



Российский экономический университет
имени Г. В. Плеханова

Научный журнал

**ЭКОНОМИКА
ПРАВО
ОБЩЕСТВО**

**ECONOMICS
LAW
SOCIETY**

Scientific Journal

№ 4 (20), 2019

ЭКОНОМИКА ПРАВО ОБЩЕСТВО

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Гришин Виктор Иванович – председатель редакционной коллегии, ректор Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова, доктор экономических наук, профессор

Курбанов Рашад Афатович – главный редактор, директор Института правовых исследований и региональной интеграции, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова, доктор юридических наук, профессор

Бодак Алла Николаевна – судья Конституционного Суда Республики Беларусь, кандидат юридических наук, доцент

Валентей Сергей Дмитриевич – начальник Научно-исследовательского объединения (научный руководитель Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова), доктор экономических наук, профессор

Василевич Григорий Алексеевич – заведующий кафедрой конституционного права Белорусского государственного университета, член-корреспондент Национальной академии наук Беларуси, доктор юридических наук, профессор

Вельяминов Георгий Михайлович – главный научный сотрудник Сектора правовых проблем международных экономических отношений Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор

Витязь Петр Александрович – академик Национальной академии наук Беларуси, руководитель аппарата НАН Беларуси, сопредседатель Межакадемического совета по проблемам развития Союзного государства, доктор технических наук, профессор

Вознесенская Нинель Николаевна – ведущий научный сотрудник Сектора правовых проблем международных экономических отношений Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор

Воронова Татьяна Андреевна – проректор по учебной работе, персоналу и имущественному комплексу Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова, доктор экономических наук, профессор

Георг Става – член Европейской комиссии по совершенствованию правосудия (CEPEJ) Совета Европы

Гринберг Руслан Семенович – научный руководитель Института экономики РАН, член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор

Гришина Ольга Алексеевна – заведующая кафедрой финансов и цен Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова, доктор экономических наук, профессор

Гулиев Ибрагим Саид оглы – вице-президент Национальной академии наук Азербайджана, академик НАНА, доктор геолого-минералогических наук, профессор

Гурбанов Рамин Афад оглы – президент Европейской комиссии по эффективности правосудия (CEPEJ) Совета Европы, судья города Баку, доктор юридических наук

Джафаров Азер Мамед оглы – заместитель Министра юстиции, член Судебно-правового совета Азербайджанской Республики, доктор юридических наук, профессор

ECONOMICS LAW SOCIETY

EDITORIAL BOARD

Grishin Viktor Ivanovich – Chairman of the Editorial Board, Rector of the Plekhanov Russian University of Economics, Doctor of Economics, Professor

Kurbanov Rashad Afatovich – Chief Editor, Director of the Institute of Legal Studies and Regional Integration, Head of the Department of Civil Legal Disciplines of the Plekhanov Russian University of Economics, Doctor of Law, Professor

Bodak Alla Nikolaevna – Judge of the Constitutional Court of the Republic of Belarus, PhD of Law, Associate Professor

Valentey Sergey Dmitrievich – Head of Scientific and Research Union (Supervisor of the Plekhanov Russian University of Economics), Doctor of Economics, Professor

Vasilevich Grigoriy Alekseevich – Head of the Constitutional Law Department of the Belorussian State University, Corresponding Member of the National Academy of Sciences of Belarus, Doctor of Law, Professor

Velyaminov Georgiy Mikhailovich – Chief Researcher of the Sector of Legal Problems of International Economic Relations of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, Professor

Vityaz Petr Aleksandrovich – Member of the National Academy of Sciences of Belarus, Head of Academy Staff Presidium of the National Academy of Sciences of Belarus, Co-chairman of the Inter-Academic Council on Development of the Union State, Doctor of Technical Sciences, Professor

Voznesenskaya Ninel Nikolaevna – Leading Researcher of the Sector of the Legal Problems of International Economic Relations of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, Professor

Voronova Tatiana Andreevna – Vice-Rector for Academic Affairs, HR-Development and Property Complex of the Plekhanov Russian University of Economics, Doctor of Economics, Professor

Georg Stawa – Member of European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) of the Council of Europe

Grinberg Ruslan Semenovich – Scientific Director of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Economics, Professor

Grishina Olga Alekseevna – Head of the Department of Finance and Prices of the Plekhanov Russian University of Economics, Doctor of Economics, Professor

Guliev Ibragim Said ogly – Vice-President of the National Academy of Sciences of Azerbaijan, Member of the National Academy of Sciences of Azerbaijan, Doctor of Geological and Mineralogical Sciences, Professor

Gurbanov Ramin Afad ogly – President of European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) of the Council of Europe, Judge of Baku City, Doctor of Law

Jafarov Azer Mammad ogly – Deputy Minister of Justice, Member of the Judicial-Legal Council of the Azerbaijan Republic, Doctor of Law, Professor

Довнар Таисия Ивановна - профессор кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Белорусского государственного университета, доктор юридических наук, профессор

Егоров Алексей Владимирович – ректор Витебского государственного университета имени П. М. Машерова, кандидат юридических наук, доцент

Ершова Инна Владимировна – заведующая кафедрой предпринимательского и корпоративного права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор

Жаворонкова Наталья Григорьевна – заведующая кафедрой экологического и природоресурсного права МГЮА имени О. Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор

Занковский Сергей Сергеевич – заведующий сектором предпринимательского права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор

Зинчук Галина Михайловна – декан факультета экономики и права Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова, доктор экономических наук, доцент

Зубарев Сергей Михайлович – заведующий кафедрой административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор

Зырянов Сергей Михайлович – ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

Иванов Вилен Николаевич – советник РАН, вице-президент Российской Академии социальных наук, член-корреспондент РАН, доктор философских наук, профессор

Капустин Анатолий Яковлевич – научный руководитель Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

Клеандров Михаил Иванович – судья Конституционного суда Российской Федерации в отставке, член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, профессор

Кузнецов Вячеслав Николаевич – президент Фонда поддержки исследования проблем «Безопасность Евразии», член-корреспондент РАН, доктор социологических наук, профессор

Лалетина Алла Сергеевна – главный научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юридических наук

Лисицын-Светланов Андрей Геннадьевич – ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, академик РАН, доктор юридических наук, профессор

Мазур Иван Иванович – председатель правления АО «РАО Роснефтегазстрой», доктор технических наук, профессор

Манке Карстен – руководитель группы в Немецкой корпорации международного сотрудничества (GIZ) (German Corporation for International Cooperation GmbH)

Марченко Михаил Николаевич – заведующий кафедрой теории государства и права и политологии Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор

Минашкин Виталий Григорьевич – проректор по научной деятельности Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова, доктор экономических наук, профессор

Мирмохаммади Мостафа – руководитель группы международного права и прав человека Университета Мофид (Иран), доктор юридических наук, профессор

Dovnar Taisiya Ivanovna - Professor of the Department of Theory and History of State and Law of the Faculty of Law of the Belarusian State University, Doctor of Law, Professor

Egorov Aleksey Vladimirovich – Rector of the Vitebsk State University named after P. M. Masherov, PhD of Law, Associate Professor

Ershova Inna Vladimirovna – Head of the Department of Entrepreneurial and Corporations Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor

Zhavoronkova Natalya Grigorievna – Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor

Zankovsky Sergey Sergeevich – Head of the Department of Entrepreneurial Law of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, Professor

Zinchuk Galina Mikhailovna – Dean of the Faculty of Economics and Law of the Plekhanov Russian University of Economics, Doctor of Economics, Associate Professor

Zubarev Sergey Mikhailovich – Head of the Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor

Zyryanov Sergey Mikhailovich – Leading Researcher of the Department of Administrative Law and Process of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

Ivanov Vilen Nikolayevich – Counselor of the Russian Academy of Sciences, Vice-President of the Russian Academy of Social Sciences, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Philosophy, Professor

Kapustin Anatoly Yakovlevich – Science Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

Kleandrov Mikhail Ivanovich – Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation Emeritus, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, Professor

Kuznetsov Vyacheslav Nikolayevich – President of the Foundation for the Support of the Research of Problems "Eurasian Security", Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Sociology, Professor

Laletina Alla Sergeevna – Chief Researcher of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Law

Lisitsin-Svetlanov Andrey Gennadievich – Leading Researcher of the Institute of State and Law of the RAS, Member of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, Professor

Mazur Ivan Ivanovich – Chairman of the Board of JSC «RAO Rosneftegazstroy», Doctor of Engineering Science, Professor

Mahnke Carsten – Head of the Group in the German Corporation of International Cooperation (GIZ) (German Corporation for International Cooperation GmbH)

Marchenko Mikhail Nikolayevich – Head of the Department of Theory of State and Law and Political Science of the Moscow State University named after M. V. Lomonosov, Doctor of Law, Professor

Minashkin Vitaly Grigorievich – Vice-Rector for Research of the Plekhanov Russian University of Economics, Doctor of Economics, Professor

Mirmohammadi Mostafa – Director for International Law and Human Rights Group, Mofid University (Iran), Doctor of Law, Professor

Мустафазаде Айтен Инглаб кызы – директор Института права и прав человека НАН Азербайджана, депутат Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, доктор юридических наук, профессор

Алиев Назим Талат оглы – Начальник Академии полиции МВД Азербайджанской Республики, генерал-майор полиции, доктор юридических наук

Плигин Владимир Николаевич – председатель Ассоциации юристов России, ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

Рагимов Ильгам Мамедгасан оглы – президент Ассоциации юристов стран Черноморско-Каспийского региона, доктор юридических наук, профессор

Сафи Исмаил – член Совета по безопасности и внешней политике при Президенте Турецкой Республики, директор Института безопасности и обороны Университета Истиние, доктор политических наук

Фатьянов Алексей Александрович – заведующий кафедрой государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова, доктор юридических наук, профессор

Хасбулатов Руслан Имранович – заведующий кафедрой мировой экономики Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова, член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор

Шамба Тарас Миронович – президент Коллегии адвокатов г. Москвы «ТАМИР», доктор юридических наук, профессор

Экимов Анисим Иванович – профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова, доктор юридических наук, профессор

Яблочкина Ирина Валерьевна – директор Центра гуманитарной подготовки Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова, доктор исторических наук, профессор

Mustafazade Ayten Inqlab qizi – Director of the Institute of Law and Human Rights of the National Academy of Sciences of Azerbaijan, Deputy of the Milli Meclis of the Azerbaijan Republic, Doctor of Law, Professor

Aliiev Nazim Talat ogly – Head of the Police Academy of the of the Azerbaijan Republic, Police Major General, Doctor of Law

Pligin Vladimir Nikolaevich – Chairman of the Association of Lawyers of Russia, Leading Researcher of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, PhD of Law

Ragimov Ilgam Mammadgasan oglu – President of the International Association of Lawyers of the Black Sea-Caspian Region Countries, Doctor of law, Professor

Safi Ismail – Member of the Council on Security and Foreign Policy under the President of the Republic of Turkey, Director of the Institute of Security and Defense of the University of Istinye, Doctor of Political Science

Fatyarov Alexey Alexandrovich – Head of the Department of State-legal and Criminal-legal Disciplines of the Plekhanov Russian University of Economics, Doctor of Law, Professor

Khasbulatov Ruslan Imranovich – Head of the Department of World Economy of the Plekhanov Russian University of Economics, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Economics, Professor

Shamba Taras Mironovich – President of the Bar Association of Moscow "TAMIR", Doctor of Law, Professor

Ekimov Anisim Ivanovich – Professor of the Department of Civil Legal Disciplines of the Plekhanov Russian University of Economics, Doctor of Law, Professor

Yablochkina Irina Valerievna – Director of the Center of Humanitarian Training of the Plekhanov Russian University of Economics, Doctor of Historical Sciences, Professor

Издание зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций:

ПИ № ФС77-64675 от 22 января 2016 г.

Учредитель

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»
(ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г. В. Плеханова»)

Адрес редакции:

117997, Москва, Стремянный пер., 36.
Тел.: 8 (499) 237-85-02, e-mail: grapravo.kaf@mail.ru
www.rea.ru

Главный редактор **Р. А. Курбанов**

Заместитель главного редактора **А. М. Белялова**

Ответственный секретарь **Ю. Х. Давыдова, И. С. Денисов**

Редактор **Т. Л. Савельева**

Оформление обложки **О. С. Жигалова**

Подписано в печать 30.01.2020. Формат 60 x 84 1/8.

Печ. л. 16,5. Усл.-печ. л. 15,34. Уч.-изд. л. 15,79.

Тираж 500 экз. Заказ

Отпечатано в ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г. В. Плеханова».

117997, Москва, Стремянный пер., 36.

The journal is registered in Federal Service for communication, informational technologies and media control:
PI N FS77-64675 dated 22 January 2016

Founder

Plekhanov
Russian University of Economics
(PRUE)

Editorial office address:

36 Stremyanny Lane, 117997, Moscow.
Tel.: 8 (499) 237-85-02, e-mail: grapravo.kaf@mail.ru
www.rea.ru

Chief editor **R. A. Kurbanov**

Deputy chief editor **A. M. Belyalova**

Executive Secretary **Yu. Kh. Davydova, I. S. Denisov**

Editor **T. L. Savel'eva**

Cover design **Yu. S. Zhigalova**

Signed in print 30.01.2020. Format 60 x 84 1/8.

Printed sheets 16,5. Conv. sheets 15,34. Publ. sheets 15,79.

Circulation 500. Order

Printed in Plekhanov Russian University of Economics.

36 Stremyanny Lane, 117997, Moscow

СОДЕРЖАНИЕ

Право и экономические отношения	
Лалетина А. С., Косякин И. А. Правовой статус единоличного исполнительного органа акционерного общества: понятие и элементы	7
Налетов К. И. Правовые аспекты поддержки государством производства попутного нефтяного газа. Действующее правовое регулирование и проблемные вопросы	15
Федулов Г. В. Понятие, содержание и правовая природа договоров об оказании образовательных услуг	23
Финансы и налоги	
Крохина Ю. А. К вопросу о проникновении частноправовых конструкций в регулирование публичных отношений (на примере правовой природы расходных обязательств публично-правовых образований)	36
Морозов О. В., Бирюков А. Г., Васильев М. А. К вопросу об эргономичности бюджетного процесса (в части отчетности об исполнении федерального бюджета)	43
Зубков Д. Д. Методика финансово-экономической экспертизы, назначаемой по делам о нецелевом расходовании бюджетных средств	60
Денисов И. С., Капичникова Е. Ю., Юракова А. Ю. Правовое регулирование цифровых финансовых активов в России	66
Противодействие коррупции	
Щанкина Л. Н. Антикоррупционное законодательство в годы советской власти	72
Сравнительное правоведение	
Курбанов Р. А. Система разрешения экономических споров по праву Канады	80
Василевич Г. А. Американская модель судебного конституционного контроля (на примере США)	87
Гурбанов Р. А. Рассмотрение споров в сфере экономической деятельности по праву Соединенных Штатов Мексики: система органов, сфера компетенции и практика	93
Куксин И. Н., Алпалыев Р. М. Верховенство права как основа демократического государства	99
Скитович В. В., Мартынова А. А. Переход выморочного имущества в собственность государства: европейское правосудие и российская практика	107
Чувахин П. И., Соболева А. М. Информационные механизмы Европейского союза по противодействию экономическим преступлениям	114
Плехановская школа молодых ученых	
Кузнецов Г. С. Миграционные процессы Российской Федерации в условиях глобализации	121
Требования к публикациям	131

CONTENTS

Law and Economic Relations	
<i>Laletina A. S., Kosyakin I. A.</i> The Legal Status of the Stock Corporation's Sole Executive Body: Definition and Elements	7
<i>Naletov K. I.</i> Legal Aspects of State Support for the Production of Associated Petroleum Gas. Current Legal Regulation and Problematic Issues	15
<i>Fedulov G. V.</i> The Concept, Content and Legal Status of Contracts for the Provision of Educational Services	23
Finance and Taxes	
<i>Krokhina Yu. A.</i> On the Issue of the Private Legal Structures Penetrating the Regulation of Public Relations (on the Example of the Legal Nature of Expenditure Obligations of Public Law Entities)	36
<i>Morozov O. V., Biryukov A. G., Vasiliev M. A.</i> On the Issue of Ergonomics of the Budget Process (Reports on Federal Budget Implementation)	43
<i>Zubkov D. D.</i> The Methodology of Financial Feasibility Study Commissioned for Misappropriation of State Funds	60
<i>Denisov I. S., Kapichnikova E. Yu., Yurakova A. Yu.</i> Legal Regulation of Digital Financial Assets in Russia	66
Combating Corruption	
<i>Shchankina L. N.</i> Anti-Corruption Legislation During the Soviet Era	72
Comparative Law	
<i>Kurbanov R. A.</i> System for Resolving Economic Disputes under the Law of Canada	80
<i>Vasilevich G. A.</i> American Judicial Constitutional Control Model (US Case Study)	87
<i>Gurbanov R. A.</i> Consideration of Disputes in the Field of Economic Activity under the Law of the United States of Mexico: System of Bodies, Scope of Competence and Practice	93
<i>Kuksin I. N., Allalyev R. M.</i> Rule of Law as the Basis of a Democratic State	99
<i>Skitovich V. V., Martynova A. A.</i> Transition of Escheated Property Into State Ownership: European Justice and Russian Practice	107
<i>Chuvakhin P. I., Soboleva A. M.</i> European Union Mechanisms Counteracting Economic Crime	114
Plekhanov School of Young Scientists	
<i>Kuznetsov G. S.</i> Migration Processes of the Russian Federation in the Context of Globalization	121
Requirements to the Publications	131

Правовой статус единоличного исполнительного органа акционерного общества: понятие и элементы

А. С. Лалетина

доктор юридических наук,
главный научный сотрудник ИГП РАН.
Адрес: ФГБУН «Института государства и права Российской академии наук»,
119019, Москва, ул. Знаменка, 10.
E-mail: spp@igpran.ru

И. А. Косякин

директор по правовому обеспечению и корпоративному управлению
АО «Концерн «Созвездие».
Адрес: АО «Концерн «Созвездие».
394018, Воронеж, ул. Плехановская, 14.
E-mail: ikos5@mail.ru

The Legal Status of the Stock Corporation`s Sole Executive Body: Definition and Elements

A. S. Laletina

Doctor of Law, Chief Researcher of the ISL RAS.
Address: Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, 10 Znamenka str.,
Moscow, 119019, Russian Federation,
E-mail: spp@igpran.ru

I. A. Kosyakin

Legal Support and Corporate Governance Director
JSC Concern Sozvezdie.
Address: JSC Concern Sozvezdie, 14 Plekhanovskaya str, Voronezh, 394018, Russian Federation
E-mail: ikos5@mail.ru

Аннотация

Предметом исследования являются модель и элементы правового статуса единоличного исполнительного органа акционерного общества. Имеющиеся в науке модели правового статуса не отражают специфику правового положения единоличного исполнительного органа акционерного общества. Авторы выработывают модель правового статуса, которая включает в себя приобретение и прекращение статуса, права и обязанности, выраженные через понятия «компетенция» и «полномочия», а также ответственность единоличного исполнительного органа. В выработке более совершенной модели правового статуса заключается новизна исследования. Центральным элементом статуса являются компетенция и полномочия. Эти категории избраны ввиду более высокой степени императивности корпоративного права и ориентированности его на управление, а также из-за невозможности разделить права и обязанности в деятельности единоличного исполнительного органа. Компетенция характеризует круг вопросов, по которым принимает решения единоличный исполнительный орган, полномочия – то, что он вправе предпринимать для разрешения вопросов (издавать приказы, заключать сделки и пр.). Отдельно в статье рассматривается вопрос о правосубъектности единоличного исполнительного органа. Авторы считают, что органы могут быть признаны правосубъектными, как минимум во внутренних отношениях. В ходе исследования использовались как общенаучные методы (анализ, синтез, моделирование и пр.), так и методы юридической науки (формально-юридический, сравнительно-правовой и пр.).

Ключевые слова: акционерное общество, генеральный директор, единоличный исполнительный орган, компетенция, корпоративное управление, ответственность, полномочия, правовой статус, правосубъектность, управляющая организация.

Abstract

The model and elements of the legal status of the stock corporation's sole executive body are the subject of investigation. The available legal status models provided by the science do not reflect the specifics of the legal status of the sole executive body of a joint stock company. The authors develop a model of the legal status that includes the acquisition and termination of the status, the rights and obligations expressed through the concepts of «competence» and «authority», as well as the responsibility of the sole executive body. The originality of research consists in development of more perfect model of the legal status. The central elements of the status are competency and authority. These categories are selected due to the higher degree of imperativeness of corporate law and its focus on management, as well as the inability to separate the rights and responsibilities in the activity of the sole executive body. Competence characterizes the range of issues on which the sole executive body makes decisions, while authority is what it has the right to undertake to resolve them (issue orders, conclude transactions, etc.). Separately, the article considers the issue of the sole executive body's legal personality. The authors believe that bodies can be recognized as personable – at least in internal relations. Both general scientific (analysis, synthesis, modeling) and legal scientific (comparative, dogmatic) methods are used in the research.

Keywords: stock corporation, managing director, sole executive body, competency, corporate governance, liability, authority, legal status, legal personality, corporate director.

Введение

Исследование посвящено модели правового статуса единоличного исполнительного органа акционерного общества и ее центральному элементу, который, по мнению авторов статьи, должен быть выражен с помощью терминов «компетенция» и «полномочия».

В первом разделе рассматриваются воззрения ученых на категорию правового статуса. Поскольку она изучалась в основном теорией права, а также науками конституционного и административного права, прямое заимствование той или иной модели применительно к единоличному исполнительному органу не представляется целесообразным. Авторы предлагают собственную модель правового статуса.

Второй раздел отведен ядру правового статуса – правам и обязанностям, выраженным через компетенцию и полномочия. Выбор категорий публичного права для описания частноправового явления предписывается императивностью корпоративного права, причины которой затронуты в статье. Отдельно раскрывается сущность каждого из элементов.

Третий раздел затрагивает проблему правосубъектности единоличного исполнительного органа: обладает ли сам по себе орган правосубъектностью или же можно говорить только о правосубъ-

ектности лица, осуществляющего полномочия единоличного исполнительного органа? Эта проблема становится актуальнее в свете все большего числа вариантов, которые законодатель позволяет использовать при конструировании корпоративного управления в отношении субстрата единоличного исполнительного органа¹.

1. Правовой статус единоличного исполнительного органа

Категория правового статуса рассматривается различными юридическими науками.

В теории государства и права принято выделять общий (конституционный) и специальный (родовой) статусы применительно к личности, например, гражданина Российской Федерации и военнослужащего. Отдельной категорией является статус юридического лица².

Также выделяются статусы с позиций соответствующих отраслей права: к примеру, по отношению к генеральному директору трудовое право оперирует понятием «руководитель», и в центре внимания будут именно трудовые отношения между генеральным директором и обществом-работодателем, а также роль генерального директора как представителя работодателя; в сфере интересов гражданского права – понимание генерального директора как одного из вариантов единоличного исполнительного органа, а также как

¹ Например, возможность предусмотреть так называемый многоголовый единоличный исполнительный орган (Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изме-

нений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу положений законодательных актов Российской Федерации»).

² См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. – М. : Юристъ, 2004.

представителя общества, и отраслевой статус будет совершенно другим.

Содержание правового статуса представлялось учеными по-разному. С. С. Алексеев включал в него правосубъектность и конституционные права и обязанности, определяющие содержание правосубъектности [2. – С. 275]. В свою очередь Г. В. Мальцев включал правовой статус субъекта права наряду с правоспособностью и дееспособностью в понятие правосубъектности [9. – С. 87].

Е. А. Лукашева охарактеризовывает правовой статус применительно к личности как «законодательно закрепленную государствами систему прав и обязанностей»¹.

Значительно расширяют содержание правового статуса Н. И. Матузов и А. В. Малько, включая в него, помимо правосубъектности прав и обязанностей, законные интересы, гражданство, юридическую ответственность, правовые принципы, устанавливающие статус правовые нормы и правоотношения общего (статусного) типа².

Б. В. Россинский и Ю. Н. Стариков дифференцируют материальный и процессуальный административно-правовой статус, относя к нему права, обязанности, ограничения, запреты, ответственность. Выделяется и категория административной правосубъектности³.

Правовой статус единоличного исполнительного органа не может быть выражен через одну из вышеперечисленных моделей. Они либо избыточны и включают параметры, не влияющие на положение всех (принципы действуют на всех субъектов или субъектов определенной отрасли права, ограничения правосубъектности были сведены до минимума еще в дореволюционном праве) [10. – С. 99] или подавляющего большинства лиц⁴, наделенных полномочиями, либо специфичны и позволяют рассмотреть положение единоличного исполнительного органа с точки зрения только конкретной отрасли⁵.

Авторы предлагают выделить особенности, с одной стороны, отличающие правовое положение единоличного исполнительного органа от других субъектов корпоративного права, а с другой стороны, образующие завершённую систему, адекватно описывающую все, что происходит с лицом, обладающим полномочиями единоличного исполнительного органа.

Наиболее интересная модель была сформулирована А. В. Богдановым [4 – С. 10–11]. Она включает, во-первых, юридико-фактические основания образования единоличного исполнительного органа, во-вторых, компетенцию единоличного исполнительного органа, в-третьих, основания прекращения и восстановления полномочий единоличного исполнительного органа акционерного общества, в-четвертых, гражданско-правовую ответственность единоличного исполнительного органа акционерного общества.

Вместе с тем и указанная модель не лишена недостатков.

Образование единоличного исполнительного органа и прекращение его полномочий осуществляются на основании одной и той же триады юридических фактов, тогда как в модели А. В. Богданова – это разные элементы статуса.

Как будет показано авторами в разделе 2, одной категории «компетенция» недостаточно для описания ядра статуса единоличного исполнительного органа. Необходимо разделять компетенцию как содержательную характеристику и полномочия как способы реализации компетенции. Предмет деятельности и функции [4. – С. 12] в свою очередь являются излишними при определении центрального элемента статуса единоличного исполнительного органа.

Исследование А. В. Богданова сфокусировано на статусе управляющей организации. Это, по всей вероятности, повлекло ограничение рассматриваемых

¹ Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. академика РАН, д-ра юрид. наук, проф. В. С. Нерсесянца. – М. : Норма, 2004. – С. 225.

² См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник.

³ См.: Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2009. – С. 149, 162, 164.

⁴ Гражданство лица, осуществляющего полномочия единоличного исполнительного органа, не имеет значения, если только речь не идет об организациях, указанных в Постановлении Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 № 755 «Об утверждении перечня объектов

и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу».

⁵ Запреты и ограничения в административно-правовом статусе появились ввиду норм статей 16 и 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», статей 13 и 14 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Разумеется, эти элементы статуса не применимы к единоличному исполнительному органу.

мой ответственности только одним видом – гражданско-правовой, тогда как существенными особенностями обладают административная, и уголовная, и дисциплинарная (в случае генерального директора) ответственность. Более того, ответственность в корпоративном праве носит менее формальный характер: для воздействия на лицо, обладающее полномочиями единоличного исполнительного органа, и достижения желаемого правомерного поведения можно использовать более широкий инструментарий¹.

Предлагаемая авторами модель включает следующие элементы:

- возникновение и прекращение статуса, который связывается с приобретением и прекращением единоличным исполнительным органом полномочий;
- права и обязанности единоличного исполнительного органа, выражаемые через категории «компетенция» и «полномочия»;
- ответственность единоличного исполнительного органа.

Следует начать собственно с возникновения и прекращения статуса.

Эти процессы являются многоэтапными, что обусловлено положением единоличного исполнительного органа на стыке отраслей.

Хотя для приобретения статуса генерального директора достаточно корпоративного решения о наделении его полномочиями, без трудового договора представляется сложным определение оплаты его труда, а возможность без проблем представлять общество во внешних отношениях неразрывно связана с административными процедурами по включению сведений о генеральном директоре в ЕГРЮЛ. Напротив, приобретение и прекращение статуса акционера связано исключительно с владением акциями. Члены коллегиального органа управления вступают только в корпоративные (при объявлении вознаграждения – обязательственные) отношения.

Прекращение статуса осуществляется разными путями: оно может быть инициировано как

корпоративным фактом (прекращение полномочий по воле общества), так и трудовым (прекращение полномочий по воле генерального директора). Статус может прекращаться помимо воли сторон посредством судебных актов о признании решения об образовании единоличного исполнительного органа недействительным, о восстановлении прежнего директора на работе, о дисквалификации единоличного исполнительного органа, введении внешнего управления или признании должника банкротом.

Нельзя забывать и об ответственности единоличного исполнительного органа. Особая гражданско-правовая ответственность, следующая из статьи 53.1 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ, далее – ГК РФ) и из статьи 71 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (Закон об АО), обособляет членов органов управления среди субъектов корпоративного права. Однако ответственность единоличного исполнительного органа также имеет многоотраслевой характер: существует специфика составов административной и уголовной ответственности, возможных наказаний; дисциплинарная ответственность генерального директора является следствием из его трудового статуса.

Центральным элементом правового статуса единоличного исполнительного органа является содержание. Однако традиционный термин «права и обязанности» не подходит для его описания: в хозяйственной деятельности единоличного исполнительного органа права и обязанности неразделимы. Уже одно это диктует необходимость выработки более подходящих терминов.

