. — М., 2003. — 251 с.
15. Катасонов В. Ю., Бурлачков В. К., Ткачев В. Н. Деньги : учебное пособие / под ред. В. Ю. Катасонова. — М., 2010. — 226 с.
16. Ключевский В. О. Русская история : полный курс лекций : в 3 т. — М., 2002. — Т. 2. — 593 с.
17. Леонтьев В. Е., Радковская Н. П. Финансы, деньги, кредит и банки : учебное пособие. — СПб., 2003. — 384 с.
18. Лунц Л. А. Деньги и денежные обязательства в гражданском праве. — М., 2004. — 350 с.
19. Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Т. 1 // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. — М., 1960. — Т. 23. — 908 с.
20. Моисеев С. Р. Биметаллический денежный стандарт // Финансы и кредит. — 2002. — № 13 (103). — С. 40—45.
21. Рогов В. А. История государства и права России IX — начала XX в. : учебник. — М., 2000. — 256 с.
22. Сергеевич В. И. Лекции и исследования по древней истории русского права. — СПб., 1910. — 674 с.
23. Ситник А. А. Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения в Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2020. — 240 с.
24. Сперанский М. М. План финансов // Золотые страницы финансового права / под ред. А. Н. Козырина. — М., 1998. — Т. 1. — С. 35—99.
25. Судейкин В. Т. Восстановление в России металлического обращения (1839—1843 г.). — М., 1891. — 77 с.
26. Тарасов В. И. Деньги. Кредит. Банки : учебное пособие. — Минск, 2003. — 512 с.
27. Федоров-Давыдов Г. А. Денежное дело Золотой Орды. — М., 2003. — 352 с.
28. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. — М., 2012. — 752 с.
29. Шторх П. А. Материалы для истории государственных денежных знаков в России с 1653 по 1840 год // Журнал Министерства народного просвещения. — 1868. — № 3. — С. 772—847.
30. Щапов Я. Н. Государство и церковь Древней Руси, X—XIII вв. — М., 1989. — 233 с.
31. Юровский Л. Н. Червонец // Деньги и кредит. — 1990. — № 7. — С. 69—79.
32. Янкевич С. В. Правовое регулирование обращения драгоценных металлов и драгоценных камней в Российской Федерации (финансово-правовые аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2015. — 198 с.





**Александр
Александрович
СИТНИК,**

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

ЦИФРОВЫЕ ВАЛЮТЫ ЦЕНТРАЛЬНЫХ БАНКОВ

Аннотация. Настоящая статья посвящена рассмотрению вопросов, связанных с возможным введением в обращение цифровых валют центральных банков. В частности, анализируются теория частных денег, понятие криптовалют, особенности эмиссии денежных средств, а также практика центральных банков иностранных государств по разработке и внедрению в финансовую систему цифровых валют, позиция Банка России по данному вопросу, выявляются преимущества и недостатки обращения цифровых валют центральных банков.

Ключевые слова: цифровые валюты центральных банков, криптовалюта, виртуальные валюты, центральный банк, Банк России, цифровизация, частные деньги, эмиссия, деньги, валюта.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.180-186

A. A. SITNIK,

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

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

DIGITAL CURRENCIES OF CENTRAL BANKS

Abstract. This paragraph is devoted to the consideration of issues related to the possible introduction of central banks digital currencies. In particular, it analyzes the theory of private money, the concept of cryptocurrencies, features of the issue of funds, as well as the practice of central banks of foreign countries on the development and implementation of digital currencies in the financial system, the position of the Bank of Russia on this issue, identifies the advantages and disadvantages of the circulation of central banks digital currencies.

Keywords: central banks digital currencies, cryptocurrency, virtual currencies, central bank, Bank of Russia, digitalization, private money, emission, money, currency.

С экономической точки зрения деньгами является инструмент, выполняющий четыре основные функции: средства обращения, платежа, накопления и меры стоимости. Право дополняет теорию денег важным условием — деньгами в юридическом смысле могут быть только знаки, эмитируемые государством. Между тем вопрос о целесообразности закрепления за государством монопольного права на эмиссию денег с разной степенью интенсивности уже давно ведется в науке.

Наиболее известным апологетом теории частных денег является австрийский экономист Ф. А. фон Хайек¹. Данный ученый, являясь приверженцем направления экономического либерализма, полагал необходимым лишить правительство (автор не отграничивал центральный банк от правительства) права на эмиссию и регулирование денег и ввести конкуренцию валют — любое лицо сможет выпускать деньги в обращение и, повинаясь законам рынка, в конкурентной борьбе победят наиболее сильные и стабильные валюты.

По мнению Ф. А. фон Хайека, государство не способно дать обществу деньги лучшего качества, чем те, которые создаются без его участия, государственные деньги — менее надежные и пригодные к обращению, а монопольное право правительства на эмиссию денег ведет к усилению могущества государства, что автор считал пагубным.

Идеи фон Хайека, популярные у сторонников либертарианства, стали особенно активно обсуждаться в связи с появлением криптовалют. До этого возможность широкого обращения частных денег была практически нереализуемой. Так, государство обладает необходимыми инструментами принуждения, посредством которых можно легко пресечь практику выпуска в обращение наличных денежных суррогатов. В свою очередь, безналичные деньги не могут существовать вне банковской системы, которая со всей очевидностью регулируется тем же государством в лице центрального банка. Появление технологии блокчейн пошатнуло многовековой постулат об исключительности государственной эмиссии денег.

Представляя определенный научный интерес, теория частных денег тем не менее не выдерживает серьезной критики. Слишком легко Ф. А. фон Хайек смешивает правительство и центральный банк, не углубляясь в особенности механизма проведения государственной денежно-кредитной политики. Не оценены должным образом последствия конкуренции частных валют. В конечном итоге рынок денег будет монополизирован наиболее крупными и сильными его участниками. Трудно ожидать, что они не воспользуются своим преимуществом для того, чтобы диктовать политическую волю правительству, становясь, таким образом, самим правительством.

Более того, рассматриваемая конкуренция будет иметь глобальный характер (что имеет место в настоящее время применительно к государственным деньгам). В связи с этим эмитенты частных денег смогут влиять не только на свое правительство, но и на правительства иностранных государств. Очевидно, что широкое распространение частных денег будет служить исключительно частным интересам отдельных групп в противовес общему публичному интересу.

На основании ст. 75 Конституции РФ денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком РФ. В то же время справедливость данной формулировки также становилась предметом научных споров. Следует отметить, что на сегодняшний день отсутствует нормативный правовой акт, который детально регламентировал бы процесс эмиссии денег. Представляется, что это и не нужно — эмиссия в первую очередь осуществляется экономическими инструментами.

¹ См. подробнее: Хайек Ф. А. Частные деньги. М., 1996.



Первоначальной является эмиссия безналичных денежных средств. Между тем фактически в указанном процессе участвуют также кредитные организации и иные участники финансового рынка. В результате действия механизма финансового мультипликатора вследствие совершения участниками финансового рынка операций происходит увеличение денежной массы. При этом Банк России регулирует данный процесс посредством инструментов денежно-кредитной политики (в частности, ключевой ставки). Кроме того, в рассматриваемом случае участники финансового рынка опосредуют эмиссию именно государственных денег, не создавая при этом собственные денежные единицы.

В свою очередь, криптовалюта — многоаспектное явление, которое может быть рассмотрено как:

- цифровой финансовый актив — не имеющее вещественного выражения имущество, существующее в электронно-цифровой форме и создаваемое с использованием средств криптографии;
- частные электронные деньги — неэмитуемые государством денежные средства, создаваемые и обращаемые по правилам децентрализованной (пиринговой) сети;
- цифровой носитель (репрезентация) стоимости — выражение стоимости, которое может торговаться в цифровой форме и выполняет функции: 1) средства обмена; и (или) 2) меры стоимости; и (или) 3) средства накопления, но не имеет статуса законного платежного средства²;
- запись в распределенном реестре — информация о транзакции, учтенная в указанном реестре;
- финансовый инструмент — рыночный продукт, торгуемый на биржах криптовалют, посредством которого возможно оказание платежных и иных финансовых услуг.

Каждое из приведенных определений отражает лишь один аспект правовой природы криптовалюты и, как представляется, при изучении рассматриваемого явления требуется комплексная оценка, учитывающая все многообразие его проявлений.

Криптовалюты появились как частные деньги и перспектива их широкого распространения в денежном обращении несет за собой угрозу возникновения «цифрового средневековья» с его бесконтрольной эмиссией разнообразных частных виртуальных валют. В целях противодействия возможным негативным последствиям, связанным с описанным процессом, одним из наиболее актуальных в настоящее время является вопрос о целесообразности создания и введения в обращение цифровых валют центральных банков (Centralbankdigitalcurrency (CBDC)).

Данная проблема стала предметом анализа регуляторов по всему миру. Одним из первых о работе по изучению возможности создания своей цифровой валюты объявил Банк Англии³. В настоящее время активную деятельность в данном на-

² Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks. FATF Report, June 2014. P. 4.

³ Central banks beat Bitcoin at own game with rival supercurrency // URL: <http://www.telegraph.co.uk/business/2016/03/13/central-banks-beat-bitcoin-at-own-game-with-rival-supercurrency> (дата обращения: 06.09.2016).

правлении ведет центральный банк Швеции — Риксбанк. Так, по состоянию на декабрь 2019 г. Риксбанком были проведены государственные закупки оборудования, необходимого для реализации пилотного проекта по введению в обращение цифровой валюты центрального банка, именуемой e-krona. Основная цель проекта — «расширить понимание банком технологических возможностей e-krona»⁴.

Планируется, что проект будет действовать до 31.12.2020 (с возможностью пролонгации действия). В его рамках будет разработана техническая платформа с пользовательским интерфейсом, которая позволит осуществлять платежи с помощью e-krona с мобильных телефонов или карт⁵. Параллельно этому по инициативе Центрального банка Швеции начато обсуждение возможности внесения изменений в законодательство, направленных на пересмотр концепции законного платежного средства. В настоящее время в качестве законного платежного средства рассматриваются наличные деньги. Между тем развитие цифровых технологий в не столь отдаленном будущем может привести к образованию «безналичного общества». Как отметил председатель Риксбанка, «концепция законного платежного средства должна быть технически нейтральной, для того чтобы она выполняла свою функцию даже в цифровом будущем»⁶.

С 2014 г. активная работа по изучению и внедрению цифровой валюты (Digital Currency / Electronic Payment (DCEP)) ведется Народным банком Китая. В 2017 г. центральным банком КНР образован Исследовательский институт цифровых валют. Как отметил управляющий Народного банка Китая Юи Ганг, план заключается не в создании новой валюты (как например, криптовалюты Libra), а цифровизации имеющейся монетарной основы. Подчеркнуто, что такая валюта не заменит другие части денежной массы, такие как депозиты, размещенные на банковских счетах, а также остатки, учитываемые платежными приложениями, такими как WeChat и Alipay. Банки и финтех-компании продолжают управлять депозитами клиентов, при этом новая цифровая валюта поможет банкам более эффективно осуществлять расчеты друг с другом, чем через существующие клиринговые системы⁷.

В конце 2019 г. появилась информация о том, что Народный банк Китая завершил работу по разработке, функциональному исследованию и тестированию DCEP⁸, а позднее — о том, что Народный банк Китая подал заявку на получение 84 патентов, связанных с его планами по введению в обращение «цифрового

⁴ Riksbank develops an e-krona in a test environment // URL: <https://www.riksbank.se/en-gb/press-and-published/notices-and-press-releases/notices/2019/riksbank-develops-an-e-krona-in-a-test-environment/> (дата обращения: 01.04.2020).

⁵ Riksbank develops an e-krona in a test environment.

⁶ The Riksbank proposes a review of the concept of legal tender // URL: <https://www.riksbank.se/globalassets/media/nyheter--pressmeddelanden/pressmeddelanden/2019/the-riksbank-proposes-a-review-of-the-concept-of-legal-tender.pdf> (дата обращения: 01.04.2020).

⁷ What is China's digital currency plan? // URL: <https://www.ft.com/content/e3f9c3c2-0aaf-11ea-bb52-34c8d9dc6d84>.

⁸ China's new digital currency 'isn't bitcoin and is not for speculation' // URL: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3043134/chinas-new-digital-currency-isnt-bitcoin-and-not-speculation> (дата обращения: 01.04.2020).



ренминби»⁹, в том числе касающихся функционирования системы межбанковских расчетов с использованием данной валюты и интеграции кошельков цифровой валюты в существующие розничные банковские счета¹⁰. Можно ожидать, что в ближайшем будущем именно Китай станет драйвером роста популярности CBDC.

Между тем следует понимать, что распространение CBDC приведет к серьезным изменениям в финансовой системе¹¹.

Как отметила председатель Банка России Э. С. Набиуллина, «для ЦБ РФ, это (выпуск цифровой валюты Банка России. — А. С.) неочевидно, мы видим здесь риски, если будут выпущены цифровые валюты центральных банков, это может серьезно повлиять на основы функционирования банковской системы, двухуровневую банковскую систему, если люди будут иметь право, по сути дела, держать депозиты в ЦБ, который не может выпускать деньги»¹².

Следует понимать, что модель CBDC может быть разной. Это, в частности, предполагает решение вопросов о возможности доступа к использованию CBDC населения и организаций (или только кредитных организаций), наличия обеспечения, способов обмена на другие расчетные инструменты, начисления процентов на остатки, дифференциации процентных ставок и т.д.¹³

Цифровые валюты центральных банков имеют несомненные потенциальные преимущества как для пользователей, так и для центрального банка, в частности:

- удобство. Их использование возможно без открытия банковского счета, денежные переводы могут быть осуществлены практически мгновенно в любую точку мира;
- минимизация транзакционных издержек. CBDC позволят снизить расходы на конвертацию валют, ведение банковских счетов, обслуживание систем «банк-клиент» и т.д.;
- безопасность. В отличие от обычных криптовалют, создаваемых частными лицами, обращение CBDC осуществляется на основании государственного властного веления. Таким образом, обеспечивается доверие пользователей к рассматриваемой валюте. Кроме того, государство объективно может вложить в защиту своей валюты больше ресурсов, нежели частные лица;
- обеспечение стабильности национальной платежной системы. Как было отмечено директором Департамента денежно-кредитных систем и рынков капитала МВФ Т. Адрианом и заместителем директора указанного Департамента Т. Манчини-Гриффоли, «некоторые центральные банки обеспокоены возрастающей

⁹ «Жэньминьби», или «Ренминби» (последнее более распространено) — национальная валюта Китая (от кит. 人民币 — в дословном переводе «народные деньги»).

¹⁰ Patents reveal extent of China's digital currency plans // URL: <https://www.ft.com/content/f10e94cc-4d74-11ea-95a0-43d18ec715f5> (дата обращения: 01.04.2020).

¹¹ URL: <https://blogs.imf.org/2019/12/12/central-bank-digital-currencies-4-questions-and-answers/> (дата обращения: 01.04.2020).

¹² Набиуллина: Криптовалюты центральных банков несут риски для финансовой системы // URL: <https://1prime.ru/finance/20191011/830399664.html> (дата обращения: 01.04.2020).

¹³ Киселев А. Есть ли будущее у цифровых валют центральных банков? Аналитическая записка. Апрель 2019 // URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/71328/analytic_note_190418_dip.pdf (дата обращения: 01.04.2020).

концентрацией платежных систем в руках нескольких очень крупных компаний (некоторые из них иностранные). В связи с этим некоторые центральные банки рассматривают CBDC в качестве средства повышения устойчивости их платежных систем»¹⁴;

- средство противодействия частным криптовалютам. Экспоненциальный рост числа частных криптовалют несет существенные риски для стабильности национальных и мировой денежных систем. Создание надежного высоколиквидного инструмента, который сможет конкурировать с существующими криптовалютами, позволит противодействовать процессу «приватизации денежного обращения»;
- развитие цифровых технологий. CBDC будут влиять на развитие технологий в целом. Так, мы становимся свидетелями диалектического процесса, связанного с тем, что, с одной стороны, технологии обуславливают появление новых денежных форм, а с другой — более широкое внедрение и использование цифровых денег стимулирует дальнейшее развитие технологий;
- инструмент проведения денежно-кредитной политики. Как было отмечено в аналитической записке Банка России «Есть ли будущее у цифровых валют центральных банков?», «в целом степень влияния CBDC на денежно-кредитную политику будет зависеть от ее популярности. Это, в свою очередь, будет связано с конкретной имплементацией и характеристиками нового вида денег... CBDC будет «конкурировать» с наличными деньгами и деньгами коммерческих банков, а также может быть использована как средство платежа»¹⁵.

Вместе с тем цифровые валюты центральных банков имеют и определенные минусы, которые зачастую связаны с уже упомянутыми преимуществами:

- отсутствие анонимности. Представляется, что именно анонимность является главным свойством, обусловившим популярность частных криптовалют, ее отсутствие несет риск того, что CBDC будут не столь популярными у населения. В связи с этим, возможно, более целесообразно развивать инфраструктуру и правила обращения «традиционных» расчетных инструментов;
- отток капитала из банковского сектора. «Являясь высоколиквидным и безрисковым активом, новая валюта может начать конкурировать с вкладами в крупных, системно значимых банках. Эти банки позиционируются как наиболее стабильные, а потому могут предлагать относительно низкие ставки по депозитам. В условиях околонулевых номинальных процентных ставок, даже если на цифровую валюту центрального банка не выплачиваются проценты, гипотетическая CBDC может стать альтернативой многим вложениям с фиксированной доходностью, а значит, сделает ЦБ конкурентом коммерческих банков в плане привлечения обязательств. Впрочем, примерно такая ситуация имеет место и в отношении наличных денег»¹⁶;

¹⁴ Central Bank Digital Currencies: 4 Questions and Answers // URL: <https://blogs.imf.org/2019/12/12/central-bank-digital-currencies-4-questions-and-answers/> (дата обращения: 01.04.2020).

¹⁵ Киселев А. Указ. соч.

¹⁶ Киселев А. Указ. соч.



- недостаточная подготовка пользователей. Широкое внедрение цифровых валют требует наличия умений и навыков пользования техническими средствами, обеспечивающими доступ к соответствующим расчетным инструментам, а также финансовой грамотности;
- риски кибербезопасности. Они связаны с возникновением новых способов хищения криптовалют.

Таким образом, несмотря на имеющийся потенциал, широкое внедрение CBDC должно основываться на взвешенной денежно-кредитной политике, обеспечивающей устойчивость денежной системы страны и стабильность национальной валюты.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Киселев А.* Есть ли будущее у цифровых валют центральных банков? Аналитическая записка. Апрель 2019 // URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/71328/analytic_note_190418_dip.pdf (дата обращения: 01.04.2020).
2. Набиуллина: Криптовалюты центральных банков несут риски для финансовой системы // URL: <https://1prime.ru/finance/20191011/830399664.html> (дата обращения: 01.04.2020).
3. *Хайек Ф. А.* Частные деньги. — М., 1996.
4. Central Bank Digital Currencies: 4 Questions and Answers // URL: <https://blogs.imf.org/2019/12/12/central-bank-digital-currencies-4-questions-and-answers/> (дата обращения: 01.04.2020).
5. Central banks beat Bitcoin at own game with rival supercurrency // URL: <http://www.telegraph.co.uk/business/2016/03/13/central-banks-beat-bitcoin-at-own-game-with-rival-supercurrency> (дата обращения: 06.09.2016).
6. China's new digital currency 'isn't bitcoin and is not for speculation' // URL: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3043134/chinas-new-digital-currency-isnt-bitcoin-and-not-speculation> (дата обращения: 01.04.2020).
7. Patents reveal extent of China's digital currency plans // URL: <https://www.ft.com/content/f10e94cc-4d74-11ea-95a0-43d18ec715f5> (дата обращения: 01.04.2020).
8. Riksbank develops an e-krona in a test environment // URL: <https://www.riksbank.se/en-gb/press-and-published/notices-and-press-releases/notices/2019/riksbank-develops-an-e-krona-in-a-test-environment/> (дата обращения: 01.04.2020).
9. The Riksbank proposes a review of the concept of legal tender // URL: <https://www.riksbank.se/globalassets/media/nyheter--pressmeddelanden/pressmeddelanden/2019/the-riksbank-proposes-a-review-of-the-concept-of-legal-tender.pdf> (дата обращения: 01.04.2020).
10. Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks. FATF Report, June 2014.
11. What is China's digital currency plan? // URL: <https://www.ft.com/content/e3f9c3c2-0aaf-11ea-bb52-34c8d9dc6d84>.

К ВОПРОСУ ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ КРИПТОВАЛЮТ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Настоящая статья посвящена рассмотрению вопросов, связанных с правовым регулированием криптовалют в России и некоторых зарубежных странах. В ходе проведенного исследования выделены особенности криптовалют, рассмотрены различные подходы к определению данной категории, проанализированы некоторые аспекты правового регулирования цифровых валют. Определено, что нормы финансового права регулируют целый комплекс общественных отношений, связанных с использованием криптовалют, и необходимо комплексное регулирование указанного института. Автор пришел к выводу о том, что необходимо в дальнейшем использовать цифровые технологии и цифровые валюты в экономике России. Это сложный и не одномоментный процесс перехода к цифровым валютам, необходима четко продуманная стратегия развития законодательства в указанной сфере.

Ключевые слова: цифровые технологии, цифровая валюта, платежная система, биткоин, токен, валюта, блокчейн, денежные суррогаты, платежное средство, цифровые технологии, парк высоких технологий.



**Александр Борисович
БЫЛЯ,**

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

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.187-197

A. B. BYLA,

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

bylya_alex@mail.ru

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

ON THE ISSUE OF THE USE OF CRYPTOCURRENCIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. This article is devoted to the consideration of issues related to the legal regulation of cryptocurrencies in the Russian Federation and some foreign countries. In the course of the study, the features of cryptocurrencies were highlighted, various approaches to the definition of this category were considered, some aspects of the legal regulation of digital currencies were analyzed. It has been determined that the rules of financial law regulate a whole range of public relations related to the use of cryptocurrencies and the complex regulation of this institution is necessary. The author came to the conclusion that it is necessary to use digital technologies and digital currencies in the Russian economy in the future. At the same time, this is a complex and not an instantaneous process of transition to digital curren-

© А. Б. Быля, 2020

cies; a clearly thought-out strategy for the development of legislation in this area is necessary.

Keywords: *digital technologies, digital currency, payment system, bitcoin, token, currency, blockchain, money surrogates, means of payment, digital technologies, high-tech park.*

О криптовалютах заговорили в 2009 г., когда Сатоши Накамото опубликовал статью «Биткоин: одноранговая система электронной наличности»¹. В данной работе были изложены концепция и подробности функционирования биткоина. В наши дни многие теоретики экономики и права говорят о криптовалютах как об одной из наиболее перспективных технологий. Актуальности данному вопросу придает факт отсутствия в России законодательного регулирования сферы криптовалют. Кроме того, отношение к данной теме во всем мире носит противоречивый характер. Можно выделить следующие причины необходимости регулирования сферы криптовалют в России².

1. *Наличие противоречивых позиций государственных органов по данному вопросу.* Наиболее интересными являются следующие.

Центральный банк РФ: «В силу анонимного характера деятельности по выпуску криптовалют граждане и юридические лица могут быть вовлечены в противоправную деятельность, включая легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма. Учитывая высокие риски обращения и использования криптовалют, Банк России считает преждевременным допуск криптовалют, а также любых финансовых инструментов, номинированных или связанных с криптовалютами, к обращению и использованию...».

Генеральная прокуратура РФ заявила, что криптовалюты (биткоин и другие) относятся к денежным суррогатам и не могут использоваться в качестве средства для расчетов на территории России. Также, по мнению Генеральной прокуратуры, компании, которые будут использовать биткоины, будут нарушать законодательство, что повлечет уголовную ответственность. На наш взгляд, в данном случае позиция более радикальная — дается прямое указание на противозаконную природу криптовалюты.

Позиция *Министерства финансов РФ* претерпела определенную эволюцию. В 2014 г. была попытка разработать законопроект о введении уголовной и административной ответственности за совершение операций с криптовалютой. С 2017 г. мнения носят более позитивный характер. Так, в письме Минфина России от 13.10.2017 № 03-04-05/66994 имеется разъяснение о применении Налогового кодекса РФ к сделкам физических лиц по покупке и продаже биткоинов. Предлагается рассматривать сделки с биткоинами как объект налогообложения. Поскольку налогообложению подлежат правомерные сделки, данное разъяснение можно рассматривать в качестве одобрения на совершение операций с криптовалютой.

¹ Nakamoto S. Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System. Дата публикации неизвестна.

² Савельев А. И. Криптовалюты в системе объектов гражданских прав // Закон. 2017. № 8. С. 6—9.

Таким образом, мнения относительно возможности оборота криптовалюты в России разделились, что препятствует развитию бизнеса в указанной сфере.

2. *Реакция судебных органов.* В судебной практике уже появилось немало споров, в которых фигурирует криптовалюта. Судебные органы очень осторожны в подходах к цифровым технологиям. Так, в некоторых делах суды указывают на запрет операций с криптовалютой со ссылкой на то, что они являются денежными суррогатами³.

3. *Экономический фактор.* Капитализация криптовалют постоянно растет⁴. Недавний показатель фактически эквивалентен всем золотым резервам Сингапура. Развитие криптовалютной сферы очень быстрое и динамичное, что дает основания полагать, что развитие продолжится и в будущем. Следовательно, данное явление нельзя уже игнорировать, считая его маргинальным.

4. *Поручение Президента РФ.* В. В. Путин дал указание Правительству РФ и Центральному банку РФ обеспечить внесение в законодательство РФ изменений, предусматривающих определение статуса цифровых технологий, применяемых в финансовой сфере, и их понятий.

Таким образом, в России сложились определенные предпосылки для регулирования криптовалютной сферы. Цель данной работы — проанализировать отношение к криптовалютам в некоторых странах, а также указать отдельные аспекты законодательного регулирования криптовалют в России. Важно отметить, что институт криптовалют должен иметь комплексное правовое регулирование и регулироваться нормами как финансового права, так и иных отраслей права.

Далее, на наш взгляд, необходимо определиться с некоторыми понятиями для дальнейшего понимания отдельных аспектов проблематики.

Криптовалюта — это единица ценности, выраженная в электронной форме, создание, учет и передача которой осуществляется в децентрализованном порядке на основе криптографических алгоритмов⁵. Также криптовалюту предлагается определять как обращающийся в рамках децентрализованной (пиринговой) сети финансовый платежный инструмент, представляющий собой цифровую репрезентацию стоимости, для защиты операций и контроля за количеством созданных единиц которой применяются криптографические технологии⁶.

Рассматриваемый термин «криптовалюта» состоит из двух частей:

— «валюта» означает, что криптовалюта выполняет как минимум одну из основных функций фиатных (т.е. государственных) денег, которые эмитируются и законодательно обеспечены правовыми нормами⁷. Конечно, термин «валюта» в данном случае является условным, поскольку под валютой в текущем финансовом законодательстве понимаются денежные единицы, принятые в качестве законного средства платежа в соответствующем государстве;

³ Определение Арбитражного суда Тюменской области от 22.06.2016 по делу № А70-15360/2015.

⁴ URL: <https://coinmarketcap.com>.

⁵ Савельев А. И. Криптовалюты в системе объектов гражданских прав. С. 5.

⁶ Ситник А. А. Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения в Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2020. С. 86.

⁷ FATF Report. Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks, 2014.



— «крипто» означает, что ее оборот не администрируется каким-либо лицом, а реализуется посредством криптографических алгоритмов⁸.

Криптовалюта обладает рядом особенностей, среди которых:

- а) *глобальный характер*, предполагающий, что любое лицо, обладающее доступом в Интернет и личным кошельком, может отправить некую ценность в любую точку мира любому получателю. В этом большой потенциал данной технологии, поскольку криптовалюта позволяет привнести финансовую систему в те регионы, где банковской системы не сложилось как таковой (например, в некоторых африканских странах). Кроме того, данная технология будет полезна для тех, кто не пользуется традиционными банковскими услугами;
- б) *пиринговый (децентрализованный) характер*. Данная особенность предполагает, что не требуется наличие органа, контролирующего перемещение криптовалюты. Вместе с тем возникает проблема двойной траты (т.е. мы должны быть уверены, что лицо больше никому не отправило этот же файл в качестве оплаты), которая в централизованной системе решается банком или оператором по переводу денежных средств. В пиринговой системе данный вопрос решен за счет открытого распределенного реестра и криптографии. Все транзакции являются открытыми, а при их совершении и фиксации используются средства криптографии, которые не позволяют произвольно изменять содержимое транзакций;
- в) *скорость обработки транзакций*. Имеется в виду традиционный трансграничный перевод, который может занимать несколько дней и даже больше. В условиях современной экономики эти сроки нереальны и осложняют экономические процессы, поэтому в данном вопросе криптовалюта имеет преимущество;
- г) *низкие издержки по обработке транзакций*. Они составляют около 1 %, что меньше, чем при транзакциях через Visa и MasterCard⁹.

Блокчейн. В. А. Кислый определяет блокчейн как «децентрализованную информационную систему, состоящую из цепочки блоков транзакций и обеспечивающую учет и хранение данных (их контрольных характеристик), а также тождественность данных у всех участников децентрализованной системы, подтверждение валидности блоков которой обеспечивается консенсусом между участниками системы»¹⁰.

Под блокчейном понимаются:

- во-первых, *валюта*. Криптовалюта применяется в различных приложениях, имеющих отношение к деньгам;
- во-вторых, *контракты*. Различные экономические и финансовые приложения, в основе которых лежит блокчейн, работают с различными финансовыми инструментами (акциями, облигациями и т.д.);

⁸ Савельев А. И. Криптовалюты: место в системе права и возможная модель правового регулирования : цикл лекций. LF Академия, 2018. URL: <https://lfacademy.ru/course/1372550>.

⁹ Генкин А. С., Михеев А. А. Блокчейн: как это работает и что ждет нас завтра. М. : Альпина Паблишер, 2018. С. 8—11.

¹⁰ Кислый В. А. Юридические аспекты применения блокчейна и использования криптоактивов // Zakon.ru. 05.06.2017. С. 4. URL: https://zakon.ru/blog/2017/6/5yuridicheskie_aspekty_primeneniya_blokchejna_i_ispolzovaniya_kriptoaktivov.

— в-третьих, *приложения*. По мнению М. Свона, «они должны использоваться в сферах государственного управления, здравоохранения, науки»¹¹.

Приведем мысль М. Свона: «Блокчейн представляет собой многофункциональную и многоуровневую технологию, которая предназначена для надежного учета различных активов. Опыт использования данной технологии может охватывать разнообразные сферы экономической деятельности, например финансы, денежные расчеты, а также операции с материальными (реальная собственность) и нематериальными (права голосования, медицинские данные, личная информация) активами»¹².

Биткоин — первая криптовалюта, основанная на блокчейн-технологии. Часто под биткоином понимают разные вещи.

Согласно первой точке зрения — это валюта, собственно, то, что привлекает больше всего. Цифровая единица стоимости, которая используется для обмена между людьми товарами, услугами или обмена на другие валюты. Однако широкое и отражающие более значимые свойства биткоина — это понимание его не просто как валюты, но и как технологии¹³.

В юридической и экономической литературе давно и активно обсуждается вопрос: какой правовой статус необходимо придать криптовалюте? Л. И. Новоселова и А. А. Грибанов считают, что это «*особый вид обязательственного права*, в котором праву каждого владельца биткоина корреспондируют обязанности всех остальных участников соответствующей расчетной системы, закрепленные правилами ее функционирования.

Однако, когда новый участник присоединяется к биткоин-системе, он вступает в обязательственные отношения с другими участниками системы, но не приобретает биткоины вследствие одного лишь присоединения. Его новый кошелек может оставаться пустым.

В случае поступления криптовалюты в кошелек, у его владельца не появляются новые права требования к другим участникам системы и новые обязанности перед ними. Таким образом, поскольку наличие или отсутствие биткоинов у владельца биткоин-кошелька само по себе не влияет на его права и обязанности по отношению к другим участникам системы, биткоины не являются обязательственными правами их владельцев»¹⁴.

Вторая точка зрения сводится к тому, что биткоин — это *безналичные денежные средства*, под которыми понимаются права требования к банку по счетам, которые могут быть использованы для платежей.

С точки зрения публичного регулирования криптовалюту можно признать *денежным суррогатом*. Полагаем, что следует очень осторожно подходить к данному вопросу.

¹¹ Свон М. Блокчейн: схема новой экономики. М. : Олимп-Бизнес, 2017. С. 20.

¹² Свон М. Указ. соч. С.15.

¹³ Vigna P., Casey M. J. The Age of Cryptocurrency: How Bitcoin and the Blockchain Are Challenging the Global Economic Order. М. : Манн, Иванов и Фербер, 2017. С. 12—13.

¹⁴ Грибанов А. А. О правовой природе биткоина // Zakon.ru. 09.10.2017. URL: https://zakon.ru/blog/2017/10/09/o_pravovoj_prirode_bitkojna.



Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» содержит норму, в соответствии с которой выпуск денежных суррогатов запрещен на всей территории страны¹⁵. Однако, по мнению А. И. Савельева, легальной дефиниции и специальной ответственности за распространение денежных суррогатов нет.

Попытка дать определение понятию денежного суррогата отражена в проекте КоАП РФ, где «под денежными суррогатами понимаются выпускаемые (эмитируемые) на территории Российской Федерации объекты имущественных прав, в том числе в электронном виде, предназначенные для использования в качестве средства платежа и (или) обмена и непосредственно не предусмотренные в качестве официального средства платежа законодательством Российской Федерации»¹⁶.

Если обратиться к гражданскому законодательству, то согласно п. 4 ст. 421 и п. 1 ст. 423 ГК РФ стороны могут по собственному усмотрению определять встречное предоставление по договору. Следовательно, криптовалюта не может быть признана денежным суррогатом по причине ее использования в конкретных договорах¹⁷.

Кроме того, нет заявления от уполномоченного органа (Центрального банка РФ), которое бы признавало криптовалюту денежным суррогатом.

Государству, на наш взгляд, следует разрешить использовать биткоин в качестве законного средства расчетов за услуги и товары, что позволит сократить возможные риски для участников оборота. Впоследствии важно указать границы возможного использования криптовалют в различных сделках, приравняв криптовалюту, с некоторым количеством изъятий, к иностранной валюте.

Существуют и иные позиции по вопросу правовой природы криптовалют, среди которых понимание криптовалюты в качестве информации, цифрового актива, бездокументарных ценных бумаг¹⁸.

Относительно последней концепции существует мнение, что придание криптовалюте режима бездокументарных ценных бумаг — это наиболее перспективный путь для регулирования криптовалюты, поскольку в обоих случаях есть некая запись, которая удостоверяет право на определенный актив (фактически имущество), и это право передается вместе с записью. Проблема кроится в необходимости решить ряд вопросов, которые вступают в противоречие с природой криптовалюты, например в режиме бездокументарных ценных бумаг необходим эмитент, который отсутствует в криптовалютах с алгоритмической эмиссией.

Возможно, из вариантов объектов гражданских прав, предусмотренных ст. 128 ГК РФ, в настоящее время криптовалюты стоит отнести к иному имуществу. Это в значительной степени даст свободу законодателю и правоприменителю в разработке эффективной и приемлемой системы регулирования общественных отношений с использованием криптовалюты и цифровых технологий.

¹⁵ Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Проект № 957581-6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Савельев А. И. Криптовалюты в системе объектов гражданских прав. С. 8.

В этой связи есть необходимость рассмотреть вопросы регулирования криптовалют в некоторых зарубежных странах. В начале XXI столетия финансовые органы большинства стран старались не замечать и игнорировать рынок криптовалют. Однако их стремительное развитие заставило правительства многих стран взять их на контроль. Можно долго полемизировать о природе криптовалют, цифровых денег и их правовом статусе. Однако в большинстве государств внимание к бурному развитию криптовалют будет возрастать в ближайшие годы.

Заметим, что отдельные государства используют свои, весьма специфические, традиции в регулировании цифровых технологий. С этим связано отсутствие единых, унифицированных норм международного права по указанной проблематике. Следует согласиться с Р. М. Янковским, который относит регулирование криптовалют «к валютному, финансовому законодательству и регулированию рынка ценных бумаг, который традиционно регулировался в рамках национальной юрисдикции»¹⁹.

Китай. В Китайской Народной Республике существует один из наиболее развитых финансово-технических рынков в мире. Однако «необходимые подходы к финансово-правовому регулированию криптовалютных отношений в Китае не разработаны. При этом цифровые валюты рассматриваются органами власти как виртуальный товар»²⁰. Криптовалютные биржи, а наряду с ними и другие веб-сайты, связанные с цифровой валютой, должны быть зарегистрированы в Телекоммуникационном бюро. «Налогообложение осуществляется в соответствии со стандартными для товаров правилами: операции с криптовалютой облагаются налогом на прибыль, подоходным налогом и налогом на прирост капитала, а ее продажа может облагаться налогом на добавленную стоимость»²¹.

В 2017 г. «Народный банк Китая издал распоряжение о запрете на проведение в стране первоначальных предложений монет (ICO— Initial Coin Offerings — процесс выпуска компанией собственных криптоактивов с целью привлечения средств). Запрет касается не только проведения новых первичных распределений монет. Организации и физические лица, которые к настоящему времени уже провели ICO, должны будут вернуть средства инвесторам. Позднее Народный банк Китая направил уведомление финансовым учреждениям, запрещающее предоставление финансовых услуг проектам, проводящим ICO»²².

Необходимо отметить, что Китай в развитии криптовалют пошел дальше всех государств. В мае 2020 г. Народный банк Китая в рамках пилотной программы ввел в четырех городах страны национальную криптовалюту DCEP. Таким образом, у различных субъектов хозяйствования появилась возможность совершать расчеты в цифровых юанях.

¹⁹ Янковский Р. М. Государство и криптовалюты: проблемы регулирования. М. : Изд-во МГУ, 2017. С. 10.

²⁰ Regulation of Bitcoin in Selected Jurisdictions. The Law Library of Congress, Global Legal Research Center, 2014. С. 6.

²¹ Правовое регулирование криптовалютного бизнеса. Отчет Axon Partners, 2017. С. 54.

²² Обзор основных изменений регулятивной среды на рынке ICO. Обзор фирмы Sayenko Kharenko, 2017 // URL: <https://ico.sk.ua/>.



США. Соединенные Штаты Америки сегодня переживают этап бурного развития цифровых технологий, и это не случайно. Криптовалютные технологии все больше пронизывают отдельные стороны финансового рынка. Существуют крупные биржи и финансовые организации, имеющие дело с криптовалютой, а за некоторые товары (недвижимость и другие) и услуги можно заплатить как обычными деньгами, так и цифровыми.

Дальнейшее регулирование криптовалют в США затруднено из-за особенностей правовой системы государства и неоднозначной позиции органов государственной власти по вопросу определения правового статуса криптовалюты. Отметим, что цифровая валюта рассматривается в США и как аналог денег, и как собственность, и как биржевые товары. Так, например, А. Херн указывает, что «налоговое управление США рассматривает биткоин как актив, подобный ценным бумагам, а не как деньги, подразумевая, что транзакции в биткоинах облагаются налогами на прирост капитала»²³.

С этой позиции виртуальные валюты выступают активом, а не валютой. Однако многие иные правительственные учреждения США, регуляторы банковской системы, Министерство юстиции пытаются регулировать биткоин как валюту. Таким образом, цифровые деньги выступают объектом налогообложения, и все сделки с криптовалютой подлежат обложению налогом. В качестве примера можно указать заработную плату работника, которая выплачивается в биткоинах и подлежит обложению подоходным налогом и налогом на зарплату.

Особое внимание уделено борьбе с финансовыми преступлениями. На федеральном уровне отдельным компаниям, которые используют цифровые валюты (биржи и др.), надлежит зарегистрироваться в качестве операторов по переводу финансовых средств в Сети по борьбе с финансовыми преступлениями. Вместе с тем законодательство штатов предусматривает обязательное лицензирование деятельности таких компаний.

При этом «криптовалюты не являются официальным платежным средством (этот статус закреплен только за долларом США)»²⁴.

Республика Беларусь. Совсем недавно в Республике Беларусь криптовалюта была легализована на государственном уровне. 21 декабря 2017 г. Президент Республики Беларусь А. Г. Лукашенко подписал Декрет № 8 «О развитии цифровой экономики», целями которого являются создание необходимых условий для привлечения в страну мировых IT-компаний, инвестиции в будущее, а также внедрение новейших финансовых инструментов и технологий.

Термин «цифровой знак (токен)», используемый в тексте декрета, включает в себя криптовалюту. Ключевое отличие токена от криптовалюты заключается в том, что криптовалюта находится в массовом обращении в качестве средства платежа.

²³ *Hern A.* Bitcoin is legally property, says US IRS. Does that kill it as a currency? // The Guardian. 31.03.2014. URL: <https://www.theguardian.com/technology/2014/mar/31/bitcoin-legally-property-irs-currency>.

²⁴ Как регулируются криптовалюты в разных странах. Анализ от экспертов KPMG, 18.10.2017 // URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/galleries/2017/10/18/738263-kak-reguliruyutsya-kriptovalyuti#/galleries/140737493601409/normal/2>.

Согласно декрету, физические лица могут владеть токенами, «покупать и продавать их за белорусские рубли, иностранную валюту и электронные деньги, осуществлять майнинг, а также дарить, обменивать и завещать».

А. И. Савельев отмечает, что «указанные операции, совершаемые с токенами, не подпадают под действие валютного законодательства для резидентов Республики Беларусь (за исключением банков и иных кредитных учреждений). Валютное законодательство фактически не распространяется на совершение операций с токенами (криптовалютами), что является следствием желания привлечь в свою юрисдикцию организации, деятельность которых связана с перемещением в виртуальном пространстве объектов, не имеющих связь с традиционными географическими границами»²⁵.

По мнению Н. А. Хадановича, «операции с токенами не будут считаться предпринимательской деятельностью, а участникам сделок будут предоставлены налоговые льготы в виде освобождений от подоходного налога, налога на прибыль и налога на добавленную стоимость»²⁶.

Г. В. Пермитин и Л. И. Пастухова указывают, что «майнинг, деятельность биржи и операторов обмена криптовалют включены декретом в перечень видов деятельности в сфере высоких технологий. Занятие этими видами деятельности может позволить компании стать резидентом Парка высоких технологий (особой экономической зоны в Белоруссии для IT-компаний). Для данных категорий лиц будут упрощены многие бюрократические процедуры, например предоставлена возможность в уведомительном порядке проводить валютные операции, связанные с движением капитала»²⁷.

Таким образом, следует согласиться с А. И. Савельевым в том, что данный документ «представляет собой большой интерес для российской аудитории. В первую очередь, это ценный источник идей для чиновников, участвующих в процессе подготовки проектов документов, направленных на регулирование соответствующих отношений в России, так как эти идеи выработаны в правовой системе, практически идентичной российской по ряду параметров»²⁸. Исходя из вышеизложенного, следует сделать вывод о том, что Беларусь пошла дальше России в вопросах регулирования цифровых валют. Но это предмет для дальнейших исследований.

В заключение можно сделать вывод, что государственные органы в целом позитивно отзываются о цифровых технологиях, в то время как в отношении криптовалюты мнение более сдержанное и даже негативное. Подобное отноше-

²⁵ Савельев А. И. Комментарий на положения о регулировании операций с криптовалютами и иных отношений, основанных на технологии блокчейн, Декрета Президента Республики Беларусь «О развитии цифровой экономики» от 21 декабря 2017 г. № 8 // М. : НИУ ВШЭ, 24.12.2017. С. 21.

²⁶ Хаданович Н. А. В Беларуси легализовали криптовалюты. Что изменится? // Rusbase. 25.12.2017. URL: <https://rb.ru/opinion/crypto-belarus-dekret/>.

²⁷ Пермитин Г. В., Пастухова Л. И. В Белоруссии легализовали майнинг криптовалют // РБК. 22.12.2017. URL: <https://www.rbc.ru/finances/22/12/2017/5a3cf1b79a79470ff47031fe>.

²⁸ Савельев А. И. Комментарий на положения о регулировании операций с криптовалютами... С. 2.



ние связано с покушением криптовалюты на монополию государства — эмиссию денежных средств.

Дело в том, что практически любое физическое лицо, имея соответствующее оборудование для майнинга, может эмитировать криптовалюту. Кроме того, государство негативно относится к таким особенностям криптовалюты, как анонимность и возможность беспрепятственного обращения, что делает криптовалютную сферу легким инструментом для легализации доходов, полученных преступным путем, оттока капитала за пределы территории РФ и финансирования терроризма.

Опасения не беспочвенны, однако они и должны мотивировать скорейшее регулирование криптовалютной сферы. Во-первых, грамотно продуманная стратегия развития законодательства в данной области необходима для устранения рисков использования криптовалюты в преступных целях и, во-вторых, окончательная невозможность применения блокчейн-технологий создаст для России дополнительные трудности и не позволит развиваться как сильной экономической державе.

Блокчейн-технология может стать следующим фундаментальным прорывом в сфере технологий — после персональных компьютеров, Интернета, социальных сетей. Данная технология может изменить не только то, что связано с денежными рынками, финансовыми услугами и экономикой, но и другие области деятельности человека. Кроме того, возможно, что государство, которое первым создаст наиболее благоприятные условия для развития криптовалют, тем самым будет способствовать как стремительному развитию собственного бизнеса, так и привлечению иностранного капитала.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Блокчейн изнутри: как устроен биткоин. 17.09.2017 // URL: <http://vas3k.ru/blog/blockchain/>.
2. *Вирабян Г. А.* Разбор Законопроекта Мифина «О цифровых финансовых активах». 12.02.2018 // URL: <http://telegra.ph/Razbor-Zakonoproekta-Mifina-O-cifrovyyh-finansovyh-aktivah-02-12>.
3. *Генкин А. С., Михеев А. А.* Блокчейн: Как это работает и что ждет нас завтра. — М.: Альпина Паблишер, 2018.
4. Генпрокуратура, ФСБ и МВД объявили войну биткоину // РБК. 07.02.2014. URL: <https://www.rbc.ru/economics/10/03/2018/5aa3b3559a79473f90b6503c>.
5. *Грибанов А. А.* О правовой природе биткоина // *Zakon.ru*. 09.10.2017. URL: https://zakon.ru/blog/2017/10/09/o_pravovoj_prirode_bitkojna.
6. Законопроект об ответственности за использование криптовалют поступит в Госдуму в июне // *Fork Log*, 25.02.2016 // URL: <https://forklog.com/zakonoproekt-ob-otvetstvennosti-za-ispolzovanie-kriptoalyut-postupit-v-gosdumu-v-iyune/>.
7. Запрет bitcoin в РФ этой осенью? // *Хабрахабр*, 27.03.2015. URL: <https://habrahabr.ru/post/254227/>.
8. Как регулируются криптовалюты в разных странах. Анализ от экспертов KPMG, 18.10.2017 // URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/galleries/2017/10/18/738263-kak-reguliruyutsya-kriptoalyuti#/galleries/140737493601409/normal/2>.

9. *Кислый В. А.* Юридические аспекты применения блокчейна и использования криптоактивов // *Zakon.ru*. 05.06.2017 // URL: https://zakon.ru/blog/2017/6/5yuridicheskie_aspekty_primeneniya_blokchejna_i_ispolzovaniya_kriptoaktivov.
10. *Новоселова Л. А.* О правовой природе биткоина // *Хозяйство и право*. — 2017. — № 8.
11. Нужно ли регулировать биткоин? // *Закон*. — 2017. — № 9.
12. Обзор основных изменений регулятивной среды на рынке ICO. Обзор фирмы *Sayenko Kharenko*, 2017 // URL: <https://ico.sk.ua/>.
13. *Перемитин Г. В., Петухова Л. И.* В Белоруссии легализовали майнинг криптовалют // *РБК*. 22.12.2017. URL: <https://www.rbc.ru/finances/22/12/2017/5a3cf1b79a79470ff47031fe>.
14. *Савельев А. И.* Комментарий на положения о регулировании операций с криптовалютами и иных отношений, основанных на технологии блокчейн Декрета Президента Республики Беларусь «О развитии цифровой экономики» от 21 декабря 2017 г. № 8. — М. : НИУ ВШЭ, 2017.
15. *Савельев А. И.* Криптовалюты в системе объектов гражданских прав // *Закон*. — 2017. — № 8.
16. *Савельев А. И.* Криптовалюты: место в системе права и возможная модель правового регулирования : цикл лекций. LF Академия, 2018 // URL: <https://lfacademy.ru/course/1372550>.
17. *Свон М.* Блокчейн: схема новой экономики. — М. : Олимп-Бизнес, 2017.
18. *Ситник А. А.* Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения в Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2020.
19. *Хаданович Н. А.* В Беларуси легализовали криптовалюты. Что изменится? // *Rusbase*. — 25.12.2017. — URL: <https://rb.ru/opinion/crypto-belarus-dekret/>.
20. *Янковский Р. М.* Государство и криптовалюты: проблемы регулирования. — М. : Изд-во МГУ, 2017.
21. FATF Report. Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks, 2014.
22. *Hayek F. A. von.* Denationalization of Money: An Analysis of the Theory and Practice of Concurrent Currencies. — L., 1977.
23. *Hern A.* Bitcoin is legally property, says US IRS. Does that kill it as a currency? // *The Guardian*. 31.03.2014. URL: <https://www.theguardian.com/technology/2014/mar/31/bitcoin-legally-property-irs-currency>.
24. *Nakamoto S.* Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System.
25. *Vigna P., Casey M. J.* The Age of Cryptocurrency: How Bitcoin and the Blockchain Are Challenging the Global Economic Order. — М. : Манн, Иванов и Фербер, 2017.





**Екатерина Борисовна
ЧЕРНОБРОВКИНА,**

доцент кафедры
финансового права

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

**kchernobrovkina@
yandex.ru**

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

ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ФИНАНСОВОЙ СФЕРЕ (НА ПРИМЕРЕ КРИПТОВАЛЮТ)

Аннотация. В статье исследуется диалектика определения правового статуса криптовалют. Цифровые технологии рассматриваются применительно к финансовой сфере. Анализируются особенности использования цифровых технологий в различных странах мира. В силу вариативности правового регулирования цифровых технологий отмечается сложный характер их реализации, который не сводится к одномоментному поведенческому акту. Делается вывод об отсутствии универсального способа реализации криптовалют на финансовом рынке. Проведен анализ имеющихся научных подходов к пониманию понятий «криптовалюта», «биткоин».

В статье исследуются цифровые технологии в финансовой сфере, к которым относятся виртуальные валюты и, как их разновидность, криптовалюты. Статус криптовалюты не определен, однако существует перспектива нормативного закрепления его на территории Российской Федерации.

Ключевые слова: цифровые технологии, криптовалюта, блокчейн, биткоин, финансовый рынок.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.198-203

E. B. CHERNOBROVKINA,

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

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

DIGITAL TECHNOLOGIES IN THE FINANCIAL SPHERE (ON THE EXAMPLE OF CRYPTOCURRENCIES)

Abstract. The article explores the dialectic of determining the legal status of cryptocurrencies. Digital technologies are considered specifically for their application in the financial sector. The features of the use of digital technologies in various countries of the world are analyzed. Due to the variability of the legal regulation of digital technologies, the complex nature of their implementation is noted, which is not reduced to a simultaneous behavioral act. It is concluded that there is no universal way to sell cryptocurrencies in the financial market. The analysis of existing scientific approaches to understanding the concept of cryptocurrency, bitcoin is carried out.

The article examines the digital technologies used in the financial sector, which include virtual currencies and — like their kind of cryptocurrency. The cryptocurrency status is not defined, however, there is the prospect of normative fixing it on the territory of the Russian Federation.

Keywords: digital technologies, cryptocurrency, blockchain, bitcoin, financial market.

В последнее время все бóльшую актуальность приобретают определение криптовалют, особенности, связанные с технологией блокчейн. Цифровые технологии оказывают непосредственное влияние на финансовую сферу.

Цифровые технологии в совокупности с усовершенствованной аналитикой данных процессов служат технологическими драйверами цифровых инноваций, определяющих революционные трансформации современного мира, определяют вектор основного технологического, экономического и социального развития в современную эпоху¹.

Цифровые технологии, применяемые в финансовой сфере (криптовалюты), основанные на математических принципах, не эмитируются.

В июле 2013 г. крупнейшая биржа по обращению биткоинов MtGox получила регистрацию в США. В частности, в ходе слушаний в Сенате США 19.11.2013 большинство участников сошлись во мнении, что все онлайн-платежи, проходящие как централизованно, так и децентрализованно, должны признаваться законной финансовой услугой.

В июне 2014 г. два крупных финансовых портала Yahoo! Finance и Google Finance добавили курс биткоина в список поддерживаемых валют. Пользователям обеих систем доступна информация о цене криптовалюты на текущий момент, как и исторические графики котировок.

В конце августа 2013 г. Министерство финансов Германии сделало заявление о том, что биткоин не может быть классифицирован как электронная или иностранная валюта, а больше подходит под определение частных денег, с помощью которых могут осуществляться многосторонние клиринговые операции.

Статус криптовалюты, в том числе биткоина, не определен, однако существует перспектива нормативного закрепления его на территории Российской Федерации. Так, Правительству РФ с Центральным банком РФ и совместно с иными заинтересованными органами еще к 01.07.2018 были поручены разработка и внесение изменений в законодательство РФ: определение статуса цифровых технологий в финансовой сфере и их понятий (в том числе таких, как «технология распределенных реестров», «криптовалюта», «токен», «смарт-контракт»), исходя из обязательности рубля в качестве единственного платежного средства в Российской Федерации².

¹ См.: Карцхия А. А. Цифровой императив: новые технологии создают новую реальность // ИС. Авторское право и смежные права. 2017. № 8. С. 17—26.

² Обзор по криптовалютам (ICO Initial Coin Offering) и подходам к их регулированию. Декабрь 2017.



Федеральная служба по финансовому мониторингу 27.01.2014 выпустила информационное сообщение «Об использовании прав при совершении сделок «виртуальных валют»³. Росфинмониторинг использовал жесткую формулировку: 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 терроризма⁴.

В любом случае общественные отношения, возникающие в связи с использованием криптовалют в качестве платежных средств или инвестиционных инструментов, не могут складываться вне правового поля, поэтому требуют законодательного урегулирования. Так, распоряжением Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р⁵ утверждена программа «Цифровая экономика Российской Федерации». Программа должна быть осуществлена в соответствии с целями, задачами, направлениями, объемами и сроками реализации основных мер государственной политики Российской Федерации по созданию необходимых условий для развития цифровой экономики, в которой данные в цифровой форме являются ключевым фактором производства во всех сферах социально-экономической деятельности. При этом отмечено, что это повысит конкурентоспособность страны, качество жизни граждан, обеспечит экономический рост и национальный суверенитет.

Можно говорить о применении криптовалюты в виде платежного средства, она может быть средством обмена, накопления, перевода, эмитируемым не каким-либо определенным государством, а виртуальным сообществом, т.е. обладающим статусом особенной международной единицы⁶.

Оборот криптовалюты нуждается в особом регулировании как на национальном, так и на международном уровне.

20.03.2018 в Государственную Думу внесен проект федерального закона «О цифровых финансовых активах»⁷.

Возможность проведения сделок на криптобирже с иностранными цифровыми финансовыми активами (ЦФА) может способствовать притоку инвестиций в Россию, российский стартап может разместить свой токен на криптобирже, а иностранный инвестор может его купить в обмен на цифровые права. Однако в иностранных юрисдикциях нет понятия цифровых финансовых активов, поэтому остается возможность трактовать его по-разному, границы между различными видами криптоактивов размыты. Если рассматривать иностранный криптоактив

³ Вестник Банка России. 2014. № 11.