2. Компетенция и полномочия

единоличного исполнительного органа

Как следует из части первой статьи 2 ГК РФ, корпоративные отношения могут быть связаны с участием в корпорации или с управлением ею. Последняя группа отношений имеет место между органами общества, каждый из которых осуществляет контроль и требует отчета и/или

¹ По мнению авторов, это выражается в участии единоличного исполнительного органа в совете директоров, где может оказываться неформальное корректирующее воздействие при выраженном мажоритарном владении – взаимодействии единоличного исполнительного органа с акционерами и их функциональным менеджментом. Лица, от которых зависит благополучие единоличного исполнительного органа и высшего менеджмента компании в целом, могут с

разной степенью благоприятствования относиться к действиям менеджмента, вводить более жесткие процедуры согласования корпоративных действий, ускорять или замедлять такое согласование. Единый контур бюджетирования позволяет распределять денежные средства не только в зависимости от реальной необходимости, но и с учетом лояльности менеджмента.

подконтролен и подотчетен другому органу. Указанным отношениям присущ управленческий характер: их субъекты находятся в субординации и тем самым неравноправны изначально.

Управленческая специфика корпоративного права придает его методу существенную долю императивности [5; 8. – С. 132]. Поэтому при рассмотрении того, каким образом действует орган общества, допустимо и даже необходимо использовать термины, разработанные в публичном праве (компетенция). Объяснимо появление параллельных терминов с различными смысловыми оттенками (полномочия в гражданском и административном праве).

Такие термины легче всего показать на примере нормы статьи 65.3 ГК РФ, относящей к исключительной компетенции высшего органа корпорации образование других органов корпорации и досрочное прекращение их полномочий, если уставом корпорации в соответствии с законом это правомочие не отнесено к компетенции иных коллегиальных органов корпорации. Здесь «компетенция» является общим, «правомочие» – единичным понятием (один из вопросов компетенции), «полномочия» – самостоятельной категорией, отражающей права и обязанности органа корпорации.

Триада «компетенция – правомочие – полномочие» предлагается М. А. Егоровой. Компетенция регламентирует содержание и объем властных правомочий (полномочий) и порядок их реализации уполномоченным лицом. Правомочие – элемент субъективного права. Полномочие – компетенция, реализованная уполномоченным субъектом через свою правосубъектность [7].

И. С. Шиткина определяет компетенцию как «круг конкретных полномочий, необходимых для осуществления органом своих управленческих функций; это круг вопросов, по которым орган хозяйственного общества уполномочен принимать решения»¹.

По мнению авторов, компетенция является базовой категорией, которая отражает содержание того, что орган вправе и обязан предпринимать в акционерном обществе. Это не прямой эквивалент прав и обязанностей как в отдельности, так и вместе. К примеру, генеральный директор акционерного общества заключает сделку, не яв-

ляющуюся экстраординарной. Ограничения компетенции – не единственное, что определяет его обязанности. Внутренние документы могут предписывать преддоговорные и закупочные процедуры, выбор определенных субъектов в качестве контрагентов.

Компетенция – круг вопросов, в связи с ведением которых и для достижения целей общества орган последнего наделяется полномочиями по образованию воли общества и выражению ее воле.

Категория «полномочие» по-разному рассматривается в публичном и частном праве.

Публичное право оперирует понятием «полномочие» в тесной связи с понятием «предмет ведения». В самом общем виде предмет ведения – круг общественных отношений, в рамках которого субъект публичного права наделен полномочиями принимать решения.

Полномочия – не частное от предмета ведения. Это будет ясно на следующей иллюстрации: городской округ вводит местный налог (вопрос местного значения, относящийся к его предмету ведения) посредством издания муниципального правового акта (полномочие по реализации вопроса местного значения).

Полномочия единоличного исполнительного органа могут быть охвачены соответствующими действиями по реализации компетенции: заключением сделок, изданием приказов и пр.

Иначе полномочие понимается в частном праве. Эта категория используется преимущественно в институте представительства и в этом же контексте упоминается в ГК РФ (часть вторая статьи 31, часть первая статьи 53, гл. 10).

В доктрине имеются различные мнения относительно природы полномочия. Так, Е. А. Папченкова приводит несколько определений: в качестве особого субъективного права, наделяющего представителя правом создать права и обязанности для представляемого, и в качестве проявления гражданской правоспособности, заключающейся в возможности совершить действия от имени другого лица с юридическими последствиями для него [11. – С. 935–936].

Некоторые исследователи различают правовую природу полномочия органа и полномочия представителя. Н. В. Филипенко разделяет эти кате-

¹ Корпоративное право : учебный курс : в 2 т. / отв. ред. И. С. Шиткина. – Т. 2. – М. : Статут, 2018. – С. 170.

гории на основе внешних отношений (представительства) и внутрикорпоративных отношений, полномочия в которых приобретает орган [12].

Избранные нами категории показывают, что разделение прав и обязанностей применительно к единоличному исполнительному органу и вообще органам общества невозможно. К примеру, генеральный директор имеет право заключать сделки, но он же обязан реализовать решение об определении регистратора общества путем заключения договора с ним.

Полномочия единоличного исполнительного органа не ограничиваются представительством вовне. Так, часть первая статьи 68 Закона об АО наделяет его полномочием требовать созыва заседания совета директоров (в свою очередь председатель совета директоров обязан созвать заседание). Принятие внутренних документов и издание локальных нормативных актов, отчеты одного органа перед другим – все это, как правило, не выходит за рамки общества, но тем не менее должно быть разграничено категорией «компетенция» и требует соответствующих полномочий для реализации компетенции.

Полномочия не покрываются понятием «субъективное право». Единоличный исполнительный орган обладает полномочием представлять общество. Даже если он назначит исполняющего обязанности и выдаст доверенности по каждому вопросу, он тем не менее вправе (в случаях публичной ответственности – обязан) представлять общество. Тем самым полномочия – субъективные права и юридические обязанности по осуществлению действий, с помощью которых орган приобретает права и обязанности для общества, управомочивает и обязывает субъектов корпоративного права во внутренних отношениях.

Иными словами, компетенция указывает, по каким вопросам орган действует (сделки в пределах определенной суммы, среднесрочное финансово-хозяйственное планирование), а полномочия – какими средствами он действует (непосредственное заключение сделок, требование о созыве совета директоров, издание приказов).

Полномочия не могут быть изъяты у единоличного исполнительного органа в целом¹, за исключением законных случаев (приостановление полномочий, дедлок при образовании единоличного исполнительного органа в случае, урегулированной частью шестой статьи 69 Закона об АО, а также образование экстраординарных органов – ликвидационной комиссии, внешнего и конкурсного управляющего).

Компетенция в свою очередь может перераспределяться между органами общества и косвенно определять содержательную сторону полномочий (какие именно сделки заключаются).

3. Правосубъектен ли единоличный исполнительный орган?

В самом общем виде гражданско-правовую правосубъектность можно определить как «социально-правовую возможность субъекта быть участником гражданских правоотношений»².

Способность приобрести полномочия единоличного исполнительного органа и предпосылки к ней рассматриваются авторами как часть элемента статуса «возникновение полномочий». Здесь речь идет о способности единоличного исполнительного органа самому вступать в правоотношения.

В. В. Долинская признает правосубъектность за органами корпораций [6]. Такого же мнения придерживаются В. К. Андреев и В. А. Лаптев, указывающие, что «орган юридического лица обладает компетенцией, определенной законом и уставом, выступает как самостоятельный субъект права, изменяя или прекращая права и обязанности юридического лица своими действиями» [1]. Тем самым правосубъектность здесь выражается через компетенцию, в рамках которой органы наделяются полномочиями.

В свою очередь Д. В. Ломакин считает, что «органы не признаются действующим законодательством и не являются в силу своей природы субъектами права. Вместе с тем правоотношения могут возникать между конкретными лицами, составляющими людской субстрат органа управления хозяйственного общества»³.

¹ Может быть сконструирован «многоголовый» единоличный исполнительный орган, чьи «головы» действуют раздельно: один директор занимается сделками, другой занимается трудовыми отношениями. Таким образом, у каждого из директоров свои полномочия.

² Российское гражданское право : учебник : в 2 т. / отв. ред. Е. А. Суханов. – Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права. – М. : Статут. 2016. – С. 117.

³ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. – М. : Юристъ, 2004. – С. 286.

В. К. Артеменков определяет орган юридического лица как «правовое средство, предназначенное для реализации правосубъектности юридического лица» и считает, что «принадлежность органа юридическому лицу, как правового средства, обусловлена правосубъектностью последнего, поэтому у него нет своей правоспособности и дееспособности» [3].

Вопрос может быть поставлен так: правосубъектны ли органы или лица, которые являются «субстратом» этих органов? Единоличный исполнительный орган заключает сделки и несет по ним ответственность, но в первом случае – это полномочие самого органа, а во втором – ответственность, обусловленная фактическими обстоятельствами, зависящими от лица, осуществляющего полномочия.

Ситуация может стать яснее на примере коллегиальных органов: совет директоров одобряет сделки большинством голосов или единогласно, но члены, голосовавшие против или добросовестно не участвовавшие в голосовании, не отвечают за причиненные этим решением убытки.

Рассмотрим заключение сделки: если сам процесс приобретения прав и обязанностей можно приписать единоличному исполнительному органу, то исполнять сделку, нести права и обязанности по ней будет само юридическое лицо, и совершенно необязательно его органы будут как-то задействованы в процессе исполнения сделки. Здесь не найти подтверждения правосубъектности органов. Однако остаются еще и внутренние отношения: к примеру, именно совет директоров созывает внеочередное общее собрание акционеров (часть третья, часть восьмая статьи 55 Закона

об АО). Если в акционерном обществе нет совета директоров, его полномочия осуществляет единоличный исполнительный орган (абзац 2 части первой статьи 64 Закона об АО).

В определенной сфере отношений органы вправе самостоятельно приобретать и осуществлять права и обязанности.

Заключение

Авторская модель правового статуса единоличного исполнительного органа предполагает три элемента: возникновение и прекращение полномочий, основанные на триаде юридических фактов; ядро статуса – права и обязанности, выраженные через категории «компетенция» и «полномочия», а также ответственность.

Правосубъектность лица как предпосылка к приобретению полномочий единоличного исполнительного органа рассматривается в первом из элементов статуса. Сами органы правосубъектны во внутренних отношениях.

Рассмотренные выше элементы правового статуса обладают познавательной ценностью и позволяют в полной мере охарактеризовать правовое положение единоличного исполнительного органа. В отличие от представленных в науке моделей, выработанных представителями науки конституционного права, авторская модель отражает именно статус единоличного исполнительного органа и избавлена от элементов, которые могут обладать тем же самым содержанием и у других субъектов права или не могут описать правовое положение единоличного исполнительного органа.

Список литературы

1. Андреев В. К., Лаптев В. А. Корпоративное право современной России : монография. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект. 2017.
2. Алексеев С. С. Соб. соч. : в 10 т. – Т. 3. Проблемы теории права. Курс лекций. – М. : Статут. 2010.
3. Артеменков В. К. Орган юридического лица как правовое средство // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 10. – С. 84–93.
4. Богданов А. В. Гражданско-правовой статус управляющей организации как единоличного исполнительного органа акционерного общества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М. : 2012.
5. Богданов Е. В. Место корпоративного права в российской правовой системе // Журнал предпринимательского и корпоративного права. – 2016. – № 3. – С. 30–34.
6. Долинская В. В. Правовой статус и правосубъектность // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 2. – С. 6–19.
7. Координация экономической деятельности в российском правовом пространстве : монография / отв. ред. М. А. Егорова. – М. : Юстицинформ, 2015.

8. *Ломакин Д. В.* Корпоративные правоотношения: общая теория и практика ее применения в хозяйственных обществах. – М. : Статут, 2008.
9. *Мальцев Г. В.* Социалистическое право и свобода личности (теоретические вопросы). – М. : Юридическая литература, 1968.
10. *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права. – Петроград : Издание Юридического книжного склада «ПРАВО», 1917.
11. Сделки, представительство, исковая давность: постатейный комментарий к статьям 153-208 Гражданского кодекса Российской Федерации [Электронное издание] / отв. ред. А. Г. Карапетов. – М. : М-Логос. 2018.
12. *Филипенко Н. В.* Органы, работники и представители юридического лица // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2015. – № 3. – С. 92–108.

Правовые аспекты поддержки государством производства попутного нефтяного газа. Действующее правовое регулирование и проблемные вопросы

К. И. Налетов

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: kirillnaletov@gmail.com

Legal Aspects of State Support for the Production of Associated Petroleum Gas. Current Legal Regulation and Problematic Issues

K. I. Naletov

PhD of Law, Associate Professor of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: kirillnaletov@gmail.com

Аннотация

Данная статья посвящена правовым вопросам регулирования государством переработки и использования попутного нефтяного газа (ПНГ) при добыче полезных ископаемых. По мнению автора, извлечение попутного нефтяного газа, равно как и извлечение отбензиненного сухого газа из ПНГ должно регулироваться законодательством Российской Федерации о газоснабжении. В данной статье автор ставит три взаимосвязанных вопроса: 1) являются ли условия отнесенные законодательством о недрах к категории обязательных в смысле статьи 12 Закона Российской Федерации «О недрах» существенными условиями в смысле пункта 2 части 2 статьи 20 того же закона; 2) является ли нарушение недропользователем указанного в лицензии уровня добычи ПНГ нарушением существенного условия недропользовательской лицензии и основанием для ее прекращения (приостановления, ограничения); 3) правомерно ли отождествление существенных условий недропользовательской лицензии и существенных условий гражданско-правового договора (абзац 2 пункт 1 статьи 432 ГК РФ) или по крайней мере проведение аналогий между ними.

Ключевые слова: право, недропользование, газоснабжение, добыча, переработка, нефть, попутный (нефтяной) газ, охрана окружающей среды, недропользовательская лицензия, существенные условия.

Abstract

This article is dedicated to legal questions of state regulation of the recycling and utilization of the associated petroleum gas during the mining. According to the author extracting associated petroleum gas and of dry stripped gas is to be regulated by the legislation on gas supply. This article stipulates 3 questions: 1) can the terms, which are «binding» under the art.12 of the Russian Subsoil Law, be qualified as «substantial» terms under the art. 20 (2) (2) of the same Law, 2) whether the breach of the associated petroleum gas output stipulated by mining permit (license) forms the breach of the «substantial» term of the mining license, which leads to its termination (suspension or limitation); 3) can the «substantial» terms of mining license be identified with substantial terms of private law contract under the art. 432 (1) (2) of the Russian Civil Code or at least to be seen as its analogue. Notwithstanding the fact that the extraction of the stripping of the associated petroleum gas as well as of stripped dry gas is de facto a kind of recycling, it cannot be qualified as recycling under the art. 220 of the Russian Civil Code.

Keywords: law, subsurface use, gas supply, the extraction of oil, recycling, oil, associated petroleum gas, environmental protection, mining license, fundamental term condition.

Диверсификацию российской экономики или, говоря языком современной публицистики, «снятие ее с нефтяной иглы» целесообразно начинать с изменения структуры экспорта (перехода от экспорта сырья к экспорту переработанной продукции) извлеченного из добытой нефти попутного нефтяного газа и переработанной нефти. Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации» относит к газу, помимо собственно добытого газа, также нефтяной (попутный) газ и отбензиненный сухой газ и газ, вырабатываемый газо- и нефтеперерабатывающими организациями. Каждый из перечисленных видов газа является продуктом очистки. Так, отбензиненный сухой газ является продуктом переработки нефтяного попутного газа.

Статья 27 данного Федерального закона закрепляет приоритетный доступ к свободным мощностям газотранспортных и газораспределительных сетей поставщикам для транспортировки отбензиненного сухого газа, получаемого в результате переработки нефтяного (попутного) газа.

Согласно пункту 10 Положения об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе ОАО «Газпром»¹, поставщики, транспортирующие отбензиненный сухой газ, получаемый в результате переработки нефтяного (попутного) газа, и в ситуации отсутствия достаточной для удовлетворения всех рассматриваемых заявок свободной мощности газотранспортной системы также имеют первоочередной приоритет.

Демонополизация нефтяного и газового бизнеса, выразившаяся в разделении вертикально интегрированных нефтяных компаний (ВИНК), отражает общую тенденцию к специализации отраслей ТЭК: добыче, переработке, хранению, транспортировке, распределению, потреблению и обороту. Такой компонент процесса добычи нефти, как переработка попутного нефтяного газа может быть основным (или единственным) видом деятельности. По мнению автора, современные реалии таковы, что даже экономическая нецелесооб-

разность выделения переработки газа в самостоятельный вид хозяйственной деятельности не является препятствием для развития переработки в качестве такового. Государственное регулирование (в том числе законодательство) может иметь свое материальное основание в категориях, совершенно не связанных с экономической (хозяйственной) целесообразностью. Специфика государства как участника предпринимательских отношений такова, что оно не просто может себе позволить добиваться решения стратегических задач не ставя во главу угла прибыль, но и обязано ставить во главу угла не получение дохода, а интересы страны, общества в целом². Сложно не заметить, что правовое регулирование переработки попутного нефтяного газа вряд ли может служить примером противоречия экономической целесообразности и стратегическими целями государства – сжигание попутного газа в факелах является уничтожением невозобновляемого энергетического ресурса и наносит вред окружающей среде – недаром затраты на реализацию мероприятий по обеспечению использования и утилизации попутного нефтяного газа в силу прямого указания пункта 11 статьи 16.3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» признаются компенсируемыми как мероприятия направленные на снижение негативного воздействия на окружающую среду.

Энергетическая стратегия России ставит в том числе задачу стимулирования эффективного недропользования на основе полного и комплексного извлечения топливно-энергетических ресурсов (газа и нефти) из недр, что достигается за счет извлечения попутного газа при добыче нефти. Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 321 «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Энергоэффективность и развитие энергетики»³ утверждена одноименная государственная программа, одним из индикаторов показателей эффективности которой является увеличение глубины переработки нефтяного сырья.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 14 июля 1997 г. № 858 (ред. от 19 июня 2014 г.) «Об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе открытого акционерного общества «Газпром» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 29. – Ст. 3525.

² В качестве хрестоматийного примера можно привести освоение космоса, которое, не принося существенных материально значимых результатов в настоящее время, в обще-

мировом масштабе является одним из важнейших направлений развития человечества. Поддержка фундаментальной науки, оборонной промышленности также не принесет прибыли, однако было бы крайне недальновидным отрицать ее необходимость.

³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 18 (ч. III). – Ст. 2167.

Участники VIII международной конференции «Попутный нефтяной газ-2017», прошедшей в Москве 17 апреля 2017 г., пришли к выводу о том, что вся индустрия переработки попутного нефтяного газа будет «...вращаться вокруг решения задачи обеспечения максимальной эффективности его добычи (производства) и использования. Второй задачей будет достижение баланса интересов государства, нефтяников и экологического сообщества». Также участники конференции констатировали, что «рост добычи газа на территории Российской Федерации обеспечен исключительно за счет переработки ПНГ»¹.

Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации является согласно подпункту а пункта 1 части 3 статьи 11 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» главным документом стратегического планирования федерального уровня.

Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. затрагивает вопросы энергетического права именно в части поддержки энергоэффективности, использования сжиженного (природного) газа (СПГ), активного внедрения природоохранных технологий в производство. В этом же Послании констатируется существенное количество сжиженного попутного газа на территории Российской Федерации, в связи с чем предлагается принятие бизнес-сообществом таких мер природоохранного характера, как инвестирование в сети АЗС и топливных систем, использующих попутный сжиженный газ. Отмечается одновременно и затратность этого проекта, и его перспективность.

В этой связи можно говорить о том, что политический запрос на сокращение сжигания и рассеивание попутного газа на российских месторождениях существует.

С истощением запасов газа на сухопутной территории России неминуемо активное вовлечение ПНГ в хозяйственное использование, а затем и в гражданский оборот. В связи с этим возникает

повышенный интерес и к правовому статусу ПНГ, и к правовым вопросам практического характера, возникающим при его добыче².

Одним из немногих компромиссов в сфере энергетического права является комплексный характер его предмета. Вместе с тем в качестве основания для подобного утверждения исследователи, как правило, указывают на то, что его предметом являются отношения по разведке, добыче (производству), хранению, переработке, транспортировке, распределению, потреблению и обороту различных типов энергетических ресурсов: электрической энергии, нефти и газа, тепловой энергии [13. – С. 63]. И если электроэнергия прямо названа в действующем законодательстве товаром, находящимся в свободном обороте, что позволяет ей быть предметом гражданско-правовых отношений, то в отношении нефти и газа столь однозначное утверждение явно преждевременно.

Если разведка и добыча нефти и газа относятся скорее к предмету публично-правового регулирования³, то хранение, транспортировка, оборот и распределение – к сфере гражданско-правового регулирования. Процесс выделения попутного нефтяного газа представляет собой переработку нефти и является составной частью добычи нефти и газа, что означает его подчинение нормам законодательства о недрах и отчасти законодательства о газоснабжении, или частью процесса транспортировки, хранения и распределения нефти и газа, что означает его подчинение нормам гражданского законодательства.

Переработка попутного нефтяного газа одновременно регулируется нормами гражданского законодательства, законодательства о конкуренции, законодательства о недрах, о газоснабжении и об охране окружающей среды. С формальной точки зрения переработка газа не входит в сферу действия законодательства о газоснабжении (см. статьи 2 и 3 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации»). Вместе с тем переработка является неотъемлемой частью транспортировки, хранения и поставки газа. Более того, добыча газа (которая также является видом газоснабжения в силу статьи 2 Федерального закона

¹ URL: <http://energias.ru/pressroom/articles/poputnyy-neftyanoy-gaz-v-rossii-dorogu-osilit-idushchiy/> (дата обращения: 18.10.2019)

² К определению момента извлечения попутного газа из сырья, разграничению добычи попутного газа, его производству и переработке, к определению собственника попутного нефтяного газа и т. д.

³ Данный вывод стал результатом почти десятилетней дискуссии, имевшей место в начале нулевых годов этого столетия. Сторонниками гражданско-правовой природы отношений недропользования являлись в разное время Ю. М. Туктаров и Я. О. Золоева [13; 2]. Противоположную (хотя и компромиссную) позицию занимали Б. Д. Ключкин [4], Р. А. Курбанов [6] и К. И. Налетов [9].

«О газоснабжении») требует переработки (необходимо сжатие газа на компрессорной станции на месте его добычи). Транспортировка газа без первичной очистки является причиной быстрого износа газовых магистралей. За первичной переработкой следует вторичная переработка на заводах химической промышленности, которая, в зависимости от применяемых технологий, подразделяется на главные и вторичные способы переработки газа. Наконец, производство ПНГ априори предполагает отделение газа от нефти. По сути, ПНГ является именно продуктом переработки нефти. Поскольку эти сферы деятельности входят в процедуру газоснабжения, постольку переработка газа регулируется нормами законодательства о газоснабжении.

Закон Российской Федерации «О недрах» не определяет момента, с которого полезные ископаемые юридически считаются добытыми из недр и могут быть субъектом права собственности не только государства, но и частных лиц. С точки зрения обыденного понимания вещей, переработка нефти не является недропользованием, поскольку непосредственно не связана с извлечением полезных ископаемых из недр – возможна переработка только уже добытых полезных ископаемых. Но если рассматривать переработку ПНГ как использование отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств (в данном случае нефти), то такая переработка однозначно является составляющей процедуры по добыче полезных ископаемых.

Закон Российской Федерации «О недрах» регулирует отношения в сфере добычи полезных ископаемых и связанных с добычей полезных ископаемых перерабатывающих производств, объединяя таким образом переработку с добычей. В пунктах 5 и 6 статьи 23 Закона в числе критериев рациональности недропользования указывается в том числе на обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и *совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов*, а также их достоверный учет. При установленном нерациональном использовании недр право пользования ими может

быть ограничено, приостановлено или прекращено. В статье 23.3 этого Закона предусматривается такая обязанность недропользователей, осуществляющих добычу минерального сырья (в том числе нефти) по его первичной переработке, как отделение попутного нефтяного газа от минерального сырья.

Перечень условий недропользовательской лицензии сформулирован как открытый – часть 2 статьи 12 Закона Российской Федерации «О недрах» разрешает включать в условия лицензии и приложения к лицензии (ранее именовалось лицензионным соглашением) любые условия, соответствующие Закону Российской Федерации «О недрах». В частности, этими условиями может предусматриваться обязанность недропользователя обеспечить утилизацию попутного нефтяного газа. С одной стороны, данное условие не входит в перечень *обязательных* условий лицензии. Однако в перечень таковых входит в том числе и «согласованный»¹ уровень добычи *попутных* полезных ископаемых и указание на их собственника. Включение такого условия в перечень *обязательных* обостряет вопрос о квалификации «согласованного» уровня добычи попутного газа и его собственника в качестве «*важных условий лицензии*» в смысле пункта 2 части 2 статьи 20 Закона Российской Федерации «О недрах». Даже однократное нарушение условий лицензии, отнесенных к *важным*, является основанием для досрочного прекращения недропользовательской лицензии, приостановления (ограничения) ее действия.

В этой связи необходимо разрешить три взаимосвязанных вопроса правового регулирования лицензирования пользования недрами: первый состоит в том, являются ли условия, отнесенные Законом Российской Федерации «О недрах» к категории *обязательных* в смысле статьи 12, *важными* в смысле пункта 2 части 2 статьи 20 Закона Российской Федерации «О недрах», второй вопрос, вытекающий из первого – является ли нарушение недропользователем условия о согласованном уровне добычи попутного нефтяного газа нарушением *важного* условия недропользовательской лицензии и основанием для

¹ Термин «согласованный» намеренно взят автором данной статьи в кавычки, поскольку в реальности никакого согласования сторонами отношений в сфере пользования недрами не происходит. Недропользовательская лицензия является односторонним актом административной природы, хотя и особого рода (*sui generis*) санкционирующим пользование

недрами на определенном участке. Условия пользования недрами формируются в одностороннем порядке органами государственной власти, выдающими недропользовательскую лицензию.

прекращения (приостановления, ограничения) права пользования недрами и наконец, третий вопрос состоит в отождествлении существенных условий недропользовательской лицензии и существенных условий гражданско-правовой сделки (абзац 2 пункта 1 статьи 432 ГК РФ).

Пока на данные вопросы не получены однозначные ответы в действующем законодательстве государственные органы традиционно самостоятельно определяют условия недропользовательских лицензий в качестве существенных¹ [З. – С. 63–69].

Закон Российской Федерации «О недрах» устанавливает весьма широкий критерий отнесения нефтяного газа к ПНГ. Таковым является газ, извлекаемый вместе с нефтью (пункт 23 части 2 статьи 23 Закона Российской Федерации «О недрах», являющийся, по сути, бланкетной нормой). В том же пункте указано, что более подробные критерии не относятся к нефти как к углеводородному сырью, соответственно не имеют отношения и к попутному газу. Из этого следует, что любой газ, любого качества, в любом количестве, извлекаемый вместе с нефтью, юридически является попутным нефтяным газом.

Извлеченный из участка недр газ уже может отчуждаться по гражданско-правовым договорам, основанным на нормах ГК РФ о соответствующих договорах купли-продажи товаров². Переработка нефти путем извлечения из нее попутного газа после ее добычи как переработка самого ПНГ регулируется гражданско-правовыми договорами оказания услуг, договорами подряда, а также смешанными или непоименованными в действующем законодательстве договорами, существование которых возможно исключительно в рамках гражданского законодательства.

В соответствии с положениями статьи 220 ГК РФ собственник материала (в данном случае собственник сырой нефти или, соответственно, собственник непереработанного газа) имеет право собственности на любую вещь, изготовленную путем переработки иным лицом, при отсутствии соглашения собственника нефти, и лица, извлекавшего из нее газ, об ином распределении права

собственности на произведенный (переработанный) таким образом газ. Но и при отсутствии такого соглашения собственник нефти, ставший собственником газа, обязан возместить стоимость извлечения ПНГ осуществившему его лицу. Однако вторая часть пункта 2 статьи 220 ГК РФ сформулировала правило, согласно которому в случае приобретения права собственности на новую вещь лицом, осуществившим переработку, это лицо обязано возместить собственнику материалов их стоимость. Данное правило иллюстрирует невозможность применения положений статьи 220 ГК РФ к отношениям по извлечению попутного газа из нефти (в последнем случае никакого нового продукта не создается – из нефти выделяется попутный нефтяной газ). Абсурдно требовать у лица, выделившего ПНГ, возмещения собственнику нефти ее стоимости. Представляется, что Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации» должен предусмотреть норму специального характера регулиующую отношения по переработке нефти и переходу права собственности на попутный нефтяной газ.

Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» определены следующие принципы воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду:

- принцип платности природопользования, которое осуществляется в том числе путем сжигания и (или) рассеивания ПНГ (принцип «загрязнитель платит»),
- принцип презумпции экологической опасности любой хозяйственной деятельности;
- допустимости воздействия на окружающую среду при условии соблюдения требований законодательства об охране окружающей среды;
- принцип использования наилучших доступных технологий для целей снижения негативного воздействия хозяйственной деятельности.

Эти принципы являются основой для толкования норм Федерального закона «Об охране окружающей среды» о мерах охраны окружающей среды при сжигании и рассеивании нефтяного попутного газа и других, принятых в соответствии с данным законом нормативных правовых актов подзаконного характера.

¹ См.: Приказ Роснедр от 25 июня 2015 г. № 427 «О дополнении к приказу Федерального агентства по недропользованию от 27 февраля 2015 г. № 177 «О проведении разовой актуализации лицензий на пользование недрами».

² Продажа попутного газа, содержащегося в недрах, юридически возможна только в случае заключения соглашения о разделе продукции, которое заключается в отношении еще не добытых полезных ископаемых и является гражданско-правовым договором.

На основе нормы части 3 статьи 16.3 этого закона при определении платы за негативное воздействие на окружающую среду в отношении особо охраняемых территорий и объектов, равно как и при исчислении платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании и (или) рассеивании ПНГ, применяются дополнительные коэффициенты, установленные Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2012 г. N 1148 «Об особенностях исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду при выбросах в атмосферный воздух загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа»¹. Согласно данному Постановлению соответствующая плата утверждается Правительством РФ. Предельно допустимая норма сжигания ПНГ на факельных установках и (или) его рассеивания устанавливается в объеме, не превышающем 5% от объема, добытого ПНГ. В силу пункта 7.5 ГОСТ Р 53713-2009 «Месторождения нефтяные и газонефтяные. Правила разработки», утвержденного и введенного в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 15 декабря 2009 г. № 1166-ст, система использования попутного нефтяного газа, включая объекты утилизации газа, должна обеспечивать уровень его использования не менее 95%².

Для новых труднодоступных *морских месторождений* углеводородного сырья, месторождений, степень выработанности которых по состоянию на 1 января 2017 г. составляет более 0,01, к ставкам платы за выбросы применяется сниженный коэффициент, значение которого в период с 1 января 2018 г. по 31 декабря 2019 г. и с 1 января 2031 г. равно 1, а с 1 января 2020 г. по 31 декабря 2030 г. – 0,25. Употребление в данном Постановлении термина «морское месторождение», означает, что данные правила распространяются и на месторождения в пределах территориального моря России (т. е. на территории Российской Федерации) и на месторождения, расположенные на

территории континентального шельфа Российской Федерации (юрисдикция Российской Федерации)³.

Как уже указывалось выше, расходы, произведенные на осуществление мероприятий по обеспечению использования и утилизации ПНГ, согласно норме пункта 11 статьи 16.3 Федерального закона «Об охране окружающей среды», признаются компенсируемыми как мероприятия, направленные на снижение негативного воздействия на окружающую среду, и вычитаются из суммы платы за негативное воздействие на нее.

Статья 46.1 того же Федерального закона «Об охране окружающей среды» содержит обязательный принцип соответствия требованиям природоохранного законодательства процедур строительства и эксплуатации объектов инфраструктуры добычи нефти и газа, их переработки, транспортировки, хранения и реализации, равно как и продуктов их переработки (в том числе процедуры производства попутного нефтяного газа). В соответствии с данным принципом пункт 2 части 2 статьи 22 Закона РФ «О недрах» требует от недропользователя недопущения сверхнормативных потерь нефти при переработке, и запрещает практику выборочной отработки полезных ископаемых.

Проведенное в данной статье исследование позволило прийти к следующим выводам:

Даже экономическая неэффективность (слабая экономическая эффективность) государственных мер по вовлечению в хозяйственный и экономический оборот попутного нефтяного газа не означает нецелесообразности его правового регулирования этих отношений – экологический вред, наносимый сжиганием попутного газа в факелах и его рассеиванием, несопоставим с интересом в обогащении (точнее – экономии за счет сжигания (рассеивания) ПНГ.

Содержание ряда документов программного характера позволяет говорить о востребованности сокращения сжигания и рассеивания попутного газа на российских месторождениях.

Все проблемы, возникающие при правовом регулировании любых общественных отношений,

¹ См.: Собрание законодательства РФ. – 2012. – N 47. – Ст. 6499.

² См.: ГОСТ Р 53713-2009. «Национальный стандарт Российской Федерации. Месторождения нефтяные и газонефтяные. Правила разработки» (утв. и введен в действие Приказом Ростехрегулирования от 15 декабря 2009 г. № 1166-ст). – М.: Стандартинформ, 2010.

³ Под термином «юрисдикция» в данном случае следует понимать сферу действия суверенной власти какого-либо государства во всех ее проявлениях (или в одном из них) (т. е. законодательной, исполнительной, судебной). То есть на данной территории, формально не входящей в состав России, действуют положения российского правапорядка.

можно разделить на проблемы фактически сложившихся общественных отношений, которые могут быть решены путем изменения действующего законодательства, и собственно правовые проблемы. Среди проблем фактически сложившихся общественных отношений, имеющих значение для правового регулирования, можно выделить проблему отнесения производства и переработки попутного нефтяного газа к добыче или к транспортировке. Производство и переработку ПНГ можно представить как составную часть добычи нефти и газа, что означает их подчинение нормам законодательства о недрах и отчасти законодательства о газоснабжении, или как часть процесса транспортировки, хранения и распределения нефти и газа, что означает их подчинение уже нормам гражданского законодательства. По мнению автора, переработка попутного нефтяного газа, которая исходя из содержания норм российского законодательства юридически является составной частью добычи нефти, регулируется нормами законодательства о газоснабжении.

Необходимо разрешение трех проблемных вопросов правового регулирования лицензирования недропользования: вопрос о том, относятся ли условия, определенные статьей 12 Закона Российской Федерации «О недрах», к обязательным и одновременно существенным в смысле пункта 2 части 2 статьи 20 Закона РФ «О недрах» (т. е. следует ли отождествлять существенные и обязательные условия недропользовательской лицензии в Законе РФ «О недрах»?); второй вопрос, вытекающий из первого, – является ли нарушение недропользователем условия о «согласованном» уровне добычи попутного нефтяного газа нарушением существенного условия недропользовательской лицензии и основанием для прекращения (приостановления, ограничения) права пользования недрами? Третий проблемный вопрос состоит в отождествлении существенных условий недропользовательской лицензии и существенных условий гражданско-правовой сделки (абзац 2 пункта 1 статьи 432 ГК РФ) или о проведении аналогий между ними.

Хотя позиция автора данной статьи относительно третьего вопроса состоит в отрицании тождества между существенными условиями гражданско-правовой сделки и существенными условиями недропользовательской лицензии в силу того, что лицензия на пользование недрами не является гражданско-правовой сделкой, тем не менее нельзя отрицать их внешней схожести, поэтому вопрос о возможности проведения аналогий между ними остается открытым.

Согласно пункту 23 части 2 статьи 3 Закона Российской Федерации «О недрах», любой газ, любого качества, в любом количестве, извлекаемый вместе с нефтью, юридически является попутным нефтяным газом. Представляется, что данный критерий слишком мягок и позволяет недропользователям искусственно занижать количество сожженного или выброшенного в атмосферу ПНГ.

Распространение действия положений статьи 220 ГК РФ на отношения по извлечению попутного газа из нефти и выделению отбензиненного сухого газа из попутного газа невозможно. Во-первых, в результате этих операций не происходит изготовления никакого нового продукта – из нефти выделяется попутный нефтяной газ, а из ПНГ – отбензиненный сухой газ. Во-вторых, абсурдно требовать у лица, выделившего ПНГ, равно как и у лица, выделившего отбензиненный сухой газ из ПНГ, возмещения собственнику нефти (или соответственно, ПНГ) стоимости нефти или ПНГ, как это предусмотрено частью 2 статьи 220 ГК РФ.

Разумеется, правило о возмещении стоимости может быть изменено договором, однако очевидно, что статья 220 ГК РФ «Переработка» сконструирована для преобразования одного материала в иной путем прекращения существования исходного материала (прекурсора).

В этой связи представляется, что Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации» должен предусмотреть норму специального характера регулирующего отношения по переработке нефти и переходу права собственности на попутный нефтяной газ.

Список литературы

1. Боголюбов С. А. Конституционные основы охраны окружающей среды // Журнал российского права. – 2003. – № 11. – С. 106–112.
2. Золоева Я. О. Концессионные и иные договоры с иностранными инвесторами в области добычи полезных ископаемых : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003).
3. Игнатьева И. А. Проблемы определения существенных условий лицензии на пользование недрами // Бизнес, Менеджмент и Право. – 2016. – № 1–2. – С. 63–69.
4. Клюкин Б. Д. Формирование российского горного законодательства на основе законодательства о недрах // Законодательство и экономика. – 1995. – № 17–18.
5. Коваленко Д. Р. Нормативно-правовое регулирование в области использования и утилизации нефтяного попутного газа в Российской Федерации // Труды Института государства и права РАН. – 2010. – № 5.
6. Курбанов Р. А. Правовое регулирование иностранных инвестиций в нефтяной и газовой промышленности. – М. : Юриспруденция, 2005.
7. Курбанов Р. А., Лалетина А. С. Правовой режим международных трубопроводов на сухопутной территории, континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации // Нефть, газ и право. – 2011. – № 6.
8. Лалетина А. С. Правовой режим газопроводов как объектов предпринимательского права : автореф. дис. ... д-р юрид. наук. – М., 2011.
9. Налетов К. И. Правовые формы недропользования. – Тюмень : Издательство Тюменского государственного университета, 2008.
10. Пономарев М. В. Право собственности на отходы: правовые проблемы реализации и перехода // Журнал российского права. – 2017. – № 8. – С. 53–64
11. Салиева Р. Н. Роль принципов энергетического права в создании условий для развития конкуренции в сфере энергетики // Труды института государства и права РАН. – 2016. – № 6.
12. Семенихин В. В. Совместное создание активов (без создания простого товарищества) – регулирование, учет и налогообложение // Налоги. – 2014. – № 14. – С. 5–12.
13. Туктаров Ю. М., Золоева Я. О. Почему право недропользования является частным правом? // Закон. – 2007. – № 3. – С. 107–110.
14. Туктаров Ю. Е. Частная сущность права недропользования // ЭЖ-Юрист. – 2005. – № 14.
15. Шевченко Л. И. Развитие законодательства, регулирующего отношения по транспортировке нефти в системе магистральных нефтепроводов, и его влияние на теоретические представления об их правовой сущности // Юридический мир. – 2013. – № 5. – С. 14–19.
16. Яковлев В. Ф., Лахно П. Г. Энергетическое право как комплексная отрасль права России. Энергетическое право России и Германии: сравнительно-правовое исследование / под ред. П. Г. Лахно. – М., 2011.

Понятие, содержание и правовая природа договоров об оказании образовательных услуг

Г. В. Федулов

аспирант кафедры гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: fedulov.gv@rea.ru

The Concept, Content and Legal Status of Contracts for the Provision of Educational Services

G. V. Fedulov

Post-Graduate Student of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: fedulov.gv@rea.ru

Аннотация

В работе исследованы основные особенности порядка и правил заключения, исполнения и прекращения договоров об оказании образовательных услуг, заключаемых образовательными организациями с обучаемыми либо их законными представителями, а также раскрыты понятие, содержание и правовая природа указанного вида гражданско-правовых договоров. Предметом исследования послужили отношения, возникающие между сторонами договоров об оказании образовательных услуг. Проанализированы проблемные вопросы гражданско-правового обеспечения безопасности обучающихся в процессе реализации договоров об оказании образовательных услуг; особенности возникновения деликтной ответственности образовательной организации в отношении обучающихся (законных представителей); координации мероприятий по защите обучающихся и обеспечения их безопасности и др. В процессе проведения исследования сделаны выводы о том что, во-первых, в тексте договора об образовании необходимо предусмотреть следующие основные правила безопасности обучающихся, отметив, что и образовательная организация, и обучаемый (его родители, законный представитель) участвуют в реализации госполитики Российской Федерации в области обеспечения безопасности, во-вторых, в процессе реализации указанной госполитики стороны договора обязуются исполнять требования по обеспечению безопасности в целом и, в том числе при проведении противопожарных, антитеррористических, контрэкстремистских (антиэкстремистских), антикриминальных, духовно-нравственно-безопасных, информационно-безопасных, экологических, в том числе медико-биологических, продуктивно-питательных, радиационно-безопасных, токсико-фармакологически-безопасных (включая профилактику употребления психоактивных веществ), психолого-педагогических (включая мировоззренческую устойчивость), санитарно-эпидемиологических, энергобезопасных, электробезопасных, травмобезопасных и других мероприятий.

Ключевые слова: гражданское право, договор, образование, услуга, стороны, организация, обучаемый, студент, законный представитель, бюджет, форма, бакалавриат, магистратура, аспирантура, выпускник, профессиональный, защита, безопасность, сфера, просвещение, суд, практика, координация.

Abstract

The paper examines the main features of the order and rules of conclusion, execution and termination of contracts for the provision of educational services concluded by educational organizations with students (learners) or their legal representatives, as well as the concept, content and legal nature of this type of civil contracts. The subject of the study is the relationship arising between the parties to contracts for the provision of educational services. The article analyzes the problematic issues of civil and legal security of learners in the process of implementation of contracts for the provision of educational services; features of the emergence of tort liability of an educational organization in respect of learners (legal representatives); coordination of measures to protect learners and ensure their safety, etc. In the course of the study, the following main conclusions were made that, first, the text of the agreement on education should provide the following basic rules for the safety of

students, noting that both the educational organization and the student (his parents, legal representative) participate in the implementation of the state policy of the Russian Federation in the field of security and, secondly, in the process of implementing this state policy, the parties to the agreement undertake to fulfill the requirements for security in General and, including when carrying out fire-fighting, anti-terrorist, anti-extremist, anti-criminal, spiritually-morally-safe, information-safe, environmental, including medico-biological, safe food and nutritional, radiation-safe, toxic-pharmacologically safe (including prevention of the use of psychologically-active substances), psychological-pedagogical (including ideological stability), sanitary-epidemiological, energy-safe, electric-safe and other measures.

Keywords: civil law, contract, education, service, parties, organization, learner, student, legal representative, budget, form, undergraduate, graduate, graduate, professional, protection, security, sphere, court, practice, coordination.

В современных условиях равноценного развития бюджетных и внебюджетных форм обучения в образовательной сфере Российской Федерации, разделения (дифференциации) образовательных организаций на аккредитованные и неаккредитованные независимо от формы собственности и организационно-правовой формы, административно-правовые (для бюджетной формы обучения) и, что немаловажно, гражданско-правовые основания (для внебюджетной формы обучения, но экстраполируемые в том числе на обучающихся бюджетной формы) возникновения (изменения и прекращения) образовательных отношений между образовательной организацией и потребителем образовательных услуг (обучающимся) либо его родителями, законными представителями регулируются прежде всего правилами главы 6 части 1 статьи 7598 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», являющегося одним из источников в сфере обеспечения безопасности в образовательной сфере не только административного, но и гражданского права как отрасли права.

Обращаясь к понятию договора об образовании (об оказании образовательных услуг¹), выступающего прежде всего в качестве подтверждения, определяющего, гарантирующего и обеспечивающего безопасное исполнение, сопряженное с соблюдением и при необходимости защитой прав (неразрывно сопряженных с обязанностями) его сторон, отметим, что такой договор является гражданско-правовой двухсторонней (или многосторонней, как правило, не более чем трехсторонней) либо односторонней сделкой, заключаемой в

простой письменной форме между, с одной стороны, образовательной организацией и, с другой стороны, лицом, зачисляемым на обучение (родителями (законными представителями) несовершеннолетнего лица) и, с третьей стороны, физическим и (или) юридическим лицом (на юрлицо, что общеизвестно, не распространяются законодательные нормы о защите прав потребителей, его права гражданско-правового характера могут быть защищены в соответствии с ГК РФ², при этом процессуальные вопросы судебной защиты регулируются нормами АПК РФ³).

Учитывая, что в соответствии с частью 1 статьи 53 Федерального закона № 273-ФЗ, основанием возникновения образовательных отношений является распорядительный акт организации, осуществляющей образовательную деятельность о приеме обучающегося, т. е. «лица на обучение в эту организацию или для прохождения промежуточной аттестации и (или) государственной итоговой аттестации». Первичным документом о зачислении обучающегося в образовательную организацию является односторонняя гражданско-правовая сделка, выраженная в форме приказа (распоряжения) или иного распорядительного акта образовательной организации, издаваемого такой организацией в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, регламентирующей деятельность юридических лиц, прежде всего некоммерческих, а также коммерческих организаций, распространяющих свое действие на организационно-правовое обеспечение деятельности индивидуальных предпринимателей (по правилам части 1 статьи 53 Федерального

¹ См.: Правила оказания платных образовательных услуг (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2013 г. № 706 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 34. – Ст. 4437.

² См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание

законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

³ См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.

закона № 273-ФЗ в случае осуществления образовательной деятельности индивидуальным предпринимателем основанием возникновения образовательных отношений является договор об образовании, т. е. издание распорядительного акта не требуется, так как такого рода акты локального нормотворчества не предусмотрены в деятельности не являющихся юрлицами индивидуальных предпринимателей).

Таким образом, в основе образовательных отношений между поставщиком и потребителем образовательных услуг лежит в первую очередь односторонняя гражданско-правовая сделка (это не распространяется на индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность), которая для обучающихся на бюджетной основе является единственным основанием о зачислении в силу действующего в Российской Федерации законодательства об образовании. При этом совершение односторонней гражданско-правовой сделки в форме издания образовательной организацией распорядительного акта о принятии обучающегося на практике производится на основании составленного в письменной форме заявления лица о приеме на обучение, имеющего право на получение образования определенного уровня и направленности (его родителей, законного представителя), поданного в образовательную организацию в соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 54 Федерального закона № 273-ФЗ.

Дополнительно к одностороннему локальному нормативному акту, издаваемому образовательной организацией, предусмотрено обязательное заключение двухстороннего либо, если в договоре возникает третья сторона, – физическое и (или) юридическое лицо, обязующееся оплатить обучение лица, зачисляемого на обучение (обучающегося), – многостороннего, а именно, трехстороннего гражданско-правового договора о предоставлении образовательных услуг. Также требования о первичном заключении договора, являющегося основанием возникновения образовательных отношений, предваряющего издание соответствующего распорядительного акта образовательной организации, распространяются на случаи приема обучающихся на целевое обучение.

В указанных случаях целевого обучения в соответствии с частью 3 статьи 53 Федерального закона № 273-ФЗ договор об образовании приобретает такие юридические формы, как «договор о

целевом приеме» и «договор о целевом обучении», по сути своей, следуя логике указанной нормы, эти формы целевых договоров являются равнозначными, но в отличие от двухстороннего договора об образовании, – многосторонними, а именно трехсторонними гражданско-правовыми договорами, заключаемыми между следующими сторонами: первая сторона – образовательная организация (организация, предоставляющая образовательные услуги), вторая сторона – лицо, принимаемое на обучение (обучающийся) и, третья сторона – инициатор целевого обучения – заинтересованное физическое (в том числе индивидуальный предприниматель) и (или) юридическое лицо, за счет средств которого будет осуществляться целевое обучение обучающегося.

Следовательно, исключениями из правила, согласно которому основанием возникновения образовательных отношений является локальный нормативный акт образовательной организации, служат, во-первых, первичное заключение гражданско-правового договора об образовании (на предоставление образовательных услуг), являющегося основанием возникновения образовательных отношений, заключаемого обучающимся с осуществляющим образовательную деятельность индивидуальным предпринимателем; во-вторых, заключение договора об образовании является первичным для возникновения образовательных отношений, предусмотренных частью 2 статьи 53 Федерального закона № 273-ФЗ в случаях приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования или за счет средств физических и (или) юридических лиц (в указанных случаях изданию распорядительного акта о приеме лица на обучение в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, предшествует заключение указанного договора об образовании) и, в-третьих, договоры о целевом приеме и о целевом обучении.

Согласно правилам, установленным частью 2 статьи 53 Федерального закона № 273-ФЗ, права и обязанности обучающегося, предусмотренные законодательством об образовании и локальными нормативными актами образовательной организации (организации, осуществляющей образовательную деятельность), возникают у обучаемого (лица, принятого на обучение) с даты, указанной в распорядительном акте о приеме лица на обучение или в договоре об образовании, заключенном с индивидуальным предпринимателем (в целях

настоящего исследования, осуществляющие образовательную деятельность индивидуальные предприниматели, при отсутствии необходимости особо оговаривать определенную им компетенцию в соответствии с вышеприведенными правилами, установленными частью 2 статьи Федерального закона № 273-ФЗ в Российской Федерации, будут рассматриваться как образовательные организации в целом). Дополнительно отметим, что моментом фактического начала исполнения условий договора об образовании считается время начала занятий, определенное расписанием образовательной организации, утвержденное локальным нормативным актом образовательной организации, а для осуществляющих образовательную деятельность индивидуальных предпринимателей – приложением – неотъемлемой частью договора об образовании.

Таким образом, образовательные организации, в том числе осуществляющие образовательную деятельность индивидуальные предприниматели, а также сотрудники (работники и иные сотрудники) таких организаций – лица, осуществляющие сотрудничество с такими организациями и индивидуальными предпринимателями на основании трудового договора (соглашения) или гражданско-правового договора (договора гражданско-правового характера), обучающиеся (их родители, законные представители), фактически отнесены к субъектам образовательной деятельности. При этом права близких родственников перечисленных субъектов, в том числе совершеннолетних обучающихся, законодательно прямо не учтены, что, по нашему мнению, требует внесения соответствующих дополнений в положения статьи Федерального закона № 273-ФЗ. В свою очередь понятие «сотрудники» целесообразно внести в статью 2 Федерального закона № 273-ФЗ; в статью 3 исследуемого Федерального закона № 273-ФЗ – положения о защите прав законных представителей лиц, являющихся потребителями образовательных услуг, а также сотрудников образовательных организаций, возникающих в связи с образовательной, учебно-воспитательной и иной деятельностью, осуществляемой такими организациями.

Во всех случаях образовательные услуги предоставляются потребителям образовательных услуг (обучающимся) в соответствии с граж-

данско-правовыми сделками, которыми в соответствии со статьей 153 ГК РФ «признаются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей», прежде всего распорядительными актами образовательных организаций, являющимися основаниями для возникновения образовательных отношений, а также договорами (для осуществляющих образовательную деятельность индивидуальных предпринимателей – единственным основанием), положения которых также априорно и приоритетно включают в себя вопросы обеспечения безопасности субъектов образовательной деятельности. Общеизвестно, что порядок и правила обеспечения безопасности регулируются законодательством Российской Федерации, актами ОМС, издаваемыми в пределах их компетенции, а также гражданско-правовыми актами образовательных организаций в соответствии с их компетентными возможностями (для осуществляющих образовательную деятельность индивидуальных предпринимателей соответствующие правила и порядок должны быть в обязательном порядке внесены в договор об образовании).

Отметим также, что в законодательстве Российской Федерации не раскрываются в должной мере понятия «договор об образовании», «договор о предоставлении образовательных услуг», «договор о целевом приеме» и «договор о целевом обучении», а круг субъектов образовательной деятельности представляется несколько зауженным. Так, в частности, в перечень субъектов законодательно не включены лица, не являющиеся педагогическими работниками, осуществляющими сотрудничество с образовательной организацией на условиях трудового договора или гражданско-правового договора, которых в совокупности с педработниками и научно-педагогическими работниками¹ логично было бы отнести к категории сотрудников образовательной организации. Также прямо не предусмотрена (только подразумевается) необходимость защиты прав близких родственников обучающихся, в том числе совершеннолетних, а также сотрудников образовательной организации (в первую очередь персонал организаций, таких как педагогические работники, в том числе профессорско-педагогический состав, научно-педагогические работники, руководители

¹ См.: Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»

// Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 35. – Ст. 4137.

образовательных организаций – административно-управленческий персонал, учебно-вспомогательный персонал, иные работники образовательных организаций) и самой организации, осуществляющей образовательную деятельность (в качестве юридического лица). Выявленные недостатки прежде всего снижают уровень безопасности субъектов образовательной деятельности по определенному (установленному) в настоящей работе кругу лиц, могут привести к нарушению прав потребителей, а также установленных гражданским законодательством Российской Федерации прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Обратимся к более подробному рассмотрению содержания договоров об образовании (об оказании образовательных услуг).

Применительно к вопросам обеспечения безопасности обучающихся указанные договоры, заключаемые, как отмечалось, в (простой) письменной форме, в соответствии с положениями статьи 54 Федерального закона № 273-ФЗ, должны содержать сведения о его сторонах. Законодательно предусмотрено два основных варианта, при которых такие договоры заключаются между, во-первых, с одной стороны, образовательной организацией (т. е. организацией, осуществляющей образовательную деятельность) и, с другой стороны, лицом, которое зачисляется на обучение. При этом если обязательство по оплате услуг образовательной организации принимает на себя третье лицо (например, организация либо благотворитель), то договор приобретает форму трехсторонней гражданско-правовой сделки.

Таким образом, с момента вступления в силу (начала действия) договора об образовании лица, являющиеся его сторонами, по нашему мнению, автоматически попадают в перечень субъектов обеспечения безопасности в образовательной среде. При этом со стороны образовательной организации это не только сама организация – юридическое лицо, в том числе как имущественный комплекс, но и все лица, осуществляющие сотрудничество с этой организацией по трудовому или гражданско-правовому договору, т. е. сотрудники

образовательной организации, включая работников (сотрудников) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, находящихся с образовательных организациях в административно-правовых (властно-распорядительных) и гражданско-правовых (договорных) отношениях. В свою очередь к перечню субъектов обеспечения безопасности в образовательной среде отнесены лица, зачисленные на обучение, которые после вступления в действие договора об образовании приобретают статус обучаемого лица (обучающегося), а также, если обучающийся является несовершеннолетним (несовершеннолетний обучающийся), его родители (законные представители), причем независимо от того, внесены ли сведения о всех родителях (законных представителях) несовершеннолетнего обучающегося в такой договор.

Дополнительно обращаясь к неоднократно затрагиваемому в работе вопросу о близких родственниках совершеннолетних обучающихся, а равно и о близких родственниках сотрудников образовательных организаций, чье право на безопасность в образовательной сфере обеспечивается опосредованно, в силу иных, более существенных социальных связей, возникающих в их повседневной деятельности, полагаем важным отметить, что для обеспечения надлежащего уровня безопасности личные данные¹ (персональные данные²), с соблюдением требований, предъявляемых на законодательном уровне такого рода данных, вносились по желанию заинтересованных лиц в договоры, заключаемые между образовательной организацией, обучающимися (их родителями, законными представителями) и сотрудниками. Подобного рода перечни сведений могут вноситься в договоры дополнительным соглашением – неотъемлемой частью такого договора, но храниться они должны отдельно от основного договора, так как даже прекращение договора не умаляет права на обеспечение безопасности субъектов образовательной деятельности, связанные с такого рода деятельностью в определенные периоды своего жизненного пути в дальнейшем (практически, до бесконечности, но с учетом установленных для персональных данных сроков

¹ См.: Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (заключена в г. Страсбурге 28 января 1981 г.) (вместе с Поправками к Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (СДСЕ № 108), позволяющими присоединение европейских сообществ, принятыми Комитетом Министров в Страсбурге 15 июня

1999 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 5. – Ст. 419.

² См.: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3451.

архивного хранения в соответствии с законодательством об архивном деле в Российской Федерации¹).

Основное содержание договора об образовании, в том числе договора об оказании платных образовательных услуг (часть 3 статьи 54 Федерального закона № 273-ФЗ с учетом вышеуказанных Правил оказания платных образовательных услуг), в том числе основные права и обязанности его сторон, определены частями 2–8 статьи 54 Федерального закона № 273-ФЗ, а особенности договоров о целевом приеме и о целевом обучении – в статье 56 указанного Федерального закона. Не подвергая сложному научному анализу общие условия перечисленных видов договоров в целом, что является предметом другого, более объемного научного исследования исходя из целей и задач, сформулированных для данной работы, проанализируем содержание указанных договоров с точки зрения обеспечения безопасности субъектов образовательной деятельности.

Так, в частности, в договоре об образовании должны быть указаны, во-первых, основные характеристики образования, в том числе вид, уровень и (или) направленность образовательной программы (часть образовательной программы определенных уровня, вида и (или) направленности); во-вторых, форма обучения и, в-третьих, срок освоения образовательной программы (продолжительность обучения). Перечисленные требования по уровням, видам и срокам освоения образовательных программ являются ключевыми критериями обеспечения безопасности всех субъектов образовательной деятельности, прежде всего обучаемых (их родителей, законных представителей) и образовательной организации (в том числе ее сотрудников), минимизации рисков защиты прав потребителей и защиты прав юрлица от различного рода споров, подлежащих разрешению в том числе в судебном порядке. Таким образом, речь идет прежде всего об обеспечении юридической безопасности сторон договора, что допустимо экстраполировать в данной части на всех без исключения субъектов образовательной деятельности применительно к условиям заключенного договора в формате деятельности образовательной организации.