⁴ Информационное сообщение Росфинмониторинга от 06.02. 2014 «Об использовании криптовалют».

⁵ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 03.08.2017.

⁶ О понятии, правовой природе и видах криптовалют см.: *Ситник А. А.* Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения в Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2020. С. 84—89.

⁷ Проект федерального закона № 419059-7 «О цифровых финансовых активах», внесенный в Государственную Думу (по состоянию на 20.03.2019) (URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/> (дата обращения: 25.04.2020)).

как криптовалюту, то она в России под запретом, а если как ЦФА, то достаточно того, чтобы площадка, на которой происходит сделка, соответствовала требованиям закона.

В каждом из этих случаев действует разный механизм защиты инвесторов и возникает опасность, что все смарт-контракты (формат сделок на криптобирже), завязанные на эти иностранные криптоактивы, «слетят», законопроект не предусматривает механизма для защиты сделок от таких рисков. При таких высоких порогах вхождения операторами обмена ЦФА смогут стать лишь крупнейшие участники финансового рынка. В целом требования к капиталу в сопоставимых размерах являются вполне стандартными для мировой практики. Например, в белорусском криптозаконодательстве этот показатель находится на уровне 2 млн долл. США.

В законопроекте появилось новое понятие — «цифровые валюты». Под определение цифровой валюты могут попасть классические платежные токены (например, биткоин). Пока формулировки закона таковы, что запрещают использовать классические криптовалюты только в информационных системах, в которых будут выпускаться российские ЦФА. Тотального запрета на оборот цифровой валюты законопроект не содержит. Такая трактовка возможна, если формулировки законопроекта воспринимать дословно, авторы законопроекта могли допустить неточность в формулировках, а на самом деле имели в виду полный запрет на обращение существующих криптовалют в России вне официально зарегистрированных в Центральном банке РФ площадок.

Главным отличием второй редакции стало отсутствие понятия «криптовалюта» в принципе. Зато очень много внимания было уделено токенам. Теперь они были определены как единицы учета, которые представляют собой криптовалюту и в то же время являются заменой ценных бумаг в цифровой экономике, обеспечивая удостоверение определенного актива. Таким образом, токены стали подтверждать права на имущество и участие в капитале компании, к которой они принадлежат, или же выполняют лишь технические функции при приобретении и манипуляциях с цифровыми активами.

Майнинг во второй редакции законопроекта рассматривается как способ для привлечения капитала. То есть он становится финансовым инструментом, а не способом создания блоков в распределенной системе за вознаграждение. Так, токены, получаемые в ходе майнинга, обеспечивают инвестору право на участие в компании или на владение ее имуществом. Примечательно, что выпуск токенов доступен как юридическим лицам, так и гражданам РФ со статусом индивидуальных предпринимателей. Правда, подготовкой решения об эмиссии придется озаботиться и тем, и другим, ведь все токены должны обладать базой в виде имущества эмитента или же третьих лиц.

Размещение токенов, согласно второй редакции законопроекта, возможно будет исключительно на официальных площадках, имеющих особую лицензию профессионального участника рынка ценных бумаг. Помимо этого, платформы для осуществления легальной деятельности должны быть обозначены в специально созданном реестре Банка России. Нетрудно догадаться, что этого реестра пока не существует, как и правильного определения профессионального участника рынка ценных бумаг, которое могло бы использоваться по отношению к цифровым активам.



Об анонимности транзакций не стоит мечтать, ведь все площадки обязаны будут идентифицировать клиентов и вести их учет. При этом по запросу регулятора или государственных органов платформа обязана будет предоставить все требуемые данные.

Данная редакция законопроекта была признана более приемлемой для работы на рынке. Она позволяет токенизировать долг или акции, делает более ясным механизм действия некоторых операций и в принципе более грамотно описывает криптоиндустрию в целом. Так, например, процесс передачи доли в капитале компании третьему лицу стал гораздо понятнее и логичнее. Однако вторая версия законопроекта все еще не делает готовым к легализации криптовалютный рынок в России. На данный момент законопроект не выглядит так, как будто он собирается узаконивать именно криптовалютный оборот в стране. Такие правила просто вынудят компании уйти на «теневой рынок» или за границу.

Тем временем позитивные для отрасли новости пришли из Китая. Один из крупнейших банков Поднебесной, Сельскохозяйственный банк КНР, запустил тестирование платежной системы для китайской цифровой валюты центрального банка (CBDC).

Центральный банк Китая в рамках пилотной программы ввел в четырех городах страны национальную криптовалюту (DCEP), что стало важной вехой на пути к созданию крупным центральным банком первой электронной платежной системы.

Новая валюта не имеет официального названия, но известна по внутренней аббревиатуре: DC/EP (digital currency / electronic payment — «цифровая валюта и электронные платежи»). Технология сходна с некоторыми функциями, присущими традиционным криптовалютам, включая биткоин или проект Libra от Facebook Inc. В отличие от биткоина и других криптовалют, цифровая платежная система Китая не может обеспечить анонимность транзакций, но финансовые ведомства Китая пообещали защищать приватность пользователей.

Новая система вокруг криптоюаня предполагает, что Народный банк Китая будет начислять новую цифровую валюту коммерческим банкам взамен резерва в юанях. Далее граждане и компании могут открывать кошельки в этих банках, чтобы получить возможность использовать новое средство электронного платежа.

В Народном банке Китая тщательно подошли к разработке собственной криптовалюты. Пекин основательно защитил свои разработки в области цифровизации и криптографии, получив патенты на все те изобретения, которые будут использоваться при обращении криптоюаня, в том числе на цифровой кошелек, с помощью которого можно будет получать доступ ко всем государственным услугам страны, а также в перспективе принимать участие в народном голосовании.

Центральный банк Китая заявил, что переход на государственную цифровую платежную систему поможет в борьбе с отмыванием денег, азартными играми и финансированием терроризма. Он также приветствовал цифровые валюты как способ повышения эффективности операций в своей финансовой системе.

Криптовалюта стала популярным платежным и инвестиционным инструментом. В экономическом аспекте криптовалюта создана на базе технологий блокчейн, можно ее приравнять к цифровым технологиям, которые не прикреплены к официальным валютам. Криптовалюты не эмитируются центральным банком,

передаются и сохраняются в электронном виде и, главное, добровольно принимаются участниками рынка в качестве платежа (обмена).

Легальное определение криптовалюты отсутствует, однако указанный термин упоминается во многих нормативных актах, в том числе в Российской Федерации⁸, что должно восполнить указанный пробел в законодательстве.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Карцхия А. А.* Цифровой императив: новые технологии создают новую реальность // ИС. Авторское право и смежные права. — 2017. — № 8. — С. 17—26.
2. *Ситник А. А.* Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения в Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2020. — 240 с.

⁸ Информация Банка России от 04.09.2017 «Об использовании частных “виртуальных валют” (криптовалют)» // Вестник Банка России. 14.09.2017. № 80.



**Ирина Владимировна
ЛАГКУЕВА,**

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

ВОПРОСЫ НАЛОГОВОЙ ИНТЕГРАЦИИ ГОСУДАРСТВ — ЧЛЕНОВ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

Аннотация. В статье рассматриваются изменения национального законодательства государств Евразийского экономического союза (ЕАЭС): Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Киргизской Республики и Российской Федерации. Анализируются природа и условия процесса гармонизации с учетом законодательных изменений. Сравняются наиболее важные косвенные налоги (налог на добавленную стоимость, акцизы) в странах — участниках ЕАЭС. Кроме того, сопоставляется состояние их налоговых систем, определяются их особенности, дальнейшая унификация и реструктуризация, сопоставляется их соотношение с нормами Договора о ЕАЭС. Несмотря на многолетние усилия по гармонизации налогов, остаются вопросы, нуждающиеся в межгосударственном урегулировании. В настоящее время подходы к налогообложению в странах ЕАЭС существенно различаются, что затрудняет процессы интеграции в рамках объединения.

Говоря о налоговой гармонизации в ЕАЭС, стоит отметить значительный прогресс в вопросах унификации подходов к косвенному налогообложению. От этого зависит конкурентоспособность стран-участниц на мировом рынке, рост благосостояния населения. При продаже товаров между государствами — членами Евразийского экономического союза нет таможенного контроля, не взимаются таможенные пошлины и сборы. Порядок взимания косвенных налогов (НДС и акцизов) при поставке товаров, (выполнении работ, оказании услуг) между государствами — членами ЕАЭС регулируется нормами Договора о Евразийском экономическом союзе, подписанного в г. Астане 29.05.2014, и положениями Протокола о порядке взимания косвенных налогов и механизме контроля за их уплатой при экспорте и импорте товаров, выполнении работ, оказании услуг, являющегося приложением № 18 к Договору о ЕАЭС.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз, налоговая система, Договор о ЕАЭС, косвенный налог, налог на добавленную стоимость, гармонизация.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.204-214

I. V. LAGKUEVA,

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

lagkueva@gmail.com

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

ISSUES OF TAX INTEGRATION OF THE MEMBER STATES OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION

Abstract. *The article discusses changes in the national legislation of the states of the Eurasian Economic Union (EAEU): the Republic of Armenia, the Republic of Belarus, the Republic of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic and the Russian Federation. The nature and conditions of the harmonization process are analyzed taking into account legislative changes. The most important indirect taxes (value added tax, excise taxes) in the EAEU member countries are compared.*

In addition, the state of their tax systems is compared, features, their further unification and restructuring are determined, and their ratio is compared with the provisions of the EAEU Treaty. Despite many years of efforts to harmonize taxes, issues remain that need an interstate settlement. Currently, taxation approaches in the EAEU countries are significantly different, which complicates the integration processes within the framework of the association. Speaking of tax harmonization in the EAEU, it is worth noting significant progress in the harmonization of approaches to indirect taxation. The competitiveness of the participating countries in the world market and the growth of the welfare of the population depend on this. When selling goods between the member states of the Eurasian Economic Union, there is no customs control, customs duties and fees are not levied. The procedure for levying indirect taxes (VAT and excise taxes) for the supply of goods (performing work, rendering services) between the EAEU member states is governed by the provisions of the Treaty on the Eurasian Economic Union, signed in Astana on May 29, 2014 and the provisions of the Protocol on the procedure for levying indirect taxes and the mechanism of control over their payment when exporting and importing goods, performing work, and rendering services, which is Appendix No. 18 to the EAEU Agreement.

Keywords: *Eurasian Economic Union, tax system, EAEU Treaty, indirect tax, value added tax, harmonization.*

Евразийский экономический союз (далее — ЕАЭС) является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью. Договор о ЕАЭС закрепил договоренность государств-членов о проведении скоординированной энергополитики и формировании на базе общих принципов общих энергорынков (электроэнергетического, рынка газа, нефти и нефтепродуктов).



Названные задачи поэтапно реализуются в несколько этапов и окончательно будут завершены к 2025 г.¹ Налоговое законодательство подлежит согласованию между странами — членами ЕАЭС. Его целью является правильное функционирование внутреннего рынка. Гармонизация косвенных налогов напрямую связана с созданием слаженно функционирующего единого рынка. Существующие отличия могут потенциально создавать искажения, подрывающие единый рынок, приводящие к дискриминации или влияющие на свободу передвижения услуг и капитала. На едином рынке налоговые органы стран-участниц осуществляют контроль, в основном благодаря использованию обмена информацией по НДС и акцизам, что способствует борьбе с мошенничеством.

Организация создавалась с целью свободного передвижения рабочей силы, капитала, различных товаров, с целью осуществления единой, согласованной и скоординированной политики в сфере экономики и усиления экономического сотрудничества между странами — членами Союза. Евразийская интеграция прошла важные этапы становления², и ключевой фазой формирования ее архитектуры стало подписание Договора о Евразийском экономическом союзе. Этому предшествовали 20 лет формирования интеграционного объединения государств, образовавшихся после распада Союза Советских Социалистических Республик. Добровольное объединение республик создавало единое политическое, идеологическое, социальное, экономическое пространство. Сразу после распада СССР среди его бывших субъектов обозначился вектор дальнейшего геополитического развития. Десятилетия спустя, следуя запросу общества и государственным интересам, начинают образовываться различные союзы и возобновляются тенденции к объединению, основанные на взаимном экономическом интересе.

Вступление в силу Договора о ЕАЭС объединило пять стран: Российскую Федерацию, Республику Беларусь, Республику Армения, Республику Казахстан, Киргизскую Республику. Все государства — члены ЕАЭС имеют налоговый суверенитет. Перед странами — участницами ЕАЭС стоит задача гармонизации налогового законодательства и налоговой политики, устранения диспропорций и создания равных экономических условий в сфере налогообложения.

Национальные налоговые системы сталкиваются с высокой конкуренцией в результате глобализации экономики. Налоговая конкуренция благоприятствует определенным категориям налогоплательщиков в ущерб другим. Цифровизация создает новые бизнес-модели и влияет на экономику в целом. Глобализация и цифровизация невозможны без существенной адаптации налогообложения. Модернизация налоговых систем, как правило, создает нежелательный потенциал, позволяющий избегать уплаты налогов или уклоняться от них. Это противоречит главной цели — установления благоприятных условий роста и взаимного сотрудничества.

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе (Астана 29.05.2014) (ред. от 08.05.2015). Евразийская экономическая комиссия.

² См.: *Артемов Н. М., Ситник А. А., Шохин С. О.* Финансово-правовое регулирование внешнеэкономической деятельности : учебник для магистратуры / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Проспект, 2015. С. 30—34.

Ядром масштабного объединения в сфере экономики является интеграция налоговых систем стран — участниц ЕАЭС. Именно этот фактор способствует развитию и созданию объединенного внутреннего рынка. Потенциальное улучшение системы взимания косвенных налогов во взаимной торговле с применением информационных технологий влечет за собой расширение возможностей администрирования со стороны государственных органов и облегчение условий для ведения бизнеса.

Налоговая система каждой страны-участницы применяет различные правила для расчета налогового обязательства, что влечет большие расходы. Особенно негативно это сказывается на привлечении потенциальных инвесторов. Экономическая политика каждой страны включает мероприятия по поддержке экономического роста с целью увеличения уровня жизни граждан. Для достижения этой цели необходимы формирование и реализация грамотной фискальной политики.

Существенное влияние на операции по взаимной торговле оказывают налоговая политика, совершенствование налоговой политики и системы администрирования НДС, возмещение НДС, налогообложение торговли в Интернете. Договор о создании ЕАЭС закрепляет право национального регулирования налоговой политики. Растущий оборот электронной торговли объясняет необходимость появления комплексного регулирования.

Ведется консолидированная работа по совершенствованию системы взимания косвенных налогов, включая устранение неравных условий налогообложения товаров, импортируемых из государств — членов ЕАЭС, и собственного производства. Что касается товаров, облагаемых по сниженной ставке НДС, то импортные аналогичные товары также должны облагаться по той же ставке, когда они продаются на территории этого государства. В основном эта категория товаров включает социально значимые товары, такие как детское питание, детская одежда и лекарства. Применение пониженной ставки НДС в отношении этих товаров принято с целью устранения неоправданной дискриминации и направлено на обеспечение функционирования внутреннего рынка наших стран³.

Как правило, косвенные налоги являются очень эффективным способом увеличения налоговых поступлений в бюджет. Чтобы минимизировать экономические искажения, в идеале существует только одна стандартная ставка, взимаемая со всего конечного потребления, с как можно меньшим количеством исключений. Однако страны ЕАЭС устанавливают сниженные ставки и освобождают определенные товары и услуги от НДС.

Одной из основных причин снижения ставок НДС и освобожденных от НДС товаров/услуг является декларируемый принцип справедливости, поскольку физические лица с более низким доходом, как правило, тратят большую долю дохода на товары и услуги — такие как продукты питания и общественный транспорт.

НДС — это косвенный налог, который платит покупатель, поскольку иностранные покупатели не подчиняются налоговому законодательству страны, значит, не должны уплачивать НДС. Другие причины включают в себя поощрение потребления «полезных товаров» (книг), продвижение местных услуг (туризма) и деятельности по улучшению внешних факторов (экологии).

³ URL: <http://www.eaeunion.org>.



Для обеспечения устойчивого экономического роста экспорт имеет первостепенное значение. Одним из инструментов коммерческого участия в экспортных операциях является нулевая ставка НДС. Экспорт в страны ЕАЭС облагается по нулевой ставке НДС (0 %) в любом случае. Договор о ЕАЭС не предусматривает отступления от нулевой ставки НДС. Нормы договора о ЕАЭС имеют приоритет по сравнению с нормами Налогового кодекса.

Налоговая политика в ЕАЭС состоит из двух компонентов: прямое налогообложение, являющееся прерогативой государств-членов, и косвенное, оказывающее влияние на свободное перемещение товаров и свободу предоставления услуг на формирующемся едином рынке. Говоря о прямом налогообложении, следует сказать об утверждении некоторых стандартов налогообложения компаний и физических лиц. Этому способствуют совместные меры, принимаемые странами-участницами для предотвращения уклонения от уплаты налогов и двойного налогообложения.

В отношении косвенного налогообложения в ЕАЭС продолжается работа по гармонизации налогообложения — НДС и акцизов. Это гарантирует, что конкуренция на внутреннем рынке не будет искажена колебаниями ставок косвенного налогообложения и систем, дающих предприятиям в одной стране несправедливое преимущество перед другими.

Законодательную основу налогообложения государств — членов ЕАЭС составляют раздел XVII, Приложение № 18 Договора о ЕАЭС.

Устанавливается порядок уплаты НДС во взаимной торговле товарами, работами и услугами между налогоплательщиками ЕАЭС и с налогоплательщиками из третьих стран. В статьях 71 и 72 Договора определяются общие принципы и условия уплаты НДС. Также в Договоре содержатся принципы и нормы налогообложения товаров, продуктов и услуг, которые перемещаются в пределах интеграционного пространства.

Различные формы государственно-территориального устройства определяют отличия в подходах к проведению налогового-бюджетной политики. Важным этапом следует считать установление процедуры взаимного признания документов путем электронных средств верификации. Безусловно, это будет способствовать дальнейшей интеграции системы налогового администрирования. Внедрение электронной цифровой подписи сделает возможным развитие целого комплекса технических нововведений. Объективный интерес к более детальной разработке новых механизмов налогового администрирования обусловлен возрастающим спросом и глобализацией экономических процессов. С развитием электронной коммерции актуально согласование налоговой политики электронной торговли ЕАЭС.

Главенствующую роль обретает координация систем налогового администрирования. В Договоре о ЕАЭС изложены основные принципы косвенного налогообложения, национальный режим в сфере косвенных налогов, гармонизация ставок акцизов на отдельные товары, совершенствование администрирования косвенных налогов, обложение НДС торговли товарами, с учетом места назначения и реализации работ и услуг.

Межведомственное соглашение между государствами-членами регулирует вопросы обмена налоговой информацией. Государство-импортер взимает косвенные налоги, при импорте товаров. Ставки косвенных налогов при импорте

те не должны превышать подобные ставки обложения аналогичных товаров на территории экспортера.

На сегодняшний день Договор о ЕАЭС определяет основополагающие стратегические задачи:

- 1) содействие увеличению конкурентоспособности на мировой арене;
- 2) обеспечение налоговой гармонизации, а именно наличие нейтралитета в налоговой сфере и отсутствие диспропорций;
- 3) определение направления, порядка и формы осуществления законодательства в налоговой сфере, которые оказывают взаимное влияние на осуществление торговли;
- 4) совершенствование контроля в налоговой сфере.

Существенный прогресс в вопросах унификации подходов к осуществлению косвенного налогообложения явился результатом налоговой гармонизации в ЕАЭС. К числу внедренных изменений можно отнести упразднение таможенного оформления и контроля на внутренних границах стран ЕАЭС, а также утверждение единого регламента налогового администрирования взаимной торговли и организацию автоматического обмена информацией, улучшение электронного обмена информацией между налоговыми органами, налаживание механизмов налогового администрирования оборота подакцизной группы товаров.

Основной идеей реализации налоговой гармонизации является обеспечение свободы движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Безусловно, этому способствует скоординированное проведение согласованной и единой налоговой политики. Методичное сопоставление, сближение норм налогового законодательства и совершенствование механизмов налогового администрирования остаются приоритетными вопросами, налоговые органы должны продолжать развивать межгосударственное сотрудничество.

Внутреннее сотрудничество должно существовать не только между самими странами — участницами ЕАЭС, но и между различными ведомствами каждого государства. Эта потребность в кооперации существенно возрастает в тех сферах, в которых характерно высокое неравенство в распределении доходов и особенно низкая перераспределительная способность налогово-бюджетной политики.

Странами ЕАЭС были достигнуты соглашения, направленные на гармонизацию систем исчисления и взимания косвенных налогов. Это способствует эффективному функционированию единого экономического пространства и углублению торгово-экономических связей. Для скорейшего урегулирования названных процессов, с учетом новых экономических условий, необходим запуск системы идентификации участников внешнеэкономической деятельности в рамках ЕАЭС, также требуется модернизация электронных сервисов налоговых органов.

Совершенствуется институциональная и правовая основа ЕАЭС. Для точного определения направлений в целях выполнения поставленных задач необходимо охарактеризовать состояние национальных налоговых систем всех участников Союза: общее объединяющее начало и различия. Коротко рассмотрим каждую налоговую систему государств — членов ЕАЭС.

В Республике Армения действует двухуровневая налоговая система. Как и в некоторых других странах — участницах ЕАЭС все налоги уплачиваются в местный и государственный бюджет. К числу местных налогов следует отнести



налог на парковочное место транспортного средства, земельный налог и налог на имущество. К общегосударственным относятся НДС, акциз, подоходный налог и налог на прибыль⁴.

В Республике Беларусь существует двухуровневая система, состоящая из местного и республиканского бюджетов. Налоговое законодательство Республики включает Налоговый кодекс, а также иные законы в сфере налогообложения. Налоговая реформа проводится в два этапа, первый этап начался в текущем году.

Передовая налоговая система Республики Беларусь соответствует и белорусским практикам, и ЕАЭС, и европейским практикам. Полномочия местных органов исполнительной власти гораздо больше, они наделены правом увеличивать и уменьшать ставки по зачисляемым в бюджеты налогам и решать вопросы предоставления дополнительных налоговых льгот. При утверждении бюджета на очередной год устанавливается процент отчислений в местный бюджет от общегосударственных налогов⁵. В Республике Казахстан налоги подразделяются на общегосударственные и местные. Налоговые отношения основываются на Конституции Республики Казахстан, регламентируются Кодексом Республики Казахстан о налогах и других обязательных платежах (Налоговым кодексом), а также нормативными правовыми актами, принятие которых предусмотрено Налоговым кодексом. Значительная часть бюджета на очередной год формируется за счет трансфертов из Национального фонда. Пополнение фонда происходит за счет поступлений налогов от деятельности недропользователей⁶.

Налоговая система Киргизской Республики также является двухуровневой и состоит из общегосударственных и местных налогов. В Республике упразднены таможенное оформление и контроль на внутренних рынках государств Союза, это было сделано в соответствии с целями налоговой политики и Договором ЕАЭС. Работа по изучению на предмет соответствия требованиям Договора о ЕАЭС разрабатываемых и применяемых нормативных правовых актов ведется постоянно. В Налоговый кодекс были внесены изменения, касающиеся маркировки товаров наряду с внедрением электронных счетов-фактур, применения контрольно-кассовых машин с передачей данных онлайн. Внедряются механизмы прослеживаемости товаров. Также в Налоговый кодекс были внесены изменения, закрепляющие механизм возмещений и возврата НДС экспортерам⁷.

Налоговая система Российской Федерации является трехуровневой и включает в себя федеральные, региональные и местные налоги и сборы. Законодательная база в Российской Федерации также существенно шире, чем в странах-партнерах. Основным кодифицированным документом является Налоговый кодекс РФ. В структуру законодательства отрасли входят местные и региональные нормативные акты, а также некоторые федеральные законы⁸. Между Российской Федерацией и Республикой Беларусь уже ведутся переговоры по внедрению норм налогообложения в электронной торговле.

⁴ URL: <https://www.petekamutner.am/DefaultTs.aspx?sid=ts>.

⁵ URL: <http://nalog.gov.by/ru/>.

⁶ URL: <http://kgd.gov.kz/ru>.

⁷ URL: <http://www.sti.gov.kg>.

⁸ URL: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru>.

В Российской Федерации с января 2019 г. реализуется механизм налогового администрирования электронной коммерции. Для иностранных компаний, реализующих через сеть Интернет услуги в электронном формате для российских пользователей, действует НДС. Введено понятие электронных услуг, разработан упрощенный порядок постановки на учет иностранных организаций на базе сайта ФНС. Было инициировано снижение порога для заявительного возмещения НДС, сокращение срока проведения камеральных налоговых проверок.

Как становится ясно из анализа основных характеристик налоговых систем, в странах — членах ЕАЭС действуют практически идентичные виды налогов, создана сходная схема их администрирования. Таким образом, можно отметить, что в странах — участницах Договора о ЕАЭС действуют сходные налоговые системы, что, безусловно, существенно облегчает сотрудничество этих стран.

Доля налоговых доходов в совокупных доходах бюджетов всех стран-участниц выше 50 %. Наименьшая доля у Казахстана (51 %) , наибольшая — у Армении (94 %). Все показатели большие, в этом проявляется сходство налоговых систем, различия состоят в структуре и видах налогов и сборов. Однако не нужно забывать, что каждая страна — участница Договора о ЕАЭС является автономно существующим государством, имеет свою налоговую систему, которая в чем-то имеет сходство с другими налоговыми системами, а в чем-то и отличия. Во всех государствах большая доля поступлений в бюджет приходится на налоги на доходы и косвенные налоги (НДС, акцизы, а в Киргизской Республике этот перечень также дополняется налогом с продаж).

Аналогия относительно косвенных налогов также прослеживается, налоговые базы и объекты обложения налога практически одинаковы. Юридические лица, включая нерезидентов стран-участниц, физические лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью, относятся к плательщикам — применяется единообразный порядок взимания косвенных налогов по товарам, ввозимым физическими лицами из других государств.

Следовательно, разграничение налоговых систем всех пяти стран, которое бы влияло на взаимную торговлю, можно провести по разному уровню ставок на налоги. Различаются налоговые системы по налогам, влияющим на взаимную торговлю, неидентичными налоговыми ставками (НДС, акцизы на товары из перечней подакцизных товаров), количеством и размерами предоставляемых льгот.

Однако следует отметить, что ЕАЭС создан не для столкновения правовых и экономических систем государств, а для благоприятного взаимодействия участников. Договор о ЕАЭС и иные нормативные акты, которыми регулируются деятельность Союза, утвердили механизм взимания косвенных налогов, разработанный с учетом практического опыта, исключающий неблагоприятные условия, проявляющиеся на фоне различий норм налоговых законодательств стран-участниц. Данный механизм позволяет избежать неблагоприятных последствий, которые могут возникнуть из-за наличия разных налоговых норм стран участниц.

На сегодняшний день достигнуты следующие результаты:

- отменен таможенный контроль, а также таможенное оформление на внутригосударственных границах стран — участниц Союза и реализован их перенос на внешние границы;



- согласован единый регламент налогового администрирования в сфере взаимной торговли стран-участниц;
- урегулирована работа по исключению налоговых барьеров, изъятий и ограничений в торговле на внутреннем рынке стран-участниц;
- разработаны недискриминационные условия при осуществлении налогообложения с трудовых доходов мигрантов в странах-участницах;
- создана система обмена информацией в электронном виде между налоговыми органами стран-участниц⁹.