Учитывая, что прием на обучение за счет бюджетных ассигнований осуществляется образовательными организациями в соответствии с контрольными цифрами приема, утвержденными в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 2015 г. № 285 «Об утверждении Правил установления организациям, осуществляющим образовательную деятельность, контрольных цифр приема по профессиям, специальностям и направлениям подготовки и (или) укрупненным группам профессий, специальностей и направлений подготовки для обучения по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», в частности, для образовательных организаций высшего образования в строгом соответствии с Приказом Минобрнауки России от 29 января 2018 г. № 48 «Об утверждении общих объемов контрольных цифр приема по специальностям и направлениям подготовки и (или) укрупненным группам специальностей и направлений подготовки для обучения по образовательным программам высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2019/20 учебный год», то в данной части можно видеть процесс обеспечения личностно-общественно-государственной безопасности в образовательной сфере, не только как юридической безопасности, но и в целом по неограниченному кругу действия данной системы, распространяемой и на надгосударственные организации, особенно если контрольные цифры приема правительства Российской Федерации распространяются на граждан других государств, например, отдельных государств – участников СНГ.

Изучая особенности договора об оказании платных образовательных услуг, отметим следующую важную особенность, предваряя заключение такого вида договора в соответствии пунктом 9 Правил оказания платных образовательных услуг, образовательная организация (исполнитель) обязана до заключения договора об оказании платных образовательных услуг и в период его действия предоставлять лицу, имеющему намерение заказать либо заказывающему платные образовательные услуги для себя или иных

¹ См.: Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» // Собрание

законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 43. – Ст. 4169.

лиц на основании договора (заказчику) «достоверную информацию о себе и об оказываемых платных образовательных услугах, обеспечивающую возможность их правильного выбора».

В свою очередь правилами части 3 статьи 54 Федерального закона № 273-ФЗ, помимо юридической, обеспечивается и финансовая безопасность сторон (наравне с частью 5 статьи 54 Федерального закона № 273-ФЗ), что налагает на таковые необходимость указания в заключаемом договоре полной стоимости платных образовательных услуг и порядка их оплаты, при этом исследуемой нормой предусматривается, что «увеличение стоимости платных образовательных услуг после заключения такого договора не допускается, за исключением увеличения стоимости указанных услуг с учетом уровня инфляции, предусмотренного основными характеристиками федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период».

Аналогичная норма симметрично закреплена и в пункте 8 Правил оказания платных образовательных услуг. В указанной связи представляется важным отметить, что Верховным Судом Российской Федерации дважды выносился отказ в удовлетворении заявления о признании частично недействующим пункта 8 указанных Правил, так как правила данного пункта, по мнению заявителя, «не предусматривают понижение стоимости услуг в случае дефляции», признав доводы заявителя несостоятельными, указав, в частности, что, согласно пункту 1 статьи 16 Закона о защите прав потребителей, условия договора, ущемляющие права потребителя по сравнению с правилами, установленными законами или иными правовыми актами Российской Федерации в области защиты прав потребителей, признаются недействительными. Данная норма Закона о защите прав потребителей, по мнению Верховного Суда Российской Федерации, направлена на защиту прав потребителей как экономически более слабой и зависимой стороны в гражданско-правовых отношениях и предполагает обязанность граждан соблюдать законы и иные нормативные правовые акты, а в соответствии со статьей 1 Закона о защите прав потребителей отношения в области защиты прав

потребителей регулируются ГК РФ, указанным Законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации¹. Высказанная позиция Верховного Суда Российской Федерации по данному заявлению была дополнительно подтверждена позднее в апелляционном определении Верховного Суда Российской Федерации².

Таким образом, при наличии формального гражданско-правового равенства сторон договора Верховный Суд Российской Федерации указал, что потребитель тем не менее является экономически более слабой и зависимой стороной в гражданско-правовых отношениях, что предопределяет необходимость со стороны государства, во-первых, обеспечить защиту его прав с помощью дополнительного федерального закона, которым в настоящее время является Закон о защите прав потребителей и, во-вторых, вменить гражданам в обязанность соблюдать законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, судя по всему, чтобы не проявлять так называемый потребительский экстремизм, который может привести к ухудшению материального положения в данном случае образовательных организаций и тем самым снизить уровень обеспечения безопасности, нарушив права субъектов образовательной деятельности.

Дополнительно отметим, что 24 марта 2014 г. решением Арбитражного суда Московской области от по делу № А41-54193/13 было отказано в удовлетворении требования о признании недействительной сделкой заключенного между сторонами договора об оказании платных образовательных услуг в связи с несоответствием договора требованиям статьи 33.2 действовавшего на момент заключения договора Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 пункту 14 Правил оказания платных образовательных услуг, применении последствий недействительности сделки, взыскании неосновательного обогащения стоимости фактически неоказанной услуги, процентов за пользование чужими денежными средствами, начисленных на сумму неосновательного обогащения, указав, что доводы истца о

¹ См.: Решение Верховного Суда Российской Федерации от 5 октября 2016 г. № АКПИ16-782 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2017. – № 9.

² См.: Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 января 2017 г. № АПЛ16-552 //

Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2017. – № 9.

недействительности договора в связи с несоответствием его положениям Федерального закона № 273-ФЗ и Правилам оказания платных образовательных услуг «не могут быть приняты во внимание»¹.

Приведенное судебное решение наравне с вышеуказанными решениями и апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации является с нашей точки зрения весьма важным для целей настоящей работы примером обеспечения безопасности субъектов образовательной деятельности, осуществляемой судебными органами прежде всего гражданско-правовыми, гражданско-процессуальными и арбитражно-процессуальными методами. При этом суды выступают не только в качестве составных элементов судебной власти Российской Федерации и в качестве правоохранительных органов государства, они также являются субъектами профилактики в целом и в соответствии с требованиями Федерального закона о безопасности, – субъектами обеспечения безопасности в том числе.

Подобный подход российских судебных органов может служить одной из базовых основ обеспечения безопасности, осуществляемой гражданско-правовыми способами; методологической основой для субъектов обеспечения безопасности на всех уровнях и для всех органов и лиц, реализующих и участвующих в соответствии с частью 4 статьи 4 Федерального закона о безопасности в реализации госполитики в области обеспечения безопасности.

Обратимся к зарубежному опыту заключения договоров об образовании. В целом основная часть подобного рода договоров несущественно различается по всему миру, что связано с глобальной унификацией в образовательной сфере в целях активизации образовательной мобильности и притока обучающихся в образовательные организации всех государств, прежде всего индустриально развитых стран мира. Но из этого общего правила есть и весьма существенные исключения. Остановимся на новационном опыте отдельных образовательных организаций США, которые несколько лет назад начали вводить дорогостоящие образовательные программы в области технических (точнее – техникокоемких) наук и инно-

вационных технологий (программирование, робототехника, нанотехнологии, биотехнологии, космические технологии и т. п.) в обмен на долю будущих доходов обучающихся. При этом образовательные организации, вкладывающие спонсорские и собственные средства в обучаемых, заинтересованы одновременно и в строгом отборе, и в качественном обучении, и в поиске работы для своих выпускников. Образовательный процесс строится на основе подхода, который формулируется следующим образом: «Если повезет выпускнику, повезет и образовательной организации» [8. – С. 56]. Приведенный слоган является основополагающим требованием, соблюдаемым при заключении договора между образовательной организацией и обучающимся, что не противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права (международно-признанным правилам и нормам), предусматривающим свободу договора [2. – С. 26] и не снижает уровня безопасности его сторон, так как не относится к трудовым договорам (соглашениям) и не преследует цели их подменить.

Подобная практика не имеет аналогов в большинстве стран, в том числе и в России. Ментально многие не готовы к такого рода образовательным подходам. Тем не менее учитывая происходящие интеграционные процессы мирового уровня и заинтересованность работодателей в профессионалах, существенно отличающихся по уровню компетенций, знаний и практических навыков от выпускников преобладающего числа образовательных организаций, такого рода практика возможно начнет реализовываться и в нашей стране. Из этого следует, что уже в самое ближайшее время необходимо будет начинать законотворческую деятельность, направленную на внесение изменений в законодательство об образовании, обеспечивающую более высокий уровень безопасности субъектов новых форм образовательной деятельности, что требует проведения новых научных исследований в данной области.

Возвращаясь к отечественной правовой системе отметим, что с точки зрения обеспечения юридической и в том числе информационной безопасности значимым является требование к содержанию договора об образовании, закрепленное в части 4 статьи 54 Федерального закона № 273-ФЗ, согласно правилам которой «сведения,

¹ Решение Арбитражного суда Московской области от 24 марта 2014 г. по делу № А41-54193/13 // СПС КонсультантПлюс.

указанные в договоре об оказании платных образовательных услуг, должны соответствовать информации, размещенной на официальном сайте образовательной организации в сети Интернет на дату заключения договора».

В зарубежной практике, по нашему мнению, наиболее точно понятие «Интернет» определено в Childrens Online Privacy Protection Act of 1998 (COPPA)¹ – Законе США 1998 г. об интерактивной безопасности детей: «Интернет представляет собой объединение множества компьютеров и телекоммуникационных средств, включая оборудование и программное обеспечение, образующих связанную международную сеть сетей, которая основывается на протоколе межсетевых взаимодействий»². В указанной связи важно обратить внимание, что в законодательстве США все более используется терминология, свойственная нормам технического регулирования, что объективно предопределено требованиями современной цифровой среды общественно-экономического развития.

В современной России в качестве правовой, юридической защиты потребителя в сфере обеспечения информационной безопасности, в том числе интернет-безопасности, выступает такой институт превентивного правосудия, как нотариат. В данном случае потребитель вправе обратиться в день заключения договора с образовательной организацией к нотариусу за совершением такого нотариального действия, каким является нотариальное удостоверение равнозначности документа на бумажном носителе электронному документу (пункт 24 части 1 статьи 25 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате³).

В целях обеспечения безопасности образовательной организации, в том числе от неправомерных проверок и потребительского экстремизма, законодатель предусмотрел, во-первых, что к отношениям, связанным с осуществлением государственного контроля (надзора) в сфере образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность с учетом особенностей, установленных Федеральным законом № 273-ФЗ, применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г.

№ 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», и, во-вторых, возможность расторжения договора об образовании по правилам статьи 61 Федерального закона № 273-ФЗ и наряду с указанными правилами в порядке и по основаниям, установленным частью 7 статьи 54 указанного Федерального закона, а также предусмотрел в части 8 данной статьи, что «основания расторжения в одностороннем порядке организацией, осуществляющей образовательную деятельность, договора об оказании платных образовательных услуг указываются в договоре».

Таким образом, обращаясь к гражданско-правовым методам обеспечения безопасности субъектов договоров об образовании, на законодательном уровне определена и урегулирована хотя и не рафинировано симметричная, но относительно равноценная симметричность гражданско-правового обеспечения прав сторон договоров об образовании, учитывая, с одной стороны, возможности, предоставленные законодательством о защите прав потребителей для обучающихся – потребителей, и прямо предусмотренные законодательными актами об образовательной деятельности возможности, являющиеся источниками гражданско-правового обеспечения договоров об образовании, в том числе договоров об оказании платных образовательных услуг.

Приведенные основания позволили выстроить систему сдержек и противовесов в системе гражданско-правового обеспечения договорных отношений, возникающих между образовательными организациями, с одной стороны, и обучаемыми (их родителями, законными представителями), а при заключении договоров о целевом приеме и о целевом обучении, – физическими или юридическими лицами, принявшими на себя добровольно договорные обязательства оплатить обучение лица, зачисляемого на обучение; обеспечить юридическую (правовую), финансовую (экономическую) и иные формы безопасности по широкому кругу вопросов субъектов образовательной деятельности.

¹ См.: Childrens Online Privacy Protection Act of 1998 (COPPA) – United States Federal Law, Located at 15 USC. § 6501–6506 (Pub.L. 105–277, 112 Stat. 2681–728, enacted 1998, October 21).

² Лапина М. А., Ревин А. Г., Лапин В. И. Информационное право : учебное пособие / под ред. И. Ш. Киянханова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2004. – С. 76.

³ См.: Основы законодательства Российской Федерации о нотариате // Российская газета. – 1993. – 13 марта.

На основании вышеизложенного в целях надлежащего обеспечения безопасности субъектов образовательной деятельности предусмотреть в Федеральном законе № 273-ФЗ возможность создания при образовательных организациях по аналогии с трудовыми арбитражами (статья 404 ТК РФ) образовательные арбитражи, которые будут наделены правом разрешать споры, возникающие в процессе реализации договоров об обучении, в том числе проводить примирительные процедуры между образовательными организациями (организациями, осуществляющими образовательную деятельность), при которых созданы образовательные суды, и обучающимися (их родителями, законными представителями), в том числе близкими родственниками совершеннолетних обучающихся.

Немаловажным в этой связи представляется законодательное закрепление возможности внесения арбитражной (образовательной) оговорки в договоры об образовании, в том числе в договоры о целевом приеме и о целевом обучении.

Примирительные процедуры между сторонами таких договоров целесообразно проводить не по правилам ТК РФ, установленным для трудовых арбитражей, а в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», а также предусмотреть возможность для образовательных организаций самостоятельно вырабатывать правила осуществления примирительных процедур, в соответствии с нормами действующего законодательства Российской Федерации.

В тексте договора об образовании необходимо предусмотреть следующие основные правила о безопасности обучающихся, отметив при этом, что и образовательная организация, и обучаемый (его родители, законный представитель), во-первых, участвуют в реализации госполитики Российской Федерации в области обеспечения безопасности и, во-вторых, в процессе реализации указанной госполитики стороны договора обязуются исполнять требования по обеспечению безопасности в целом и, в том числе при проведении противопожарных, антитеррористических, контрэкстремистских (антиэкстремистских), антикриминальных, духовно-нравственно-безопасных, информационно-безопасных, экологических, в том числе медико-биологических, продуктово-питательных, радиационно-безопасных, токсико-

фармакологически безопасных (включая профилактику употребления психоактивных веществ), психолого-педагогических (включая мировоззренческую устойчивость), санитарно-эпидемиологических, энергобезопасных, электробезопасных, травмобезопасных и других мероприятий.

Координацию деятельности по обеспечению безопасности в образовательной организации целесообразно возложить на руководителя такой организации, его заместителя (заместителей) по вопросам безопасности. В числе их обязанностей в данной сфере в обязательном порядке предусмотреть взаимодействие по вопросам безопасности с органами госвласти Российской Федерации и ее субъектов, в том числе с правоохранительными органами, ОМС, на территории которой расположена образовательная организация, в том числе с органами, осуществляющими охрану правопорядка на территории такого ОМС на основе самоорганизации (например, добровольными народными дружинами).

Детализация правил и порядка обеспечения безопасности в образовательной организации осуществляется такой организацией самостоятельно, посредством составления локальных нормативных документов, которые должны являться приложением – неотъемлемой частью договора об образовании, в том числе договоров о целевом приеме и о целевом обучении.

При этом лица, принятые на обучение (их родители, законные представители), с которыми не предусмотрено заключение в обязательном порядке договора об образовании, в обязательном порядке должны самостоятельно осуществлять ознакомление с правилами обеспечения безопасности в образовательной организации, размещенными в свободном доступе на официальном сайте такой организации в сети Интернет, принимать на себя обязательства по их неукоснительному исполнению, в чем расписываться в заявлении на поступление при подаче документов в образовательную организацию.

Внесенные нами предложения по совершенствованию правового обеспечения содержательной части договоров об образовании объективно определяют более подробно исследовать правовую природу такого рода договоров. В данной связи считаем целесообразным обратиться к исследованию правовой природы договоров об образовании, в том числе договоров об оказании образовательных услуг.

Договор об образовании является гражданско-правовой сделкой, разновидностью договора возмездного оказания услуг, к которому применяются общие правила главы 39 ГК РФ, а также специальные правила, предусмотренные нормативными правовыми актами, регулирующими такие вопросы применительно к образовательной деятельности, прежде всего Федеральным законом № 273-ФЗ и др.

Обратимся к понятию договора об образовании как договору возмездного оказания услуг. Согласно статье 779 ГК РФ по договору возмездного оказания услуг, применительно к договору об образовании (в том числе к договорам о целевом приеме и о целевом обучении) исполнитель – образовательная организация, с одной стороны, обязуется по заданию заказчика – физического и (или) юридического лица, имеющего намерение заказать либо заказывающее платные образовательные услуги (с другой, со второй или третьей стороны) для себя (двухсторонний договор) или иных лиц (трехсторонний договор) на основании договора оказать (образовательные) услуги (совершить определенные действия, например, образовательного характера, или осуществить определенную деятельность, например, учебно-воспитательную), а заказчик обязуется оплатить эти услуги.

В свою очередь на основании статьи 780 ГК РФ исполнитель обязан оказать (образовательные) услуги лично, если иное не предусмотрено заключенным договором. Данное правило о личном предоставлении образовательных услуг прямо применимо к индивидуальным предпринимателям, осуществляющим образовательную деятельность непосредственно, но не распространяется на образовательные организации – юридические лица, а также на индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность с привлечением педагогических работников, которые должны получить лицензию на осуществление образовательной деятельности и пройти государственную аккредитацию (соответственно, части 10 статьи 108 и части 2 статьи 92 Федерального закона № 273-ФЗ).

Исследование порядка оплаты услуг, одностороннего отказа от исполнения договора воз-

мездного оказания услуг, правового регулирования указанного вида договора (статьи 781–783 ГК РФ) показали их приоритет, который был фактически признан и подтвержден законодателем в Федеральном законе № 273-ФЗ в части правового регулирования договоров об образовании. Разночтений и разногласий в правовом регулировании договора об образовании, являющегося одной из многих юридических разновидностей договора возмездного оказания услуг с нормами главы 39 ГК РФ не выявлено.

В целом по результатам проведенного анализа представляется возможным сделать вывод о юридическом и фактическом соответствии договора об образовании, в том числе договоров о целевом приеме и о целевом обучении, нормам гражданского законодательства, регулирующим в соответствии с правилами главы 39 ГК РФ вопросы возмездного оказания услуг, не требующих в настоящее время совершенствования на уровне ГК РФ, но объективно обязывающих внести изменения, как отмечалось, путем усовершенствования порядка и правил обеспечения безопасности субъектов образовательной деятельности гражданско-правовыми методами на уровне Федерального закона № 273-ФЗ, являющегося специальным нормативным правовым актом, регламентирующим в том числе вопросы, порядок и правила заключения, исполнения и прекращения договоров об образовании.

Продолжая исследование правовой природы указанных видов договоров, представляется целесообразным дополнительно внести следующие предложения по совершенствованию Федерального закона № 273-ФЗ в Российской Федерации применительно к образовательным организациям высшего образования и отчасти к образовательным организациям среднего профессионального образования.

Во-первых, учитывая не всегда и не во всех случаях позитивную практику поступления в образовательные организации высшего образования исключительно по результатам ЕГЭ, помимо ряда образовательных организаций высшего образования, наделенных правом вводить дополнительные испытания для поступающих¹, которую целе-

¹ См.: Приказ Минобрнауки России от 19 сентября 2013 г. № 1076 «Об утверждении перечня дополнительных вступительных испытаний творческой и (или) профессиональной направленности при приеме на обучение по

программам бакалавриата и программам специалитета» (зарегистрировано в Минюсте России 2 октября 2013 г. № 30083) // Российская газета. – 2013. – 18 октября.

сообразно распространить [1. – С. 13] на все образовательные организации и высшего образования, и среднего профессионального образования, разрешить вышеперечисленным образовательным организациям вернуться к практике проведения собеседований с поступающими (абитуриентами), в которых, помимо преподавателей профильных специальностей, должны принимать участие психологи (в том числе приглашенные) во избежание поступления в образовательные организации лиц, уровень образования которых не соответствует данным единой базы результатов ЕГЭ, размещенной Минобрнауки России (в настоящее время эти функции перешли Министерству просвещения РФ), а также в целях выявления на ранних стадиях лиц, склонных к совершению противоправных деяний, что также позволит повысить уровень обеспечения безопасности субъектов образовательной деятельности.

Завершая исследование, в качестве небольшого примечания кратко обратимся к использованному выше понятию «абитуриент», которое происходит от лат. *abituriens*, *abire* – уходит; новолат. *abituriens* – собирающийся уходить, т. е. абитуриент – это лицо, собирающееся уходить (покидать). Первоначальное значение этого термина предполагает, что окончивающий или только что окончивший среднюю школу (образовательную организацию общего образования) или иную образовательную организацию, собирается эту организацию покинуть. В отечественных традициях, сформировавшихся примерно в 1920–1990-х гг. термин «абитуриент» применялся прежде всего не только к выпускникам образовательных организаций, но и к лицам, поступающим на обучение в образовательные организации среднего профессионального или высшего образования, в том числе к поступающим на специалитет, в бакалавриат и магистратуру, что также нашло свое закрепление в нормативных актах тех лет.

Учитывая, что рассматриваемый термин применялся все эти годы не в точном соответствии с его первоначальным смыслом, российский законодатель отчасти учел этот факт в действующих

нормативных правовых актах. Так, в частности, в пункте 6 части 1 статьи 54 Федерального закона № 273-ФЗ определено, что лица, имеющие право на получение образования определенных уровня и направленности и подавшие заявления о приеме на обучение, называются поступающими. В последующем, термин «поступающие» все больше начал вытеснять термин «абитуриент» из отечественных нормативных документов.

В указанной связи полагаем целесообразным законодательно закрепить термин «абитуриент» в части 1 статьи 54 Федерального закона № 273-ФЗ, указав, что под этим термином понимаются выпускники образовательных организаций, в том числе дополнительного образования. Также считаем важным заменить термин «абитуриент» на термин «поступающий» («поступающие») в статье 4 Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 25 декабря 1998 г.¹, преамбуле Постановления Исполкома Сообщества Беларуси и России от 11 апреля 1996 г. № 12, пункте 1 части 1 статьи 8³ и др.

Во-вторых, в процессе использования цифровизированных (диджитализированных) образовательных ресурсов, а именно: в соответствии с частью 2 статьи 15 Федерального закона № 273-ФЗ, сетевой формой реализации образовательных программ, построенных на образовательной направленности реализации глобальной программы, получившей наименование «интернет вещей», использующей возможности искусственного интеллекта (ИИ) [7. – С. 94], учитывать разделяемое нами мнение профессора Н. А. Шевелевой, согласно которому: «...объединение денежных средств или совместное использование имущества организаций в рамках сетевой формы обучения, определение принадлежности результатов интеллектуальной деятельности предполагают также использование и гражданско-правового регулирования, обычного для хозяйствующих субъектов» [6. – С. 164], т. е. субъектов экономической деятельности, в том числе образовательных организаций. Также полагаем необходимым согла-

¹ См.: Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 25 декабря 1998 г. «О равных правах граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 47. – Ст. 2625.

² См.: Постановление Исполнительного комитета Сообщества Беларуси и России от 11 апреля 1996 г. № 1 «О равных правах граждан на получение образования» // Российская газета. – 1997. – 22 апреля.

³ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 января 2016 г. № 80-р «Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 5. – Ст. 758.

ситься с мнением известных российских правоведов о том, что правоотношения, непосредственно вытекающие из образовательной деятельности, являются разновидностью гражданско-правовых отношений [3. – С. 273], обладают самостоятельностью [5. – С. 73] и соответствуют смешанной [4. – С. 21] природе регулирования рассматриваемых отношений в образовательной сфере. Учитывая при этом, что договоры о сетевой форме реализации образовательных программ представляется возможным относить к гражданско-правовым договорам, руководствуясь правилом пункта 2 статьи

421 ГК РФ, согласно которому «стороны могут заключить договор как предусмотренный, так и не предусмотренный законом или иными правовыми актами», внести в часть 2 статьи 15 Федерального закона № 273-ФЗ обязательное требование к содержанию договора о сетевой форме реализации образовательных программ об обеспечении прежде всего информационной безопасности (наравне с общими требованиями обеспечения безопасности) в целях дополнительной защиты интересов субъектов образовательной деятельности.

Список литературы

1. *Ершов В. С.* Гражданско-правовая природа договора на оказание платных образовательных услуг в вузе: вопросы теории и практики // *Российский судья*. – 2010. – № 7. – С. 11–14.
2. *Карпетов А. Г., Савельев А. И.* Свобода договора и ее пределы. – Т. 1: Теоретические, исторические и политико-правовые основания принципа свободы договора и его ограничений. – М.: Статут, 2012.
3. *Кванина В. В.* Гражданское регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования. – М.: Готика, 2005.
4. *Матвеев В. Ю.* Правовая природа договора о сетевой форме реализации образовательных программ // *Юрист*. – 2018. – № 4. – С. 18–24.
5. *Сырых В. М.* Образовательные услуги и образовательные правоотношения: дискуссионные взгляды и действительное содержание // *Журнал российского права*. – 2010. – № 4. – С. 69–79.
6. *Шевелева Н. А., Лаврикова М. Ю., Васильев И. А.* Сетевая форма обучения: состояние правового регулирования и перспективы развития // *Закон*. – 2016. – № 5. – С. 161–170.
7. *Alam N., Kendall G.* Five Ways Artificial Intelligence Will Shape the Future of Universities // *The Conversation*. – 2018. – № 4. – P. 94–98.
8. *Gellman L.* Code Now. Pay Tuition Later // *Atlantic*. – 2018. – № 6. – P. 56–63.

К вопросу о проникновении частноправовых конструкций в регулирование публичных отношений (на примере правовой природы расходных обязательств публично-правовых образований)

Ю. А. Крохина

доктор юридических наук, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36
E-mail: jkrokhina@mail.ru

On the Issue of the Private Legal Structures Penetrating the Regulation of Public Relations (on the Example of the Legal Nature of Expenditure Obligations of Public Law Entities)

Yu. A. Krokhina

Doctor of Law, Professor of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: jkrokhina@mail.ru

Аннотация

Правовая природа возникновения и исполнения расходных обязательств публично-правовых образований в Российской Федерации является дискуссионным вопросом в юридической науке. Расходные обязательства публично-правовых образований соотносятся с обязательствами в гражданском праве. Гражданско-правовые обязательства являются терминологической и в определенной мере содержательной основой расходных обязательств. Установлено, что природа расходных обязательств обусловлена публичной целью ввиду того, что затраты бюджета являются общезначимыми, т. е. направлены на удовлетворение публичных интересов и потребностей, что нельзя сказать об обязательствах в гражданском праве. Предметом расходных обязательств являются денежные средства (фонды денежных средств), что существенно отличает такие обязательства от частноправовых, которые подчиняются иным правовым принципам и имеют иную правовую природу.

Ключевые слова: обязательство; расходное обязательство; публичное обязательство; бюджет; расходы бюджета.

Abstract

The legal nature of the emergence and fulfillment of expenditure obligations of public law entities in the Russian Federation is a debatable issue in legal science. Expenditure obligations of public law entities are correlated with obligations in civil law. Civil obligations are a terminological and, to some extent, substantive basis of expenditure obligations. It is established that the nature of expenditure obligations is determined by a public goal in view of the fact that budget expenditures are generally valid, that is, they aim to meeting public interests and needs, which isn't the case in civil law obligations. The subject of expenditure obligations is cash (funds), which significantly distinguishes such obligations from private law, which are subject to other legal principles and have a different legal nature.

Keywords: obligation; expense liability; public commitment; budget; budget expenses.

Обязательство, как известно, еще со времен Древнего Рима является гражданско-правовой категорией. Впоследствии понятие «обязательство» было инкорпорировано в бюджетное законода-

тельство и активно используется в настоящее время. Возникает естественный вопрос: в чем отличие данных обязательств, как реализуется механизм их возникновения и исполнения? Каково

соотношение расходных обязательств публично-правовых образований с частноправовыми обязательствами?

Главное отличие данных обязательств состоит в цели, которой они подчинены. Исполнение расходных обязательств, бюджетных обязательств публично-правовых образований и денежных обязательств получателей бюджетных средств всегда направлено на достижение публичных целей, на реализацию публичных интересов. В то время как обязательства в гражданском праве, в которых публично-правовые образования выступают в лице своих органов как равные по статусу субъекты, преследуют собственную экономическую цель. Более того, необходимо отметить, что публичные и частные правоотношения характеризуются разными методами правового регулирования и различным статусом субъектов, участвующих в них.

Указанная проблема является важной как с теоретической, так и с практической точки зрения. Рассмотрение расходных обязательств с позиций гражданского права влечет за собой риск применения к публичным правоотношениям частноправовых механизмов регулирования, что является недопустимым. Наблюдаются попытки придания расходным обязательствам признаков, присущих обязательствам в их классическом понимании, а именно признаков возмездности, возвратности. В то время как правоотношения, возникающие вследствие предоставления средств из бюджета, не влекут за собой появление каких-либо финансовых обязательств.

Согласно действующей редакции статьи 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) расходные обязательства – это обусловленные нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Таким образом, у публично-правового образования есть в силу закона, соглашения имущественная обязанность уплатить определенную сумму денежных средств, которая была предусмотрена в расходной части бюджета. БК РФ в

статье 6, помимо понятия расходных обязательств, содержит также производные от него понятия бюджетных обязательств, публичных обязательств, публично-нормативных и денежных обязательств.

Данные понятия образуют некую специфическую систему обязательств, в основе которой лежит общее понятие расходного обязательства (исходя из законодательно закрепленных определений), содержанием которого является субъективная обязанность публично-правового образования по предоставлению бюджетных средств, возникающая из закона или договора (соглашения).

В целях выявления правовой природы расходных обязательств публично-правовых образований необходимо рассмотреть само понятие обязательства и его содержание. Нельзя отрицать, что понятие обязательства рассматривается в первую очередь именно как гражданско-правовая категория.

Как дореволюционная, советская, современная цивилистическая литература, так и действующий ГК РФ отталкиваются от общего понятия обязательства, которое было сформулировано еще М. М. Агарковым. Он полагал, что обязательство представляет собой гражданско-правовое отношение, в силу которого одно лицо имеет право требовать от другого лица совершения определенного действия либо воздержания от совершения какого-либо действия [1. – С. 13].

В. А. Белов в одной из своих работ, посвященных определению обязательства [4], сравнивает точку зрения М. М. Агаркова с понятием обязательства, закрепленным в пункте 1 статьи 307 действующего Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г.) (ГК РФ)¹, в силу которого должник обязан совершить в пользу кредитора определенное действие либо воздержаться от его совершения, а кредитор имеет право требования исполнения его обязанности.

В. А. Белов отмечает, что в отличие от доктринального понятия, ГК РФ исходит из описания обязанности должника как меры юридически необходимого поведения, которая обеспечивает требование кредитора. Такое определение, по мнению автора, размывает границы между обязательством и обязанностью, не учитывая, что не

¹ См.: Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

всякая обязанность обеспечивает какое-либо существующее право или потенциально возможное в будущем. С позицией В. А. Белова нельзя не согласиться, так как в противном случае любая обязанность признавалась бы обязательством, что не соответствует действительности. Данный факт имеет большое значение.

Также стоит отметить, что никем не оспаривается, что содержанием любого обязательства является субъективное право кредитора (право требовать исполнения обязанности) и корреспондирующая ему обязанность должника, которая выражается в совершении определенных юридически значимых действий.

В силу денежного обязательства кредитор имеет право требования исполнения от должника обязанности по совершению платежа, т. е. действия по передаче определенной суммы денежных средств в целях погашения денежного долга.

Указанное выше понимание и сущность обязательства (денежного обязательства) применимо к гражданским правоотношениям.

Но как быть с обязательствами в финансовом (бюджетном) праве? Какова их правовая природа? Является ли классическое понимание обязательства универсальным?

Как известно, финансовое право – это публичная отрасль права, предметом которой в первую очередь является совокупность однородных отношений как имущественных, так и связанных с ними неимущественных, складывающихся между публично-правовыми образованиями и иными субъектами по поводу аккумуляции, распределения и использования государственных фондов денежных средств¹.

Основным признаком финансово-правовых отношений является присущий им императивно-властный характер, т. е. изначально неравное правовое положение сторон в связи с тем, что государство или муниципальное образование выступают воздействующими субъектами. Данное обстоятельство связано с императивным методом правового регулирования, который в основном использу-

ется в финансовом праве, что объясняется публичной природой финансовых отношений и нацеленностью на реализацию публичных интересов.

Исходя из того, что природа финансовых и гражданских правоотношений различная, необходимо разграничивать основные понятия, категории, которые используются и в той, и в другой отрасли.

Как указывает известный ученый-цивилист, Е. А. Суханов, институт обязательства рассчитан на частноправовые отношения, т. е. гражданские [13]. Однако многие ученые, в том числе В. А. Белов, признают, что понятие обязательства используется не только гражданским законодательством, но и иным, в частности, бюджетным и налоговым².

В статье 104 Конституции Российской Федерации используется понятие «финансовое обязательство» в контексте вопроса о процедуре внесения законопроектов об изменении финансовых обязательств государства и иных законопроектов, предусматривающих расходы из федерального бюджета. Но конкретное содержание и толкование данного понятия, которое могло бы быть выражено в определении, в действующем законодательстве отсутствует.

Впоследствии Конституционный Суд Российской Федерации в одном из своих постановлений указал, что под финансовыми обязательствами понимается предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов³.

В настоящее время в финансово-правовой науке так и не сформировался единый подход к определению понятия расходного обязательства. Отмечается неоднозначность его применения.

Наблюдается тенденция рассмотрения расходных обязательств с точки зрения нескольких концепций.

Одной из данных концепций является гражданско-правовая, исходя из которой расходное обязательство представляет собой субъективную обязанность публично-правового образования произвести расходование бюджетных средств конкретному юридическому или физическому лицу [14. – С. 11]. Соответственно у последних

¹ См.: Крохина Ю. А. Финансовое право России : учебник. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : Инфра-М, 2016. – С. 7.

² См.: Белов В. А. Денежные обязательства : учебное пособие. – М. : ЭКСМО, 2007. – С. 11

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности

отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского» // Российская газета. – 2004. – № 89.

возникает право требования исполнения обязательства, т. е. есть выплаты бюджетных средств.

Согласно гражданско-правовой концепции, по мнению Д. А. Шевелько, публично-правовые образования изначально выступают в качестве должников в расходных обязательствах. Что касается другой стороны в данном обязательстве, т. е. кредитора, то, как полагает О. А. Ногина, субъективное имущественное право лиц требовать выплаты средств из бюджета в силу денежного обязательства формируется на основании сложного юридического состава после появления всех юридических фактов [7]. М. В. Карасева придерживается позиции о том, что расходное обязательство является обязательственным правоотношением с присущими ему характеристиками. Под такими характеристиками данный автор понимает наличие обязанной стороны, уполномоченной стороны, объекта и юридического содержания, что в свою очередь представляет собой обязанность публично-правового образования передать денежные средства и корреспондирующее ей право второй стороны требовать такой передачи¹.

Однако использовать понятие «обязательство» с точки зрения его классического частногоправового понимания можно только для установления содержания правоотношения, которое возникает по поводу исполнения расходного обязательства. Государство выступает в роли должника, а круг кредиторов ограничен кругом субъектов, указанных в статье 6 БК РФ. Все иные положения ГК РФ, касающиеся в том числе регулирования способов исполнения обязательств, способов прекращения, способов обеспечения исполнения обязательств не применимы в бюджетных правоотношениях.

Таким образом, автор ограничивает указанное выше расширительное толкование понятия расходного обязательства.

Одно из основных отличий расходных обязательств Ю. Б. Бабкова видит в том, что расходные обязательства являются финансовыми обязательствами публично-правового образования, которые возникают не только в силу договоров и соглашений, но и в силу положений нормативно-правовых актов, закрепляющих обязанность государства профинансировать расход за счет средств соответствующего бюджета².

Д. А. Шевелько и Ю. Б. Бабкова обоснованно находят отличия также и в предмете обязательств. Предметом расходных обязательств выступают исключительно денежные средства. При этом основание их возникновения строго регламентировано БК РФ, что нельзя сказать о гражданско-правовых обязательствах, предметом которых может быть недвижимое имущество, права требования, и возникают они по воле сторон в результате совершения определенных действий и т. д.

Ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение также различна, однако в настоящее время судебная практика идет по пути применения некоторых гражданско-правовых механизмов и категорий в бюджетных правоотношениях.

Также О. А. Ногина указывает на то, что расходное обязательство характеризуется тем, что это всегда активные действия, в которых выражается воля публично-правового образования на распределение и передачу денежных средств конкретному субъекту [7].

Согласно концепции трансформации расходных обязательств, они представляют собой некий инструмент, который используется для формирования проекта расходной части бюджета на стадии составления проекта бюджета. Далее на следующей стадии бюджетного процесса одновременно с вступлением в силу закона о бюджете расходные обязательства трансформируются в бюджетные, а потом при непосредственном исполнении бюджета – в денежные. Как отмечает О. А. Ногина, данная концепция базируется на понимании расходного обязательства как стадии жизненного цикла бюджетного и денежного обязательства [7]. Названный автор предлагает рассматривать расходное обязательство как целостный организационно-правовой механизм, который имеет имущественную и организационную составляющие. Посредством данного механизма будут формироваться расходы соответствующего бюджета, выделены и доведены лимиты бюджетных обязательств до конкретного получателя бюджетных средств, перед которым возникает денежное обязательство.

В доктрине финансового права существуют и иные точки зрения.

¹ См.: Финансовое право Российской Федерации : учебник / под ред. М. В. Карасевой. – М., 2012. – С. 204

² Там же.

Так, например, Н. В. Омелёхина, полагает, что для целей финансово-правового регулирования допускаются заимствования из гражданско-правовых конструкций. Такой конструкцией, по мнению автора, может быть категория финансового обязательства, основой которого является денежное обязательство как видовой институт и обязательство вообще как родовой институт [9]. В финансовом праве финансовое, или же денежное обязательство, может иметь форму расходного и бюджетного обязательства [8].

Н. В. Омелёхина склонна считать, что институт денежного обязательства является межотраслевым в связи с тем, что денежные обязательства имеют место в большинстве сделок, и более того, сам БК РФ закрепляет понятие денежного обязательства. Соответственно финансовое обязательство, по ее мнению, следует рассматривать как «вид денежного обязательства, который объединяет как частноправовые, так и публично-правовые обязательства, целью которых является обеспечение задач и функций публично-правовых образований» [10. – С. 8–14]. Различие в частноправовых и публично-правовых обязательствах автор предлагает рассматривать на основании критерия предоставления эквивалента [11].

Заметим, что Ю. Б. Бабкова придерживается аналогичного мнения, полагая, что расходное обязательство представляет собой финансовое обязательство, так как оно возникает в связи с предоставлением финансовых ресурсов [2. – С. 81].

Вышеуказанный подход представляется отчасти спорным по той причине, что финансовое обязательство (денежное обязательство) является строго гражданско-правовым, в то время как расходное – публично-правовым обязательством. К тому же расходное обязательство является обязательством не конкретного получателя бюджетных средств (как в денежном обязательстве), а публично-правового образования. Однако в то же время в самой Конституции РФ в статье 104 содержится понятие финансовых обязательств, обуславливающих расходы из бюджета, что наталкивает на мысль о тождественности понятий расходного обязательства и финансового обязательства.

Интересна позиция Е. Ю. Грачевой, в соответствии с которой все обязательства, указанные в БК РФ, как расходные, так и долговые, в том числе и обязательства по кредитам и по государственным гарантиям, в совокупности образуют финансовые обязательства государства. Также,

по ее мнению, финансовые обязательства государства существуют и в иных сферах финансовой деятельности: в налоговой, банковской, валютной. Е. Ю. Грачева предлагает авторское определение понятия «финансовое обязательство», под которым подразумевается «обязанность государства по образованию, перераспределению и использованию фондов денежных средств для выполнения стоящих перед ним целей и задач» [5. – С. 16, 17].

Нельзя не рассмотреть также позицию С. Н. Сауль. По его мнению, все расходные обязательства, которые содержатся «в иных (по отношению к бюджетному законодательству) отраслях законодательства, являются «спящими» нормами и положениями до тех пор, пока они в порядке, установленном бюджетным законодательством, не будут внесены в реестр соответствующего публично-правового образования, и до тех пор, пока они в порядке, установленном бюджетным законодательством, не трансформируются в бюджетные, а затем и в денежные обязательства» [12]. Именно поэтому С. Н. Сауль утверждает, что большинство расходных обязательств имеют свою отраслевую «прописку», что не позволяет отнести их к предмету финансово-правового регулирования.

Как представляется, использование понятия «обязательство» в финансовом и гражданском праве, не предполагает их тождественность и не подменяет сущность данных обязательств, несмотря на то что само по себе данное понятие, как уже отмечалось ранее, являясь изначально гражданско-правовым в связи с развитием общественных отношений было заимствовано в бюджетное право. Нельзя не согласиться в данном случае с позицией Е. Г. Беликова, который утверждает, что гражданско-правовые обязательства послужили терминологической и в определенной мере содержательной основой расходных обязательств. Однако отличие в том, что природа расходных обязательств обусловлена публичной целью, публичным характером, что нельзя сказать об обязательствах в гражданском праве [3].

В гражданском праве в обязательствах кредитор имеет право требования к должнику, которое является имущественным, а должник обязан исполнить такое требование (долг). Субъектный состав гражданско-правового обязательства всегда определен.

В бюджетном праве расходное обязательство является обязательством публично-правового образования, а не обязательством конкретного получателя бюджетных средств. Расходное обязательство в свою очередь будет исполнено, если возникнет денежное обязательство у последнего [6], что говорит о сложном, поэтапном механизме реализации расходных обязательств.

Существенным является то, что в отличие от гражданско-правового денежного обязательства, получатель бюджетных средств по денежному обязательству в бюджетном праве не отвечает своим имуществом, а только средствами бюджета.

В силу прямого указания закона (пункт 3 статьи 2 ГК РФ) по общему правилу к имущественным отношениям, которые основаны на властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и иным финансовым отношениям, гражданское законодательство не применяется.

Таким образом, сам факт того, что предметом расходных обязательств являются денежные средства (фонды денежных средств), не означает, что такие обязательства идентичны с частноправовыми, которые подчиняются иным правовым принципам и имеют иную правовую природу.

Однако исходя из законодательно закрепленного понятия расходных обязательств, можно сделать вывод, что они имеют как нормативно-правовые, так и договорные основания возникновения,

что говорит о неоднородности их правовой природы.

Д. Л. Комягин вполне обоснованно выделяет отличительные признаки публичных обязательств (т. е. возникающих из закона) в бюджетном праве. Так, по его мнению, им присущ односторонний характер (отсутствует право требования со стороны конкретного лица, так как оно возникает непосредственно из закона), по содержанию они являются условными, возникают и исполняются вне зависимости от воли кредитора, т. е. независимо от физических и юридических лиц, других публично-правовых образований [6].

Несмотря на столь разные основания возникновения расходных обязательств, представляется, что это всего лишь юридические факты, которые позволяют реализовать государству его публичные функции посредством вступления в финансовые правоотношения. В расходных обязательствах стороной всегда является публично-правовое образование, которое обязано перед неограниченным кругом лиц. Исходя из этого сущность правоотношений по расходованию, их правовая природа связаны с особой ролью государства, его функциями и целями существования. Затраты бюджета являются публичными, то есть, направлены на удовлетворение публичных интересов и потребностей.

Список литературы

1. Азарков М. М. Обязательство по советскому гражданскому праву. – М., 1940.
2. Бабкова Ю. Б. Расходные обязательства в бюджетном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010.
3. Беликов Е. Г. Финансовое право и его институты : проблемы социальной эффективности : монография. – М. : Юрлитинформ, 2016.
4. Белов В. А. Определение обязательства // Законодательство. – 2011. – № 5.
5. Грачева Е. Ю. К вопросу о финансовых обязательствах государства // Вестник МГЮА. – 2016. – № 6 (22). – С. 10–20
6. Комягин Д. Л. Расходные обязательства: контрольная и прогностическая функции // Финансовое право. – 2011. – № 7. – С. 16–19.
7. Ногина О. А. Государственные внебюджетные фонды в составе бюджетной системы России : дис. ... д-ра юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2013.

8. *Омелёхина Н. В.* Позитивное обяывание в финансовом праве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Новосибирск, 2015.
9. *Омелёхина Н. В.* Финансовые обязательства в системе Российского права. – Ч. 1. Межотраслевая природа финансовых обязательств // Финансовое право. – 2016. – № 3.
10. *Омелёхина Н. В.* Финансовые обязательства в системе Российского права. – Ч. 2. Структурно-содержательная характеристика финансовых обязательств // Финансовое право. – 2016. – № 5.
11. *Омелёхина Н. В.* Юридическая конструкция финансовых обязательств: концептуальные основы формирования // Журнал российского права. – 2016. – № 10. – С. 108–121
12. *Сауль С. Н.* Правовой институт расходных обязательств (становление и развитие) // СПС КонсультантПлюс, 2013.
13. *Суханов Е. А.* Осторожно: гражданско-правовые конструкции // Законодательство. – 2003. – № 9. – С. 60–65.
14. *Шевелько Д. А.* Особенности правового регулирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации в условиях программного бюджета : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2017.

К вопросу об эргономичности бюджетного процесса (в части отчетности об исполнении федерального бюджета)

О. В. Морозов

кандидат философских наук, руководитель научной школы «Высшая школа публичной политики»
РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: moleg566@gmail.com

А. Г. Бирюков

кандидат экономических наук, помощник депутата Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации.
Адрес: 103265, Москва, Охотный ряд, д. 1.
E-mail: juicer@mail.ru

М. А. Васильев

заместитель руководителя научной школы «Высшая школа публичной политики»
РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: vma9852707439@yandex.ru

On the Issue of Ergonomics of the Budget Process (Reports on Federal Budget Implementation)

O. V. Morozov

PhD in Philosophy, Head of Higher School of Public Policy of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: moleg566@gmail.com

A. G. Biryukov

PhD in Economics, Assistant to the Deputy of the State Duma of Federal Assembly of Russian Federation.
Address: Deputy of the State Duma of Federal Assembly of Russian Federation,
1 Okhotny Ryad, Moscow, 103265, Russian Federation.
E-mail: Juicer@mail.ru

M. A. Vasiliev

Deputy Head of the Higher School of Public Policy of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: vma9852707439@yandex.ru

Аннотация

Настоящая статья освещает результаты исследования заключительных этапов федерального бюджетного процесса – рассмотрение и утверждение отчета правительства Российской Федерации в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за финансовый год и лишь отчасти касается предшествующих этапов – составления бюджетной отчетности и ее внешней проверки. Статья продолжает дискуссию на тему эргономичности федерального бюджетного процесса в части рассмотрения и принятия федерального закона о федеральном бюджете на

очередной финансовый год и плановый период. Рассмотрены содержательный и процессуальный аспекты бюджетной отчетности. В содержательной части работы в современном состоянии бюджетной отчетности на федеральном уровне авторами фиксируется противоречие между практикой бухгалтерского подхода к отчетности и политикой бюджетирования, ориентированного на результат. Констатируется, что современная федеральная бюджетная отчетность, несмотря на переход в бюджетном планировании от управления бюджетными расходами к управлению результатами, продолжает характеризоваться доминированием бухгалтерского подхода. В части работы, посвященной процессуальным аспектам бюджетной отчетности, показано наличие противоречия между масштабным объемом материалов (сравнимым с объемами по проекту федерального бюджета на очередной год и плановый период), предполагающих к осмыслению в процессе подготовки к принятию/отклонению, и ничтожным результатом как принятия, так и отклонения проекта федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный год. С учетом фиксации различий функций парламента между оценкой соответствия бюджетных расходов бюджетным назначениям и политической оценкой деятельности правительства по использованию общественных финансов за отчетный период аргументируется актуальность реализации бюджетной политики, направленной на бюджетирование, ориентированное на результат не только на этапе формирования и исполнения федерального бюджета, но и на этапе бюджетной отчетности. На этой основе формулируются предложения по повышению результативности бюджетного отчетного процесса.

Ключевые слова: бюджетная политика, бюджетная система, бюджетный процесс, эргономика бюджетного процесса, эффективность бюджетного процесса.

Abstract

The article highlights the results of a study of the final stages of the Federal budget process – consideration and approval of the report of the Government of the Russian Federation in the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on implementing the Federal budget for the fiscal year and only partly relates to previous stages of preparation of budget reporting and external audit. The article continues the discussion on the topic of ergonomics of the Federal budget process, from considering adoption of the Federal law on the Federal budget for the next financial year and planning period. The content and procedural aspects of budget reporting are considered. In the substantive part of the work in the current state of budget reporting at the Federal level, the authors fix the contradiction between the practice of «accounting approach» to reporting and the policy of «result-oriented budgeting». It is stated that the modern Federal budget reporting continues to be characterized by the dominance of the «accounting approach» despite the transition in budget planning from budget expenditure management to results management. Concerning works devoted to the procedural aspects of budget reporting, they shows a contradiction between the massive amount of content (comparable to volumes according to the draft Federal budget for next year and planning period) that are going to be comprehension in preparation for acceptance/rejection, and void as a result of the adoption and the rejection of the draft Federal law on Federal budget execution during the reporting year. Subject to assigning different functions of the Parliament between the conformity assessment of budget expenditures budget appointments and political assessment of the Government's use of public Finance during the reporting period, discusses the relevance of the implementation of fiscal policy aimed at «budgeting, oriented on results» not only in the stage of formation and execution of the Federal budget, but also on the stage of the budget statements. On this basis, proposals are formulated to improve the effectiveness of the budget reporting process.

Keywords: fiscal (budgetary) policy, budget system, budget process, budget process ergonomics, budget process efficiency.

Введение

Работа над темой настоящей статьи показала весьма низкий к ней интерес со стороны научного сообщества страны. На соответствующие запросы на тему бюджетной отчетности в публичной сфере популярная научная электронная библиотека eLIBRARY.RU показывает работы лишь в части отчетности бюджетных организаций, содержательные работы, посвященные эргономике бюджетного процесса в области

публичных финансов (государственных и муниципальных), исчисляются лишь десятками, а сегмент работ, касающихся оценок смыслового наполнения, результативности и эффективности процесса рассмотрения и утверждения федерального закона об исполнении федерального (регионального) бюджета за финансовый год, – и вовсе единицами. Иначе говоря, с научно-иссле-

довательской точки зрения планы вызывали несопоставимо больший интерес в сравнении с тем к чему приводит их реализация.

Определенный всплеск количества новых работ имел место после оглашения Президентом Российской Федерации бюджетных посланий 2003 и 2004 гг., смысл которых (в рассматриваемом нами аспекте) заключался в том числе в смещении акцентов бюджетного процесса от управления бюджетными расходами к управлению результатами (бюджетирование, ориентированное на результат – БОР), в частности, путем расширения самостоятельности и повышения ответственности участников бюджетного процесса. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации на 2004–2006 годы предусматривала¹, что БОР – это метод планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающий распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учетом приоритетов государственной политики и ожидаемых конечных результатов, имеющих целью обеспечение взаимосвязи между выделяемыми бюджетными ресурсами и ожидаемыми результатами.

В этой связи можно отметить работу доцента Тюменского государственного университета, кандидата экономических наук Н. В. Бакша, в которой рассмотрены проблемы, возникающие в процессе бюджетной реформы, направленной на результативность бюджетных расходов [2]. Она напоминает, что еще в 1996 г. государство ставило аналогичную задачу – осуществлять бюджетное планирование, ориентированное на государственные социальные стандарты. При этом предполагалось, что стандарты будут устанавливать сами субъекты бюджетного планирования. Но в итоге это понятие исчезло из нормативных правовых актов Российской Федерации. Видимо, как следует из этой работы, на тот момент институты государственной власти оказались не готовы к ответственности за результаты своей деятельности [2. – С. 136].

Как отмечает Н. В. Бакша, и реформа, направленная на реализацию бюджета, ориентированного на результат, не содержит механизмы определения ответственности государственных

органов власти за неисполнение целевых показателей [2. – С. 137]. При этом отсутствие ответственности создает условия для малоэффективной деятельности.

Основательная диссертационная работа кандидата экономических наук И. Н. Токарева (выполнена на кафедре учета, анализа, аудита МГУ им. М. В. Ломоносова), посвященная развитию бюджетного учета в Российской Федерации [4]. В ней рассмотрены история развития системы бюджетного учета и отчетности в России, анализ действующей системы бюджетного учета, опыт регулирования бухгалтерского учета в российской и международной практике, и на этой основе представлены основные направления развития бюджетного учета и отчетности в Российской Федерации.

Непосредственно вопросам совершенствования отчетной стадии бюджетного процесса посвящены работы заместителя руководителя Федерального казначейства Р. Е. Артюхина [1]. Со ссылкой на известного в начале XX в. исследователя вопросов бюджета французского экономиста Р. Штурма, который, сравнивая смысловое значение закона о бюджете и закона об исполнении бюджета, сказал, что «один чертит путь исполнения бюджета, другой расследует, строго ли следовали этому пути». Р. Е. Артюхин подчеркнул: «Отчетная стадия выступает... одним из инструментов подотчетности органов исполнительной власти перед представительными органами». Он также отметил, что «До вступления в силу [1998 г.] Бюджетного кодекса Российской Федерации ни один отчет об исполнении республиканского бюджета Российской Федерации (1992–1993 гг.), федерального бюджета (за 1994–1998 гг.) не был утвержден законодателем...» [1. – С. 11]. Теперь уже кажется удивительным: лишь начиная с 1999 г. отчеты об исполнении федерального бюджета утверждаются принимаемыми ежегодно федеральными законами.

Объектом правового регулирования на отчетной стадии бюджетного процесса Р. Е. Артюхин называет отношения, связанные с представлением законодательным (представительным) органам со стороны исполнительных органов отчета об исполнении бюджета [1. – С. 11].

¹ См.: Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации на 2004–2006 годы утратила силу в связи с изданием Постановления Правительства Россий-

ской Федерации от 3 апреля 2015 г. № 320 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 15. – Ст. 2281.

При этом он справедливо замечает, что «...движущей силой дальнейшего совершенствования рассматриваемой стадии бюджетного процесса должно стать... удовлетворение запросов не только и не столько... законодательных (представительных) органов, сколько неограниченного круга пользователей информации о публичных финансах, т. е. по своей сути – всех групп общества. Кроме того, ... нуждается в дальнейшем развитии и сама процедура рассмотрения в законодательном (представительном) органе отчета об исполнении бюджета» [1. – С. 13]. С сожалением следует отметить, что оба замечания Р. Е. Артюхина сохраняют остроту и в настоящее время.

Ретроспективная деятельность в сфере бюджетной политики, работа по оценке уже состоявшихся событий, завершенных (или проваленных) проектов, особенно с учетом совпадения по времени с иным процессом – рассмотрением проекта федерального бюджета на очередной год и плановый период – с очевидностью вызывает меньший интерес, остается на вторых ролях. Отчетность об исполнении федерального бюджета, оформляемая в виде федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный год, казалось бы, имеющая публичные, политические, организационные, правовые и иные последствия, не является предметом сколько-либо значительного внимания ни для органов исполнительной власти, ни для законодательных, контролирурующих структур, ни для гражданского общества.

Проект федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период обладает неоспоримой новизной, которая делает работу над ним более привлекательной, поскольку допускает возможность выбора, принятия тех или иных решений, активного воздействия на предмет рассмотрения. А отчетность об исполнении федерального бюджета формируется и реализуется в условиях, когда цели и задачи отчетного периода определены законодательно или в отдельных решениях, документах стратегического планирования, нормативных правовых актах, они понятны и доступны, все предпринятые решения завершены и запрототолированы. Выбор между оценкой того, что было и того, что будет и что можно сделать, поэтому объективно склоняется в пользу возможного, а не действительного (совершившегося). Однако именно знание прошлого позволяет эффективнее работать в настоящем и будущем.

Следует учитывать, что процессу рассмотрения проекта Федерального закона об исполнении

федерального бюджета предшествуют отчетные события, которые дублируют (если не превосходят) по содержанию сам отчет о федеральном бюджете. Так, до начала рассмотрения проекта федерального закона об исполнении федерального бюджета Государственная Дума обсуждает отчет о результатах деятельности правительства Российской Федерации, о работе Счетной палаты Российской Федерации, годовой отчет Центрального банка Российской Федерации, отчет уполномоченного по правам человека и проводит прочие отраслевые мероприятия. Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г.) «О парламентском контроле» Федеральное Собрание Российской Федерации осуществляет регулярные мероприятия по содержательной оценке отчетности, значительной и неотъемлемой частью которой являются и финансово-экономические показатели прошедшего года.

В частности, наиболее комплексным элементом данной работы с промежуточными итогами является процедура, связанная с государственными программами Российской Федерации (теперь и национальными проектами). В этот же период в правительстве Российской Федерации при участии депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации рассматриваются и обсуждаются квартальные отчеты по федеральному бюджету, исполнение федеральных целевых программ, программы приватизации, Федеральной адресной инвестиционной программы и т. д. Это означает, что важная часть итогов исполнения федерального бюджета за отчетный год (как законопроекта и материалов к нему) комитетам и комиссиям палат Федерального Собрания уже известна, работа с текущей отчетностью позволяет заведомо сформировать позицию по итоговой (годовой) отчетности. В условиях, когда важнейшие итоги года уже известны, проанализированы, прошли процедуру обсуждений и дискуссий собственно законодательная деятельность (работа над проектом федерального закона об исполнении федерального бюджета) и актуальность отчета объективно невелики. Несмотря на то что любое действие по законопроектам является политическим актом, оно в данном случае превращается в техническое «происшествие».

Таким образом, законотворческий процесс, направленный на рассмотрение отчета об испол-

нении федерального бюджета в парламенте, с одной стороны, не влечет, как правило, значимых политических и юридических последствий.

С другой стороны, становится «актуально неактуальным» с учетом его частичного или полного совпадения по времени с иным элементом бюджетного процесса – формированием и рассмотрением проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период (а также внесением изменений в бюджет текущего года).

Вместе с тем наиболее существенной функцией правового регулирования процесса бюджетной отчетности должно выступать, казалось бы, очевидное – оценка результативности и эффективности исполнения федерального бюджета за отчетный финансовый год. Однако нормы Бюджетного кодекса в части регулирования отчетного процесса ни на этапе формирования, ни на этапе рассмотрения в палатах Федерального Собрания не предусматривают не только оценку эффективности, но и оценку результативности использования общественных ресурсов в отчетном году. Кроме того, процесс работы над проектом Федерального закона об исполнении федерального бюджета за прошедший год игнорирует логически важнейший элемент – возможность влияния на налогово-бюджетную, долговую, учетную, иные направления политики в будущих периодах.