Необходимо отметить, что, несмотря на то, что уже удалось достичь урегулирования многих различий налоговых систем стран-участниц, останавливаться на достигнутом нельзя, следует продолжить унификацию и гармонизацию налогового законодательства стран — участниц ЕАЭС. Планомерные действия в этом направлении будут способствовать усовершенствованию сотрудничества. Анализ экономической взаимосвязи и взаимозависимости национальных налоговых систем через анализ взаимной торговли товарами и услугами и инвестиционного сотрудничества показывает, что степень интеграции на сегодняшний день не отвечает интересам укрепления евразийской интеграции.

Такие масштабные изменения, безусловно, требуют времени и тщательной проработки, так как все участники находятся в равных условиях и интересы каждой страны должны учитываться. К сожалению, не всегда получается быстро выработать и утвердить единое решение. Примером тому служат итоги прошедшего межправительственного совета, в ходе которого не получилось выработать единое решение относительно вопроса цен на транспортировку газа. Об этом говорится в сообщении Евразийской экономической комиссии (ЕЭК).

Взаимодействие включает сотрудничество на различных этапах налогового администрирования, в том числе налоговых администраций стран — участниц ЕАЭС, международных организаций, агентств по сотрудничеству, учебных и исследовательских центров, с привлечением гражданского общества и бизнес-сообщества. Посредством этих действий происходит технический взаимообмен по текущим вопросам, разрабатываются технические документы, инструменты для поддержки налогового контроля. Укрепляются связи в аспектах технической поддержки проектов и приоритетных вопросов для налоговых органов стран-участниц.

Стороны Межправительственного совета представили свои позиции по этим вопросам и решили вынести их на рассмотрение Высшего Евразийского экономического совета. Далее главы государств Союза утвердят Стратегические направления развития евразийской экономической интеграции до 2025 года.

Ряд причин, препятствующих интеграции, напрямую связаны с глобализацией экономической деятельности и новыми способами ведения бизнеса в условиях цифровой экономики. Среди них можно выделить наличие компаний с агрессивным налоговым планированием, юрисдикции с низким уровнем налогообложения, распространенность специальных налоговых режимов для привлечения инвестиций, сложность контроля над трансфертным ценообразованием.

⁹ Рахимова М. С. Сценарии долгосрочного экономического развития Евразийского экономического союза // Наука и образование сегодня. 2019. № 3 (38). С. 30—32.

Цифровая экономика: развитие высоких технологий, электронная коммерция, платформы для совместной межгосударственной работы, цифровые валюты и новые способы сбыта товаров и услуг увеличивают трудности налогообложения и контроля над налогами.

Гармонизация косвенного налогообложения проходит на разных этапах с целью достижения прозрачности во внутрисоюзной торговле. Законодательная инициатива ЕАЭС направлена на координацию и гармонизацию законодательства об НДС и гармонизацию пошлин на алкоголь, табак и энергетику с целью обеспечения надлежащего функционирования внутреннего рынка. Остаются нерешенными некоторые вопросы в сфере энергетики и цен на энергоресурсы.

При импорте электромобилей в Российскую Федерацию не нужно платить пошлину. Эти меры установлены и в Армении, Белоруссии, Казахстане, Киргизии. Применима нулевая ставка при импорте электромобилей в государства ЕАЭС и распространяется на юридических и физических лиц до конца декабря 2021. Нулевая ввозная пошлина направлена на товары класса «отдельные виды моторных транспортных средств с электрическими двигателями». Соответствующих ограничений на возраст и эксплуатацию электромобиля не предусмотрено.

Теперь при импорте автомобиля потребуется оплатить: утилизационный сбор, НДС (около 20 % от стоимости) и акциз. Таможенные пошлины на электромобили в ЕАЭС уже обнуляли с 2016 по 2017 г. (на основании решения Совета Комиссии от 11.06.2016 № 53). Режим не распространялся на физических лиц. Планируемых существенных результатов достичь не удалось.

Таким образом, исследуя вопрос соотношения налоговых систем государств — членов ЕАЭС с нормами Договора о ЕАЭС нужно обозначить проблемные аспекты, затрудняющие функционирование Союза.

1. Необходимо продолжить работу по усовершенствованию механизма администрирования в сфере косвенных налогов, в числе которых:

- оборот подакцизных товаров;
- установка порядка определения места для реализации электронных услуг и порядка уплаты;
- дальнейшее решение вопросов, вызывающих трудности при администрировании косвенных налогов у плательщиков (порядок администрирования при возврате товаров по основаниям иным, чем несоответствие количеству и качеству);

2. Необходима реализация программы осуществления Цифровой повестки ЕАЭС: следует обратить особое внимание на реализацию Цифровой повестки в сфере уплаты косвенных налогов, а именно по сопроводительным документам в электронном виде. Инициирована разработка механизма обложения в электронной форме НДС услуг, в том числе и администрирования взимания.

3. Следует совершенствовать электронные сервисы налоговых организаций и органов автоматического обмена информацией; распространять лучший опыт стран — участниц Союза по внедрению разных видов электронного сервиса налоговых органов, в том числе и для проверки статуса заявления, по проверке контрагентов, и др.

4. Необходимы изучение наилучших международных практик по порядку автоматизации подтверждения применения ставки по НДС 0 % при осуществлении



внутренней торговли в рамках интеграционных объединений и рассмотрение возможности их внедрения в ЕАЭС.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Артемов Н. М., Ситник А. А., Шохин С. О.* Финансово-правовое регулирование внешнеэкономической деятельности : учебник для магистратуры / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М. : Проспект, 2015.
2. Обзор налоговых систем государств — членов Евразийского экономического союза // URL: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru>.
3. *Рахимова М. С.* Сценарии долгосрочного экономического развития Евразийского экономического союза // Наука и образование сегодня. — 2019. — № 3 (38). — С. 30—32.

ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ ЗАРУБЕЖНОЙ ПРАКТИКИ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ВЕДЕНИЯ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА И ОТЧЕТНОСТИ В РОССИИ

Аннотация. Реформирование бухгалтерского учета и отчетности в России началось с 1990-х гг. Ориентир был взят на Международные стандарты финансовой отчетности (МСФО), так как многие страны пользуются этими стандартами. МСФО обладают рядом преимуществ, таких как простота, объективность, международная сопоставимость. Автор статьи приводит основные проблемы, вследствие которых почти за 30 лет национальные стандарты совсем незначительно приблизились к международным. В ходе сравнительного анализа ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской и налоговой отчетности по Российским стандартам бухгалтерского учета (РСБУ) с МСФО выявлены принципиальные расхождения отражения объектов бухгалтерского учета в финансовой отчетности.

Ключевые слова: бухгалтерский учет, финансовая отчетность, объекты бухгалтерского учета, бухгалтерский баланс, налоговый учет, финансовый результат, доходы организации, расходы организации, национальные стандарты, международные стандарты финансовой отчетности.



Наталья Юрьевна ОРЛОВА,

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

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.215-222

N. Yu. ORLOVA,

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

orlovany_diplom@mail.ru

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

IMPLEMENTATION OF FOREIGN PRACTICE OF REGULATION AND ACCOUNTING AND REPORTING IN RUSSIA

Abstract. The reform of accounting and reporting in Russia began in the 1990s. The benchmark was taken on International Financial Reporting Standards, as many countries use these standards. IFRS have a number of advantages, such as simplicity, objectivity, international comparability. The author of the article gives the main problems, as a result of which, for almost thirty years, national standards have come very slightly closer to international ones. The author of the article gives the main problems, as a result of which, for almost thirty years, national standards have come very slightly

© Н. Ю. Орлова, 2020

closer to international ones. In the comparative analysis of accounting and the preparation of accounting and tax reporting according to Russian Accounting Standards (RAS) with International Financial Reporting Standards (IFRS), fundamental differences were revealed in the reflection of accounting objects in financial statements.

Keywords: *accounting; financial statements; accounting objects; balance sheet; tax accounting; financial results; organization income; organization expenses; national standards; international financial reporting standards.*

За последние 30 лет в Российской Федерации постоянно происходит реформирование нормативно-правового регулирования бухгалтерского учета и бухгалтерской, финансовой отчетности. Необходимость подобного реформирования была обусловлена еще в начале 1990-х гг. ростом деловых контактов наших субъектов бизнеса с иностранными партнерами. От российских организаций, выходящих на международный рынок, требовалось предоставление информации о своей деятельности по международным стандартам.

Международное сообщество уже давно задумалось о единых правилах формирования отчетности, в связи с чем в 1973 г. был создан Комитет по международным стандартам финансовой отчетности, благодаря деятельности которого появились единые правила — Международные стандарты финансовой отчетности (МСФО)¹. Международная унифицированная система бухгалтерского учета, применяемая за рубежом, позволяет достичь прозрачности и единообразия в разных странах при отражении фактов хозяйственной жизни и составлении отчетности, что в первую очередь интересует инвесторов и внешних пользователей данной информации².

Как реакция на современные потребности бизнеса было принято решение о переходе Российской Федерации к применению МСФО, которое на начальном этапе выразилось в двух документах: Концепции бухгалтерского учета в рыночной экономике России и Программе реформирования бухгалтерского учета в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности. Программа предполагала, что к 2000 г. вся система отечественного учета перейдет на концептуальные новые основы, отвечающие современным требованиям экономики. И вот прошло 20 лет, как программа должна была быть выполнена, но реформирование продолжается и по сей день. Попробуем выяснить, в чем следует искать причины тяжелой имплементации МСФО в российские стандарты бухгалтерского учета.

При переходе к рыночной экономике в Российской Федерации за основу ведения бухгалтерского учета была принята модель, применяемая в СССР. Порядок ведения бухгалтерского учета основывался на монополии государства и плановой экономике, что предполагало документальное подтверждение и строгий

¹ Невешкина Е. В., Ремизова Е. Ю., Султанова Г. С. МСФО: учет и отчетность : практическое руководство. 3-е изд., испр. М. : Омега-Л, 2014. 137 с.

² См.: Правовое регулирование бухгалтерского учета / под ред. Е. Ю. Грачевой, Н. Ю. Орловой. М. : Норма, 2016. С. 194—202.

учет всех хозяйственных операций, как внешних, так и внутренних, с опорой на рабочий план счетов. Бухгалтерский баланс отражал остатки по счетам, которые группировались по разделам актива и пассива.

Если рассматривать МСФО, то видно, что они регламентируют уже конечный этап бухгалтерской работы. Представляется довольно затруднительным вести учет по национальным стандартам, а отчетность составлять по международным стандартам. В чем же состоят основные различия МСФО и Российских стандартов бухгалтерского учета (РСБУ), постараемся проанализировать, что у них общее, а что нет.

Сравнительный анализ начнем с правил формирования учетной политики. Ее наличие необходимо и по российским, и по международным стандартам. В нашей стране понятие учетной политики содержится в Федеральном законе от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» и Положении по бухгалтерскому учету «Учетная политика организации» (ПБУ 1/2008), где под ней понимается совокупность способов (первичное наблюдение, стоимостная оценка, текущая группировка и итоговое наблюдение фактов хозяйственной жизни) ведения бухгалтерского учета экономическим субъектом.

Под учетной политикой в МСФО (IAS) 8 «Учетная политика, изменения в бухгалтерских оценках и ошибках»³ понимаются конкретные принципы, основы, соглашения, правила и практика, принятые предприятием для подготовки и представления финансовой отчетности. Определение учетной политики, данное в МСФО (IAS) 8, в отличие от Закона «О бухгалтерском учете», делает акцент не на деятельности (ведение текущего бухгалтерского учета), а на ее результате (готовая финансовая отчетность), а также затрагивает не столько практические, сколько методологические основы деятельности⁴.

Одним из значимых разделов учетной политики является рабочий план счетов. При подготовке учетной политики по РСБУ каждая организация из единого «Плана счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности организаций»⁵ и «Инструкции по применению Плана счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности организаций» выбирает счета, которые наиболее полно отражают раскрытие ее деятельности.

В международной практике компании не ограничивают в использовании плана счетов и не обязывают применять установленные формы. Каждая компания составляет план счетов индивидуально, исходя из специфики деятельности, используя для этого свою аналитику по счетам, приоритет отдается экономическому содержанию и профессиональному суждению, что приводит к главному различию МСФО и РСБУ — различию в оценке активов и обязательств. Различие в оценке активов и обязательств, естественно, приводит к существенным различиям итогов финансовых результатов, поэтому прибыль, отраженная в финансовой отчетности по международным стандартам, абсолютно не будет соответствовать вели-

³ Введен в действие на территории Российской Федерации приказом Минфина России от 25 ноября 2011 г. № 160н (Приложение к журналу «Бухгалтерский учет». 2011. № 12).

⁴ См.: Лермонтов Ю. М. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Новый план счетов бухгалтерского учета. М. : Проспект, 2014. 128 с.



чине нераспределенной прибыли, отраженной в основной форме национальных стандартов — Бухгалтерском балансе.

Проследить, в чем же кроется это несоответствие, на мой взгляд, можно только сравнив, каким образом ведется учет по основным объектам бухгалтерского учета в МСФО и РСБУ.

Начнем сравнительный анализ с отражения в бухгалтерском учете и отчетности активов организации, а именно внеоборотных активов, поскольку они составляют наибольший удельный вес в имуществе любой организации. По РСБУ, в первоначальную стоимость включаются фактические затраты на приобретение и создание, а также расходы на доведение актива до состояния, пригодного к использованию. По МСФО, в части затрат все очень похоже, кроме включения в первоначальную стоимость предполагаемых затрат на ликвидацию этого актива и восстановление территории, на которой он располагался, но при начислении амортизации они не учитываются.

Признание затрат на демонтаж и восстановление земельного участка в первоначальной стоимости объекта основных средств позволяет более достоверно сопоставить доходы, получаемые при его эксплуатации, и расходы, связанные с его выбытием. В РСБУ признание таких затрат находится в стадии обсуждения и их списание происходит после списания объекта основных средств. Стоит обратить внимание еще на одно понятие — ликвидационную стоимость (МСФО 16 «Основные средства»), которая также позволяет более точно определить экономический эффект от использования основных средств, поскольку в случаях, когда компания предполагает продать основное средство, не дожидаясь его полного износа, амортизация может начисляться только на часть его стоимости. В российском законодательстве такое понятие отсутствует, что приводит к завышению начисленной амортизации и компенсируется доходом от реализации только при выбытии объекта основных средств. Подобные расхождения могут вызывать существенные различия между МСФО и РСБУ в оценке балансовой стоимости основных средств.

Также имеется еще одно существенное различие в оценке нематериальных активов и принятии их к учету. Это касается самостоятельно созданного нематериального актива. В отечественном законодательстве нематериальные активы, созданные самостоятельно, признаются как внеоборотные средства, если выполняются следующие условия: объект способен приносить организации экономические выгоды в будущем, объект предназначен для использования в течение длительного времени и фактическая (первоначальная) стоимость объекта может быть достоверно определена⁶. По правилам МСФО, самостоятельно созданные нематериальные активы не признаются таковыми, а все затраты, связанные с ними, учитываются в составе коммерческих расходов. Также хотелось обратить внимание, что в международном стандарте франчайзинг, лицензии и права доступа учитываются в составе нематериальных активов, если соответствуют всем необходимым критериям, тогда как в отечественном законодательстве они таковыми не являются и относятся на счет «Расходы будущих периодов».

⁶ Приказ Минфина России от 27.12.2007 № 153н (ред. от 16.05.2016) «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету “Учет нематериальных активов” (ПБУ 14/2007)» (зарегистрирован в Минюсте России 23.01.2008 № 10975).

Далее отличий появляется еще больше, так как при переоценке в МСФО меняется только первоначальная (переоцененная) стоимость объекта, а по нашим правилам бухгалтерского учета переоценке подлежит и сумма начисленной амортизации за весь срок эксплуатации объекта до момента его переоценки. По международным стандартам, расходы, связанные с демонтажем, включаются в стоимость актива, а при изменении в балансовую стоимость вносятся корректировки, при этом обесценение актива происходит путем сравнения балансовой стоимости актива и суммы возмещения. Стоимость корректируется до нуля и далее рассматривается как убыток. По РСБУ необходимо создать резерв (оценочный актив), который не будет изменять балансовую стоимость основного средства и при его выбытии, часть резерва будет относиться на счет учета прочих доходов и расходов, а расходы на проверку обесценения основного средства у нас не предусмотрены.

Все имущество, предназначенное для продажи, согласно МСФО является внеоборотными активами и учитывается по балансовой стоимости, за минусом затрат на продажу, и в отчетности выделяется отдельной строкой. По российским требованиям активы, предназначенные на продажу, учитываются в соответствии с их фактическим содержанием по соответствующим счетам, т.е. это могут быть основные средства, материально-производственные запасы, товары и т.д.

Немаловажным объектом бухгалтерского учета являются факты хозяйственной деятельности или хозяйственные операции. В соответствии с Федеральным законом «О бухгалтерском учете» все факты хозяйственной жизни отражаются при их совершении, а если это не представляется возможным — непосредственно после их окончания, на экономическую значимость данной операции внимание не обращается.

Как показывает международная практика, приоритетное внимание обращается на наиболее значимые операции, оказывающие существенное экономическое влияние на организацию. При этом определяющим является не первичный документ и последовательность совершения хозяйственной операции, как в национальных стандартах, а экономическая важность, опирающаяся на мнение специалиста (финансиста, бухгалтера, экономиста), его профессиональное суждение.

Вообще в МСФО роль профессионального суждения является определяющей в оценке определенных ситуаций. Можно привести только некоторые подобные ситуации: классификация финансовых инструментов, договоров аренды; определение срока полезного использования, выбор метода амортизации; оценка денежных потоков для расчета справедливой стоимости и т.д. Как показывает практика, в случаях, когда необходимо применять профессиональное суждение, основываясь на международных стандартах финансовой отчетности, национальное законодательство этого не позволяет. В российском законодательстве не предусмотрено право бухгалтеров применять свое профессиональное суждение при формировании отчетных показателей вверенной им организации.

Для правильности определения финансового результата любой организации необходимо четко идентифицировать себестоимость производимой продукции (выполненных работ и оказанных услуг), свои расходы и доходы, полученные в результате деятельности организации. Главным различием в определении себестоимости является то, что по РСБУ включаются все затраты, связанные с про-



цессом производства и реализации. По МСФО расходы на продажу, хранение готовой продукции на складе производителя, брак и другие потери в себестоимость не включаются.

Не признаются расходами оплата отпуска работников и расходы, связанные с ремонтом основных средств, тогда как в отечественном бухгалтерском учете, в зависимости от принятой учетной политики, эти затраты могут: непосредственно включаться в себестоимость выполненных работ и оказанных услуг, предварительно учитываться на счете «Расходы будущих периодов» или списываться на уменьшение созданного резерва.

Жестких требований к оформлению расходов в международных стандартах нет, т.е. их вообще можно документально не подтверждать, сказывается, как было уже отмечено ранее, принцип приоритета содержания над формой. Если расходы пришлось на конец года, то их можно отражать в разных периодах, в отличие от национальных стандартов, где все расходы должны быть документально подтверждены договором или актом выполненных работ и быть приняты к учету в тот период времени, когда непосредственно они возникли, независимо от даты их оплаты (метод начисления, который применяется для налогового учета по определению базы по налогу на прибыль организации).

В определении дохода (выручки) также можно наблюдать некоторые различия, в частности, по международным стандартам признается выручка в течение временного периода в том случае, если по условиям договора не сказано, что выручка признается в определенный период времени. Для учета здесь важен момент перехода права рисков от продавца к покупателю, т.е. признание происходит при фактическом получении покупателем товара, если продается товар и сопутствующая услуга — выручка признается дважды (сначала от продажи товара и затем от сопутствующей услуги)⁷. В РСБУ основополагающими при определении выручки являются момент перехода права собственности от продавца к покупателю и наличие соответствующих документов на обоснованность сделки (договор, акт выполненных работ и т.д.), а также четкое определение доходов и расходов, что подробно регламентировано в ПБУ 9/99 «Доходы организации».

Таким образом, рассмотрев основные различия двух систем по отражению объектов в бухгалтерском учете, мы можем проанализировать глобальные различия между международной и отечественной системами финансовой отчетности. Главное различие кроется в концепции, где отчетность, составляемая в Российской Федерации, служит для контроля за сохранностью и использованием ресурсами, а международная отчетность дает возможность оценить эффективность деятельности экономического субъекта. За длительный промежуток времени Министерство финансов России всячески старается максимально приблизить эти стандарты, в итоге существенная разница наблюдается до сих пор, поскольку у них разные цели:

— в МСФО — это демонстрация бухгалтерской и управленческой информации для руководства, кредиторов и инвесторов;

⁷ URL: <https://www.fd.ru/articles/157859-qqq-16-m6-02-06-2016-otlchiya-msfo-i-rsbu-printsipy-vs-pravila>.

— в РСБУ — это контроль уполномоченных надзорных органов за ведением учета и составлением документации⁸.

Отсюда следует, что и подход к составлению отчетности будет различным, хотя если проанализировать состав финансовой отчетности, то он одинаков, но формы отчетности различаются. Начнем с Бухгалтерского баланса. В международной отчетности активы делятся на две группы: текущие и долгосрочные. Однако в российском бухгалтерском балансе активы и обязательства отражаются в порядке их ликвидности, а не делятся на текущие и долгосрочные.

Что касается валюты, в которой указываются все статьи баланса, то российское законодательство строго регламентирует вести учет только в национальной валюте (рублях), в то время как по стандартам МСФО международные компании могут составлять баланс в той валюте, в которой они ведут большую часть деятельности (или производят расчеты по большинству контрактов/заказов) и получают выручку, при этом пересчитывая по другим операциям валюту по текущему курсу (курсовую разницу в этом случае следует учитывать как прочие доходы и прочие расходы).

Имеются и различия в определении отчетного периода. В нашем законодательстве это незыблемый период, равный календарному году (с 1 января по 31 декабря), а международные стандарты определяют финансовый год, исходя из самостоятельного выбора компании, с учетом особенностей ее работы и предпочтений инвесторов. В российской отчетности не применяется определение процентного дохода, исчисляемого методом эффективной ставки процента, расчет которой основан на денежных потоках, которые организация получает по протяжении действия договора, с изменениями прогноза возможен ее перерасчет. Также в МСФО широко применяется принцип многокомпонентности, который заключается в том, что эффективность одних операций можно оценить только в совокупности или в блоке с другими, а определенные операции возможно экономически оценить, только разделив их на компоненты.

Бухгалтерский баланс в соответствии с РСБУ обычно составляется первым, потом составляются Отчет о финансовых результатах и приложения к балансу (отчет о движении денежных средств и отчет об изменениях капитала и т.д.), которые мало соотносятся друг с другом. В МСФО Баланс, Отчет о движении денежных средств и Отчет о финансовых результатах составляются последовательно и взаимосвязанно. Начинают, как правило, с Отчета о финансовых результатах, где отражаются все доходы и расходы по различным видам деятельности. После этого переходят к составлению Отчета о движении денежных средств, задачей которого является распределение полученной прибыли на все неденежные статьи. Завершающим этапом является составление бухгалтерского баланса с использованием данных первых двух отчетов. При таком подходе обеспечивается максимально достоверное представление в отчетных документах о финансовом состоянии организации, что важно для основных пользователей этой информации, таких как кредиторы и инвесторы.

Таким образом, проанализировав только незначительную часть расхождений, можно сделать вывод, что различий между этими стандартами на сегодняшний

⁸ Дудух Ю. Что такое РСБУ и МСФО и какие между ними различия // URL: <https://ppt.ru/art/buh-uchet/rsbu-msfo>.



день еще много, несмотря на активное реформирование национальных стандартов. Российское законодательство не позволяет бухгалтеру проявлять гибкость и свое профессиональное суждение в оценке текущей деятельности организации, остается необходимость четко следовать правилам и инструкциям, прописанным в нормативных правовых актах, регулирующих бухгалтерский и налоговый учет. Кроме того, сложность перехода на МСФО в Российской Федерации усугубляется наличием параллельных систем бухгалтерского учета и налогового учета.

В заключение хотелось бы сделать вывод, что различия между составлением отчетности по РСБУ и по МСФО можно разделить на системные и методологические. К основным системным несоответствиям относятся несоблюдение принципа приоритета содержания перед формой при классификации и учете фактов хозяйственной деятельности организации и соотношение используемых в учете терминов и концепций к гражданскому законодательству, которое, в свою очередь, не всегда точно отражает экономическую действительность.

К методологическим различиям можно отнести ограниченное применение методов оценки в российском учете, неиспользование доступной управленческой операционной информации, в приоритете здесь традиционные методы учета⁹.

Таким образом, в непростых экономических условиях потребность в надежной финансовой оценке организаций постоянно возрастает, составленная отчетность по международным стандартам обеспечивает получение такой оценки, при этом РСБУ полностью обеспечивают выполнение контрольной функции государства. В нашей стране, на мой взгляд, национальная система отчетности так же принципиальна, как и территориальная целостность. Конечно, остановить развитие и реформирование невозможно, но, может быть, не стоит выкидывать на задворки истории все, что было создано нашими предшественниками, стоит меняться, но при этом бережно сохранять все то лучшее, что мы имеем.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Дудух Ю. Что такое РСБУ и МСФО и какие между ними различия // URL: <https://ppt.ru/art/buh-uchet/rsbu-msfo>.
2. Лермонтов Ю. М. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Невешкина Е. В., Ремизова Е. Ю., Султанова Г. С. МСФО: учет и отчетность : практическое руководство. — 3-е изд., испр. — М. : Омега-Л, 2014. — 137 с.
4. Правовое регулирование бухгалтерского учета / под ред. Е. Ю. Грачевой, Н. Ю. Орловой. — М. : Норма, 2016.

⁹ Невешкина Е. В., Ремизова Е. Ю., Султанова Г. С. МСФО: учет и отчетность : практическое руководство. 3-е изд., испр. М. : Омега-Л, 2014. 137 с.

ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ВО ФРАНЦУЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Аннотация. В статье рассмотрены особенности правовой регламентации технологий искусственного интеллекта в Российской Федерации с учетом влияния передовой мировой практики. Значительное внимание в статье уделено развитию понятия искусственного интеллекта в зарубежной и российской доктрине. Авторы рассматривают генезис правового регулирования искусственного интеллекта в России, отмечают влияние европейской практики на становление и развитие законодательства об искусственном интеллекте в России. **Ключевые слова:** правовое регулирование, искусственный интеллект, международное право, национальное право, стратегия, этика.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.223-229

Ален ДЮФЛО,
основатель адвокатского
бюро «Дюфло и партнеры»,
преподаватель
Университета Лион III
имени Жана Мулена,
lab.kkonkpr@msal.ru
69008, Франция, Лион, Cours
Albert Thomas, 6

**Мария Александровна
ЕГОРОВА,**
начальник Управления
международного
сотрудничества,
профессор кафедры
конкурентного права
Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор
egorova-ma-mos@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

**Алексей Владимирович
МИНБАЛЕЕВ,**
заведующий кафедрой
информационного права
и цифровых технологий
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
доцент
alexmin@bk.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

**Дарья Владимировна
ПОНОМАРЕВА,**
заместитель заведующего
кафедрой практической
юриспруденции
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
ropotard@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

© А. Дюфло, М. А. Егорова,
А. В. Минбалеев,
Д. В. Пономарева, 2020

A. DUFLOT,

*an expert practitioner in the field of law,
founder of the law firm «Dufлот & Partners»,
Lecturer at the Jean Moulin Lyon 3 University, France,
lab.kkonkpr@msal.ru
69008, France, Lyon, Cours Albert Thomas, 6*

M. A. YEGOROVA,

*Head of the Department of international cooperation,
Professor of the Department of competition law of the
Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Professor
egorova-ma-mos@yandex.ru
125933, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9*

A. V. MINBALEEV,

*Head of the Department of Information Law and Digital Technologies
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Associate Professor, the expert RAS
alexmin@bk.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9*

D. V. PONOMAREVA,

*Deputy Head of the Department of Practical Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law)
ponomard@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9*

**TRENDS IN THE LEGAL REGULATION OF ARTIFICIAL
INTELLIGENCE IN THE RUSSIAN FEDERATION
AND THE FRENCH REPUBLIC**

Abstract. *The article discusses the features of the legal regulation of artificial intelligence technologies in the Russian Federation, taking into account the influence of the best world practice. Considerable attention is paid to the development of the concept of artificial intelligence in foreign and Russian doctrine. The authors examine the genesis of the legal regulation of artificial intelligence in Russia, note the influence of European practice on the formation and development of the legislation of the Russian Federation on artificial intelligence.*

Keywords: *legal regulation, artificial intelligence, international law, national law, strategy, ethics*

Проблема правового регулирования искусственного интеллекта (ИИ) и определения его понятия для решения технических и гуманитарных задач заложена в самой природе искусственного интеллекта. Вместе с тем необходимо отметить, что современная наука не выработала единообразного понимания искусственного интеллекта. Сегодня мы можем говорить о множестве определений искусственного интеллекта, поскольку области его применения весьма широки.