По мнению авторов, невысокая эффективность процедуры подведения итогов исполнения федерального бюджета в действующем формате не добавляет ни большей прозрачности, ни подотчетности исполнения бюджетной политики, не содержит потенциал учета успехов и ошибок отчетного периода для их трансформации в эффективные решения в последующие годы. Поэтому в рамках настоящего исследования авторами выдвигается предположение, что проблема низкой результативности бюджетного процесса в части отчетности исполнения федерального закона о федеральном бюджете за отчетный год с точки зрения общественных интересов остается актуальной проблемой и требует своего разрешения. Она может быть разрешена в том случае, если процесс рассмотрения итогов (достижений, успехов и провалов) исполнения федерального бюджета получит целевое предназначение, имма-

нентные механизмы и процессуальные сроки, позволяющие реализовать не используемый потенциал работы с финансовой отчетностью. В целях их осмысления обратимся к содержательным и процессуальным частям отчетной стадии бюджетного процесса.

Содержательная часть бюджетной отчетности

Обязанность правительства Российской Федерации представлять Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета установлена подпунктом а части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации. Сроки, условия, порядок работы над проектом федерального закона об исполнении федерального бюджета регулируются Бюджетным кодексом Российской Федерации, а также непосредственно практикой работы с данным законопроектом¹.

Статьей 264.8 Бюджетного кодекса установлено, что Федеральным законом об исполнении федерального бюджета утверждается отчет об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год с указанием общего объема доходов, расходов и дефицита (профицита) федерального бюджета. Там же указано, что отдельными приложениями к федеральному закону об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год утверждаются показатели:

- доходов федерального бюджета по кодам классификации доходов бюджетов;
- расходов федерального бюджета по ведомственной структуре расходов федерального бюджета;
- расходов федерального бюджета по разделам, подразделам классификации расходов бюджетов;
- источников финансирования дефицита федерального бюджета по кодам классификации источников финансирования дефицитов бюджетов.

Сразу укажем здесь на расхождение в части кодов классификации доходов бюджетов между требованием этой статьи и отсутствием аналогичного требования к представлению проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Прогнозируемые доходы в составе проекта федерального бюджета на трехлетку подлежат утверждению лишь в формате

¹ Данное уточнение тем более важно, если напомнить о том, что сам законопроект состоит лишь из нескольких абзацев с

приложениями по доходам, расходам (ведомственным разделам и подразделам классификации), источникам финансирования бюджета.

«нефтегазовые и ненефтегазовые». Дополнительные сведения о более подробной оценке прогнозируемых поступлений отдельных видов доходов федерального бюджета на этапе работы над проектом бюджета в Государственной Думе представляются в составе пояснительной записки, форма, состав и статус которой в любом случае ограничиваются прилагательным «пояснительная». Иначе говоря, в составе отчетного законопроекта предлагается оценить исполнение того, что ранее не было утверждено законом, подтвердить мнение, ожидания, прогнозы исполнительной власти в части поступления конкретных видов доходов федерального бюджета (сопоставить с фактом предположения и пояснения, а не утвержденные законом значения).

В отношении расходов может быть использована иная позиция (о возможности исключения ведомственной классификации как предмета законодательного регулирования в современных условиях), отчасти отраженная в работе авторов настоящей статьи по оценке эргономичности федерального бюджетного процесса [3]. Речь идет о том, что утверждение результатов исполнения бюджета в разрезе ведомств имеет существенно меньшее значение в сравнении с тем, как данные расходы исполнены с точки зрения программ, проектов, исполнения обязательств (вне зависимости от ведомственной привязки).

В соответствии со статьей 264.10 Бюджетного кодекса определено, что одновременно с годовым отчетом об исполнении федерального бюджета правительством в Государственную Думу представляются:

- проект федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год;
- баланс исполнения федерального бюджета;
- отчет о финансовых результатах деятельности;
- отчет о движении денежных средств;
- пояснительная записка;
- отчеты об использовании ассигнований резервных фондов, предоставлении и погашении бюджетных кредитов (ссуд), состоянии государственного внешнего и внутреннего долга (на начало и конец отчетного периода);
- отчет об исполнении приложений к федеральному закону о федеральном бюджете за отчетный финансовый год;

– отчетность об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов;

– информация о предоставлении межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации, размещении средств федерального бюджета на банковских депозитах, использовании бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда;

– информация об использовании бюджетных ассигнований, источником которых является Фонд развития;

– информация о предоставлении средств бюджетам субъектов Российской Федерации в соответствии с ФАИП (и об использовании указанных средств с распределением по объектам капитального строительства или объектам недвижимого имущества);

– сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Российской Федерации;

– предварительная информация об остатках средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 31 декабря отчетного финансового года (должна быть представлена в Государственную Думу не позднее 1 марта текущего года).

В указанной совокупности сведений, помимо данных об общих параметрах исполнения бюджета (доходы, расходы, дефицит/профицит), вызывают публичный интерес, как правило, лишь данные в части расшифровки расходов по разделам, подразделам, целевым статьям их функциональной классификации. Ко всем прочим сведениям таким, например, как отчет о движении денежных средств, сведения об ассигнованиях резервных фондов, интерес законодателей (а также общественный интерес) настолько низок, что их наличие или отсутствие в законе не влечет за собой никаких политических последствий.

Ранее уже говорилось, что именно в составе проекта Федерального закона об исполнении федерального бюджета представляются данные о поступлении доходов по их видам. Однако если вспомнить, что подобная информация (в качестве утверждаемой) не представляется в составе материалов к проекту федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период (только как пояснения и справочные данные), следовательно, никак не относится к нормам, утверждаемым именно на уровне закона, то сама возможность эффективного применения подобной

отчетности может быть поставлена под сомнение. Это означает, что в составе отчета об исполнении федерального бюджета присутствуют сведения, которые не с чем сравнить с точки зрения требования соответствующего закона. В рамках работы над законопроектом об исполнении федерального бюджета за отчетный год палаты Федерального Собрания принуждаются к сравнению данных пояснительной записки, представляемой к проекту Федерального закона о федеральном бюджете, с бухгалтерскими данными поступлений доходов по их видам.

Характерно, что в отношении межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации, не говоря уже о предоставляемых за счет средств федерального бюджета кредитах (а также параметрах их реструктуризации), финансовых взаимоотношений с государственными компаниями и корпорациями, не существует даже возможности сопоставления целей, задач, требований федерального бюджета на отчетный год и данных об их исполнении. Поскольку если в части видов доходов подобные сведения пусть в специфической форме хотя бы в составе пояснительной записки присутствуют, то данные в отношении межбюджетного регулирования, как правило, становятся известными лишь по факту их осуществления.

Таким образом, не только детальные, но и общие сведения о результатах межбюджетного регулирования (речь идет не столько о кассовых расходах на перечисление тех или иных сумм в бюджеты конкретных субъектов Российской Федерации, сколько о том, к каким результатам эти расходы привели), практически полностью отсутствуют как в составе обязательных к представлению данных, так и в рамках пояснительных, дополнительных материалов. Собственно, дефицит сведений, которые отражают не столько формальное исполнение бюджетных назначений, сколько действительные итоги управления общественными финансами, наблюдается и в отношении государственных внебюджетных фондов.

Следовательно, при обилии результатов о кассовых расходах на перечисление из федерального бюджета тех или иных межбюджетных трансфертов, в том числе в разрезе регионов, отмечается отсутствие ориентированных на содержатель-

ный результат показателей на стадии формирования проекта федерального бюджета, особенно учитывая ежегодно вносимые изменения и дополнения в бюджет в ходе его исполнения. В частности, при подведении итогов года по выравниванию бюджетной обеспеченности бюджетов субъектов Российской Федерации становится невозможным оценить, насколько данное выравнивание (величина объемов дотаций) действительно выравнивает финансовые возможности регионов.

Представляется, что исполнение федерального бюджета не может оцениваться без учета исполнения консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации, бюджетов государственных внебюджетных фондов, а именно: Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования. В подтверждение того, насколько исполнение федерального бюджета значимо для этих структур, приведем данные из Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2036 года (табл. 1). Основываясь на этих данных, можно видеть, что в ближайшие несколько лет только от решений, принимаемых в ходе формирования и исполнения федерального бюджета, будут непосредственно зависеть не только и не столько их формальные итоги, но и существенная часть финансовых ресурсов иных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Укажем также, что если проект федерального бюджета на трехлетку идет в одном пакете с проектами бюджетов государственных внебюджетных фондов, то в части отчетности такой связи нет¹. Тем самым высокий уровень дотационности государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации, т. е. их непосредственной зависимости от того, как был исполнен федеральный бюджет, связывает данные вопросы в единое целое. Автономное рассмотрение отчета об исполнении федерального бюджета без учета результатов использования соответствующих межбюджетных трансфертов в субъектах Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов представляется неполным, не отражающим в полной мере параметры исполнения федерального бюджета, а потому неконструктивным.

¹ Законопроекты об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации поступают в

Государственную Думу существенно раньше, чем законопроект об исполнении федерального бюджета.

Таблица 1

Сведения о доходах и долях межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в доходах государственных внебюджетных фондов и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на долгосрочный период (базовый вариант долгосрочного бюджетного прогноза)* (в млрд руб.)

Показатель	2017	2018	2019	2020	2021
Бюджеты бюджетной системы Российской Федерации					
Доходы	30 972	36 986	38 443	39 667	41 746
Федеральный бюджет					
Доходы	15 089	19 458	19 969	20 219	20 978
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации					
Доходы	10 758	12 107	12 791	13 406	14 142
Из них межбюджетные трансферты из федерального бюджета	1 690	1 841	2 272	2 320	2 269
В % к доходам	15,7	15,2	17,8	17,3	16,0
Пенсионный фонд Российской Федерации					
Доходы	8 170	8 169	8 569	8 949	9 246
Из них межбюджетные трансферты из федерального бюджета	3 682	3 278	3 319	3 414	3 309
В % к доходам	45,1	40,1	38,7	38,1	35,8
Фонд социального страхования Российской Федерации					
Доходы	692	709	753	783	793
Из них межбюджетные трансферты из федерального бюджета	50	46	36	37	37
В % к доходам	7,2	6,5	4,8	4,7	4,7
Федеральный фонд обязательного медицинского страхования					
Доходы	1 737	1 888	2 098	2 350	2 496
Из них межбюджетные трансферты из федерального бюджета	37	32	79	244	269
В % к доходам	2,1	1,7	3,8	10,4	10,8

* Источник: Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 года.

Календарные сроки и эффективность отчетного процесса

Полезно сравнение содержательного наполнения периодов рассмотрения проекта федерального бюджета, с одной стороны, и отчета о его исполнении – с другой. Как для проекта федерального бюджета от даты внесения законопроекта в Государственную Думу до срока принятия решения об утверждении его (проекта бюджета) в третьем чтении должно пройти не более 60 дней (статья 196 Бюджетного кодекса Российской Федерации), так и в отношении проекта федерального закона об исполнении федерального бюджета формальные сроки его рассмотрения палатой не превышают двух месяцев.

Законопроект об исполнении федерального бюджета должен быть представлен правительством в Государственную Думу до 1 августа и, в соответствии со статьей 264.11 Бюджетного кодекса, рассмотрен палатой не позднее 1 октября года, следующего за отчетным. Отчет об исполнении федерального бюджета с точки зрения стро-

гости сроков, состава материалов, условий их рассмотрения и обработки подчиняется *почти* тем же правилам, что и полноценный проект федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Но здесь следует учитывать по меньшей мере три обстоятельства.

Прежде всего, проект федерального бюджета рассматривается в трех чтениях (причем не только на предстоящий, но и на два последующих года), каждый из этапов чрезвычайно насыщен парламентскими и внепарламентскими (подготовкой заключений внешними экспертными организациями) событиями, предусматривающими возможности внесения изменений в концептуальные положения и отдельные параметры бюджета. Законопроект о его исполнении (заметим, при меньшей насыщенности парламентских процедур) рассматривается палатой в единственном чтении и без практической возможности внесения каких-либо изменений в содержание, показатели и суть законопроекта в режиме единственной

для Государственной Думы альтернативы «да или нет»¹.

Второе обстоятельство связано с тем, что процесс рассмотрения отчета в подразделениях палаты осуществляется в отпускном режиме, когда весенняя сессия палаты уже завершена, осенняя еще не началась, но должна быть завершена до 1 октября. Облегчают парламентскую ситуацию требования нормы Бюджетного кодекса о том, что *главные администраторы средств федерального бюджета не позднее 1 апреля текущего финансового года представляют годовую бюджетную отчетность в Счетную палату Российской Федерации для внешней проверки*, а Счетная палата в свою очередь обязывается до 1 июня финансового года оформить (подготовить, рассмотреть и утвердить) заключения по каждому главному администратору средств федерального бюджета. В те же сроки годовой отчет об исполнении федерального бюджета и иные документы, подлежащие представлению в Государственную Думу одновременно с годовым отчетом об исполнении федерального бюджета от имени правительства, должны поступить в Счетную палату Российской Федерации. Заключение Счетной палаты на годовой отчет подлежит направлению (представлению) в Государственную Думу не позднее 1 сентября текущего финансового года. Иначе говоря, содержательные и фактические материалы годового отчета об исполнении федерального бюджета имеются в наличии уже 1 апреля соответствующего года, однако представлению в Государственную Думу подлежат существенно позднее.

Законопроект об исполнении федерального бюджета должен быть представлен правительством в Государственную Думу до 1 августа и рассмотрен палатой не позднее 1 октября текущего года. Заключение Счетной палаты на годовой отчет об исполнении федерального бюджета подлежит направлению (представлению) в Государственную Думу не позднее 1 сентября. А проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период представляется правительством Российской Федерации в Государственную Думу до 1 октября текущего года. Все даты и периоды на первый взгляд состыкованы и оправданы. Палате в пе-

риод с начала осенней сессии, но не позднее 1 октября остается провести единственное чтение проекта федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный период и приступить к рассмотрению проекта бюджета на очередную трехлетку.

Однако с учетом приведенных законодательных норм общий масштаб резерва времени палаты между завершением содержательной работы над отчетом об исполнении федерального бюджета за предшествующий год и началом работы над проектом бюджета на очередной финансовый год и плановый период составляет один календарный месяц (с 1 сентября, даты получения заключения Счетной палаты за законопроект об исполнении федерального бюджета за предыдущий год до 1 октября, даты официального внесения правительством проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период). Содержательная работа комитетов и комиссий Государственной Думы над законопроектом об исполнении федерального бюджета ограничивается на практике не более чем двумя неделями, притом что сама годовая отчетность по федеральному бюджету (с точки зрения исполнительной власти) формируется уже к началу второго квартала текущего года.

Следующее обстоятельство связано с разделением ответственности между участниками отчетного бюджетного процесса. Между деятельностью правительства Российской Федерации, ответственного за исполнение федерального закона о федеральном бюджете, работой Счетной палаты, несущей ответственность за достоверность аудиторских оценок итогов его исполнения, и деятельностью Государственной Думы – палатой, обладающей (как представительная власть) правом и обязанностью выносить политическую оценку как деятельности правительства в данной сфере вплоть до решения вопроса о доверии правительству Российской Федерации (подпункт б части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации), так и Счетной палаты вплоть до освобождения от должности председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов (подпункт д части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации). Возвращаясь к утверждению Р. Штурма, речь идет об оценке того, насколько строго правительство

¹ Парламентская практика последних двух десятков лет не знает случаев отклонения Государственной Думой проекта

Федерального закона об исполнении федерального бюджета, внесенного правительством Российской Федерации.

(в процессе исполнения) и Счетная палата (в процессе аудиторских оценок) следовали по пути, установленному Федеральным законом о федеральном бюджете.

Это означает, что функции Государственной Думы в процессах рассмотрения проекта федерального закона о федеральном бюджете и проекта закона о его исполнении существенно различаются. В первом случае палата одобряет внесенные правительством параметры федерального бюджета (планы, гипотезы, проекты, прогнозы и т. д.), во втором – дает оценку деятельности правительства по их исполнению, именно деятельности, а не достоверности правительственных данных об итогах исполнения федерального бюджета, поскольку последняя уже содержится в заключении Счетной палаты. Принятие или отклонение проекта федерального закона об исполнении Федерального закона о федеральном бюджете есть политическая оценка Государственной Думой деятельности правительства Российской Федерации за отчетный год.

Следует учитывать, что цитировавшиеся выше статьи 264.8 и 264.10 Бюджетного кодекса Российской Федерации имеют различающийся правовой смысл. Если отчет об исполнении федерального бюджета – это бухгалтерский документ, то федеральный закон о его исполнении представляет собой форму выражения законодателем своего решения по этому отчету. Отсюда следует, что Государственная Дума должна быть обременена законодательно установленными требованиями для вынесения содержательной (и не только в режиме «удовлетворительно/неудовлетворительно») оценки, а для реализации этой функции обеспечена регламентными процедурами и календарными сроками.

В отношении предметного наполнения содержания оценки речь идет о соотношении итогов исполнения федерального бюджета не только с утвержденными показателями на отчетный год, но и с целевыми показателями, содержащимися в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (соответствующих указах Президента

Российской Федерации) и действующих документах стратегического планирования (стратегии социально-экономического развития, стратегиях национальной безопасности, пространственного развития, государственной национальной и культурной политики, Бюджетном прогнозе на долгосрочный период, отраслевых стратегиях, Доктрине информационной безопасности, Военной доктрине и т. д.) на соответствующий год.

В отношении изменений Регламента Государственной Думы представляется целесообразным и необходимым перенос центра тяжести в процессе рассмотрения бюджетной отчетности, особенно с учетом реализации программного бюджета, от общесистемной работы комитета по бюджету и налогам к отраслевым комитетам палаты. Если на этапе рассмотрения проекта федерального бюджета приоритет комитета по бюджету и налогам очевиден¹, то в части выводов по отчету о его исполнении, насколько исполнение бюджета привело к результатам, установленным законом и (или) документами стратегического планирования, а также в части выводов об их эффективности, приоритетными становятся выводы отраслевых, тематических подразделений палат парламента². Особенно с учетом того, что общие параметры исполнения бюджета в сравнении с деталями реализации государственных программ к моменту отчета уже не так актуальны.

В этом случае на комитеты и комиссии палат, а в зависимости от актуальности того или иного вопроса – на специально создаваемые рабочие группы, переносится ответственность за формирование выводов о результативности и эффективности использования общественных финансов. Это необходимо как для оценки достигнутой показателей среднесрочных национальных проектов и государственных программ, показателей долгосрочных документов стратегического планирования в отчетном периоде, так и для выводов и предложений по решению приоритетных вопросов в будущие периоды бюджетного планирования.

Календарные сроки рассмотрения бюджетной отчетности приобретают существенное процессуальное значение при учете временных рамок различных этапов федерального бюджетного процесса, поэтому повторим некоторые из них.

¹ Важно, например, обеспечить обязательное соблюдение именно бухгалтерского компонента, включая соответствие содержания и общих объемов доходов, расходов и источников дефицита.

² Объективно большее значение приобретает не размер кассовых расходов, а то, что удалось за счет этих ресурсов сделать в той или иной отрасли, территории, проекте.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и сложившейся практикой, федеральный бюджетный процесс осуществляется в следующих временных рамках:

- проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период вносится правительством в Государственную Думу до 1 октября. Основные направления налоговой, бюджетной, таможенно-тарифной и долговой политики на следующую трехлетку разрабатываются и подлежат обсуждению в Государственной Думе¹ в июне – первой половине июля;

- все основные отчетные данные, показатели, характеризующие исполнение федерального бюджета за отчетный период, должны быть в наличии к середине следующего (за отчетным) года;

- содержательное обсуждение итогов исполнения федерального бюджета за отчетный финансовый год, в том числе в формате отчетов правительства, отдельных министров, Счетной палаты Российской Федерации, Банка России также осуществляется в первом полугодии текущего финансового года.

Таким образом, вся необходимая информация (кроме официального заключения Счетной палаты Российской Федерации по проекту федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год) может находиться в Государственной Думе² задолго до даты рассмотрения этой законодательной инициативы, а также до времени ее внесения в парламент. Между тем проект федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный год поступает в Государственную Думу лишь к 1 августа.

Приведенные сведения позволяют утверждать, что процесс рассмотрения проекта федерального закона об исполнении федерального бюджета в палатах Федерального Собрания не может выполнять свою основную задачу – обеспечить учет результатов отчетного периода для закрепления успешных решений и предотвращения провалов в последующий (трехлетний) период бюджетного планирования. Сроки формирования официальной, проработанной позиции как отдельных отраслевых комитетов Государственной

Думы, так и профильного комитета по бюджету и налогам не позволяют эффективно воспользоваться результатами такой работы с точки зрения учета выявленных недостатков, формирования конструктивных и максимально подготовленных к реализации предложений для проекта бюджета на следующую трехлетку (ввиду наличия только одного месяца между одним событием и последующим).

При этом движение к полноценной оценке результативности и эффективности как бюджетного планирования, так и бюджетной отчетности не является лишним, если учесть, что:

- имеют место постоянно выявляемые ошибки, недостаточно точные (обоснованные путем опоры лишь на внешние факторы) прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период или оперативные оценки³. При этом конструкция бюджетных правил призвана обеспечить не столько отсутствие необходимости уточнения показателей федерального бюджета в ходе его исполнения, сколько распространение подобных страховых инструментов на всю трехлетку;

- исполнение федерального бюджета в части Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП) уже не один десяток лет не обеспечивается (в соответствии с отчетностью Росстата), но в то же время проект ФАИП на очередной финансовый год и плановый период содержит все те же, достаточно амбициозные показатели;

- значительная часть неопределенности, непредсказуемости условий сбалансированности бюджетов консолидированных субъектов Российской Федерации создается (формируется) за счет отказа от конкретного и окончательного формирования условий, порядка, объемов и технологии распределения и предоставления соответствующих межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам регионов в составе законодательного решения.

Подобные примеры, несмотря на их конъюнктурную ценность в том или ином периоде, могут быть расширены и уточнены. Однако общим выводом из представленной (неполной) совокупности сведений является то, что завершение содержательной, ответственной проработки отчетности об исполнении федерального бюджета за отчетный

¹ В последние годы в режиме парламентских слушаний.

² В любом случае публично и открыта для любого заинтересованного лица.

³ Подобные факторы регулярно отмечаются в заключениях комитетов Государственной Думы по бюджету и налогам и по финансовому рынку.

финансовый год должно осуществляться задолго до периода, когда возможность внесения содержательных, количественных, качественных и иных поправок в проект федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период еще остается актуальной.

Данный тезис о завершении работы с бюджетной отчетностью заблаговременно до начала работы над проектом бюджета на следующий год не только реализуем (нет объективных препятствий для ускорения процедуры внесения законопроекта в парламент), но и является единственной альтернативой (разумным обоснованием) для достижения результативности отчетного бюджетного процесса, имеющей целью обеспечение эффективности бюджетных решений будущих периодов.

О повышении эффективности отчетного процесса

Статьей 264.10-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации определены порядок и условия распределения функций по рассмотрению проекта Федерального бюджета в Государственной Думе. Там, в частности, определено, что соответствующий законопроект направляется в комитеты Государственной Думы на получение заключения. Также указано, что при подготовке таких заключений (по разделам, подразделам и госпрограммам) профильные комитеты *заслушивают доклады соответствующих федеральных органов исполнительной власти, а также аудиторов Счетной палаты Российской Федерации по соответствующим направлениям, в том числе рассматривают вопросы эффективности использования бюджетных ассигнований и достижения целевых показателей, утвержденных в государственных программах Российской Федерации.*

В соответствии со статьей 264.11 Кодекса все полномочия нижней палаты парламента в отношении отчетного законопроекта сводятся к заслушиванию ряда докладов (в числе обязательных – Министра финансов Российской Федерации, председателя Счетной палаты Российской Федерации) и принятия итогового решения – одобрения или отклонения соответствующего федерального закона. Напомним, что сама процедура рассмотрения отчетности в Государственной Думе ограничивается, как правило, временем, не превышающим две календарные недели¹, в рамках которых

должно осуществиться не только содержательное рассмотрение, заслушивание, но и подготовка позиции, проекта заключения, отзыва, предложений и замечаний. В табл. 2 специально обращено внимание на то, какой объем материалов должен быть теоретически обработан, для того, чтобы осуществить все эти действия на практике.

Приведенные в табл. 2 данные, несмотря на кажущуюся их избыточность или, напротив, недостаточность (например, в части сведений об исполнении субнациональных бюджетов) позволяют утверждать, что состав отчетности об исполнении федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов состоит из 13–15 тысяч страниц материалов, по результатам тщательного и ответственного, внимательного рассмотрения которых законодатели должны принять итоговое и однозначное решение в течение календарного месяца. Следует учитывать, что в этот же период Государственная Дума работает над проектом федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, правительственными поправками в федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов текущего года, идут согласования параметров бюджета на трехсторонней комиссии по вопросам межбюджетных отношений в Российской Федерации (статья 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Исходя из декларируемого подхода к исследованию актуально и то, что подобный «вал» отчетных материалов является только первой частью всего процесса под условным наименованием «оценка исполнения федерального бюджета». Этот «вал» представляет лишь ту информацию, которая вносится правительством Российской Федерации в нижнюю палату парламента. Повторим, что последствия отклонения годового отчета об исполнении федерального бюджета заключаются только в возврате соответствующего законопроекта *для устранения фактов недостоверного или неполного отражения данных и повторного представления в срок, не превышающий одного месяца.* То есть только достоверность или полнота данных (ограниченных общими параметрами, доходами, расходами и источниками дефицита) установлены в качестве необходимого и

¹ Например, свои решения по проекту Федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2018 год» комитеты Государственной Думы должны направить в Комитет

Государственной Думы по бюджету и налогам не позднее 16 сентября, притом что начало работы осенней сессии 2019 г. запланировано на 9 сентября 2019 г.

достаточного (единственного) предмета парламентской оценки, но никак не результаты, итоги, последствия реализации налогово-бюджетной, долговой, социально-экономической политики, межбюджетного регулирования и всего иного комплекса ответственности исполнительной власти,

задачи которой обеспечиваются бюджетными средствами. В любом случае Государственная Дума рассматривает Федеральный закон об исполнении федерального бюджета не позднее 1 октября текущего года.

Таблица 2

Количественная оценка материалов, представляемых в рамках отчетности об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2017 и 2018 гг.* (количество страниц)

Показатель	2017	2018
Законопроект об исполнении федерального бюджета – всего	13 535	12 183
Текст законопроекта	2 172	2 364
Отчет об исполнении федерального бюджета	4 428	5 511
Пояснительная записка к отчету об исполнении федерального бюджета	1 461	1 270
Материалы и документы, представляемые одновременно с отчетом об исполнении федерального бюджета	2 740	3 033
Прочие материалы	5	5
Заключение Счетной палаты Российской Федерации	2 729	н. д.
Законопроект об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации – всего	424	265
Текст законопроекта	80	60
Отчет об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации	22	31
Пояснительная записка к отчету об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации	24	24
Пояснительная записка к законопроекту	139	146
Прочие материалы	4	4
Заключение Счетной палаты Российской Федерации	155	н. д.
Законопроект об исполнении Фонда социального страхования Российской Федерации – всего	342	182
Текст законопроекта	50	47
Отчет об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации	49	47
Пояснительная записка к отчету об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации	26	25
Пояснительная записка к законопроекту	64	59
Прочие материалы	4	4
Заключение Счетной палаты Российской Федерации	149	н. д.
Федеральный фонд обязательного медицинского страхования – всего	132	74
Текст законопроекта	26	26
Отчет об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования	14	13
Пояснительная записка к отчету об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования	17	20
Пояснительная записка к законопроекту	11	11
Прочие материалы	4	4
Заключение Счетной палаты Российской Федерации	60	н. д.
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации		
Данные в обязательном порядке не представляются, их формат не определен с исчерпывающей точностью; на практике правительством Российской Федерации предлагаются сведения самого общего порядка (о консолидированных бюджетах субъектах Российской Федерации – всего)		
Позиции комитетов Государственной Думы	около 200–250	н. д.
Экспертные заключения (оценка), представляемые к первому чтению законопроектов	порядка 300	н. д.

* Источник: Система обеспечения законодательной деятельности. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru>

В определенной степени утрируя правовую ситуацию, можно утверждать, что если бухгалтерские показатели бюджетного отчета верны, но при этом ни одна из целей и задач реализации федерального бюджета не выполнены, то и в этом случае законопроект подлежит обязательному принятию в действующей системе. Никаких законодательно определенных последствий тех или иных

обстоятельств, обнаруженных при рассмотрении отчета об исполнении федерального бюджета отчетного периода, Бюджетным кодексом Российской Федерации не предусмотрено. Государственная Дума может отклонить соответствующий законопроект, но последствия этого решения будут исчерпаны самим решением. Ничего содержатель-

ного и предметного, кроме констатации утверждения или отклонения законопроекта, ни для законодательной, ни исполнительной власти, не предусматривается. Более того, парламент не правомочен (а потому не обладает технологией, описанной в соответствующем законодательстве) вносить изменения в соответствующий законопроект, располагая лишь одной функцией – подтверждением (на основе данных Счетной палаты Российской Федерации) его достоверности или, напротив, указания на выявленные ошибки, расхождения вплоть до опечаток (что, как было сказано ранее, ни к какому юридически значимому последствию привести не может).