Искусственный интеллект можно определить как систему, включающую в себя как аппаратные, так и программные компоненты, которые могут относиться к роботу, программе, выполняемой на одном компьютере, программе, выполняемой на сетевых компьютерах, или любому другому набору компонентов, в которых размещен искусственный интеллект¹.

Актуальным остается вопрос, является ли результат, произведенный технологией ИИ, порождением интеллектуальной деятельности машины или же запрограммированных алгоритмов и команд?

Всемирная организация интеллектуальной собственности выделяет несколько типов систем искусственного интеллекта: экспертные системы, языковые системы и системы восприятия². Безусловный интерес представляют экспертные системы, направленные на решение задач, связанных, например, с медицинской диагностикой, предоставлением рекомендаций лечения, геологоразведкой и т.д. Данные системы также активно используются при создании полезных объектов и промышленных образцов.

Российская Федерация уделяет значительное внимание развитию технологий искусственного интеллекта. В 2017 г. Президент РФ Владимир Владимирович Путин высказал свое мнение, что страна, которая первой освоит технологии ИИ, станет «управлять этим миром»³. Вместе с тем первоначально усилия Российской Федерации по развитию инфраструктуры искусственного интеллекта и соответствующего нормативного регулирования были нацелены на повышения обороноспособности страны.

В 2019 г. Российской Федерацией была принята Национальная стратегия по развитию искусственного интеллекта на период до 2030 года, утвержденная Указом Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490⁴ (далее — Стратегия). Принятие Национальной стратегии по развитию искусственного интеллекта — «долгожданное событие, которое предопределяет вектор экономического и научно-технологического развития Российской Федерации на ближайшее десятилетие. Документ носит программный характер, изобилует акцентами на общих подходах, однако,

¹ См.: Любимов А. П., Пономарева Д. В., Барабашев А. Г. Основные понятия искусственного интеллекта. М., 2019. 116 с.

² URL: <https://www.wipo.int/portal/ru>.

³ 'Whoever Leads in AI Will Rule the World': Putin to Russian Children on Knowledge Day, Russia today (Sept. 1, 2017) // URL: <https://www.rt.com/news/401731-ai-rule-world-putin/>, archived at <https://perma.cc/2ST6-YHDL>.

⁴ Указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (вместе с Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года) // СПС «КонсультантПлюс».

в отличие от подобных стратегий, принятых в ряде зарубежных государств, включает и вполне конкретные, четко сформулированные понятия. В частности, Стратегия отвечает на вопрос, что следует понимать под искусственным интеллектом, достаточно подробно и обстоятельно формулирует задачи, которые стоят перед публичным и частным сектором в области развития технологий искусственного интеллекта. Общность российской и зарубежных Стратегий выражается в обозначении этической проблематики в качестве ключевой при решении вопроса о разработке нормативно-правового регулирования, а также признании необходимости объединения усилий государства и бизнеса для достижения целевых показателей, упомянутых в Стратегии»⁵.

Стратегия выделяет три ключевых направления использования технологий искусственного интеллекта:

«а) повышение качества услуг в сфере здравоохранения (включая профилактические обследования, диагностику, основанную на анализе изображений, прогнозирование возникновения и развития заболеваний, подбор оптимальных дозировок лекарственных препаратов, сокращение угроз пандемий, автоматизацию и точность хирургических вмешательств);

б) повышения качества услуг в сфере образования (включая адаптацию образовательного процесса к потребностям обучающихся и потребностям рынка труда, системный анализ показателей эффективности обучения для оптимизации профессиональной ориентации и раннего выявления детей с выдающимися способностями, автоматизацию оценки качества знаний и анализа информации о результатах обучения);

в) повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг, а также снижения затрат на их предоставление»⁶.

Правоведов должны заинтересовать положения Стратегии, затрагивающие «основные направления создания комплексной системы регулирования общественных отношений, возникающих в связи с развитием и внедрением технологий искусственного интеллекта». В числе таких направлений, которые необходимо учитывать при разработке соответствующего нормативно-правового регулирования, названы следующие:

«а) обеспечение благоприятных правовых условий (в том числе посредством создания экспериментального правового режима) для доступа к данным, преимущественно обезличенным, включая данные, собираемые государственными органами и медицинскими организациями;

б) обеспечение особых условий (режимов) для доступа к данным, включая персональные, в целях проведения научных исследований, создания технологий искусственного интеллекта и разработки технологических решений на их основе;

в) создание правовых условий и установление процедур упрощенного тестирования и внедрения технологических решений, разработанных на основе искусственного интеллекта, а также делегирования информационным системам, функционирующим на основе искусственного интеллекта, возможности принятия отдельных решений (за исключением решений, которые могут ущемлять права

⁵ Указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490.

⁶ Указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490.

и законные интересы граждан), в том числе при исполнении государственными органами государственных функций (за исключением функций, направленных на обеспечение безопасности населения и государства);

г) устранение административных барьеров при экспорте продукции (работ, услуг) гражданского назначения, созданной на основе искусственного интеллекта;

д) создание единых систем стандартизации и оценки соответствия технологических решений, разработанных на основе искусственного интеллекта, развитие международного сотрудничества Российской Федерации по вопросам стандартизации и обеспечение возможности сертификации продукции (работ, услуг), созданной на основе искусственного интеллекта;

е) стимулирование привлечения инвестиций посредством совершенствования механизмов совместного участия инвесторов и государства в проектах, связанных с разработкой технологий искусственного интеллекта, а также предоставления целевой финансовой поддержки организациям, осуществляющим деятельность по развитию и внедрению технологий искусственного интеллекта (при условии, что внедрение таких технологий повлечет за собой существенные позитивные эффекты для отраслей экономики Российской Федерации);

ж) разработка этических правил взаимодействия человека с искусственным интеллектом».

Дальнейшее развитие нормативно-правового регулирования использования систем ИИ предполагает внесение значительных изменений в действующее российское законодательство, в частности в Федеральный закон «О персональных данных»⁷. Генезису российской нормативной основы регулирования искусственного интеллекта может способствовать позитивный опыт Европейского Союза.

Регламент Европейского парламента и Совета Европейского Союза 2016/679 от 27 апреля 2016 г. о защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных, а также об отмене Директивы 95/46/ЕС (так называемый Общий Регламент о защите персональных данных — General Data Protection Regulation (GDPR))⁸ предусмотрел право на принятие или пересмотр решения, основанного исключительно на автоматизированной обработке (алгоритме), физическим лицом, а не компьютером. Учитывая, что системы ИИ будут активно внедряться в управленческие процессы, потребуется отражение такого правомочия в российском законодательстве.

Особенностью Стратегии является включение в ее текст основных периодов, на которые должен ориентироваться законодатель при разработке соответствующего нормативно-правового регулирования ИИ. К 2024 г. планируется создание необходимых правовых условий для достижения целей, решения задач и реализации мер, предусмотренных Стратегией, к 2030 г. предусмотрено создание самой системы нормативно-правового регулирования в области ИИ.

⁷ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3451.

⁸ European Parliament Resolution of 16 February 2017 with Recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics (2015/2103(INL), doc. No. P8_TA(2017)0051 // URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0051&language=EN&ring=A8-2017-0005>, archived at <http://perma.cc/VEG4-GZGR>.



Кроме того, Стратегия подчеркивает необходимость учета таких основных принципов развития и использования технологий искусственного интеллекта, как защита прав и свобод человека, безопасность, прозрачность, технологический суверенитет, целостность инновационного цикла, разумная бережливость, поддержка конкуренции. Особое значение приобретает поиск разумного баланса между защитой прав человека и обеспечением безопасности, который не всегда удается соблюсти в пользу обеспечения защиты прав и свобод человека в том смысле, который придается этому принципу основополагающими актами международного права⁹.

Заинтересованность в развитии законодательства об искусственном интеллекте проявляет все большее число государств. Примечательным, на наш взгляд, является опыт Французской Республики. Развитие искусственного интеллекта представляет собой одну из наиболее актуальных междисциплинарных тем исследований во Франции. Пандемия COVID-19, которая охватила всю Францию, заставляет еще больше задуматься об искусственном интеллекте как о явлении, пронизывающем все основные сферы общественной жизни: здравоохранение, образование, оборону, обеспечение внутренней безопасности, экономику и право.

Использование ИИ в правовой сфере — новое явление во Франции. 27 марта 2020 г. вышел Декрет об обработке и использовании персональной информации в юридической базе данных Datajust. База данных была создана в ответ на пандемию в целях обеспечения поиска нужной информации об органах управления в сфере здравоохранения, ответственных за организацию работы с пострадавшими от COVID-19. Данный документ также призван сориентировать французскую судебную систему на принятие определенных решений, а иные органы государственной власти — на общепринятую шкалу системы выплат населению или предприятиям, которые понесли потери во время кризиса, вызванного эпидемиологической ситуацией во Франции.

База Datajust помогает с помощью системы ИИ проанализировать конкретные ситуации, корректно применить правовые нормы, определить размер ущерба и при необходимости реформировать законодательство, учитывая результаты анализа системы ИИ. Указанный Декрет принят в соответствии и на основании другого наднационального документа — Регламента ЕС № 2016/679 от 27 апреля 2016 г. о систематизированной обработке и использовании персональных данных при помощи системы ИИ в ЕС.

Необходимо отметить, что Франция еще не адаптировала полностью алгоритм применения ИИ в юридических системах, поскольку сегодня все государства — члены ЕС находятся в ожидании принятия нового Регламента в 2021 г. Не секрет, что ИИ является одним из трех приоритетов стратегического влияния

⁹ В данном случае речь идет о таких актах, как Устав ООН (1945 г.), Женевские конвенции (1949 г.), Всеобщая декларация прав и свобод человека (1948 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (1988 г.), Европейская конвенция по правам человека (1950 г.).

ЕС, что обуславливает необходимость скорейшего внесения изменений в национальное законодательство.

Обновленные французские нормативные акты должны обладать достаточной гибкостью и готовностью к постоянному внесению изменений, чтобы национальный законодатель смог с достаточной определенностью отразить технологические инновации ИИ в юридической системе, не забывая о деонтологии и необходимости учета этических требований. Не стоит забывать, что защита и уважение прав и свобод каждого человека являются приоритетом во Франции.

Сегодня французский Парламент разрабатывает Устав этических норм в системе ИИ, который будет интегрирован в преамбулу Конституции V Республики — документ, равный по значению Декларации о правах человека. Приоритет прав человека должен превалировать в системе правового регулирования ИИ, в частности в области защиты интеллектуальных прав. Именно человек (физическое лицо) стоит у истоков создания алгоритмов и является владельцем прав на интеллектуальную собственность и ее результаты. Ответственность за надлежащее использование систем ИИ возлагается на юридических лиц.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Любимов А. П., Пономарева Д. В., Барабашев А. Г. Основные понятия искусственного интеллекта. — М., 2019. — 116 с.

КНИЖНАЯ ПОЛКА КАФЕДРЫ



Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, О. В. Болтиновой. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2020. — 624 с.

Учебник по финансовому праву подготовлен коллективами кафедр финансового права и налогового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). В нем с позиций современного права освещены все основные темы по данной дисциплине, касающиеся финансовой деятельности государства и муниципальных образований, предмета и системы финансового права, правового регулирования финансового контроля, основ бюджетного и налогового права и др.

Учебник позволит лучше ориентироваться в процессах, происходящих в финансовом законодательстве России.

Нормативные акты используются по состоянию на 1 августа 2020 г.

Для студентов, аспирантов, научных сотрудников, преподавателей юридических и экономических вузов, всех, кто интересуется проблемами финансового права.



Налоговое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, О. В. Болтиновой. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2020. — 304 с.

Учебник по налоговому праву подготовлен коллективами кафедр финансового права и налогового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). В нем с позиций современного права освещены все основные темы по данной дисциплине.

Учебник раскрывает все основные категории и институты налогового права России, включая вопросы установления и введения налогов и сборов, их видов, структуры налоговых правоотношений, прав и обязанностей налогоплательщиков, проведения налогового контроля, налоговой ответственности, а также взимания федеральных, региональных и местных налогов и сборов в Российской Федерации.

Учебник позволит лучше ориентироваться в процессах, происходящих в налоговом законодательстве России. Нормативные акты используются по состоянию на 1 февраля 2020 г. Для студентов, аспирантов, научных сотрудников, преподавателей юридических и экономических вузов, всех, кто интересуется проблемами налогового права.



Банковское право Российской Федерации : учебник для магистратуры / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма ; Инфра-М, 2021. — 336 с.

В учебнике освещены основные вопросы банковского права РФ, в том числе проблемы правового положения кредитных организаций в России и порядок осуществления банковских операций. Выявлены особенности функционирования системы страхования вкладов физических лиц в Российской Федерации. Рассмотрены порядок предоставления банковского кредита, понятие и сущность кредитной истории. Исследованы проблемы осуществления безналичных расчетов, проведения валютных операций уполномоченных банков, налогообложения кредитных организаций. Отдельная глава посвящена банковскому законодатель-

ству зарубежных стран. Предыдущие два издания были выпущены в виде учебного пособия. Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических и экономических вузов и факультетов, предпринимателей и практикующих юристов.

Актуальные проблемы финансового права в условиях цифровизации экономики : монография / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М. : Проспект, 2020. — 256 с.

В монографии рассматриваются актуальные проблемы, связанные с влиянием процесса цифровизации на финансовое право, включая трансформацию предмета названной отрасли российского права, на государственную финансовую политику, правовой статус субъектов финансовых правоотношений, финансовый контроль, бюджетные и налоговые правоотношения, механизм правового регулирования финансового рынка и денежного обращения.

Нормативные правовые акты приведены по состоянию на май 2020 г. Монография будет интересна научным сотрудникам, аспирантам, студентам бакалавриата и магистратуры, исследователям, специализирующимся в области финансового права.



Ситник А. А. Финансовый контроль и надзор в сфере денежного обращения в Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2020. — 240 с.

В монографии рассмотрены актуальные проблемы, связанные с правовым регулированием финансового контроля и надзора в сфере денежного обращения в Российской Федерации. В работе раскрыты темы, касающиеся понятия «финансовый контроль» в сфере денежного обращения, влияния процесса цифровизации экономики на финансовое право, а также проанализированы проблемы, возникающие в процессе правового регулирования финансового контроля в сфере наличного денежного обращения, надзора и наблюдения в национальной платежной системе, валютного контроля и финансового мониторинга.

Нормативные правовые акты приведены по состоянию на 1 января 2020 г. Монография будет интересна научным сотрудникам, аспирантам, студентам бакалавриата и магистратуры, исследователям, специализирующимся в области финансового права.



Ядрихинский С. А. Законные интересы налогоплательщиков: проблемы теории и практики : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева, С. А. Ядрихинский. — М. : Проспект, 2020. — 384 с.

В монографии рассматриваются теоретические основы законных интересов налогоплательщиков.

Законодательство приведено по состоянию на 31 декабря 2019 г.

Книга имеет научно-прикладной характер и ориентирована на широкий круг читателей, включая студентов, аспирантов, преподавателей высших учебных заведений юридического профиля и практикующих юристов.



ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ

Юридическое наследие



Петр Львович (Людвигович) Барк (1869—1937) — российский государственный деятель, член Государственного Совета, последний министр финансов Российской империи (с 6 мая 1914 по 28 февраля 1917 г.).

ВЫСТУПЛЕНИЕ П. Л. БАРКА В ОБЩЕМ СОБРАНИИ IV ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ (22 АПРЕЛЯ 1914 г.)

Господа члены Государственной думы!

Вам предстоит рассматривать роспись доходов и расходов после знаменательного рескрипта, данного Государем императором 30 января сего года. В этом рескрипте ясно указан путь, по коему надлежит идти для достижения народного благосостояния, и воистину великое счастье выпало на долю тех, кому суждено явиться первыми исполнителями великодушных предначертаний Его императорского величества. Не может быть никаких сомнений в том, что Государственная дума, без различия взглядов и партий, объединится и горячо отзовется на этот высокий призыв к народному благу и счастью. *(Справа рукоплескания и голоса: «Браво».)*

Трудная задача, которая предстоит не только Финансовому ведомству, но и всему правительству, может в огромной мере облегчиться поддержкою законодательных палат, а затем и общественных учреждений и организаций на местах. Царский призыв нашел отклик в сердцах, и немало найдется убежденных, идейных работников, готовых положить свою энергию и труд на святое дело борьбы с нетрезвостью. Есть, однако, и сомневающиеся, не верящие в возможность улучшения и усовершенствования существующих условий. Эти люди думают, что потребность в опьянении настолько сильна в человеке, что не стоит с этим бороться; никакие меры пользы не принесут, и посему никаких мер принимать не следует. В этом сомнении верно одно: трудно устоять против соблазна отдельному человеку, в особенности если нет в нем сильной воли, но отсюда не следует, что необходимо соблазн делать общедоступным и создавать такую обстановку, при коей слабый духом не может устоять против искушения. Поэтому мы должны проникнуться убеждением, что есть реальные меры для борьбы с великим злом, и меры двоякого порядка: во-первых, направленные к сокращению соблазна и, во-вторых, направленные к подъему культурного и нравственного уровня народа. *(Голоса слева: «Уровня Кассо».)* Сомнения раздаются и с другой стороны; указывается на то, что наше бюджетное благополучие основано главным образом на питейном доходе, и поэтому нельзя трогать этого дохода, нельзя ввести борьбу с нетрезвостью, так как будет нарушено бюджетное равновесие. Это положе-

ние неверно: нельзя строить благополучие бюджета на доходах, получаемых от разорения духовных и материальных сил народа. Такая система медленно, но неизбежно ведет к вырождению народа, к ослаблению его трудоспособности и уничтожению того платежного источника, откуда теперь обильною рекою поступает питейный доход.

Необходимо прежде всего озаботиться оздоровлением народа, необходимо укрепить его духовные и материальные силы, необходимо решительно встать на путь борьбы с развитием потребления вина, и когда это потребление действительно сократится, у народа появится достаток, а вместе с тем — иные источники бюджетных поступлений. Меня несколько не страшит призрак пустой государственной казны, которая будто бы лишится самого верного дохода в случае укрепления в народе трезвости. К прискорбию, народные страсти, вековые привычки не изменяются скоро благими законами и самыми решительными мероприятиями. Законы надо издавать, меры нужно принимать, но в сознании, что польза скажется не сразу, не годами, а десятилетиями.

И вот почему я, в качестве управляющего Министерством финансов, опасюсь не уменьшения питейного дохода в ближайшие годы и не забот, откуда добыть денег для возмещения этой убыли, а опасуюсь обратного. Я опасуюсь, что, невзирая на новые законы и всю нашу энергию, питейные доходы в ближайшие годы будут стихийно возрасти или, в лучшем случае, не падать. Если же со временем произойдет убыль доходов от казенной продажи питей, как следствие сокращения потребления вина, то вместе с тем у народа появятся сбережения — те средства, которые ныне тратятся на вино.

Куда же они уйдут? Они останутся тут же в стране. И они должны найти себе какое-нибудь применение. Они пойдут на другие, более производительные затраты, они пойдут на улучшение землепользования, на улучшение земельной культуры, на удовлетворение более культурных потребностей и, наконец, на приобретение таких предметов домашнего обихода, которые доселе считались чуть ли не предметами роскоши, а между тем совершенно необходимы для безбедного человеческого существования. Во всех этих случаях сбереженные средства пойдут на создание новых ценностей, так или иначе обогатят и казну; даже если сам крестьянин не захочет истратить свои сбережения и понесет их в сберегательную кассу, то и тогда они найдут производительное использование, так как увеличат тот общий резервуар свободных средств, который способствует размещению производительных займов, а вместе с тем служит источником для увеличения средств кооперативных учреждений мелкого кредита, финансирующих народный труд.

С оздоровлением народа усилится трудовая его способность, и нарастающий достаток обеспечит государственную казну новыми доходами. Министерство финансов полагает, что нет никаких оснований опасаться сокращения доходов в связи с принятием настойчивых и энергичных мер по борьбе с нетрезвостью. Приведу пример Великобритании, где неоднократно повышались налоги на спирт, пиво и вино и принимались радикальные меры для борьбы с пьянством. В результате душевое потребление постепенно сокращалось; так, для пива в 1903 г. оно составляло 29,78 галлонов на душу, а в 1912 г. — 26,74; для спирта в 1903 г. — 0,99, а в 1912 г. — 0,67. Между тем доходы мало изменились. Доход



от спирта был в 1903 г. 23 329 000 ф. ст., а в 1912 г. — 22 599 000 ф. ст.; доход от пива в 1903 г. — 13 483 000 ф. ст., в 1912 г. — 13 227 000 ф. ст.

Таким образом, по моему мнению, в нашем распоряжении будет достаточно времени, чтобы на основании всесторонних обстоятельных исследований обсудить, какие возможно изыскать иные источники доходов, которые могли бы пополнить ту убыль, которая получится в бюджете в случае укрепления в народе трезвости. Теперь же нам не столько нужно думать о новых налогах, сколько об использовании неисчислимых естественных богатств нашей родины, которые ожидают лишь приложения труда и капитала. (*Голоса: «Верно».*) Если бы, однако, мои опасения не оправдались, если бы вопреки моим предположениям сравнительно быстро питейные доходы уменьшились и очень скоро была бы достигнута та цель, к которой мы стремимся, и надлежало бы в ближайшем будущем принимать экстренные меры для пополнения нашего бюджета, позвольте указать на те средства, которые имеются в вашем распоряжении на этот случай.

Как уже указано докладчиком Бюджетной комиссии, в Государственной думе находятся законопроекты о подоходном налоге, о повышении наследственных пошлин, гербового сбора и некоторых других. По осторожному подсчету в общем итоге эти налоги могут дать 75 000 000 руб. Я не включаю в этот итог поступлений от военного налога и от поземельного, которые не встретили сочувствия в комиссии Государственной думы. Наряду с этим, вы можете вывести из бюджета ассигнования на сооружение новых казенных железных дорог. Как известно, улучшенные пути сообщения обслуживают интересы не только одного поколения, и поэтому в большинстве случаев капитал, необходимый для постройки железных дорог, реализуется путем займов, и той же системы придерживаемся и мы по отношению к частному железнодорожному строительству. Если казенные железные дороги строить на капитал, получаемый путем займов, то тогда в бюджет придется вводить только те ассигнования, которые необходимы для уплаты процентов и погашения, а капитальная сумма окажется свободною, и, таким образом, вы можете располагать суммою свыше 100 000 000 руб.

Наконец, имеется еще верное средство для обеспечения доходов, это — значительное повышение цены на вино. Средство это уже испытано за границей, как только что указал; оно ведет к сокращению душевого потребления вина, но общее поступление питейного дохода остается на высоком уровне. Это средство и у нас было испытано в конце 1908 г.: увеличена продажная цена вина, и в результате это увеличение доставило казне, соответственно количеству выпитого вина, в 1909 г. около 36 000 000, а в 1913 г. около 42 000 000 излишка поступлений.

Сознавая всю необходимость безотлагательного проведения в жизнь мероприятий, направленных к борьбе с нетрезвостью, необходимо указать, что Министерство финансов может принимать меры в строго отграниченной ему области; между тем необходима целая совокупность мероприятий, относящихся к разным областям государственного управления, и необходимо содействие общественных сил. Теперь ни одно крупное событие русской жизни не может пройти без ознаменованья его чаркою вина. Нам необходимо изменить всю психологию народа, и для этого требуется последовательная и настойчивая деятельность правительства и общественных организаций. Еще в школе подрастающее поколение должно воспитываться к трезвой жизни; духовенство должно быть приобщено к святому

делу нравственного усовершенствования народа и укрепления в нем сильного духа, способного противостоять соблазну; административные органы обязаны следить за строгим исполнением законов, воспрещающих тайную продажу вина и тайное винокурение, и, наконец, в области судебной надлежит изменить существующий порядок в том смысле, что нетрезвое состояние при совершении проступков и преступлений не может являться смягчающим вину обстоятельством.

Наряду с деятельностью правительства, необходимо привлечь к делу отрезвления народа органы самоуправления, которые близко стоят к населению, знают его нужды и могут установить надлежащее взаимодействие с мероприятиями правительства. Министерство финансов, в пределах своей компетенции, преподало уже местным органам категорические указания о принятии неотложных мер для борьбы с нетрезвостью, причем министерство возлагает большие надежды на поддержку со стороны местных общественных сил. Предложено испрашивать заключения уездных земских собраний и городских дум при выработке планов открытия мест продажи крепких напитков, поручено исполнять все приговоры о закрытии и недопущении торговли крепкими напитками, установлена согласованность действий органов министерств внутренних дел, финансов и юстиции в деле преследования тайной продажи питей и тайного винокурения.

С января по апрель поступило запретительных приговоров 416, из коих большая часть рассмотрена и направлена к исполнению. Фактически закрыто 138 винных лавок, из которых 133 расположены вне городов. Вместе с тем Министерство финансов, на основании уже имеющихся материалов и прислушиваясь к разнообразным указаниям общественного мнения, разрабатывает ряд других мер, которые могут быть приняты теперь же в порядке управления. Для их осуществления, а также чтобы дать возможность местным органам исполнить преподанные им указания, необходимы будут денежные средства, и о соответственных ассигнованиях Министерство финансов войдет с особым представлением в Государственную думу.

Однако, господа члены Государственной думы, все усилия и правительственных, и общественных органов могут быть направлены в надлежащее русло и могут принести пользу, только если они имеют под собою твердое основание, если они могут опереться на закон, хотя бы несовершенный, неполный, который потребует дальнейшего исправления и изменения, но который явится необходимым условием для дальнейшей работы по оздоровлению народа. Вот почему я обращаюсь к вам с усердною просьбою не задержать рассмотрения поступившего к вам из Государственного совета законопроекта об изменении и дополнении некоторых, относящихся к продаже крепких напитков, постановлений. Принятие этого законопроекта имеет огромное значение первого твердого шага по новому пути. В стране укрепится сознание, что Государственная дума, в единении с правительством, решила приступить к реальным мерам, направленным к обеспечению трезвости, будет создано надлежащее настроение, тот подъем духа, который необходим для творческой работы.

Вторая великая задача, возложенная Высочайшим рескриптом на Финансовое ведомство, это подъем производительного труда путем правильно поставленного и доступного кредита. Развитие торговли и промышленности отражается в области финансов главным образом в размерах поступления промыслового налога



и гербового сбора и засим на операциях Государственного банка и частных кредитных учреждений. Позвольте вам привести некоторые цифры. В 1909 г. промышленный налог дал нам 104 000 000 руб., в 1913 г. — 149 700 000 руб.; гербовый сбор в 1909 г. — 65 590 000 руб., в 1913 г. — 102 334 000 руб. Учетно-ссудные операции Государственного банка возросли в следующей пропорции. В 1909 г. их было 501 600 000 руб.; на 1 января 1914 г. — 1 065 500 000 руб., прирост в 563 900 000 руб.

В частных кредитных учреждениях, в коммерческих банках, в обществах взаимного кредита и городских банках выдачи под товары составляли на 1 января 1909 г. 149 000 000 руб., в 1914 г. — 358 000 000 руб., увеличение на 209 000 000 руб. Ссуды под процентные бумаги составляли на 1 января 1909 г. 368 000 000 руб., на 1 января 1914 г. — 1 143 000 000 руб., увеличение в 755 000 000 руб. Выдачи под векселя составляли на 1 января 1909 г. 1 112 000 000 руб., на 1 января 1914 г. — 2 540 000 000 руб., увеличение 1 428 000 000 руб.

Из этих данных видно, что в области кредитования торговли и промышленности Государственный банк и частные кредитные учреждения шли широко навстречу новым возникавшим потребностям. Отказа в кредите не было. Скажу больше: банковые учреждения, в некотором увлечении благоприятною промышленною конъюнктурою, стали выпускать на рынок дивидендные бумаги в таком количестве, которое не могло разместиться в крепких руках капиталистов. В биржевой оборот, вследствие повышавшихся цен, была вовлечена широкая публика, которая стала покупать неведомые ей бумаги только потому, что курс их повышался, и покупать не для помещения своих сбережений, а исключительно с целью получения прибыли на скорой продаже бумаг по повышенной цене. Банки широко открыли двери таким клиентам и облегчали биржевую игру предоставлением кредитов на льготных условиях.

Однако искусственная переоценка промышленных бумаг, биржевая стоимость коих совершенно не соответствовала их доходности, не могла, конечно, продолжаться беспредельно, и теперь мы присутствуем при депрессии биржи, которая началась тогда, когда ни экономические условия, ни международные отношения не давали никаких оснований к тому, чтобы изменился взгляд на реальную доходность бумаг. Явление это печальное, нежелательное, но вполне естественное, как последствие увлечения биржевою спекуляцией, и оно предвиделось как серьезные практические деятелями, так и научными силами, которые посвятили себя изучению финансовых вопросов.

Сопоставление за ряд лет курсов бумаг, которые обращаются на Петербургской бирже, свидетельствует о том, что биржевой кризис отразился главным образом на тех бумагах, с которыми происходит спекуляция, и мало коснулся фондов и твердо процентных бумаг. Колебания, которые происходят на рынке бумаг, зависят от общих и местных условий. К числу последних относится неорганизованность нашей биржи, и в видах урегулирования наших биржевых оборотов представляется совершенно необходимым приступить к реформе Петербургской биржи, для создания крепкой, независимой организации, которая могла бы в периоды оживления противодействовать ажиотажу, а в периоды депрессии в самой себе находить силу, чтобы противостоять понижательным маневрам, а не уповать только на поддержку попечительного начальства. *(Голоса справа: «Правильно».)*

Конечно, в задачи Государственного банка не входит поощрение биржевой игры, и если в тяжелые, критические времена банку приходится открывать кредиты для предупреждения потрясений на денежном рынке и финансовых крахов, которые могут отразиться на благосостоянии населения, то в нормальное время, в особенности в периоды биржевых увлечений, Государственный банк должен служить тем задерживающим центром, который регулирует денежные обороты. С введением золотой валюты на Государственном банке лежит обязанность первостепенной важности — поддержание устойчивости денежного обращения и обеспечение размена кредитных билетов на золото. Когда у нас не было золотой валюты, то наши международные расчеты не имели устойчивого основания, мы находились в полной зависимости от того, каков был курс русского рубля на Берлинской бирже; от этой зависимости мы освободились, и введение золотой валюты явилось первым шагом к нашей финансовой самостоятельности. Само собою разумеется, что поддержание золотой валюты должно быть краеугольным камнем в политике каждого министра финансов.

Необходимость поддержания устойчивости денежного обращения связывает, однако, Государственный банк в такой форме кредитования, которая требует долгосрочных затрат. Будучи обязан во всякое время разминать кредитные билеты на золото, Государственный банк должен хранить у себя большое количество неприкосновенных золотых запасов и может помещать деньги, которые поступают в его кассу, только в легко реализуемые краткосрочные активы. И вот почему, если потребность торговли в кредите, благодаря условиям его краткосрочности, удовлетворяется, то всем известно, что наши сельскохозяйственные интересы далеко не обслужены в достаточной мере. *(Голоса справа: «Это правильно».)*

Это обстоятельство побуждает Министерство финансов поставить на первую очередь вопрос об организации особого банковского учреждения, которое придет на помощь сельскохозяйственной России. *(Справа и в правой части центра рукоплескания и голоса: «Браво».)* Насколько Устав Государственного банка это позволяет, и в нем сельский хозяин находит поддержку. Государственный банк широко открывает кредиты по выдаче ссуд под хлеб в периоды хлебной кампании и из пониженного процента. Эта операция постоянно развивается. В 1912 г. затраты на нее доходили до 109 000 000 руб., в 1913 г. уже до 145 000 000 руб. Конечно, этим операциям суждено и дальше развиваться. Желая оказать сильное содействие производителю хлеба, Государственный банк пошел даже на необычное для кредитного учреждения дело: он стал строить элеваторы. Как известно, разрешено к постройке в восьми Юго-Восточных губерниях 84 зернохранилища, общей емкостью в 58 800 000 пуд.

Программа, намеченная Государственным банком, будет, конечно, выполнена, но само собою разумеется, что Государственный банк не в силах осуществить всю ту сеть зернохранилищ, которая необходима для всей нашей Империи. Вопрос о постройке надлежащего количества элеваторов тянется уже несколько десятков лет и встречал на своем пути самые разнообразные препятствия. Теперь этот вопрос в среде правительства разрешен. В марте сего года Совет министров постановил образовать в составе Министерства торговли и промышленности Особый комитет в видах планомерной постройки целой сети зернохранилищ в Империи, причем элеваторы будут строиться как Государственным банком, так



и Министерством торговли и промышленности в портах, Министерством путей сообщения на железных дорогах, конечно, если Государственная дума будет отпускать на дело соответственные кредиты.

Вместе с тем имеется в виду привлечь общественную и частную инициативу; в особенности правительство рассчитывает на энергичную деятельность частных железных дорог, которые уже теперь в некоторых местностях приступили к постройке зернохранилищ. На Элеваторный комитет предполагается возложить разработку и принятие соответствующих мер для упорядочения нашей хлебной торговли, причем серьезное значение придается организации надлежащей хлебной инспекции. Делу подъема сельскохозяйственной культуры и упорядочению хлебной торговли при содействии правильно поставленного кредита Министерство финансов, в согласии с видами всего правительства, придает первостепенное государственное значение.

Мы производим хлеб и вывозим его за границу в огромном количестве; если обратиться к цифрам, мы видим, что в среднем за 1903—1907 гг. урожаем всех хлебов составлял 3,5 млрд пуд.; засим этот урожай постоянно повышался и в среднем за 1908—1912 гг. составил 4 352 000 000 пуд. В 1913 г. урожай составлял свыше пяти млрд пуд., и участие России в общем мировом урожае постоянно увеличивалось; так, за 1908—1912 гг. при общем мировом урожае в 20 214 000 000 пуд. участие России составляло 20 %; в 1912 г. при общем мировом урожае в 21 986 000 000 пуд. участие России составляло 20,5 %; в 1913 г. уже 24 %.

Как будто мы можем рассчитывать, что участие России в снабжении мирового рынка хлебом должно увеличиваться; между тем мы видим обратное: так, по отношению к пшенице за 1908—1912 гг. было ввезено всего в главные страны потребления 846 519 000 пуд., в том числе Россией 224 176 000 пуд., участие России составило 24,5 %. Засим в 1912 г. участие России выражается 17,5 %, а в 1913 г. — 17 %. Итог всей экспортной деятельности России за 1903—1907 гг. составляет 610 000 000 пуд., выручено было 487 700 000 руб. Затем цифры меняются, и наибольший вывоз упадает на 1910 г. — 847 000 000 пуд., выручено 746 000 000 руб. В среднем за 1908—1912 гг. вывоз составил 675 000 000 пуд., с выручкой 630 000 000 руб., 1913 г. дает 647 800 000 пуд., с выручкой в 589 900 000 руб.

Из этих данных вы видите, какое место занимает Россия в деле снабжения хлебом мирового рынка. А между тем до сих пор мы не можем стать хозяевами положения. Если мы обратимся к общим данным нашего заграничного товарообмена, то, к сожалению, мы увидим неутешительную картину: привоз к нам сильно увеличивается, а вывоз не растет. С 1910 г. вывоз составлял 1 449 000 000 руб., в 1911 г. — 1 591 000 000 руб., в 1912 г. — 1 518 000 000 руб., в 1913 г. — 1 516 000 000 руб. Привоз в 1910 г. — 1 084 000 000 руб., в 1911 г. — 1 161 000 000 руб., в 1912 г. — 1 171 000 000 руб., в 1913 г. — 1 382 000 000 руб.

Баланс наш за последние три года значительно ухудшается. В 1911 г. он составлял в нашу пользу 429 000 000 руб., в 1912 г. — 347 000 000 руб., в 1913 г. — 134 000 000 руб. Значительное ухудшение за 1913 г. объясняется тем, что наша промышленность, несмотря на развитие, все-таки не поспевает за спросом, и на это обстоятельство надлежит обратить самое серьезное внимание; нам не-

обходимо дальнейшее интенсивное развитие наших промышленных сил, дабы освободиться от иностранной зависимости. Наряду с этим, надлежит поднять сельскохозяйственную культуру, чтобы увеличить достаток в стране, и преобладающее значение сельского хозяйства в России настоятельно требует более внимательного обслуживания интересов того населения, которое является главным нашим кормильцем. Этому населению мы должны оказывать самое широкое содействие всеми имеющимися в нашем распоряжении средствами, и, как я уже говорил, неотложной задачей Финансового ведомства является организация сельскохозяйственного кредита.

Как известно, несколько лет тому назад разработан законопроект особого Сельскохозяйственного банка, но до настоящего времени он не получил движения. Министерство финансов сознает всю трудность предстоящей задачи, так как с учреждением Сельскохозяйственного банка необходимо будет координировать операции, производимые Дворянским и Крестьянским банками, а также Управлением по делам мелкого кредита; быть может, правильнее будет изъять мелкий кредит из Государственного банка и объединить все операции по кредитованию сельскохозяйственного труда в одном крупном учреждении, снабдить его достаточными средствами для широкой, планомерной постановки всего дела. Вопрос этот разрабатывается Министерством финансов.

Независимо от сего Министерство финансов признает своевременным поставить на очередь вопрос о пересмотре Устава Государственного банка, в целях некоторого расширения его эмиссионного права и придания этому центральному эмиссионному учреждению большей авторитетности и независимости, с привлечением в состав Совета банка общественного элемента. *(Справа и в правой части центра рукоплескания и голоса: «Браво».)*

Вместе с этим Государственный банк должен стать ближе к населению путем развития сети его отделений. Наряду с организацией правильно поставленного и доступного кредита, Финансовое ведомство, в целях подъема производительного труда, должно быть озабочено изысканием средств для улучшения путей сообщения, как железнодорожных, так шоссейных, гужевых и водных. И в этой области нам предстоит огромная созидательная работа. Что же касается специально железнодорожного строительства, то за последнее время идет усиленная полемика на ту тему, что предпочтительнее строить — казенные железные дороги или частные железные дороги. Финансовое ведомство полагает, что эта полемика совершенно напрасна. Бездорожные пространства в России так обширны, так велика потребность в рельсовых путях, что достаточно хватит работы как для правительственных построек, так и для частной инициативы.

Министерство финансов полагает, что корень вопроса лежит не в том, кому строить железные дороги, казне или частным предпринимателям, а в том, что у нас до сих пор не было строго определенного плана нашей железнодорожной политики. Было время, когда строила главным образом казна, а частные общества больше выкупались в казну. Засим наступил период, когда никакие железные дороги не строились, ни казенные, ни частные. Наконец, стали обращать главное внимание на частное железнодорожное строительство и мало уделяли внимания праву казны строить новые дороги, а также праву казны выкупать при наступлении сроков частные железнодорожные предприятия.



Министерство финансов ныне, по соглашению с Министерством путей сообщения и Государственным контролем, занялось разработкой плана дальнейшего железнодорожного строительства, причем руководящими началами приняты: необходимость возможно широкой постановки постройки дорог распоряжением казны; засим вполне признается частная инициатива по тем направлениям, которые не нарушают жизненных интересов казенной железнодорожной сети с известным упорядочением условий выдачи концессий, и, наконец, ставится также на очередь выкуп частных железнодорожных обществ, согласно условиям их концессий.

План этот еще не получил окончательного завершения, но для его осуществления потребуется в течение ближайших лет сумма в 2 800 000 000 руб. Вопрос о том, можно ли будет в полном объеме осуществить разрабатываемый план и каким способом придется его осуществить, будет в значительной мере подлежать компетентному рассмотрению законодательных учреждений. Кредиты, которые ассигнуются на казенное железнодорожное строительство, во всех подробностях рассматриваются Государственною думою; в каком порядке будет разрешаться частное железнодорожное строительство, будет зависеть от того, как Государственною думою будет разрешен законопроект, внесенный Министерством финансов еще в 1910 г. относительно изменения порядка направления дел о новых железных дорогах и рассмотрения вопросов, вытекающих из уставов железнодорожных обществ. Недостаточное оборудование нашего Отечества рельсовыми путями представляется общепризнанным фактом и, по авторитетному указанию инженер-генерала Петрова, в России ежегодно необходимо строить не менее 3 000 вер[ст] железных дорог.

За последние два года количество вновь разрешенных к постройке дорог превзошло эту цифру, составив в 1912 г. 5 505 вер[ст] и в 1913 г. — 4 757 вер[ст], и в направлении дальнейшего широкого развития нашей железнодорожной сети Министерство финансов работает в настоящее время. Особым совещанием установлены примерно нижеследующие потребные в ближайшие годы затраты: расходы казны на окончание начатых постройкою линий — 175 500 000 руб., на изыскания, содержание контроля и разные мелкие работы, — 64 000 000 руб., на новые постройки и работы, особые рабочие мастерские — 158 000 000 руб. и на новые железные дороги — 842 000 000 руб.; расходы частных обществ на окончание начатых постройкою линий — 300 000 000 руб. и на новые железные дороги — 1 300 000 000 руб., в общей сложности, при протяжении новых железнодорожных линий в 23 000 вер[ст], расход составит 2 840 000 000 руб.

Однако осуществление широкого плана железнодорожного строительства зависит, конечно, от реальных условий и, во всяком случае, если будет одобрено предположение о более широкой постановке железнодорожного строительства; необходимо ясно дать себе отчет, что для этой цели мы должны встать на путь займов, а так как денежный рынок один, и на этом рынке приходится реализовать не только железнодорожные ценности, но и другие твердо-процентные и дивидендные бумаги, и емкость рынка не безгранична, то для проведения в жизнь широкого железнодорожного строительства мы встретим естественные препятствия. Нельзя не указать также на затруднительность найти необходимые технические силы, а также строительные материалы для широкого развития железнодорожной сети. Лица, близко стоящие к железнодорожному делу, знают, насколько трудно

привлекать теперь инженеров к новым железнодорожным предприятиям. Замечается чуть ли не кризис подрядчиков.

Наконец, заводы настолько завалены заказами, что они могут справляться с ними только в очень долгие сроки. Таким образом, и с технической стороны являются естественные препятствия к тому, чтобы железнодорожное строительство было поставлено сразу в очень широкие рамки. Это желательно, к этой цели мы должны стремиться, но достигнуть ее мы можем только с течением времени. Теперь, как я уже указал, на постройку казенных железных дорог ассигнуются средства по росписи, что во многих вызывает сомнение, и возникает вопрос, не следует ли эти расходы из росписи изъять.

Но, с другой стороны, сохранение этих ассигнований в бюджете имеет и свои хорошие стороны, так как это побуждает к более бережливому отношению к другим расходам, в видах сохранения бюджетного равновесия, а в случае какого-либо непредвиденного падения доходов, о чем я уже упоминал, это дает возможность к тому времени вывести расходы на производительные затраты из бюджета, с отнесением их на выручку из займов. По этому поводу могут быть сделаны возражения, что для таких экстренных случаев у нас имеется свободная наличность в размере около 500 000 000 руб. Накопление этой наличности является огромной заслугой моего достойнейшего предшественника. Эта наличность является нашей большой силой, и к ее расходованию надлежит относиться с большою осмотрительностью.

Мы видим, что кругом нас все вооружаются, несмотря на все призывы к сокращению вооружений, таковые не только не сокращаются, но постоянно и стихийно растут. Для изыскания средств на покрытие новых вооружений прибегают даже к совершенно необычным налогам. Как вам известно, в Германии в 1913 г. на сумму свыше миллиарда марок последовало единовременное обложение имущества и повышение подоходного налога. Нет сомнения, что и нам в деле государственной обороны нельзя отставать от соседей, а так как изыскивать средства путем установления новых, чрезвычайных налогов представляет большое затруднение, то накопленная наличность и должна сохраняться нами для нужд обороны.

По этому поводу могут, конечно, указать, что у нас далеко не достаточно удовлетворяются культурные потребности и что нельзя иметь свободную наличность, а наряду с этим не иметь школ, путей сообщения и проч. Министерством финансов сделан подсчет роста расходов на культурные потребности с 1910 г. по 1914 г. и расходов на государственную оборону. Из этого сопоставления видно, что обыкновенные и чрезвычайные расходы по ведомствам Военному и Морскому составляли с 1910 г. 619 964 000 руб., на 1914 г. предполагается ассигновать 933 088 000 руб. Увеличение составляет 373 124 000 руб., или 60,2 %. На ведомства, которые преследуют культурно-производительные задачи, за исключением казенных операций, железнодорожной и винной, которые выделены в особую графу, на ведомства Главного управления землеустройства и земледелия, Министерства торговли и промышленности, Министерства путей сообщения и другие ассигнования составляли в 1910 г. 398 815 000 руб., в 1914 г. — 756 984 000 руб., увеличение составляет 385 169 000 руб., т.е. 89,8 %.

Конечно, можно сказать, что желательно идти гораздо дальше в ассигнованиях на культурные потребности. Но каким образом можно изыскать для этого



средства? Можно ли увеличивать эти расходы за счет ассигнований на оборону? Господа члены Государственной думы, мы бессильны остановить увеличение расходов на оборону, так как мы следуем в этом отношении за нашими соседями; отставать мы не можем, иначе мы рискуем, что мы не будем достаточно сильны для отстаивания своих жизненных интересов, и не только в военное, но и в мирное время. Сильное государство всегда имеет больше шансов побудить других жить с ним в мире.

Говоря о свободной наличности Государственного казначейства, я не могу не коснуться той наличности, которая находится у заграничных корреспондентов казны и по отношению к коей Министерство финансов будет, конечно, считаться с пожеланиями, которые высказывались в Государственной думе, чтобы наличность, хранимая за границей, оставалась в разумных пределах и не доходила до чрезвычайных размеров, не оправдываемых потребностями в заграничных платежах.

Другой путь изыскания новых средств на удовлетворение в более широком масштабе культурных потребностей — это новые налоги. Однако, как уже было указано докладчиком Бюджетной комиссии, введение новых налогов представляет всегда большие затруднения, а наряду с этим введение новых налогов может, на первых же порах, остановить успешное поступление существующих налогов, и, наконец, повышение налогов сопровождается обыкновенно вздорожанием предметов потребления, а так как казна является крупным потребителем, то одновременно с введением новых налогов увеличиваются и многие расходы государственной казны.

Таким образом, остается лишь один верный способ изыскания новых средств на удовлетворение в надлежащей степени культурных потребностей, это организация народного труда и подъем производительных сил страны главным образом путем правильно поставленного и доступного кредита и широкого развития и улучшения путей сообщения. Поступательное движение нашего экономического роста усматривается из сравнения наших доходов за ряд лет, что уже было указано докладчиком Бюджетной комиссии, который приводил среднее возрастание наших поступлений за последние годы в размере 178 900 000 руб.

Обращает на себя особое внимание прирост доходов за 1913 г., именно 311 000 000 руб. Но считать его нормальным, конечно, нельзя. Как уже было сказано, из поступлений 1913 г. нужно вычесть целый ряд таких поступлений, которые впервые появились в 1913 г. и которые связаны также с увеличением некоторых налогов. Если исключить эти поступления, то получится итог доходов за 1913 г. 3 274 000 000 руб. Министерством финансов делается другой подсчет, чем сделала Бюджетная комиссия Государственной думы. Если вы сравните эту цифру с поступлением за 1908 г. в 2 418 000 000 руб., то окажется разница в 856 000 000 руб., что составит за округлением около 170 000 000 руб. среднего нормального ежегодного возрастания. Прирост доходов в 170 000 000 руб. можно предвидеть с достаточною осторожностью.

Между тем общий прирост ассигнований по росписи, без погашения займов и без расходов на ликвидацию войны, идет в такой прогрессии: в 1911 г. — 88 000 000 руб., в 1912 г. — 178 000 000 руб., в 1913 г. — 398 000 000 руб., в 1914 г. — 334 000 000 руб. Сопоставляя эти цифры, нельзя не прийти к выводу,

что в видах сбалансирования бюджета без дефицита, не прибегая к дополнительным ассигнованиям из свободной наличности, которая имеет свое специальное назначение, надлежит в будущем относиться с особою осмотрительностью к повышению расходной части бюджета. Анализируя цифры росписи, Бюджетная комиссия Государственной думы приходит к тому же выводу, к которому Министерство финансов, со своей стороны, вполне присоединяется.

Позвольте мне еще остановиться на цифре вкладов в кредитных учреждениях и в государственных сберегательных кассах, которые являются показателями роста народных сбережений. Если взять общий итог за десять лет, то эти вклады к концу 1904 г. составляли 2 374 000 000 руб., в 1913 г. — 5 529 000 000 руб., увеличение свыше чем на 3 000 000 000 руб. Рассматривая специально денежные вклады и, кроме того, вклады в процентных бумагах в сберегательных кассах, мы видим, что в последние годы вклады в процентных бумагах в сберегательных кассах возрастают в большей прогрессии. В 1910 г. — на 7 600 000 руб., в 1911 г. — на 12 800 000 руб., в 1912 г. — на 18 600 000 руб., в 1913 г. на 30 300 000 руб. Прирост денежных вкладов несколько сокращается: в 1910 г. — на 67 200 000 руб., в 1911 г. — на 60 300 000 руб., в 1912 г. — на 43 100 000 руб., в 1913 г. — на 38 400 000 руб.

Такое изменение прироста вкладов в сберегательных кассах несомненно находится в связи с развитием учреждений мелкого кредита. На 1 января 1904 г. учреждения мелкого кредита имели собственных средств 42 393 000 руб., на 1 января 1914 г. — 150 731 000 руб. Местные средства, вклады и частные займы составляли на 1 января 1904 г. — 56 403 000 руб., на 1 января 1914 г. — 504 387 000 руб., всего на 1 января 1904 г. — 98 796 000 руб., на 1 января 1914 г. — 655 118 000 руб.

Развитию кооперативных учреждений мелкого кредита Министерство финансов придает первостепенное государственное значение, так как этим путем в значительной степени облегчается возникновение мелкой промышленности и происходит организация народного труда. (*Голоса слева: «Правильно, верно».*) Конечно, прирост вкладов в сберегательных кассах, хотя и составляет за десять лет более 900 000 000 руб., но он все же не велик для нашей Родины. Министерство финансов будет стремиться к тому, чтобы по возможности увеличивался этот прирост, но все же общая сумма денежных вкладов и процентных бумаг на 1 апреля в сберегательных кассах составляла свыше 2 000 000 000 руб., а если к этой сумме прибавить собственные средства и местные средства кредитных товариществ, составлявшие 1 апреля 1914 г. 679 000 000 руб., то мы подходим уже к третьему миллиарду рублей.

Вот, господа члены Государственной думы, в чем наша сила: в неуклонном росте народных сбережений, в упорном и мирном труде народном, в том труде, который верной дорогой ведет к благосостоянию. (*Рукоплескания справа и в правой части центра.*) И позвольте закончить сопоставлением двух цифр: у нас на 1 января 1914 г. имелось восемь с половиной тысяч сберегательных касс и 25 300 казенных винных лавок. Министерство финансов будет прилагать все усилия к тому, чтобы винные лавки закрывались, а на их месте открывались сберегательные кассы. (*Рукоплескания справа и в правой части центра; голос слева: «Помогай Бог».*) И вот когда пропорция окажется обратной — 25 300



сберегательных касс с таким же оживленным денежным оборотом, как в винных лавках, и восемь с половиной тысяч казенных винных лавок, то задача, нам поставленная, будет разрешена.

В подъеме народного благосостояния я не сомневаюсь; в короткое время мы справились с последствиями пережитых невзгод, свыше трех млрд руб. произведено было экстраординарных расходов, связанных с тяжелой годиною, а теперь мы имеем крупные сбережения и присутствуем при подъеме промышленности, при постоянно увеличивающихся торговых оборотах и поступательном развитии сельскохозяйственного промысла. Я глубоко верю в мощь России, в неиссякаемые богатства ее природы и в исключительные дарования русского народа (*голоса справа: «Браво».*) и непоколебимо убежден, что Министерство финансов в своей деятельности, направленной к подъему народного благосостояния, всегда найдет необходимую поддержку в законодательных учреждениях, и в этом убеждении я и представил свои объяснения на вашу, надеюсь, благожелательную и, уверен, беспристрастную критику, к которой буду прислушиваться с полным вниманием. (*Рукоплескания справа и в правой части центра.*)

Государственная дума.

Четвертый созыв.

Стенографические отчеты.

1914 г. Сессия 2. СПб., 1914. Ч. 3. Стб. 807—826.

Из периодики прошлого

Сигизмунд Геринг ОТЧЕГО КУРС РУБЛЯ КОЛЕБЛЕТСЯ¹ (извлечение)

Новые выпуски рубля вместе с новыми внутренними и внешними займами следовали всегда или непосредственно перед началом военных действий для удовлетворения громадным подготовительным работам или же вслед за прекращением войны для пополнения недочета, произведенного издержками.

К следованию по скользкому пути чрезмерного увеличения текущего долга вынуждала Россию, как мы это видели, необходимость охранения или же желание усиления государственного могущества. Это и есть единственная причина и единственное оправдание столь неосмотрительного сорения кредитными билетами, так как стремление к охранению и расширению сферы государственного влияния — это, к сожалению, и поныне *ultimaratio* всякого государственного организма. Нет державы, которая бы в критических моментах, требующих напряжения всех сил народных, когда долгосрочные займы не могут быть в желаемой степени быстро и выгодно заключаемы, нет, повторяем, государства, которое не прибегало бы к этому рискованному правду, но единственному в таких случаях средству. Не станем указывать здесь ни на Италию, ни на Австрию, которая точно таким же образом пополняла всегда прорехи равно обыкновенного, как и военного бюджетов, но неужели иначе поступали в подобном положении столь гордая своей промышленностью и торговлей Англия, богатая капиталами Франция и, наконец, столь цветущие ныне в финансовом отношении Соединенные Штаты? Вся разница в том лишь, что Россия ввиду относительно меньших финансовых средств, чаще, нежели другие державы, была или полагала быть вынужденной обращаться к государственному кредиту для всегда разорительной вооруженной защиты своих прав и притязаний. Слишком же частое прибегание к одному и тому же средству составляет уже само по себе злоупотребление.

Остановиться, однако, на столь избитых и общих фразах невозможно. Следует прежде всего уяснить, в чем именно состоит *употребление* и когда начинается *злоупотребление* государственным кредитом в области денежных отношений.

Оставляя в стороне длинные экономические разглагольствования, напомним лишь здесь читателю то, что в текущем товарном хозяйстве всякая денежная единица имеет прежде всего в виду облегчить обмен товаров и определить их стоимость в момент обмена. Дабы удовлетворить этой задаче, денежный знак необходимо должен обеспечивать своему владельцу возможность получения во всякое время в других товарах стоимости проданного им товара. Обеспечение

¹ Геринг С. Отчего курс рубля колеблется // Геринг С. Рубль. История, причины колебания и средство упрочения бумажного рубля / пер. И. Кучинского. СПб. : Типо-литография И. А. Ефрона, 1892. С. 15—33.