Более того, в какой-то мере можно утверждать, что закон, основным содержанием которого является фраза «утвердить отчет об исполнении федерального бюджета за... год...», вообще не является законом, поскольку не приводит ни к каким значимым последствиям, кроме формальных – самого факта принятия закона (получения номера и даты). А фактор «изменение общественных отношений» – обязательный признак закона – просто отсутствует (за исключением того, что отчетный закон все же регулирует отношения между исполнительной и законодательной (представительной) властями).

Даже в случае выявления самых существенных недостатков, нарушений, ошибок в исполнении федерального бюджета за отчетный год, как это отмечается в части ФАИП, ритмичности исполнения бюджета, межбюджетного регулирования, выполнения планов по приватизации федерального имущества и прочим общеизвестным элементам, текст самого закона об исполнении федерального бюджета останется прежним. Можно еще раз сказать, что с юридической точки зрения никакой разницы между констатированным провалом или, наоборот, зафиксированным успехом исполнения федерального бюджета в отчетном периоде не только не может быть, но даже и не предусматривается в качестве возможности.

Подобные факты дают дополнительное основание для констатации практически ничтожной значимости масштабной и обязательной процедуры рассмотрения отчета об исполнении федерального бюджета, поскольку отчетные данные уже устаревают, правовых последствий не предполагается, возможностей учета результатов исполнения на этапе подготовки проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период не усматривается (уже поздно).

Следовательно, решения палат Федерального Собрания по законопроекту об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год не могут быть использованы не только в части технологического процесса работы над новым федеральным бюджетом (и бюджетами государственных внебюджетных фондов), но и в содержательной части в отношении прогнозов, программ, методов и механизмов, решения по которым исполнительной властью принимаются на три месяца раньше. Парламент, не располагая всеми подтвержденными и оформленными законодательно нормами, характеризующими уровень исполнения ранее принятых в рамках бюджетной, налоговой, долговой политики и межбюджетного регулирования, оказывается с точки зрения результатов исполнения бюджета не вооруженным (разоруженным) инструментами реализации своей функции – функции политической оценки деятельности правительства за отчетный период.

Однако даже в этих условиях имеется вполне официальный и потенциально эффективный механизм, позволяющий связать финансовые, качественно-количественные, отчетные и планируемые показатели – это институт государственных программ Российской Федерации. Они рассчитаны на многолетний период, выходящий за пределы трехлетнего бюджета, содержат финансовые показатели и ожидаемые результаты, а также ведомственные механизмы ответственности за их реализацию. Если бы государственные программы Российской Федерации формировались, рассматривались и реализовывались на ожидаемом уровне качества, в частности, исходя из смысла Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ред. от 31 декабря 2017 г.), то никаких дополнительных надстроек и корректировок в области бюджетной политики и бюджетного процесса не потребовалось, а работа над проектами, исполнением и результатами реализации программ обеспечивала бы все необходимые эффекты.

В то же время, как неоднократно отмечалось комитетами палат Федерального Собрания, Счетной палатой Российской Федерации, до сих пор не усматривается корреляции между ценой (бюджетными расходами) и качеством (результатами реализации проектов). Решение этой проблемы имеет потенциал трансформации бухгалтерского формата отчетности по бюджету в отчетность со-

держательную, в данные о ходе и итогах реализации проектов, о результативности достижения целей бюджетного планирования, а также его эффективности. В противном случае сохранение строго бухгалтерского подхода будет свидетельствовать, что пропасть между прошлым и будущим так и останется непреодоленной. Более того, законопроект об исполнении федерального бюджета окончательно потеряет свое значение, несмотря на его обязательность, значительные трудовые и иные затраты в процессе его подготовки и рассмотрения.

Существует и иной (дополняющий) вариант, более грубый, чем планомерная, тщательная работа с формированием и реализацией государственных программ. В частности, представляется не только возможным, но и необходимым введение Бюджетным кодексом прямой нормы о внесении правительством в Государственную Думу проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период после утверждения Федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный период. Подобное решение (как следствие) обеспечивает разделение сроков и этапов рассмотрения отчетности (а значит, и учета итогов, ошибок и успехов, получения фактических данных о реализованных решениях и использованных технологиях), повышает внимание всех заинтересованных участников бюджетного процесса к оценке итогов реализации налоговой, бюджетной, долговой и таможенно-тарифной политики, межбюджетного регулирования. В результате правительство сначала доказательно аргументирует, что ранее использованные механизмы и мероприятия были эффективны/неэффективны, а уже с учетом этих результатов предлагает последовательно развивающее, эволюционно обоснованное решение использования общественных финансов на будущие периоды.

На наш взгляд, законопроект об исполнении федерального бюджета вполне может рассматриваться заблаговременно до рассмотрения проекта федерального бюджета на будущие периоды¹, даже до принятия правительством решения об общих контурах и подходах к новому бюджету в форме одобрения основных направлений налогово-бюджетной, долговой, межбюджетной и прочих политик. Учитывая, что аналогичные процедуры реализуются и на субнациональном уровне в форме работы над законопроектами (проектами

решений) в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, оптимизация, повышение реальной эффективности заключительной стадии бюджетного процесса приведут участников бюджетного процесса к новому качеству всей системы публичного управления в стране и новому уровню ответственности.

Выводы и предложения

Подводя итоги рассмотрения данной темы, включающей в себя конфликт между тщательностью и детализацией работы с отчетностью, полезностью этой работы с точки зрения применимости результатов подобных усилий, следует указать, что баланс между подобным выбором нарушен в пользу отчетности в режиме бухгалтерского подхода. На взгляд авторов, современные условия, старые и новые вызовы стимулирования социально-экономического развития требуют иных, рациональных и полезных на деле подходов.

Практикуемая процедура рассмотрения отчетов об исполнении федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и формально, и качественно не приводит к получению необходимых результатов в силу следующих причин:

- узость временных рамок для продуктивной работы над бюджетной отчетностью в палатах Федерального Собрания Российской Федерации;
- совпадение сроков рассмотрения отчета об исполнении, о внесении изменений в параметры исполняемого бюджета и проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период;
- отсутствие юридических и содержательных технологий для принятия тех или иных решений по результатам рассмотрения бюджетной отчетности;
- перегруженность материалов, предоставляемых в составе и одновременно с законопроектом об исполнении федерального бюджета, при дефиците сведений, позволяющих оценить итоговые результаты исполнения бюджета, включая вопросы межбюджетного регулирования, исполнения государственных внебюджетных фондов, реализации государственных программ и проектов;
- доминирование полномочий исполнительной власти в сфере бюджетной политики вне конкретных возможностей законодательной и представительной власти по обеспечению контроля за ее исполнением (например, в части сведений о по-

¹ В период соответствующей весенней сессии.

ступлении конкретных видов доходов, применения межбюджетных трансфертов, наличия значительного количества и качественно разных резервов нераспределенных финансовых ресурсов, практически полного отсутствия возможностей влияния на вопросы использования бюджетных инвестиций, реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы).

По мнению авторов, данная проблема представляется вполне разрешимой при условии подчинения всей процедуры работы с бюджетной отчетностью требованиям получения необходимых результатов, включая:

– *практическую значимость*, которая может быть достигнута за счет выработки позиций по каждому из случаев, объективно свидетельствующих о недостаточной эффективности реализованных в отчетном периоде мер.

Речь идет о своевременности подготовки подзаконных нормативных правовых актов, связанных с исполнением Федерального закона о федеральном бюджете; об обеспечении полноты и прямого действия норм закона, исключающих необходимость их доработки в ходе исполнения бюджета; о минимизации объемов нераспределенных на уровне закона межбюджетных трансфертов; о качестве формирования Федеральной адресной инвестиционной программы на уровне, предполагающем полную ее реализацию, и т. д. На стадии рассмотрения проекта Федерального закона об исполнении федерального бюджета должны обсуждаться и приниматься конкретные решения, направленные на преодоление недостатков бюджетного процесса с возможностью их непосредственного учета в рамках формирования и исполнения бюджета в очередном цикле. Первоначально такие решения могут оформляться в виде детализированных постановлений Государственной Думы и Совета Федерации, а далее – непосредственно включаться в качестве норм закона об исполнении федерального бюджета;

– *разделение сроков* работы с бюджетной отчетностью, с внесением изменений в параметры бюджета в связи с его текущим исполнением и подготовкой нового федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период.

Это решение может быть осуществлено исходя из приведенных в настоящей статье фактов наличия большинства требуемых материалов как исключительно бухгалтерской отчетности об ис-

полнении федерального бюджета, так и политических, тематических докладов исполнительной власти, Счетной палаты Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации в части государственных программ Российской Федерации и иных документов стратегического планирования Российской Федерации. Обеспечение заблаговременного и качественного рассмотрения отчета об исполнении федерального бюджета в отчетном финансовом году создает возможности для профилактики выявленных недостатков в будущем. Технически это может быть реализовано за счет завершения работы над проектом отчета об исполнении федерального бюджета уже в весеннюю сессию работы парламента, особенно с учетом наличия основных содержательных отчетов правительства, Счетной палаты, Центрального Банка Российской Федерации, бухгалтерской отчетности, включая ее проработку в палатах Федерального Собрания задолго до начала рассмотрения отчетного законопроекта в Государственной Думе;

– *сокращение* формальной, *технической части* проекта федерального закона об исполнении федерального бюджета за отчетный финансовый год (например, за счет ведомственной структуры расходов) *в пользу результативности и эффективности* планирования, управления и использования общественных финансов.

Участие законодателей в отчетном процессе следует переориентировать от верификации данных бухгалтерской отчетности к политической оценке итогов того, как исполнение федерального бюджета повлияло на социально-экономическое развитие страны в целом, состояние субъектов Российской Федерации, на *результативность* реализации государственных программ Российской Федерации и национальных проектов. По мере привыкания к такому подходу следует воспользоваться и методом альтернативных издержек, т. е. ретроспективной оценкой *эффективности* иных вариантов (и правил) разработки как общих параметров федерального бюджета, межбюджетного регулирования, так и отдельных, точечных решений;

– *трансформацию процесса формальной оценки* итогов исполнения федерального бюджета *в работу над содержательной*, конкретной, отраслевой частью бюджетного процесса, что подразумевает существенное повышение добав-

ленной стоимости в бюджетный процесс от соответствующих отраслевых комитетов, комиссий и рабочих групп палат Федерального Собрания.

Это действие может быть осуществлено при условии, если отчеты о реализации государственных программ Российской Федерации, националь-

ных проектов, документов стратегического планирования приобретут приоритетное (доминирующее) значение для принятия итоговых решений об оценке эффективности исполнения федерального бюджета в отчетном году в сравнении с оценкой соответствия кассовых расходов бюджетным назначениям.

Список литературы

1. *Артюхин Р. Е.* Направления совершенствования правового регулирования отчетной стадии бюджетного процесса // *Финансы и кредит.* – 2007. – № 28. – С. 11–15.
2. *Бакша Н. В.* Экономическая и общественная результативность институциональных преобразований в сфере бюджетного планирования // *Вестник Тюменского государственного университета.* – 2006. – № 3. – С. 136–146.
3. *Морозов О. В., Бирюков А. Г., Васильев М. А.* К вопросу об эргономичности федерального бюджетного процесса // *Экономика. Право. Общество.* – 2019. – № 2. – С. 107–121.
4. *Токарев В. И.* Развитие бюджетного учета в Российской Федерации. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=16112147>].

Методика финансово-экономической экспертизы, назначаемой по делам о нецелевом расходовании бюджетных средств

Д. Д. Зубков

аспирант кафедры судебной экспертизы юридического факультета
Национального исследовательского Нижегородского государственного
университета им. Н. И. Лобачевского.

Адрес: ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный
университет им. Н. И. Лобачевского», 603950, Н. Новгород, проспект Гагарина, 23.

E-mail: sudexpert2011@mail.ru

The Methodology of Financial Feasibility Study Commissioned for Misappropriation of State Funds

D. D. Zubkov

Post-Graduate Student of the Department of Forensic Science of the Faculty of Law of National Research
Nizhny Novgorod State University N. I. Lobachevsky.

Address: National Research Nizhny Novgorod State University N. I. Lobachevsky,
23 Gagarin Avenue, N. Novgorod, 603950, Russian Federation

E-mail: sudexpert2011@mail.ru

Аннотация

В современных условиях законность в финансово-бюджетной сфере государства является одним из главных принципов его существования, поскольку состояние государственных бюджетных средств оказывает важнейшее влияние на стабильность государства и общества. Злоупотребления должностных лиц организаций – бюджетополучателей в процессе исполнения бюджета не только наносят экономический ущерб государству и обществу, но и влияют на формирование отрицательного отношения общественности к государственным органам. Анализ практики ревизионных органов, органов предварительного расследования показывает, что одним из наиболее распространенных нарушений в бюджетной сфере является нецелевое расходование бюджетных средств, за совершение которого предусмотрена уголовная ответственность. Специфический механизм совершения данного преступления обуславливает необходимость применения специальных экономических знаний, в частности в форме судебно-экспертного исследования, с целью его выявления, расследования и предупреждения. В статье исследуются проблемные вопросы экспертного исследования по уголовным делам, связанным с нецелевым расходованием бюджетных средств. С учетом теоретических положений и практического опыта в данной сфере предложена методика экспертного исследования, назначаемого по уголовным делам, возбужденным по статье 285.1 Уголовного Кодекса Российской Федерации.

Ключевые слова: нецелевое расходование бюджетных средств, финансово-экономическая экспертиза, специальные экономические знания, методика судебно-экспертного исследования.

Abstract

In modern conditions, the rule of law in the financial and budgetary sphere of the state is one of the main principles of its existence, since the state of state budgetary funds has a major impact on the stability of the state and society. Abuses of officials of organizations – budget recipients in the process of budget execution not only cause economic damage to the state and society, but also affect the formation of negative public attitudes towards government bodies. An analysis of the practice of the audit bodies, as well as the preliminary investigation bodies shows that one of the most common violations in the budget sphere is the misuse of budget funds, for the commission of which criminal liability is provided for by law. A specific mechanism for the commission of this crime necessitates the use of special economic knowledge, in particular in the form of forensic research, in order to identify, investigate and prevent it. The article examines the problematic issues of forensic study in criminal cases related to the misappropriation of state funds. Taking into account the theoretical provisions and practical experience in this area, a methodology for expert research appointed in criminal cases instituted under the Art. 285.1 of the Criminal Code of the Russian Federation.

Keywords: misappropriation of state funds, financial feasibility study, special economic knowledge, forensic research methodology.

Сопоставление практики ревизионных органов¹, статистики органов предварительного расследования и судов показывает, что, несмотря на широкую распространенность нецелевого расходования бюджетных средств, раскрытие и расследование данного преступления сопряжено с рядом трудностей и особенностями его совершения.

Сложность в выявлении, раскрытии и расследовании нецелевого расходования бюджетных средств обусловлена необходимостью исследования данного деяния не только с использованием знаний в области уголовного права, но и знаний в области иных отраслей права Российской Федерации (в частности, бюджетного), экономике и бюджетном учете, которые в науке традиционно относят к сфере специальных знаний.

Вышеизложенное обуславливает необходимость совершенствования механизма использования специальных экономических знаний в сфере раскрытия и расследования нецелевого расходования бюджетных средств.

Одно из направлений такого совершенствования – создание единых унифицированных методик судебно-экспертного исследования, назначаемого по данной категории преступлений в связи с тем, что это позволяет оптимизировать деятельность судебного эксперта при производстве экспертизы и, таким образом, более оперативно решать задачи, правильное разрешение которых необходимо для расследования и раскрытия нецелевого расходования бюджетных средств.

Подходя к вопросу определения методики финансово-экономической экспертизы, назначаемой по делам о нецелевом расходовании бюджетных средств, следует отметить, что на данный момент отсутствуют единые стандартизированные методики для всех родов судебно-экономических экспертиз. Это объясняется тем, что механизм экономических преступлений постоянно видоизменяется в связи с различными обстоятельствами, к которым, в частности, относятся интеллектуальный уровень субъектов преступления, усложнение схем преступления, включающих использование сети Интернет. Кроме того, значительную роль в отсутствии стандартизированных методик играет описанная выше проблема неоднозначного подхода к классификации судебно-экономических экспертиз.

При создании типовой методики данной экспертизы необходимо обратиться к положениям науки общей теории судебной экспертизы.

Типовая методика решает конкретные экспертные задачи в рамках данного рода экспертизы. Как отмечают Т. В. Аверьянова [1] и Е. Р. Россинская [5], в структуру типовой экспертной методики входят объекты, типичные для данной экспертизы; средства и методы исследования (последовательность и условия применения методов и средств); описание возможных результатов применения методов и средств с точки зрения их влияния на решение экспертной задачи.

Исходя из этого представляется, что в случае разработки методики финансово-экономической экспертизы, назначаемой по делам о нецелевом расходовании бюджетных средств, следует прежде всего определить типовую методику такого судебно-экспертного исследования, для разработки которой необходимо обратиться к материалам экспертной практики и научно обоснованным предложениям таких ученых, как И. А. Никифорова [2], Е. Р. Россинская [3].

Проанализировав вышеизложенное, мы полагаем, что в структуре методики финансово-экономической экспертизы, назначаемой по делам о нецелевом расходовании бюджетных средств, необходимо выделить прежде всего следующие структурные единицы: экспертную задачу; объекты исследования; сущность методики (под которой понимается принцип решения экспертных задач); совокупность признаков, характеризующих объект; последовательность действий эксперта; формулирование выводов эксперта.

Экспертная задача

Экспертная задача – это экспертная деятельность, направленная на преобразование потенциальной доказательственной информации, содержащейся в представленных на экспертизу в качестве исходных данных материалов дела, в актуальную доказательственную информацию, которая может быть использована для правильного решения дела.

Исходя из характера основных целей экспертного исследования все экспертные задачи можно классифицировать на идентификационные и диагностические. Идентификационные задачи

¹ См.: Акт выездной ревизии контрольно-ревизионного управления Федерального казначейства № 42-55-11/45 П от 23 ноября 2016; URL: <https://roskazna.ru>.

направлены на «установление единичного конкретного тождества объекта»¹, а диагностические связаны с «определением природы, свойств и состояний объекта (простые), их изменениями, произошедшими в результате совершения преступления, установлением механизма события (сложные)»².

При проведении финансово-экономической судебной экспертизы, назначаемой в процессе расследования нецелевого расходования бюджетных средств, задачей является установление обоснованности представления и соответствия направления расходования средств их целевому назначению, факта совершения расчетно-платежной опе-

рации, нарушающей финансовую дисциплину. Исходя из этого можно сделать вывод о том, что в рамках данной экспертизы решается сложная диагностическая экспертная задача.

Объекты исследования

Согласно Р. С. Белкину, под объектом экспертного исследования следует понимать «материальный объект, содержащий информацию, необходимую для решения экспертной задачи»³.

Обобщая материалы судебно-экспертной практики, мы приходим к выводу, что при производстве финансово-экономической экспертизы по делам о нецелевом расходовании бюджетных средств можно выделить следующие объекты исследования (табл. 1).

Таблица 1

Объекты судебно-экспертного исследования, назначаемого по делам о нецелевом расходовании бюджетных средств

Группа объектов	Объекты
Документы, служащие правовым основанием предоставления бюджетных средств	<ol style="list-style-type: none"> 1. Расходные расписания (распоряжение главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств о доведении лимитов бюджетных обязательств). 2. Казначейские уведомления (документы, содержащие информацию об объеме бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств, формируемых исходя из сводной бюджетной росписи, бюджетной росписи). 3. Бюджетные росписи и сводные бюджетные росписи. 4. Бюджетные сметы казенных учреждений. 5. Уведомления о доведении лимитов бюджетных обязательств с детализацией по КБК. 6. Иные документы
Договоры на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, оформляемые в пределах принятых организацией-бюджетополучателем лимитов бюджетных обязательств	<ol style="list-style-type: none"> 1. Государственные или муниципальные контракты на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд. 2. Государственные или муниципальные контракты на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд. 3. Иные документы
Первичные документы, составляемые в зависимости от характера той или иной сделки, заключенной в пределах лимитов бюджетных обязательств	<ol style="list-style-type: none"> 1. Товарно-транспортные накладные. 2. Акты приемки-передачи. 3. Акты выполненных работ. 4. Акты оказанных услуг. 5. Платежные поручения. 6. Заявки на кассовый расход; 7. Расходные кассовые ордера. 8. Иные документы
Выписки из лицевых счетов получателей бюджетных средств, открытых в Федеральном казначействе или финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Выписки из лицевых счетов получателей бюджетных средств, открытых в Федеральном казначействе. 2. Выписки из лицевых счетов получателей бюджетных средств, открытых в финансовом органе субъекта РФ. 3. Выписки из лицевых счетов получателей бюджетных средств, открытых в финансовом органе муниципального образования
Регистры бухгалтерского (бюджетного) учета	<ol style="list-style-type: none"> 1. Главная Книга. 2. Регистры по счетам учета денежных средств организации (синтетический код 201 и 202). 3. Регистры по счетам учета принятых обязательств (синтетический код 302); 4. Регистры по счетам учета санкционирования расходов (синтетический код 500). 5. Иные регистры
Отчетность об исполнении бюджета	<ol style="list-style-type: none"> 1. Отчет об исполнении бюджета соответствующего уровня. 2. Иные документы, предусмотренные бюджетным законодательством
Акты ревизионных и иных проверок с приложенными к ним документами.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Акты ревизии, содержащие сведения о наличии (отсутствии) нецелевого использования (расходования) бюджетных средств. 2. Заключение экспертов иных специальностей (например, составленное по результатам технико-криминалистической экспертизы документов), содержащие выводы, свидетельствующие о наличии материального подлога в представленных на исследование указанных выше документов

¹ Белкин Р. С. Курс криминалистики : учебное пособие. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2001. – С. 205.

² Там же. – С. 261.

³ Там же. – С. 521.

Сущность методики

Сущность методики судебно-экспертного исследования, назначаемого по делам о нецелевом расходовании бюджетных средств, заключается в установлении обоснованности представления и соответствия направления расходования средств их целевому назначению путем применения соответствующих методов судебно-экспертного исследования.

Под методом в широком смысле слова понимается способ познания действительности, изучения явлений природы или общественной жизни.

Все методы практической судебно-экспертной деятельности в контексте науки общей теории судебной экспертизы принято классифицировать на всеобщий диалектический метод и базирующиеся на нем приемы и методы логического мышления (такие, как анализ, синтез, индукция, дедукция, аналогия, абстрагирование и т. д.), а также законы формальной логики, общенаучные методы (в структуре которых выделяют методы наблюдения, описания, сравнения, эксперимента, моделирования, математические и кибернетические методы) и специальные методы.

Таковыми авторами, как Е. С. Дубонос¹, В. А. Тимченко, О. Д. Соловьев, А. Н. Мамкин², в числе специальных методов, применяемых в процессе производства как судебно-бухгалтерских,

так и финансово-экономических экспертиз, выделяются две основные структурные единицы: расчетно-аналитические методы и методы документальной проверки.

К первой группе методов относят методы экономического (в том числе финансового) анализа и экономико-криминалистического анализа.

Среди методов экономико-криминалистического анализа особое внимание следует уделить методу стереотипов, сущность которого заключается в разработке типовой модели противоправной деятельности и закономерностей отражения признаков этой деятельности в экономической информации. На основании данной типовой модели эксперт из всего массива экономической информации выделяет ту, которую в первую очередь необходимо исследовать для решения конкретной экспертной задачи. Данный метод может быть использован экспертом в процессе судебно-экспертного исследования, назначаемого по делам о нецелевом расходовании бюджетных средств.

Ко второй группе методов относятся методы формальной, арифметической, нормативной и встречной проверки, а также метод взаимного контроля. Данная группа методов может быть широко применена в рамках решения обозначенной экспертной задачи. Для наглядности в табл. 2 отражено содержание каждого метода из обозначенной группы.

Таблица 2

Характеристика методов документальной проверки

Наименование метода	Содержание
Метод формальной проверки	Внешний осмотр документа, при котором анализируется соблюдение установленной формы документа и его реквизитов
Метод арифметической проверки	Сопоставление количественных характеристик взаимосвязанных реквизитов одного и того же документа
Метод нормативной проверки	Сопоставление содержащейся в документе информации о хозяйственной операции с действующими нормами, правилами и инструкциями
Метод встречной проверки	Изучение содержания различных экземпляров одного и того же документа
Метод взаимного контроля	Сопоставление различных документов, прямо или косвенно отражающих одну и ту же хозяйственную операцию

Характер экспертной задачи судебного финансово-экономического экспертного исследования, назначаемого по делам о нецелевом расхо-

довании бюджетных средств, предполагает решение ряда подзадач путем применения указанных методов (табл. 3).

¹ См.: Дубонос Е. С. Судебная бухгалтерия : учебник и практикум для академического бакалавриата. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2019.

² См.: Мамкин А. Н., Соловьев О. Д., Тимченко В. А. Финансово-экономическая экспертиза: методика исследования бухгалтерской отчетности : учебное пособие. – Н. Новгород : Изд-во Нижегородского государственного университета, 2016.

Таблица 3

**Характеристика подзадач судебно-экспертного исследования, назначаемого по делам
о нецелевом расходовании бюджетных средств**

Наименование подзадачи	Принцип решения
Установление обоснованности предоставления бюджетных средств, их целевого характера и размера	Данная подзадача решается путем применения методов формальной, нормативной и арифметической проверки каждого документа, служащего правовым основанием предоставления бюджетных средств (закона (решения) о бюджете, расходного расписания, казначейских уведомлений, бюджетных смет и т. д.). Кроме того, для решения указанной подзадачи также следует применить метод взаимного контроля путем сопоставления различных документов, служащих основанием предоставления одних и тех же бюджетных средств (например, казначейские уведомления и бюджетные росписи)
Установление соответствия направления расходования бюджетных средств их целевому назначению	Для решения указанной подзадачи целесообразно в первую очередь применять методы исследования различных документов, таких как метод встречной проверки и метод взаимного контроля. В рамках решения данной подзадачи во взаимосвязи анализируются документы, служащие основанием предоставления бюджетных средств, договоры, которыми оформляются заключение сделок организацией – бюджетополучателем с контрагентами, первичные и сводные бухгалтерские документы, а также регистры бюджетного учета
Третья подзадача носит факультативный характер и заключается в установлении обоснованности и полноты исследования, отраженного в акте ревизии, выявлении наличия либо отсутствия противоречий в акте ревизии	В целях решения данной подзадачи эксперт анализирует акт ревизии, представленный на исследование, и сопоставляет информацию, отраженную в нем, с собственными результатами, полученными вследствие решения двух первых подзадач

Совокупность признаков, характеризующих объект

Признаки, характеризующие объекты исследования и свидетельствующие о наличии нецелевого расходования бюджетных средств, проявляются в виде несоответствий между содержанием документов, выступающих в качестве объектов исследования.

Данные несоответствия в системе экономической информации носят различный характер и зависят от способов совершения нецелевого расходования бюджетных средств. Так, например, при расходовании бюджетных средств на финансирование тех объектов, по которым финансирование не предусмотрено, возникнут несоответствия между документами, служащими основанием предоставления бюджетных средств, первичными документами, договорами, заключенными организацией-бюджетополучателем, и данными бухгалтерского (бюджетного) учета.

Последовательность действий эксперта

Экспертное исследование представляет собой стадийное, поступательное исследование объекта с целью решения экспертной задачи. В структуре данного процесса выделяют следующие последовательные и взаимосвязанные стадии: предварительное исследование, отдельное исследование, сравнительное исследование, стадия обобщения результатов исследования и формулирования выводов.

1. Предварительное исследование. На данной стадии эксперт знакомится с постановлением о назначении экспертизы, уясняет экспертную задачу, проводит внешний осмотр объектов, решает вопрос о достаточности представленных материалов, выдвигает экспертные версии и намечает план экспертного исследования. Данная стадия в процессе судебно-экспертного исследования, назначаемого по делам о нецелевом расходовании бюджетных средств, не имеет каких-либо специфических особенностей.

2. Отдельное исследование. В процессе производства финансово-экономической экспертизы, назначаемой по делам о нецелевом расходовании бюджетных средств, на данной стадии реализуется решение первой экспертной подзадачи, связанной с установлением обоснованности предоставления бюджетных средств, их целевого характера и размера. На основании решения данной подзадачи экспертом формируется модель механизма целевого использования бюджетных средств, т. е. определяется, каким образом предоставленные бюджетные средства должны быть израсходованы в соответствии с документом, служащим правовым основанием предоставления бюджетных средств.