такого рода должно быть тем более веско, что владелец товара лишь по истечении многих лет после совершения им продажной сделки пожелать может часть вырученных денег променять на иные товары. Ввиду этого деньги (кроме функций: мерил и орудия обращения) при обмене ценностей должны удовлетворять еще третьей функции, а именно — сберегателя ценностей — и во всех этих трех отношениях должны представлять собой полное обеспечение.

Обеспечение может быть двоякое: материальное и нравственное. Требованиям материальной гарантии деньги удовлетворяют тогда, когда, будучи товаром признанной всеми полезности, одновременно содержат в себе такое количество труда, какое содержал сбытый взамен их товар. Нравственную же гарантию представляет здесь ручательство экономически крепкого и общеуважаемого учреждения в том, что признает оно данный товар или знак средством обмена и постоянно безостановочно обязуется принимать его по номинальной ценности. Когда учреждение таковое представляет собой не только экономическую, но и политическую силу, как, например, государство, тогда оно в состоянии вменить в обязанность всем и каждому, дабы в пределах, подлежащих его власти, обращались исключительно выпускаемые или утверждаемые им орудия обмена, и даже, дабы орудия эти общепринимаемы были, согласно наперед определяемой ценности. Таковое постановление при соблюдении тех условий и в тех пределах, какие позже попытаемся выяснить подробнее, имеет полную возможность быть осуществимым на деле.

С точки зрения материального обеспечения благородные металлы, как известно, представляют собой лучший денежный материал.

Не говоря уже об их бесспорной, постоянной полезности, об их устойчивости против внешних влияний, об их на трудностях добывания основанном качестве скопления громадного количества труда в относительно небольшом объеме, благородные металлы тем еще отличаются, что условия их производства не подвержены столь быстрым и частым колебаниям, как это бывает с другими товарами и что вследствие этого владельцы известного количества золота или серебра могут питать уверенность, что и спустя более или менее продолжительное время получат взамен металла полную стоимость его во всевозможных других товарах.

Но все-таки даже столь значительное материальное обеспечение, каковое представляют вследствие естественных своих качеств благородные металлы, оказалось само по себе еще недостаточным, дабы и на высших ступенях экономической жизни сохранили они за собой значение неоспоримого средства обмена. Сама уже необходимость удостоверения количества и качества обращающегося в целях обмена металла потребовала изыскания сверх материального еще нравственного ручательства в том, что данный кусок золота имеет тот, а не иной вес, ту, а не иную пробу. На известных ступенях культуры эту почетную и вместе с тем выгодную роль обыкновенно удерживает за собой государство, которое приложением своей печати удостоверяет, что данная монета столько-то содержит в себе чистого металла.

История подделок, совершаемых не только в Средние века, но и в Новейшее время, свидетельствует о том, что государство далеко не всегда добросовестно относилось к этой почетной своей миссии. Помимо, однако, всех уклонений с прямого пути, роль эта столь свойственна государству, для общества же услуги его здесь столь необходимы, что ныне с куском чистого серебра в кармане не

только в деревне, но и в любом провинциальном городке можно околоть с голоду, прежде чем отыщется благодетель, который владельцу благородного металла пожелает любезно учесть стоимость его, собственно же половину стоимости в полусеребряном, полумедном, но зато государственном билоне. И наоборот, при небольших покупках никому не взбредет на ум усомниться в этом государственным гербом закрепленном билоне, содержащем в действительности более меди, нежели серебра.

Столь великое, едва ли не преувеличенное значение, общепридаваемое нравственной, в особенности же государственной, гарантии, раньше или позже навести должно было на идею упрочения обмена, если не исключительно, то, по крайней мере, преимущественно на этой основе. Первые робкие в этом направлении опыты основывались на выдаче банками депозитных билетов взамен вкладов золотом или серебром, конечно, с правом полного или частичного изъятия депозита по каждому востребованию.

Вскоре оказалось, что публика, коль скоро раз проникнется к банку доверием, долгое время не требует возврата внесенных сумм и довольствуется депозитными свидетельствами или билетами, более удобными при сделках, а в особенности при перевозках на дальнее расстояние. И вот на счет лиц, не пользующихся присущим им во всякое время правом обмена депозитного билета на металл, банки стали допускать выдачу ссуд под проценты из сумм депозитного фонда. Насколько эти ссуды получали обеспечение в виде хранимого в банке товара или же векселей ответственных торговых фирм, настолько при нормальных условиях интересы владельцев депозитов не были еще нарушаемы.

Со временем то, что первоначально было в некоторой степени злоупотреблением (так как банк не был уполномочен вкладчиками делать обороты хотя бы ничтожной долей отданных на хранение капиталов), стало вполне естественно и гласно. С одной стороны, вкладчики взамен ничтожного процента начали соглашаться на то, чтобы банк делал обороты их капиталами (текущий счет), с другой же — возникли так называемые эмиссионные банки, пользующиеся привилегией выпуска известного количества во всякое время разменяемых банковских билетов (банкоцетли), выпускаемых свыше суммы принадлежащего банку металла.

Совместность обращения банковских билетов с золотом и серебром выдвинула запутанный экономический вопрос, каким образом эти печатные доказательства банковского долга, сами по себе не представляющие никакой материальной ценности, могут стать мерилем стоимости даваемых взамен их товаров, и далее: такое искусственное увеличение орудий обмена, влияет ли, и если влияет, то в какой степени, на цены всякого рода товаров?

На вопросы эти тем затруднительнее было дать положительный ответ, что еще поныне не одолели экономисты иного основного вопроса, а именно: зависит ли необходимое количество этих металлов в форме монеты (при определенной быстроте денежного оборота и определенной ценности золота и серебра) от количества, цены и быстроты оборота находящихся в обращении в данный момент товаров, или же наоборот: цены на товары возрастают и падают по мере того, как количество находящейся в обращении монеты увеличивается или уменьшается?

Оба эти прямо противоположные мнения нашли своих горячих поклонников. Если, однако, стал последовательно на почве стоимости, определяемой размером



труда, то возможно одно лишь решение этого вопроса, а именно, что зависящие от условий производства изменения ценности денежного материала постоянно отражаются на ценах остальных товаров: само же количество находящихся в обращении монет не только прочного влияния на цены оказывать не может, но напротив — само применяется к требованиям рынка, и применяется так именно, что, по мере возрастающей потребности денег, из золотых или серебряных слитков отчеканивается монета, по мере же меньшей их потребности монеты сплавляются в слитки или прямо превращаются в золотые и серебряные изделия.

Достоверность вышеизложенного кажется столь очевидной, что в некоторой степени отказываемся понимать, каким образом прямо противоположное мнение, приписывающее изменение в цепях товаров колебаниям количества монеты, не только сумело проложить себе путь в науке, но в числе последователей своих считает того самого Давида Рикардо, который первый пролил надлежащий свет на основное соотношение стоимости и труда. Причины странной этой непоследовательности столь пронзительного и точного ума доискиваться должно разве в том, что уменьшение количества труда, потраченного на единицу данного изделия, обыкновенно, хотя и не всегда, следует равномерно увеличенной его производительности, и наоборот: уменьшенной производительности соответствует чаще всего увеличенное количество труда на единицу данного изделия.

То же самое происходит и с золотом. Лишь только обнаруживаются более обильные золотые копи, тогда, с одной стороны, уменьшается количество труда, содержащееся в единице веса золота, с другой же — больше золота в качестве товара и монеты появляется на рынке. Рикардо поражен был тем обстоятельством, что лишь только золото появляется обильнее, цены на прочие товары повышаются, забыл, однако, о возникающем одновременно вследствие этого понижении стоимости того же обильнее наплывающего золота.

В такого рода случаях, когда после двух одновременно происходящих явлений (большее количество золота на рынке в меньшее количество труда на единицу золота) следует третье (повышение цен), всегда может возникнуть сомнение, которое из двух предыдущих явлений есть причиной третьего последующего. Дабы сомнение это рассеять, достаточно вообразить себе, что произойдет, коль скоро технические улучшения, не увеличивая общего количества добываемого золота, значительно уменьшат размер труда, совмещаемого, например, в фунте золота?

Несомненно, золото тогда станет дешевле, цены же на все товары повысятся, хотя количество находящейся в обращении монеты останется одно и то же. Мы в состоянии даже представить себе обратный случай, а именно — что (как это теперь уже имеет место в интенсивном земледельческом хозяйстве) требуемое увеличение количества золота станет в будущем достижимо не иначе, как при увеличении размера труда на единицу золота. Очевидно, что тогда ценность золота, соответственно, повысится, цены же на прочие товары в том же отношении понизятся, несмотря даже на то, что одновременно увеличится количество металла, служащего для целей обмена.

Если, однако, — вопреки Рикардо — положительно утверждаем, что количество находящейся в обращении монеты не производит *постоянного* влияния на цены товаров, но, напротив, само находится в зависимости от той массы товаров, какую необходимо в данный момент пустить в оборот, то тем еще не желаем от-

рицать, что ошутительное и быстрое иссякание монеты в состоянии произвести *временное* ее вздорожание и тем самым относительное понижение цен на прочие товары; не отрицаем и того, что неожиданный и обильный прилив золота (как это обнаружилось в Германии во время взимания пятимиллиардной контрибуции) путем искусственного подъема производительности и увеличенного спроса, произвести может *временную* дороговизну.

Тем не менее такого рода колебания цен в силу необходимости кратковременны, так как временный недостаток монеты легко пополнить или денежными суррогатами, как-то: векселя, чеки, банковые билеты и т.д., или прямо внесением долга в банковые или банкирские книги; излишек же монеты спустя некоторое время частью будет сплавлен в слитки, для потребностей золотых дел мастеров и что важнее — международной торговли, — частью же, посредством удержания его в банковых и частных кассах, перестанет исполнять функцию орудия обмена и начнет играть роль совсем иного рода: роль сберегателя ценностей.

Вышеприведенные объяснения дают возможность легко справиться с вопросом банковых билетов, т.е. размеряемых во всякое время и выпускаемых эмиссионными банками кредиток. Насколько количество их точно соответствует металлическим депозитным вкладам, настолько составляют они одно облегчение взаимных торговых отношений. Так как сумма средств обмена при таковой замене металла более удобными при хранении и перевозке банковыми билетами вовсе не увеличивается, то не может быть даже речи об их влиянии на цены, хотя бы с точки зрения тех теоретиков, которые, следуя Рикардо, полагают, что цены товаров зависят от количества находящейся в обращении монеты. Спорный вопрос о влиянии банковых билетов возникает едва с того момента, когда сумма их начинает превышать ценность хранимого в банке металла.

Вполне понятно, как отнесутся к этому вопросу представители намеченных выше воззрений. Те, которые цены товаров ставят в зависимость от количества средств обмена (так называемые *currency school*), станут требовать, дабы, во избежание вредных колебаний цен товаров, либо положительно воспрещен был банкам выпуск билетов свыше суммы хранимого металла, либо, в крайнем случае, определена была известная предельная норма для банковых билетов, не обеспеченных разменным фондом.

Последователи же банковской школы (*banking school*), исходя из основания, что не цены товаров зависят от количества орудий обмена, но что, наоборот, количество орудий обмена зависит от цены, массы и быстроты оборота товаров, последователи этого мнения положительно отрицать будут, что якобы при правильной деятельности эмиссионных банков возможен был вообще избыток банковых билетов. Утверждают они вполне основательно, следуя Туку, что банки умножают выпуски кредитных билетов по мере требований своих клиентов, представляющих, в свою очередь, вексельное обеспечение, уменьшают же количество пускаемых в обращение билетов, коль скоро уменьшается количество предъявляемых к учету солидных векселей, или же коль скоро увеличиваются требования размена раньше выпущенных билетов на золото.

Правда, что при усиленных выпусках банковых билетов часто наблюдается повышение цен, но все же избыток билетов гораздо чаще бывает последствием, нежели причиной. Когда под влиянием самых разнообразных, часто вполне



неосновательных мотивов, спекуляционная лихорадка охватит промышленные или торговые сферы, тогда при ускоренном ходе промышленной жизни сумма заключаемых сделок увеличивается, цены на все товары повышаются, и банки являются вынужденными выпускать известное количество билетов свыше нормы. Количества этого, ввиду новых требований рынка, невозможно считать излишком, обуславливать же им спекуляционное повышение цен тем менее основательно, что, как это по отношению к Англии Фулerton и Тук положительно доказали, что клиенты банков во время настоящего спекуляционного периода пользуются чрезвычайными выпусками в меньшей мере, нежели при нормальном ходе. И только когда спекуляция близится к концу, когда виды на запродажные сделки начинают ослабевать и появляются первые признаки реакции, тогда только барышники, дабы не очутиться в необходимости реализовывать *atoutprix* свои запасы, выступают с назойливым требованием кредита, и банки ввиду предотвращения грозящего кризиса удовлетворяют этим требованиям при помощи добавочных выпусков.

Конечно, предполагается здесь, что эмиссионные банки действуют правильно. Коль скоро же происходят злоупотребления и банки для увеличения своих прибылей выпускают билетов свыше собственной возможности и действительной потребности, и вдобавок неосмотрительно сорят ими, например, под залог векселей не вполне надежных, тогда, очевидно, искусственно возбужденный спрос может произвести на некоторое время повышение цен. Но и в этом случае не столько излишек банковых билетов, сколько несоответственное употребление их является причиной зла, ибо при тождественных условиях выступает оно и там, где банки не пользуются правом выпуска собственных билетов.

Коль относительно несложный вопрос разменных кредитных билетов произвел в экономической науке такой хаос прямо противоположных мнений, то понятно, что вопрос о неразменных банковых билетах усугубляет еще более путаницу. Применяемые здесь односторонние теоретические основы привели логически к отрицанию всякой возможности правильного действия такого денежного суррогата, который и сам по себе не представляет никакой ценности, и не может быть во всякое время обменен на действительную ценность.

Поэтому те экономические писатели всяких школ и направлений: поклонники протекционизма и последователи свободы в торговле, биметаллисты и унитаристы, ярые защитники частной собственности, как профессор Билинский, и непримиримые социалисты, как Маркс, — все они щеголяют друг перед другом в преувеличивании пагубных последствий, к каковым неминуемо должна довести бумажная валюта.

Тут уже нельзя упрекнуть экономистов в разногласии.

Жаль лишь, что при явном противоречии с согласным *unisono* ученых мужей оказалась действительность, опровергая их положения рядом фактов, свидетельствующих, что бумажная валюта не только может удержаться наравне с золотой, но что в странах, пользующихся ею, возможен несомненный экономический прогресс, как мы это наглядно видим на примере России, которая без мала сто лет почти исключительно пользуется неразменными кредитными билетами. Обыкновенно, однако, об этом или просто умалчивается, или же сам факт выворачивается наизнанку. Из серьезных исследователей только Тук не поколебался,

вопреки распространенному мнению, непреложно удостоверить в своей истории цен, что в течение 23-летнего существования в Англии бумажной валюты курс ее понизился лишь настолько, насколько вздорожало за это время золото, вследствие неблагоприятных условий производства.

Один Фулerton дерзнул высказать неопровержимую истину, что во внутренних обменных сношениях бумажная валюта, насколько не выпускают ее свыше потребностей денежного обращения, может безо всякого вреда для торговли и промышленности составлять постоянное орудие обмена.

Возникает, в свою очередь, вопрос, отчего экономисты вопреки очевидности столь дружно и положительно выступают против всяких усиления упрочения денежного обращения на неразменных кредитных знаках.

Причины такого остракизма следует доискиваться, как думаем, в том положении, какое вообще заняла политическая экономия по отношению к общественным вопросам. Как известно, весьма долгое время ограничивала она объем своих исследований вещественными условиями производства, раздела и обращения материальных имуществ. По отношению к вопросу о денежном обращении довольствовались исследованием материальной стороны явления с упущением всех данных нравственного характера. Правда, начиная со второй половины текущего столетия, представители особенно немецкой экономии проявляют не вполне, впрочем, удачные попытки принять в расчет бытовые и нравственные факторы, но никому из них, насколько нам известно, не удалось по сие время изъяснить подробно, какую роль играют эти факторы в сфере кредитного обмена.

Между тем здесь-то влияние их очевиднее, чем едва ли не во всякой другой области экономической жизни.

Сам уже факт беспрепятственного обращения стертых монет и полусеребряного медного билона, наравне с монетой надлежащего веса и пробы, свидетельствует, как мы уже упомянули, о высоком значении такого нравственного фактора, каким является государственная гарантия, запечатленная приложением государства иного герба на монете.

Еще явственнее обнаруживается вескость такого ручательства по отношению к банковым неразменным билетам.

Несмотря на то, что все почти экономические писатели преимущественно напирают на немедленный обмен, очевидно, вся суть заключается здесь просто в уверенности, что государство или привилегированное государством банковое учреждение не только в данный момент, но и в ближайшем будущем не откажет в обмене выпущенных им билетов на золото. Во всей же полноте своей обнаруживается нравственное значение такого ручательства там, где введена валюта неразменная, поддерживаемая единственно верой в незыблемость данного государственного организма и добросовестность лиц, находящихся у кормила правления.

Основные мотивы государственной гарантии можно свести к тем же факторам, которые оказывают влияние на благоприятный или неблагоприятный итог государственного бюджета, так как на излишке государственных доходов над расходами, по меньшей же мере на их равновесии, основываются надежды всех, в особенности же заграничных владельцев неразменных кредитных знаков, в том, что со временем знаки эти станут опять разменяемы на металл и что за этот



промежуток времени количество их не увеличится новыми выпусками. Поэтому все то, что плодотворно влияет непосредственно на усиление государственных доходов и понижение расходов и косвенно на подъем производительных сил народа, на равномерное распределение податных тяжестей между всеми классами общества, сообразно имущественному их цензу, на уменьшение путем погашения процентных государственных долгов и т.д. и т.д. — все это способствует подъему курса бумажной валюты. Подъем этот тем более прочен, чем сильнее укрепляется убеждение, что правильный ход государственного механизма не будет нарушен в ближайшем будущем давлением внутренних или внешних политических случайностей.

Дабы в должной мере оценить значение государственной гарантии во всякий требуемый момент, необходимо, независимо от административно-финансовых и экономических условий, принять в расчет внешнюю и внутреннюю государственную политику и даже эту последнюю ввиду ее вескости и изменчивости выдвинуть на первый план.

Казалось бы, в правильной постановке и зрелом обсуждении всех этих данных одинаково заинтересованы все владельцы выпущенных государством неразменных кредитных знаков.

В действительности ввиду причин, которые ниже укажем, интересуются этим гораздо живее кредиторы заграничные и их-то, понятно, более пессимистическая, оценка, производимая ежедневно на заграничных биржах, безапелляционно определяет ценность бумажной валюты.

Дело в том, что всякий местный представитель государственных кредиторов этого разряда, как «патриот своего отечества», склонен к более радужной оценке равно административного и экономического, как и политического состояния дел своей страны; к тому же, как подданный данного государства, состоит он некоторым образом его должником на сумму, равную ежегодно посредством и непосредственно вносимым в государственные кассы податям. Таким образом, перед ним всегда открыто русло для отлива известной доли имеющихся у него кредитных билетов, и то обстоятельство придает им в его глазах постоянную, так сказать потребительную, стоимость и вполне независимую от курсовых колебаний на заграничных биржах.

Чем бóльшую долю своих доходов местный владелец кредитных билетов вынужден передать государству или, выражаясь точнее, чем значительно в итоге его расходов графа всякого рода налогов, в особенности же прямых податей, тем нагляднее осязает он ценность кредитных билетов как неоспоримого средства обмена, тем менее склонен он сам по себе, ввиду принудительного внутри страны курса, к повышению цен на перепродаваемые им продукты, сообразно с понижением валюты на заграничных биржах.

У деревенского, например, люда подати составляют обыкновенно главную долю, часто половину расходов, покрываемых наличностью. И поэтому, коль скоро сборщик податей принимает неразменные кредитные билеты по номинальной их стоимости, коль скоро торговец, насколько крестьянин вступает с ним в сношения, поступает, вследствие указа о принудительной валюте, точно таким же образом, и только изредка, подъемом цен на товар, обнаруживает собственные или навеянные извне сомнения относительно тождественности номинальной и

фактической ценности бумажных денег, то ничего удивительного, что в народном разумении деньгами считается все то, что государство признает и при взимании податей принимает в качестве денег.

Непосредственное влияние этого фактора естественно умалается по мере того, как переходим к сословиям привилегированным, у которых подати неоднократно не составляют и сотой доли их частных, в особенности же их торговых и промышленных расходов. Представители этих сословий нашли бы многое, заставляющее их поглубже вникнуть, прочна ли государственная гарантия в данный момент и не повысит ли ввиду принудительного курса цен на доставляемые ими на рынок продукты сообразно умаленному значению этой гарантии.

Но забывать не должно, что привилегированные сословия всегда находят охотных приемщиков кредитных билетов в лице крестьян, не питающих ни малейшего сомнения относительно равноценности золота, серебра и государственных кредиток.

Таким образом, и промышленно-торговым сферам, насколько внешние обстоятельства не побуждают их к этому, незачем умалять ценность бумажной валюты; напротив, за исключением производителей на вывоз, как-то хлеботорговцев и т.п., все прочие заинтересованы в возможной поддержке курса бумажной валюты и противодействию за границе, слишком пессимистически определяющей ее ценность, часто же прямо заинтересованной если не в понижении ее курса, то в постоянных его колебаниях.

В прямо противоположном положении находятся иноземные владельцы неразменных бумажных денег. Не только не играют здесь ровно никакой роли побуждения патриотического свойства, влияющие на благоприятную оценку кредитных условий собственной страны, но, напротив, выступает здесь часто наружу политический антагонизм, и под его давлением дела соседнего государства изображаются в виде далеко не привлекательном. Кроме того — и это самое главное — заграничные кредиторы, не платя податей чужому государству, не могут пользоваться отливом для неразменных кредитных знаков в кассах той страны, которая выпустила их в обращение.

Наконец, не имеют они денежных постоянных сношений с крестьянами соседнего государства, для которых, по вышеизложенным причинам, неразменные бумажные деньги желательны наравне с разменными, наравне с золотом и серебром. Для иноземного кредитора желателен возможно скорый сбыт чужого денежного знака, желательно точное, хотя по необходимости приблизительное, разрешение вопроса, которая из двух возможностей более правдоподобна: возобновление ли обмена находящегося у него кредитного знака на металл или же государственное банкротство — девальвация, т.е. возобновление обмена, но уже не по номинальному, а по тому обыкновенно крайне низкому курсу, который будет в момент объявления девальвации.

Вот две крайности, между которыми обыкновенно поставлен владелец бумажной валюты соседнего государства. Пытается он взвесить все вышеизложенные данные, дабы прийти к заключению, какая из двух упомянутых крайностей ближе действительности.

Результаты этой оценки провозглашаются заграничными кредиторами на биржах, к сожалению, однако, приговор произносится здесь не с достоинством



беспристрастного судьи, но в нервном возбуждении пожираемого золотой лихорадкой ажиотера. Печальны поэтому судьбы государства, которого финансовый и экономический процесс был бы хотя отчасти зависим от мнения такого ареопага, каким является дающее тон на бирже сборище барышников.

Доныне речь шла об общих основах государственной гарантии и о том, каким образом производится оценка ее извне и внутри страны, пользующейся неразменными бумажными деньгами. Помимо этой общей гарантии, государство может и даже обязано, если не вполне, то отчасти, обеспечить текущий долг. Такого рода обеспечением обыкновенно является разменный фонд, хранимый на случай, когда более благоприятное состояние финансов дозволит возобновить обмен. Это, казалось бы, уже не нравственная, но, до размера суммы фонда, материальная гарантия бумажной валюты. Но и здесь решающую роль играет уверенность публики, что разменный фонд существует действительно и в тех именно размерах, в каковых показывает это казна. Точно так же необходима уверенность, что фонд даже в случае войны не будет тронут, что благополучно существовать будет до момента возобновления обмена. Государство, особенно относительно возобновления обмена, не в состоянии представить своим кредиторам безусловного ручательства, и поэтому этот ничем существования своего не проявляющий и во мраке кладовых банка похороненный разменный фонд серьезно принимаем бывает в расчет в редких лишь случаях.

Умело утверждать можно, что подавляющее большинство владельцев кредитных билетов крайне слабо заинтересовано и по большей части обладает крайне неточными сведениями относительно состояния разменного фонда в тех государствах, где (как в Австрии, России, Турции и до недавнего времени в Италии) обращаются бумажные деньги.

Мы говорили об основных факторах, под влиянием которых определяется размер ценности неразменных кредитных знаков. Но данный, представляющий большую или меньшую ценность кредитный знак, одновременно может быть более или менее желателен: ввиду этого, независимо от основных, устанавливающих его стоимость данных, обнаруживается здесь, точно так же, как во всех других видах купли и продажи, фактор спроса и предложения, тоже влияющий на ценность бумажной валюты, а следовательно, на ценность торговых обязательств (векселей), в этой валюте заключаемых.

Конечно спрос на векселя государства, пользующегося бумажной валютой, тем будет значительнее, чем значительнее в данный момент суммы, причитающиеся стране этой от государств, имеющих металлическую валюту, и чем меньше долговые ее обязательства по отношению к упомянутым государствам.

Насколько имеем в виду одно лишь движение товаров, перевес сумм, причитающихся данному государству, над его долгами тем значительнее, чем значительнее вывоз в сравнении со ввозом, или, иными словами, чем благоприятнее торговый баланс государства.

Факт этот, по-видимому, бесспорный, в значительной степени способствует — в странах с бумажной валютой — как Россия — направлению финансовой политики на путь протекционизма, так как протекционная политика, по мнению ее последователей, ограничивая ввоз иностранных изделий и в то же время благоприятствуя вывозу внутренних продуктов, увеличивает графу перевеса вывоза над ввозом.

Так как за излишек этот необходимо раньше или позже рассчитаться, то граница вынуждена покупать либо бумажную валюту, либо векселя, уплата по которым производится в России, вследствие чего курс и валюты, и векселей, соответственно, должен повыситься.

Таковы премиссы тех теоретиков, для которых благоприятный торговый баланс составляет альфу и омегу экономической и финансовой мудрости.

Но факты из экономической жизни последних лет сильно подорвали веру в магическое влияние благоприятного баланса на курс валюты, так как оказалось, что, вопреки установившемуся раньше мнению, курс рубля падал все ниже, между тем как в течение последнего десятилетия торговый баланс оказывался все более благоприятным. Но не только данные из экономической жизни России опровергают доктрину благоприятного баланса.

Более точный обзор экономических отношений других государств доказывает, что Россия не составляет здесь исключения. Из многочисленных данных, собранных в статистических таблицах Неумана-Спалларта и Мюльголля, явствует, что Европа, эта наиболее экономически прогрессирующая часть света, имеет наименее благоприятный торговый баланс, между тем как баланс подающейся с каждым днем назад Азии —удовлетворителен, т.е. показывает перевес вывоза над ввозом.

Сопоставление торговых балансов отдельных государств Европы наводит на еще большие сомнения относительно значения этого якобы несомненного признака внутреннего благосостояния страны. Немыслимо допустить ни на минуту, что такие, например, страны, как Англия, Франция, Голландия, Бельгия, баланс которых в течение целого ряда лет заключался перевесом ввоза над вывозом, стоят в экономическом отношении ниже России, Испании и Австрии, которые, страдая несомненным экономическим недоразвитием, похвастать могут значительным излишком вывоза над ввозом, т.е. благоприятным балансом. Факты такого рода вынудили расширить понятие торгового баланса. Уже Билинский основательно замечает, что к платежам по торговым оборотам присовокупить должно и все другие, следовательно, платежи по капиталу, занятому иноземными правительствами или учреждениями у местных капиталистов, уплату по тому же капиталу процентов, уплату барышей, причитающихся иноземным владельцам всякого рода акций, затем уплаты по покупке биржевых бумаг, приобретаемых за границей, реализирование следуемого за перевозку товаров на иноземных судах, расходы путешествующих за границей и наконец все государственные платежи в виде пошлин, субвенций, контрибуций в пользу иноземных государств и т.д.

Не подлежит сомнению, что если бы удалось дать реальное содержание расширенному таким образом понятию международного баланса, то легко было бы устранить и те недоразумения, благодаря которым неизбежно путаются все исследователи, делающие на основании результатов исключительно торгового баланса опрометчивые заключения об экономическом состоянии государства или о влиянии упомянутого баланса на курс валюты. Если бы мы знали и могли принять в расчет все вышеперечисленные нами, а обыкновенно упускаемые из виду статьи международного баланса, то, по-видимому, благоприятный баланс оказался бы неоднократно неблагоприятным, и наоборот. Жаль лишь, что составление и исчисление такого полного международного баланса (а только такой баланс может быть основанием для выводов) практически осуществимо быть не может.

Данные относительно движения товаров (собираемые на таможах и в гаванях) позволяют еще определить до известной степени соотношение вывоза и ввоза товаров. Но мы не имеем никакого основного мерила для определения того, например, какое именно количество процентных бумаг или акций данного государства находится в обладании иностранцев, какое количество бумаг и акций приобретается и сбывается ими ежегодно, какую сумму составляют проценты, причитающиеся иностранцам, какая часть частных займов ежегодно погашается, сколь велика сумма ежегодных платежей по перевозке товаров на иностранных судах, сколько расходуют иностранцы за границей, и т.п. и т.п.

Собрание данных такого рода теперь еще немыслимо, желание же научным путем выяснить все это доказывало бы лишь, что тот, кто задачу такую ставит целью своего труда, не имеет определенного понятия, как ограничены в настоящее время средства статистических исследований и каковы их неизбежные пока пределы. Вообще здесь приходится выбирать одно из двух: или на основании товарного баланса более или менее точного, но все-таки составляющего незначительную часть общего баланса, делать слишком широкие, а потому ошибочные заключения, или же ввиду того, что в настоящее время общий итог всех международных платежей не поддается определению, счесть вопрос о влиянии баланса до поры до времени неразрешимым. Что касается нас, то мы сочли более правильным откровенно признать, что в настоящее время эта задача экономической науке не по силам.

Из всего вышесказанного вовсе не следует, дабы соотношение кредита и дебета данной страны не влияло на больший или меньший спрос на его кредитные знаки и векселя, и тем самым на их курс. Мы желали указать лишь на то, что действие этого фактора во всей его полноте не только в цифрах, но даже в общих чертах определено быть не может и что ввиду этого всякие ссылки на баланс по необходимости голословны.

Чтобы покончить с балансом, необходимо еще обратить внимание на обстоятельство крайне важное, а именно что, касаясь вопроса влияния баланса, следует всегда иметь в виду баланс международный в *данный момент*, а никак не результаты годовых международных расчетов.

На дневной курс, например, русских векселей влиять может исключительно разница между суммой платежей, которые Россия в данный день имеет произвести, и итогом причитающихся ей к этому же времени сумм, да и то разница эта влияет тогда лишь, когда перевес поступлений над платежами, или наоборот, значителен, так как мелкие разницы не в состоянии производить курсовых колебаний.

Отсюда ясно, что если бы даже цифра годового баланса могла быть определена, то все-таки невозможно было бы предугадать степень ее влияния на курс, так как не доставало бы данных о распределении этой суммы на каждый день.

Итак, если положим, что годичный баланс России покажет сумму в 30 миллионов в ее пользу, то при равномерном распределении этой суммы на 300 биржевых дней, причиталось бы около 100 000 рублей ежедневного перевеса спроса над предложением русских векселей. Столь незначительная разница не окажет, конечно, никакого влияния на курс и, за неимением собственно торговых векселей, легко может быть покрыта с помощью тратт, специально банками с этой целью производимых. Совсем не то, если упомянутые 30 миллионов причитаются Рос-

сии к уплате срочной в течение нескольких недель, например, в начале осени, в период усиленной торговой деятельности. Тогда на одном собрании берлинской биржи может обнаружиться недостаток русских векселей в несколько миллионов рублей, столь же значительная сумма, с помощью тратт, предлагаемых банками, покрыта быть не может, и вполне естественно, что ввиду усиленных требований станет повышаться курс векселей, имеющихся налицо к продаже.

Остается выяснить, до каких пределов могут простираться курсовые колебания, обусловленные указанными случайными влияниями.

Приблизительный ответ дают нам факты из биржевой жизни тех государств, где уплата по векселям производится не кредитными знаками, но металлом. Факты эти, собранные за много лет, убеждают, что при наиболее усиленном спросе на векселя немецкие в Париже или французские в Берлине — курс их не поднимается свыше 101, 102 за сто, и наоборот, при сильнейшем предложении не падает ниже 98 за 100. Нет никакого основания предполагать, что с русскими векселями было бы иначе, коль скоро уплата по ним производилась бы металлом. Итак, поскольку курсовые колебания находятся в зависимости от этого фактора (от баланса России по отношению ее к другим народам в наиболее обширном смысле этого слова), то колебания эти не должны превышать 2—4%, все же более значительные отклонения курса объяснять должно влиянием иного рода факторов, преимущественно же изменяющейся на зарубежных биржах оценкой политического, экономического и финансового состояния России.

Поэтому-то необходимо различать тот уровень ценности неразменных кредитных знаков, на который влияют вышеуказанные факторы, от тех колебаний, которые обуславливаются размерами спроса и предложения. Трудность проведения здесь демаркационной черты несколько не доказывает, что черты этой не существует вовсе, мнение же, будто курс бумажной валюты зависит едва ли не исключительно от соотношения спроса и предложения, в самой основе своей столь же ошибочно, как ошибочно другое, параллельное и ходячее в среде буржуазной экономии, мнение, будто товары не представляют сами по себе никакой ценности, а одну лишь цену, формирующуюся на рынке под влиянием конкурентной борьбы между покупателями и продавцами.

Не здесь место на критический разбор этого рода воззрений, заметим лишь, что в научном отношении они на одном уровне с мнением тех прибрежных рыбаков, которые в простоте духа утверждают, что вода в море не имеет никакого уровня, а только поднимается при сильном и понижается при слабом ветре.

*Материал предоставлен и подготовлен к публикации
Цифровой академической библиотекой «Автограф»
URL: <http://avtograf-library.ru>*

А. В. Романович-Славатинский

ГОЛОС СТАРОГО ПРОФЕССОРА ПО ПОВОДУ УНИВЕРСИТЕТСКИХ ВОПРОСОВ (извлечения)

Предлагаемая брошюра — продолжение «Голоса старого профессора». В ней собраны мои заметки по университетским вопросам, напечатанные покойной «Россией» и в «Русских ведомостях». Издаю их вновь, не потому что считаю особенно мудрыми вещаниями, способными разрешить многотрудный и сложный университетский вопрос — издаю их с целью сохранить память о том, что недуги, удручившие мои старые годы, не разорвали моей нравственной связи с Университетом, которому я служил бóльшую часть своей жизни и обновление и процветание которого составляют мою заветную мечту.

*Заслуженный профессор
А. В. Романович-Славатинский,
Киев, 6 ноября 1902 г.*

Кандидат или диплом 1-й степени¹

Мы очень любим слова, мы придаем большое значение названиям. Переименовывая должность, мы надеемся придать ей новую чудодейственную силу. Вот почему история нашего государственного строя наполнена массой названий должностей, — названий, постоянно изменявшихся, но этими изменениями ничего не дававших государству. Вы не встретите у нас таких исконных названий, как, например, шериф, коронер и другие, какими так изобилует Англия. Об этом, пожалуй, можно сожалеть: давность наименования освящает идею должности, внушая к ней большее уважение.

При составлении университетских уставов мы следовали той же склонности к переименованию: в ином уставе одна из старинных должностей получала иное название, в другом она вовсе упразднялась. Чем, например, руководствовались составители устава 1863 г., переименовав историческую должность адъюнкта, существовавшую у нас еще со времен Елизаветы Петровны, в штатные доценты? Разве представители этой должности улучшились вследствие такого переименования? Разве адъюнктами не были Кавелины и Калачовы, Соловьевы и Грановские, Митюковы и Стояновы? Не успели мы привыкнуть к этой новой должности штатного доцента, как она была вовсе отменена уставом 1884 г. Но разве целесообразнее было фактическое восстановление этой должности в лице приват-доцентов, читающих обязательные лекции? Устав 1884 г. сделал еще

¹ *Романович-Славатинский А. В. Голос старого профессора по поводу университетских вопросов. Киев : Тип. Императорского университета св. Владимира, 1903. С. 4—19.*

одну весьма существенную переменную: он отменил традиционные наименования университетских степеней кандидата и действительного студента, заменив их дипломами 1-й и 2-й степени.

Трудно придумать оправдательный мотив такой замены. Притом различие оказалось не только в названии, но и в самом существе дела. В самом деле, новые степени существенно отличались от замененных ими традиционных университетских степеней. Между дипломами 1-й и 2-й степени разница только количественная; оба диплома дают одинаковые академические права; с дипломом 2-й степени можно также держать экзамен на степень магистра, как и с дипломом 1-й степени; условия получения приват-доцентуры для обоих дипломов одинаковы: тот же магистерский экзамен, те же пробные лекции.

Между прочим, экзаменационные требования на окончательных экзаменах неодинаковы для обеих степеней: для первой степени требуются, во-первых, лучшие отметки за устные ответы; во-вторых, представление сочинения, дающее право на степень, получение которой еще неизвестно, что, несомненно, отражается на качестве работы. Для диплома второй степени достаточны более слабые отметки, предварительная же подача сочинения вовсе не требуется. Разумно ли отождествление для обеих степеней академических прав при таком различии требований для их получения? И в самом деле, окончивший университет с худшими сведениями имеет такое же право держать экзамен на степень магистра и получить звание приват-доцента, как и окончивший со сведениями более основательными. В действительности бывают и магистранты, и приват-доценты из окончивших со второй степенью. Дело само за себя говорит, и нам нечего прибавлять.

Традиционные университетские степени, так неосмотрительно замененные новыми, существенно от них отличались. Во-первых, для получения этих обеих степеней требовались познания не только в предметах испытательной комиссии, число которых в последнее время все более и более уменьшалось, но и по всем предметам!.. Так что получение этих степеней обуславливалось суммой курсовых экзаменов, тогда как практика комиссий, сколько нам известно, ограничивается только комиссиями предметами, вовсе игнорируя предметы факультетские. Насколько это может быть оправдано, не знаю, но знаю, что диплом первой степени нередко достается весьма плохо подготовленному по таким капитальным предметам, как государственное право или история русского права, не говоря уже о других.

Во-вторых, для получения степени кандидата необходимо было представление диссертации и коллоквиум. Правда, как мы видели, теперь требуется подача сочинения от желающих получить первую степень, но какая разница в их достоинствах? Кому пришлось перечитать немало тех и других, тот, к прискорбию, не мог не заметить, как упал литературный навык у студентов, воспитавшихся по уставу 1884 г. Между прежними кандидатскими диссертациями были такие работы, как диссертации Кавелина и Калачова, которыми были украшены юридические записки Редкина, да и в свое студенческое время мы знали много кандидатских работ, которые с успехом могли быть напечатаны. Припоминаем, например, глубокий историко-психологический этюд о Грозном покойного Цехавецкого, бывшего впоследствии ректором Харьковского университета, не говоря о некоторых других. А что пишут теперь на первую степень? Теперь больше переписывают, и не всегда с соблюдением правил орфографии. И это является неиз-

бежным последствием отмены обязательных письменных работ. В наше время студент обязан был представить в течение своего курса шесть семестральных работ, и литературный навык в наше время изощрялся. Сравните развитие и литературный навык воспитанников духовных академий с теперешними питомцами университета, и пальму первенства вы, конечно, отдадите первым.

Кандидатская степень поистине была первой академической степенью: она давала возможность получения высших академических степеней магистра и доктора, чего лишены были имевшие степень действительного студента. А для получения звания приват-доцента требовалась защита *pro venia legendi*, что, конечно, представляло более гарантии. Таким образом, диалектические и логические способности ищущего кафедру были дважды испытываемы — на кандидатском коллоквиуме и на приват-доцентском диспуте, тогда как в настоящее время садятся на кафедру не прошедшие этих испытаний. Не объясняется ли этим падение лекторских талантов в настоящее время? Обе степени освящены были временем и привычкой к ним общества, которое никак не может привыкнуть к казарменной нумерации питомцев университета. Как не желать поэтому, чтобы при пересмотре действующего университетского устава были приняты сделанные нами указания. Они имеют не только формальное, но и материальное значение.

Сохранить или отменить служебные права?

История нашего университета тесно связана с идеей государственной службы. Московский период нашей истории завещал нам чиновника-кормленщика, понимающего государственную службу как свое личное дело. Законодатель напрягал все усилия, чтобы изменить этот тип чиновника, водворив в государственную службу принцип не личной выгоды, но пользы государства. Через весь XVIII век тянется ряд указов, угрожающих разными карами за лихоимство, казнокрадство и другие проступки служащих. Все усилия законодателя видоизменить исторически сложившийся тип русского чиновника оставались бесплодными. Еще Сперанский ратовал за поднятие умственного и нравственного развития русского чиновника. Помощь законодателю водворить в русской государственной службе идею служебного долга и государственной пользы оказали русские университеты, питомцам которых дарованы были права и преимущества. Из стен университета вынесена была ими идея государственной службы не ради лица, но ради общества и государства. На служебной сцене рядом с чиновником-кормленщиком появился чиновник, служащий не себе, но обществу и государству. Этот чиновник был питомцем русского университета. Он сторицей отблагодарил государство за те служебные права и преимущества, которыми он был наделен.

Проф. П. Г. Виноградов в своей талантливой статье, помещенной в одной из книжек «Вестника Европы», справедливо говорит, что важнейшая заслуга университета состоит в том, что он наполнял ряды русского чиновничества людьми просвещенными. Это облагораживание чиновника составляет поистине главную заслугу русского университета пред государством. Немногочисленные сначала, но постепенно умножавшиеся питомцы университета, рассеявшись по разным ведомствам, внесли в служебное дело благородную идею общественного инте-

реса. Эта огромная заслуга пред государством, в котором чиновничий элемент играет такую крупную роль, — заслуга, которую государство при оценке значения русского университета не должно забывать.

Служебные права, которыми пользуются воспитанники университетов, составляют, конечно, немалую приманку для привлечения молодых людей в университет, и особенно на юридический факультет. Мало-помалу накопились такие массы студентов, что возбужден был вопрос, не слишком ли переполнены университеты и не пора ли для ослабления прилива их отменить служебные права их питомцев. Такой вопрос представляется нам вполне несоответствующим положению дела и пользам государства. Отмена служебных прав и возможное вследствие этого уменьшение числа студентов было бы крайне неблагоприятно для государства, интересы которого требуют полного сохранения этих прав. Умножение числа студентов должно вызывать не сожаление, но радость; чем большее будет их число, тем более в России будет образованных людей.

А пока мнимое переполнение университетов студентами все-таки представляет печальное несоответствие числа студентов общему количеству народонаселения империи. Правда, переполнение это представляет временное неудобство: университетские помещения приспособлялись к гораздо меньшему числу студентов и теперь сделались тесными. Даже такое грандиозное здание, как университет св. Владимира, уже не находит места для аудиторий и помещения для избыточно жертвуемых его библиотекам книг. Но просвещенное государство должно заботиться не об умалении числа студентов, а о приспособлении помещений для них. Да и вообще число наших университетов делается не соответствующим более и более развивающейся потребности учиться в них. Следовало бы в некоторых пунктах государства основать новые университеты: Вильна и Тифлис, например, давно просят университетов. Министр финансов, который поймет эту глубокую потребность страны в людях с высшим образованием и отыщет средства увеличить бюджеты оскудевших университетов, золотыми буквами запишет свое имя на страницах истории русского просвещения. Умаление числа студентов в университетах лишением их служебных прав тем более не может быть оправдано, что число образованных чиновников все-таки не соответствует громадной потребности в них, все более и более расширяющейся. Мы глубоко поэтому убеждены, что сохранение служебных прав и преимуществ за питомцами университета — крайняя государственная необходимость. Еще более мы думаем, что справедливость требует уравнивания в правах воспитанников университета с воспитанниками привилегированных заведений — Александровского лицея и Училища правоведения, так как сумма сведений и степень образования, выносимая из университета, едва ли менее той, которую выносят питомцы этих привилегированных заведений.

Суровый критик

(Ответ г. Янжулу)

Академик Янжул в своей статье «Роль и значение практических занятий в современном юридическом образовании Западной Европы», помещенной в ноябрьской книжке 1901 года «Журнала Министерства народного просвещения», осыпает

меня знаками безмолвной иронии, восклицательными и вопросительными, по поводу моей заметки, помещенной в «России» за 29 июня. На несколько строк цитаты из моей статьи приходится восемь восклицательных и два вопросительных знаков: новый способ академической полемики посредством знаков препинания.

Он находит само заглавие этой заметки: «Лекции и практические занятия» — *тенденциозным*, и говорит, что я-де «борюсь с плодом своей собственной фантазии», как будто в самом деле лекции предназначены к отмене или уничтожению. Осмелюсь доложить петербургскому академику, что я сражался не с плодом собственной фантазии, но с господствовавшим веянием, что традиционная лекционная система должна быть радикально изменена. Напомню ему, например, следующие слова профессора Боголепова, сказанные им в предисловии к курсу истории римского права: «Принятая манера преподавания делает университет ненужным для студента». Или — «Если юридические факультеты не желают пасть окончательно, если профессора желают привлечь студентов к правильной работе под их руководством, они должны изменить способ преподавания» (издание 1900 г. ст. VI).

Эта мысль профессора, сделавшегося министром, сказала в десятом вопросе, обращенном к заведующим практическими занятиями. Вопрос этот гласил: не желательны ли существенные изменения самого лекционного университетского преподавания? Вопрос этот предшествовал самой миссии г. Янжула, а министру стали вторить и другие, например профессор Новороссийского университета Казанский в своей известной брошюре. Мне самому приходилось вести речь с профессорами, полагавшими, что традиционная лекционная система должна быть сдана в архив.

Где же тут плод моей фантазии? Заметка моя — горячая защита традиционной лекционной системы, которую я считаю важнейшим элементом университетской школы. Но я вовсе не противник и практических занятий, которым не придаю только первенствующего значения.

Практические занятия в нашем юридическом факультете существовали чуть ли не со времен Неволлина: в 50-х годах их вел профессор Бунге, когда я был студентом; практические занятия я сам вел в 60-х годах, когда студентом, вероятно, был г. Янжул; вел я их и в последующие годы наравне со многими моими товарищами.

Г. Янжул припоминает слова покойного профессора Мейера. К ним он бы мог присоединить и слова Неволлина о значении практических занятий. Из этого видно, что мысль о практических занятиях в наших юридических факультетах не нова: практические занятия издавна существовали, но были не подневольными и производились не по немецким шаблонам, а по индивидуальным воззрениям профессоров, применительно к потребностям и развитию русского студента. Но г. Янжул вообразил, что практические занятия чужды нашим юридическим факультетам, что русские профессора не желают и не умеют вести их и что нужно назидать их в этом деле, преподав немецкие образцы.

Не сражался ли г. Янжул с плодами своей собственной фантазии? Назидая ревностно и строптиво русских профессоров, как должно вести практические занятия, не забывает ли он, что назидать их этому делу — все равно, как если бы

департамент командировал' своего чиновника, поручив ему, объезжая университеты, назидать профессоров, как читать лекции.

Противником практических занятий, повторяю, я не был. Но я противник практических занятий, устраиваемых по общему казарменному шаблону, под наблюдением новой власти — всероссийского инспектора практических занятий русских юридических факультетов.

Предметные или курсовые экзамены

К чести русской печати она с должным вниманием относилась к университетскому вопросу, признавая его одним из важных русских вопросов — вопросом русского просвещения, русской науки. Лучшие органы печати, признавая большие недостатки в современном устройстве университета, обезображенного уставом 84 г., считали необходимой коренную реформу в духе устава 63 г. Эта реформа могла бы вывести университеты из того тяжелого положения, в котором они ныне обретаются. В числе органов печати, с особенной обстоятельностью и вниманием разрабатывавших университетский вопрос, одно из первых мест принадлежит газете «Россия», которая сделалась почти что центральным органом мнений русских профессоров. Но, сколько я могу припомнить, газета эта еще не касалась одного из важных университетских вопросов, — вопроса «об экзаменах», по поводу которого я позволю себе высказать несколько соображений, навеянных на меня теми порядками, которые существуют в юридическом факультете университета св. Владимира, и с которыми я близко знаком как его давнишний декан.

Благоустройство университета требует, чтобы такой важный акт его жизни, как экзамен студентов, был поставлен правильно и окружен условиями, соответствующими достоинству, чести как заведения, так и питомцев. Условия эти можно свести к нижеследующему: 1) экзаменатор должен иметь возможность, не обременяя себя физическим трудом, обстоятельно и спокойно проэкзаменовать студента, поставив ему вполне соответствующую его познаниям отметку; 2) экзаменуемый должен быть в таком состоянии, чтобы, не впадая в неврастению или мнемонический экстаз, с полным самообладанием и достоинством образованного и развитого человека, отвечать на вопросы экзаменатора, не торгуясь с ним из-за отметки; 3) время для экзаменов должно быть выбрано так, чтобы не уменьшать сроков для чтения лекций и без того умаленных множеством праздничных дней; 4) экзамены должны быть так установлены, чтобы не мешать студенту, занятому постоянным приготовлением к ним, специально изучать какой-нибудь избранный им предмет.

Соответствует ли теперешняя организация университетских экзаменов выше-названным условиям? Конечно, нет: экзамены составляют в теперешнем строе университета самое больное место, требующее радикального врачевания. Эти экзамены, получившие какой-то валовой, стадный характер (я все-таки имею в виду юридический факультет), не дают возможности ни экзаменатору проэкзаменовать обстоятельно, ни экзаменуемому подготовиться основательно и отвечать спокойно; они отнимают много времени от лекций и лишают студентов возможности сосредоточиться на изучении какой-нибудь специальной науки, от

которой отрывают его периодические переводные экзамены. О так называемых государственных экзаменах говорить не стану: всеми признана их негодность, и можно только удивляться, что они и до сих пор не упразднены.

Таким образом, нынешнее курсовое устройство университетских экзаменов, без выдерживания которых с установленной отметкой, или же невыдерживание или неполучение этой отметки, не допускает перехода из одного курса на другой, должно быть радикально изменено. Этот вполне школьный переводный характер экзаменов, не

— соответствующий университету и возрасту его питомцев, должен быть заменен экзаменом предметным, проект устройства которого я изложу ниже. А пока напомним, что даже те экзаменационные порядки, которые существовали в университете св. Владимира по уставу 1842 г., далеко превосходили теперешние. В то доброе, старое время экзамен разбивался на две части: полукурсовой и окончательный. Полукурсовой обнимает собою все те предметы, которые читались на первых четырех семестрах (римское право, гражданское право, государственное, энциклопедия с историей философии права, русская история и история русской литературы, обязательное слушание которой было в высокой степени полезно). Все другие предметы последних четырех семестров (уголовное право с процессом, международное, финансовое право, законы государственного благоустройства и судебная медицина) составляли предмет экзамена окончательного.

Полукурсовой экзамен был обязателен только для студентов казеннокоштных, да и то не вполне: по случаю болезни можно было отложить один или два предмета на экзамен окончательный. Студентам же своекоштным разрешалось держать экзамен или в два приема, или в один по выслушивании 8 семестров. Этот порядок уничтожал тот школьный переводный характер, который носят экзамены в настоящее время. К чему привели эти экзамены русских студентов и их научные занятия? Превратив студента в школьника, переводимого из одного курса на другой, подобно ученикам средней школы, они убили в нем чувство студенческого достоинства и заменили свободный выбор специально изучаемой науки зубрением конспектов, знание которых нередко оказывается достаточным для получения наилучшей отметки. Нынешнюю научную приниженность русского студенчества в значительной степени я объясняю этим школьным характером теперешних университетских экзаменов. Оправдалась старая истина: нецелесообразная мера прямо приводит к результатам противоположным тому, на что она была направлена.

По моему крайнему разумению, система экзаменов, более соответствующая достоинству университета и его питомцев, должна быть не переводная курсовая, а предметная. Она могла бы состоять в нижеследующем. Для получения диплома на степень кандидата или на звание действительного студента, студент обязан выслушать курсы по всем факультетским предметам и выдержать по ним экзамены. Но порядок слушания лекций по этим курсам и порядок испытания по ним должен быть предоставлен свободному выбору самого студента. Факультет мог бы рекомендовать очередь предметов и экзаменов, очередь эта могла бы установиться сама собой, сообразно свойству предметов, но выбор, во всяком случае, должен быть предоставлен свободному благоусмотрению студента.

Для производства экзаменов не следует отрывать от чтения лекций двух весенних месяцев — лучшего времени года, когда легче было бы читать и слушать лекции, чем экзаменовывать и экзаменоваться в душных аудиториях.

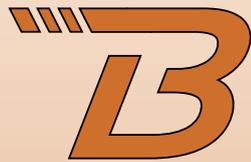
Для производства экзаменов должна быть устроена в осенние и зимние месяцы особая комиссия под председательством декана, из экзаменатора и ассистента, которая могла бы собираться в свободные от лекций часы по усмотрению председателя. Тяжелый экзаменационный труд членов комиссии, конечно, должен быть вознагражден. По выслушивании полного курса того или другого факультетского предмета, удостоверенного подписью соответственного профессора, студент может обратиться к председателю комиссии с просьбой о допущении его к испытанию, которое имело бы состояться с разрешения председателя комиссии. Такая система университетских экзаменов могла бы предупредить тот валовой, стадный характер, который носят экзамены в настоящее время, делая правильное их производство почти невозможным для экзаменатора, вследствие чрезмерного физического труда: у кого не заболит голова, у кого не расстроятся нервы, проэкзаменовав в один сеанс группу в 50—60 студентов и выслушав их ответы, подчас поражающие своей несообразностью.

Такая система, далее, могла бы предупредить скопление множества предметов, которые нужно подготовить и по которым нужно проэкзаменоваться в короткое время: у кого не разовьются неврастения, кто не впадет в мнемонический экстаз, если в течение краткого времени — нескольких недель — ему придется изучить целый ряд разнородных предметов, с которыми он так мало был ознакомлен. Прибавив экзаменационные весенние месяцы к времени чтения лекций, предлагаемая система даст большую возможность прочитывать целостью законченные курсы, что так редко бывает теперь. Наконец, выбор предмета и времени для экзамена откроет студенту большую возможность отдаться изучению какой-нибудь одной специальной науки, от которой не будут отвлекать его всякие переводные экзамены, время которых выбирается не им самим. Кроме всего этого, — и что, по-моему, особенно важно, — рекомендуемый порядок экзаменов уничтожит тот школьный характер, которым запечатлены теперешние студенты, переводимые из курса на курс, подобно ученикам средней школы, — взамен того в них может развиваться научное джентльменство, сознание студенческого достоинства.

Но я не настаиваю на предлагаемой системе: она может быть заменена другой, более целесообразной. Я настаиваю только на том, что теперешняя система противоречит достоинству и чести как университета, так и его питомцев, и что поэтому она должна быть заменена другой.

*Материал предоставлен и подготовлен к публикации
Цифровой академической библиотекой «Автограф»
URL: <http://avtograf-library.ru>*

*(Продолжение следует
в следующих номерах журнала)*



ISSN 2311-5998



9 772311 599771 >