3. Сравнительное исследование. Данная стадия предполагает решение второй экспертной подзадачи путем сопоставления следствий из модели, полученной экспертом на стадии отдель-

ного исследования, с фактическими данными, содержащимися в объектах, представленных на исследование. Таким образом, эксперт сопоставляет полученные им на предыдущей стадии сведения о надлежащем использовании бюджетных средств с данными документов, представленных на экспертизу, в которых отражена информация об их фактическом использовании. Кроме того, на данной стадии также решается третья экспертная подзадача, связанная с установлением обоснованности и полноты акта ревизии путем сопоставления информации, отраженной в данном акте, с информацией, полученной экспертом при решении двух предыдущих подзадач.

4. На стадии оценки результатов исследования эксперт оценивает свое исследование с точки зрения объективности, полноты и всесторонности.

Формулирование выводов эксперта

В случае выявления противоречий на основании проведенного экспертного исследования в системе экономической информации, свидетельствующих о факте нецелевого расходования бюджетных средств, эксперт делает вывод о том, что бюджетные средства, предоставленные организации-бюджетополучателю были израсходованы на

цели иные, не предусмотренные соответствующим документом, служащим правовым основанием предоставления бюджетных средств. В случае отсутствия указанных противоречий экспертом делается вывод о том, что бюджетные средства были израсходованы в соответствии с документом, служащим правовым основанием предоставления бюджетных средств.

При наличии перед экспертом вопросов о полноте и обоснованности проведенной ревизии в случае выявления противоречий в выводах ревизора, отраженных в акте ревизии, экспертом делается вывод о характере и сущности данных противоречий. Кроме того, в случае выявления неполноты и необоснованности проведенной ревизии эксперт также указывает причины, повлиявшие на вывод ревизора.

Предложенная типовая методика финансово-экономической экспертизы, назначаемой по делам о нецелевом расходовании бюджетных средств, является результатом исследования научной литературы, а также экспертной практики, однако она требует дальнейшей теоретической разработки и практической апробации в судебно-экспертных учреждениях.

Список литературы

1. *Аверьянова Т. В.* Судебная экспертиза: курс общей теории : монография. – М. : Юр.Норма : Инфра-М, 2015.
2. *Никифорова И. А.* Расследование нецелевого расходования бюджетных средств : дис. ... канд. юрид. наук. – Тула, 2016.
3. *Россинская Е. Р.* Судебная экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессе : монография. – 4-е изд., доп. – М. : Норма, 2019.

Правовое регулирование цифровых финансовых активов в России

И. С. Денисов

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: is.denisov@mail.ru

Е. Ю. Капичникова

студентка 5-го курса факультета экономики и права РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: ekaterina.kap83@gmail.com

А. Ю. Юракова

студентка 5-го курса факультета экономики и права РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет

им. Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: yurakovany@gmail.com

Legal Regulation of Digital Financial Assets in Russia

I. S. Denisov

PhD in Law, Associate Professor of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: is.denisov@mail.ru

E. Yu. Kapichnikova

5th Year Student of the Faculty of Economics and Law of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: ekaterina.kap83@gmail.com

A. Yu. Yurakova

5th Year Student of the Faculty of Economics and Law of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: yurakovany@gmail.com

Аннотация

Данная статья посвящена вопросам правового регулирования цифровых финансовых активов в России. Авторами рассматриваются проблемы легализации криптовалюты на российском рынке. В научной статье формулируется определение цифровых прав, исследовано введение понятия «цифровое право» в Гражданский кодекс Российской Федерации. Дан анализ понятий «цифровая транзакция», «цифровая запись», «реестр цифровых транзакций «криптовалюта», «токен», «актив», «цифровые знаки», «цифровые ценные бумаги», «хеш-код». Выявлены составляющие цифрового актива, определено его понятие, сущность, в каком виде он представлен. Авторами исследованы и проанализированы возможные риски легализации криптовалюты в России. Рассмотрены и проанализированы основные положения разрабатываемого в настоящее время проекта Федерального закона «О цифровых финансовых активах». Авторами кратко обозначены перспективы и пути развития цифровых активов, сформулированы выводы по

поводу перспектив, легализации и полного внедрения криптовалюты в отрасли российской экономики. Обозначены как положительные, так и отрицательные стороны легализации криптовалюты в России.

Ключевые слова: цифровые технологии, цифровые активы, цифровое право, криптовалюта, токен, виртуальные монеты, цифровые ценные бумаги, средство накопления, цифровые знаки, оцифровка, блокчейн, хеш-код, цифровая транзакция, биткойн, цифровой кошелек, распределенный реестр.

Abstract

This article is devoted to the legal regulation of digital financial assets in Russia. The authors consider the problems of cryptocurrency legalization in the Russian market. The research article formulates the definition of digital rights, also explores the introduction of the concept of «digital law» in the Civil Code of the Russian Federation. The analysis of the concepts «digital transaction», «digital recording», «register of digital transactions» cryptocurrency», «token», «asset», «digital signs», «digital securities», as well as hash code is given. The components of a «digital asset» are revealed, its concept, essence and a form it is presented are defined. The authors investigated and analyzed the possible risks of legalizing cryptocurrency in Russia. The main provisions of the draft federal law «On Digital Financial Assets» currently being developed are reviewed and analyzed. Also, the authors briefly outlined the prospects and development paths of digital assets. In conclusion of the article, the authors formulated conclusions about the prospects, legalization and full implementation of cryptocurrency in the Russian economy. Both positive and negative sides of the legalization of cryptocurrency in Russia are indicated.

Keywords: digital technologies, digital assets, digital law, cryptocurrency, token, virtual coins, digital securities, store of value, digital signs, digitization, blockchain, hash code, digital transaction, Bitcoin, digital wallet, distributed ledger.

Текущий этап развития экономики характеризуется формированием ее новой сферы – цифровой, которая обусловлена возрастанием роли цифровых технологий и электронных средств связи практически во всех отраслях экономики. Благодаря цифровым технологиям, набравшим популярность за последнее время, повышается эффективность и ускоряется процесс конкурентного развития рыночных бизнес-структур. Однако для дальнейшего развития данной области необходимо перестроить существующие бизнес-процессы, учитывая новые ценности, приоритеты и ориентиры, основанные на инновационности, клиентоориентированности и уникальности.

В настоящее время инвесторам предлагается большое количество финансовых инструментов, например, таких как цифровые активы, о чем и пойдет речь в данной статье.

Стоит отметить, что с 1 октября 2019 г. в Гражданском кодексе содержится базовое определение «цифровое право» (статья 141.1. «Цифровые права» введена Федеральным законом от 18 марта 2019 г. N 34-ФЗ)¹. В данной статье цифровые права трактуются, как особые обязательственные и иные права, осуществляемые в рамках правил информационной системы и в соответ-

ствии с признаками, установленными законом. Использование цифрового права возможно только в информационной системе без обращения к третьему лицу. Введение понятия «цифровое право» в Гражданском кодексе определяет его место в системе объектов гражданских прав, допускает оборот этого объекта, отчуждение в том числе посредством купли-продажи, а также защищает граждан и юридических лиц в осуществлении сделок с цифровыми правами.

Следует отметить, что в первоначальной редакции законопроекта определение цифровых прав отличалось существенным образом. Часть 1 статьи 141.1 ГК РФ проекта Федерального закона № 424632-7 определяла, что «в случаях, предусмотренных законом, права на объекты гражданских прав, за исключением нематериальных благ, могут быть удостоверены совокупностью электронных данных (цифровым кодом или обозначением), существующей в информационной системе, отвечающей установленным законом признакам децентрализованной информационной системы, при условии, что информационные технологии и технические средства этой информационной системы обеспечивают лицу, имеющему уникальный доступ к этому цифровому

¹ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 18 июля

2019 г.). – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102033239> (дата обращения: 03.11.2019).

коду или обозначению, возможность в любой момент ознакомиться с описанием соответствующего объекта гражданских прав. Указанные цифровой код или обозначение признаются цифровым правом» [4. – С. 331].

При рассмотрении законопроекта от 20 марта 2018 г. № 419059-7 «О цифровых финансовых активах» предполагалось, что криптовалюты должны были иметь все признаки денежных средств и регулироваться теми же методами, что и фиатные денежные средства (традиционные валюты). При этом так как валюта является средством обмена, сохранения стоимости, накопления и расчетной единицей, то виртуальные монеты и токены должны были рассматриваться как виртуальные деньги и обладать всеми свойствами традиционных валют при отсутствии внутренней стоимости и существования в физическом виде.

Подчеркнем, что цифровым активом выступает объект гражданских прав, отображенный в виде записи в распределенной системе с помощью программных средств обработки данных. К цифровым активам относятся цифровые ценные бумаги, криптовалюта и цифровые знаки.

Рассмотрев понятие «цифровой», обнаруживаем, что оно включает в себя и числовые комбинации, и кодирование, и технологию перевода информации в электронный формат. Этот процесс называется оцифровкой. В научной юридической литературе понятие «актив» относится к материальным или нематериальным ресурсам и имущественным правам [3. – С. 204]. Актив является некой ценностью. Его владельцем может быть как один человек, так и предприятие или общество. На этом основании цифровой актив выражается в качестве набора цифровых данных, которые являются автономными, имеют уникальную идентификацию и какую-либо ценность.

Цифровые активы являются собирательным понятием, которое по причине отсутствия законодательной терминологии включают в себя криптовалюты, токены и другие активы. Основным отличием цифровых активов от цифровых валют является децентрализованный характер и отсутствие эмитента в виде государства или центрального банка [1. – С. 109].

В современном мире применение понятия «цифровой актив» в большей степени связано с появлением технологии блокчейн и технологий криптовалют. В 2008 г. была выпущена в обращение первая криптовалюта биткойн, которая стала ноу-хау в экономике [7. – С. 325]. Криптовалюта

биткойн была основана на технологии блокчейн, которая представляет собой распределенный реестр и выстроенную по конкретным правилам последовательную цепочку из блоков транзакций, где каждый следующий блок содержит информацию о предыдущем. Процесс работы технологии блокчейн обеспечивает безопасность и прозрачность транзакций и происходящих в нем процессов. Благодаря этому такая технология нашла свое применение во многих сферах. Это послужило причиной для стремительного развития цифровой экономики и вызвало высокий интерес общества к цифровым активам.

Отметим, что цифровой актив включает четыре составляющие: экономическую, правовую, информационную, ценностную.

Экономическая составляющая в финансовой сфере определена наличием уникального идентификатора, представленного условным наименованием «метка» или в виде совокупности информации либо группы данных и предназначенного для идентификации определенного объекта в сети, предотвращения копирования этого объекта и подтверждения его подлинности.

Информация о цифровом активе содержит следующие признаки: место его нахождения и регистрации, законодательные ограничения в случае их наличия, а также другие отличительные признаки и свойства [9. – С. 43]. Технология блокчейн обеспечивает условия идентификации цифрового актива за счет присвоения ему уникального хеш-кода, что позволяет закрепить такой актив за определенным субъектом права.

Правовая компонента выражена в юридической сфере, производной от права. Информационная компонента выражена в IT-сфере информационным ресурсом, обращающимся в распределенном реестре. У элемента «информационный ресурс» до сих пор не существует универсального определения. Толкования этого понятия варьируются в зависимости от предметных областей и подходов, в рамках которых оно рассматривается. Вместе с тем в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» дана трактовка понятия «информация». Ценностная компонента представлена в сфере материальных и нематериальных благ элементом «ценность».

Рассмотрев некоторые особенности, сформируем определение понятия «цифровой актив» в экономико-правовом аспекте. Цифровой актив – информационный ресурс, производный

от права на ценность, который обращается в рас-
пределенном реестре в виде уникального иденти-
фикатора.

Что касается правового регулирования дан-
ной сферы, необходимо сказать о том, что в Рос-
сии на рассмотрение в Государственную Думу
внесен проект Федерального закона
№ 419059-7 «О цифровых финансовых активах и
о внесении изменений в отдельные законодатель-
ные акты Российской Федерации (о цифровых фи-
нансовых активах)».

Данный законопроект вводит в правовое поле
определения цифровых финансовых активов, к
которым относятся криптовалюта и токен, закреп-
ляет новую разновидность договора «смарт-кон-
тракт». Устанавливается, что криптовалюта и то-
кен являются имуществом, определяются их клю-
чевые различия. В законопроекте указано, что
цифровые финансовые активы не являются за-
конным средством платежа на территории Рос-
сийской Федерации, и что операции с ними осу-
ществляются с обязательным участием опера-
тора обмена цифровых финансовых активов.
Предусматривается возможность совершения
сделок по обмену токенов на рубли или иностран-
ную валюту. При этом возможность обмена иных
цифровых финансовых активов, а также порядок
и условия совершения таких сделок будут опреде-
ляться Банком России по согласованию с прави-
тельством Российской Федерации [8. – С. 31].

Концепция законопроекта разработана с уче-
том особенностей новых цифровых продуктов и
мировой практики, а также требований междуна-
родных финансовых институтов.

В документе отмечается, что главной задачей
является формирование новой регуляторной
среды, способствующей благоприятному право-
вому режиму для создания и развития современ-
ных информационных технологий, а также для осу-
ществления экономической деятельности, связан-
ной с их использованием и дальнейшим развитием
цифровой экономики в России. Именно создание
регуляторной среды обозначается в качестве ос-
новной задачи Национальной программы «Цифро-
вая экономика Российской Федерации»¹.

Новый законопроект о регулировании цифро-
вых активов включает следующие основные прин-

ципы: особую важность экономических мер госу-
дарственной политики; единство и согласован-
ность системы регулирования и контроля над вы-
пуском и обращением цифровых активов; защиту
государством лиц при осуществлении деятельно-
сти по выпуску и обращению цифровых активов.
К тому же выделяется тот факт, что цифровые ак-
тивы не являются законным средством платежа на
территории Российской Федерации, что соответ-
ствует статье 75 Конституции РФ. Регулирование
рынка криптовалют должен осуществлять ЦБ РФ.

В проекте законопроекта указывается, что в
связи с особенностями обращения, каждый из трех
видов цифровых активов регулируется отдельно.

Указанный проект закона «О цифровых фи-
нансовых активах» содержит информацию об осу-
ществлении регулирования криптовалютами,
которые используются как предмет купли-про-
дажи, средство накопления и средство обмена; на
товары и услуги будет введен отдельный право-
вой режим.

В случае если цифровые активы не являются
цифровыми ценными бумагами и криптовалю-
тами и не определяют имущественные и другие
права владельца, возникает вопрос: будет ли вве-
дено понятие «цифровые знаки» для таких акти-
вов? Права и обязанности лица, выпускающего
цифровые знаки, и владельцев цифровых знаков
будут устанавливаться и регулироваться в от-
дельных гражданско-правовых договорах.

Особое внимание необходимо уделить вопро-
сам противодействия преступлениям, совершае-
мым с использованием криптовалюты. В данной
сфере учеными выделяются следующие виды пре-
ступлений: 1) преступления, совершение которых
финансируется криптовалютой (терроризм, неза-
конный оборот наркотиков, торговля людьми и
т. д.); 2) преступления, в которых криптовалюта вы-
ступает в качестве инструмента, средства совер-
шения преступления (легализация имущества,
приобретенного преступным путем, незаконная
банковская деятельность, уклонение от уплаты
налогов и иных обязательных платежей [2. – С. 48].

В сфере противодействия отмыванию дохо-
дов, полученных в результате преступной дея-
тельности и финансирования терроризма, авторы
законопроекта «О цифровых финансовых акти-
вах» предлагают ввести понятие организатора

¹ См.: Национальная программа «Цифровая экономика Рос-
сийской Федерации», утверждена протоколом заседания
президиума Совета при Президенте Российской Федерации

по стратегическому развитию и национальным проектам от
4 июня 2019 г. № 7. – URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/858/> (дата обращения: 03.11.2019).

торговли цифровыми активами, которым предполагается называть юридических лиц, предоставляющих услуги по проведению цифровых транзакций, а также открывающих, ведущих или закрывающих цифровые кошельки. Компетенции организаторов предлагается разделить на торговлю цифровыми ценными бумагами, торговлю криптовалютой и торговлю цифровыми знаками.

Новый законопроект также вводит термин «участник торговли цифровыми активами». В этом качестве может выступать как физическое, так и юридическое лицо, которое проводит операции с цифровыми активами, денежными средствами и иным имуществом, а также лица, выпускающие цифровой знак. Особо отмечается, что все участники торговли цифровыми активами в обязательном порядке должны быть идентифицированы.

С целью создания условий для хранения цифровых активов и совершения с ними сделок законопроектом предполагается использовать такие понятия, как цифровой кошелек и цифровая транзакция. В связи с тем что виртуальные деньги имеют значимость только в Интернете, то и электронными кошельками можно пользоваться только онлайн. В настоящее время они находятся вне контроля со стороны банков и предлагают пользователям обширный набор функций обычного кошелька, расширенный уникальными свойствами цифровых денег.

Следует также отметить и риски при принятии законопроекта о цифровых активах. Это отсутствие в законопроекте определения признаков криптовалюты (разнообразии оборота цифровых ценных бумаг, криптовалют и цифровых знаков), что дает возможность участникам рынка пользоваться пробелами в законодательстве и переводить рынок в тень; сокрытие под видом криптовалюты токенов, имеющих статус ценных бумаг. Обязанность минимизировать такие риски возложена на Центральный банк Российской Федерации. Сократить риски поможет контроль Банка России за работой операторов торговли цифровыми знаками, на что указывает разрабатываемый законопроект. Следует помнить и о риске неадаптивности закона в российских условиях. Как известно, одним из основных посылов современной цифровой экономики является облегчение режима оборота финансовых активов. В современ-

ных реалиях постановка цифровых активов и традиционных бездокументарных ценных бумаг на одну планку усложняет правовое регулирование, а именно процесс ведения реестра бездокументарных ценных бумаг [6. – С. 40].

Обозначенные риски говорят как о недостатках разработанного законопроекта, так и об экономической и правовой неготовности России к цифровизации.

Стоит отметить, что, по мнению некоторых авторов, новые регуляторы не должны создавать препятствий для реализации имущественных и личных неимущественных прав, что противоречит основополагающим положениям гражданского права. Для этого формируемые конструкции должны быть соотнесены с уже сложившимися и хорошо обоснованными элементами механизма гражданско-правового регулирования [5. – С. 8].

Резюмируя, можно сказать, что цифровые активы пока остаются за пределами правового поля, при этом на помощь приходит правоприменительная практика. Например, 9-й арбитражный апелляционный суд своим постановлением № 09АП-16416/2018 по делу № А40-124668/2017 отменил определение Арбитражного суда города Москвы от 5 марта 2018 г. по делу № А40-124668/17 об отказе включения содержимого криптокошелька в конкурсную массу.

Таким образом, 9-й арбитражный апелляционный суд посчитал, что понятие «имущество», учитывая современные экономические реалии и существующие информационные технологии, можно толковать максимально широко, поэтому криптовалюту, а также токены следует расценивать как иное имущество по смыслу ГК РФ.

Рассматривая данный законопроект, можно прийти к выводу, что легализация криптовалюты в России имеет положительные и отрицательные стороны. К тому же в ближайшее время высоких темпов ее развития ожидать не стоит. Однако находится немало российских инвесторов, для которых биткойн остается привлекательным. Нельзя забывать и о том, что, если участники криптовалютного рынка поддадутся спекулятивным настроениям, криптовалюта как финансовый инструмент потеряет свою привлекательность для инвесторов и начнется разрушение самой инфраструктуры рынка.

Список литературы

1. *Долгиева М. М.* Цифровые активы и уголовное законодательство России // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2019. – № 1 (45). – С. 108–113.
2. *Землюков С. В., Коренная А. А.* Правовой статус криптовалюты в уголовном праве // Известия АлтГУ. Юридические науки. – 2018. – № 3 (101). – С. 47–53.
3. *Игнатьева Е. А.* О соотношении понятий «актив», «собственность», «имущество» в российском праве // Вестник Волгоградского государственного университета. – 2011. – № 2. – С. 204–209.
4. *Конобеевская И. М.* Цифровые права как новый объект гражданских прав // Известия Саратовского университета. Серия Экономика. Управление. Право. – 2019. – Т.19. – Вып. 3. – С. 330–334.
5. *Родионова О. М.* Гражданское законодательство в условиях цифровой экономики: проблемы и пути их решения // Юридический вестник Самарского университета. – 2018. – № 3. – Т. 4. – С. 7–11.
6. *Савельев А. И.* Некоторые риски токенизации и блокчейнизации гражданско-правовых отношений // Закон. – 2018. – № 2. – С. 36–51.
7. *Савченко Л. М., Юзаева А. Г., Афанасьева Т. Н.* Виртуальная валюта Bitcoin // Актуальные проблемы авиации и космонавтики. – 2014. – № 10. – С. 325–326.
8. *Трусов Н. А., Аврамцев А. В.* Проблемы определения правовой природы криптовалюты и операций с ее использованием // Пролог: журнал о праве = Prologue: Law Journal. – 2018. – № 3. – С. 26–32.
9. *Kud A. A.* Substantiation of the Term «Digital Asset»: Economic and Legal Aspects // Archives of International Journal of Education and Science. – 2019. – № 2 (1). – С. 41–52.

Антикоррупционное законодательство в годы советской власти

Л. Н. Щанкина

доктор исторических наук, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: schanckina@yandex.ru

Anti-Corruption Legislation During the Soviet Era

L. N. Shchankina

Doctor of Historical Sciences, Professor of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: schanckina@yandex.ru

Аннотация

В статье проводится анализ такого сложного явления, как коррупция в СССР, освещаются основные законодательные акты, направленные на противодействие коррупции в годы советской власти. Проведен анализ особенностей юридической ответственности за коррупционные преступления во времена советской власти на основе примеров правоприменительной практики, а также судебных решений того периода. Коррупция в советской России являлась довольно острой проблемой, которую советские власти пытались разрешить на протяжении всего существования СССР. Противодействие коррупционным преступлениям со стороны государства было весьма затруднительно для власти в силу высокой латентности таких преступлений. Анализируя законодательную базу, автор пришел к выводу, что на протяжении всей советской эпохи правительством разрабатывались и принимались нормативно-правовые акты, направленные на урегулирование и снижение коррупции в СССР, борьбу с превышением и злоупотреблением служебными полномочиями. Как показывают история и современная действительность, несмотря на принятые различные указы, постановления и другие правовые акты, эффект от них был незначительный. Изжить такой феномен не удавалось правителям ни в древности, ни в советское время.

Ключевые слова: коррупция, коррумпированность, взяточничество, взятка, борьба с преступностью, советская власть, государственный аппарат, государственный служащий.

Abstract

The article analyzes such a complex phenomenon as corruption in the USSR, highlights the main legislative acts aimed at combating corruption during the Soviet era. The analysis of features of legal responsibility for corruption crimes during the Soviet power on the basis of examples of law enforcement practice, and also judicial decisions of that period is carried out. Corruption in Soviet Russia was a rather acute problem, which the Soviet authorities throughout the existence of the USSR tried to solve. Combating corruption crimes by the state was very difficult for the state authorities due to the high latency of such crimes. Analyzing the legislative framework, we come to the conclusion that throughout the Soviet era, the Government developed and adopted normative-legal acts aimed at regulating and reducing corruption in the USSR, combating abuse of power during the Soviet Union. As history and modern reality show, despite the abundance of various decrees, decrees and other legal acts adopted since ancient times, the effect of them was insignificant. To get rid of such phenomenon it was not possible to governors neither in antiquity, nor in Soviet time.

Keywords: corruption, corruption, bribery, bribery, crime fighting, Soviet power, state apparatus, civil servant.

Коррупция (в переводе с лат. *corruptio* подкуп, продажность) – опасное деяние в области государственного управления или политики, заключающееся в намеренном использовании представителями власти служебных полномочий в личных целях для противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ в любой форме [2. – С. 192].

Коррупция рассматривается и изучается как экономическая, политическая и культурная проблема, т. е. это многоликое и многомерное явление, что существенно затрудняет выработку мер противодействия и создает питательную среду для преступлений [1. – С. 6]. Как самостоятельный феномен коррумпированность государственной службы советской властью не признавалась, соответствующие же случаи умалчивались. Собственно, само понятие «коррупция» в советском государстве не употреблялось. По имеющимся данным этот термин начали использовать только с середины 1980-х гг. Данный термин заменялся такими понятиями, как «злоупотребление служебным положением», «должностное преступление» и т. д. Поэтому в аспекте поддержания законности и дисциплины данное обстоятельство сыграло прямо противоположную роль, что не могло не сказаться на современной системе государственной службы.

Практически повсеместное распространение подкупа государственных чиновников в царской России начала XX в. составило главную причину роста недовольства органами власти, что и привело к февральским событиям 1917 г., отречению от престола Николая II и октябрьскому перевороту. Последнее коренным образом повлияло на изменение государственного строя, формирование советского государственного аппарата. В этот период и были заложены основы новой правовой системы России.

В журнале «Русский мир» незадолго до революции 1917 г. был опубликован следующий материал: «...сенаторские ревизии шли нескончаемою вереницею, шли газетные разоблачения за разоблачениями... Около каждого государственного

сундука, на который падал взор ревизора, оказывалась жадная толпа взяточдавцев и взяточполучателей...» [5. – С. 77–78].

Становлению механизмов противодействия коррупции содействовал Декрет СНК от 14 ноября 1917 г. «О рабочем контроле»¹, подписанный вскоре после октябрьского переворота. В его тексте впервые использовалась категория «злоупотребление», и в частности указывалось, что на всех предприятиях подлежат уголовной ответственности владельцы и представители рабочих и служащих, причастные к сокрытию материалов, продуктов, заказов; неверному ведению отчетов и т. п.

В 1917 г. для обеспечения революционного порядка в советском государстве была создана Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с саботажем и должностными преступлениями во главе с Ф. Э. Дзержинским. С целью противодействия саботажу бывших чиновников МВД 31 декабря Коллегия НКВД постановила: всех чиновников, состоявших на службе, считать уволенными и лишить пенсий; обнародовать путем публикации их фамилии; обязать их принудительно работать по уборке улиц Петрограда². Председатель ВЧК Ф. Э. Дзержинский считал, что советскому государственному аппарату присущи «...раздутие штатов, приводившие к созданию новых структур, бюрократизация всех дел, захваты больших зданий и помещений, автомобильная эпидемия...»³.

Специфической чертой того времени являлось то обстоятельство, что при военном коммунизме практически отсутствовало денежное обращение. Поэтому закономерно, что кумовство, фаворитизм, nepotизм (покровительство на основе личных связей) на этом этапе обладали не меньшим коррупционным бонусом, чем деньги и материальные средства.

С первых дней существования Советское государство проводило мероприятия по реорганизации управленческого аппарата. Так, Декрет СНК РСФСР от 10 ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов»⁴ отменил все сословия и сословные правовые инструменты – звания, титулы и гражданские чины, существовавшие

¹ См.: Положение о рабочем контроле (принято ВЦИК 14 ноября 1917 г.). – URL: <http://www.libussr.ru/index.htm> (дата обращения: 18.10.2019).

² См.: История МВД России. – URL: https://мвд.рф/history/1917_1940 (дата обращения: 18.10.2019).

³ Землин А. И., Землина О. М., Корякин В. М., Козлов В. В. Правовые основы противодействия коррупции : учебник и

практикум для бакалавриата и специалитета / под общ. ред. А. И. Землина. – М. : Юрайт, 2019. – С. 26.

⁴ См.: Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10 ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов». – URL: <http://www.libussr.ru/index.htm> (дата обращения: 18.10.2019).

в царской России. Отныне все население становилось гражданами Советской России. Другим Декретом СНК РСФСР от 31 октября 1918 г. «Положение о социальном обеспечении трудящихся»¹ государственные служащие в плане социального обеспечения приравнивались ко всем другим трудящимся. Государственные служащие были сменяемыми, подконтрольными и подотчетными властным и партийным органам, характеризовались как слуги народа и имели зарплату квалифицированного рабочего. Деятельность определялась принципами законности, равноправия и демократичности.

Таким образом, благодаря названным актам база государственной службы царской России была ликвидирована. Теперь существительные «чиновник» и «бюрократ» стали использоваться в одном контексте, притом в качестве неодобрительных, бранных выражений. Государственный аппарат создавался на принципах социалистической законности, равноправия граждан, советской демократии. Однако полноценной законодательной базы государственного управления и государственной службы за все время существования советской власти сформировано не было.

Находясь у власти, В. И. Ленин писал Д. И. Курскому, Народному комиссару юстиции РСФСР о необходимости срочной подготовки законопроекта, что «...наказания за взятку должны быть не ниже десяти лет тюрьмы и, сверх того, десяти лет принудительных работ» [4. – С. 70].

При активном участии председателя правительства В. И. Ленина был принят Декрет СНК РСФСР от 8 мая 1918 г. «О взяточничестве»². Декрет вводил уголовную ответственность за коррупционные преступления в виде лишения свободы на срок не менее 5 лет с принудительными работами. Закреплялась равная ответственность не только в отношении служащих, но и взяткодателей, подстрекателей, посредников и иных лиц, связанных с совершенным деянием.

Важным является то, что Документ имел и обратную силу, т. е. распространялся на отношения, возникшие до его издания, однако предусматривал освобождение от ответственности для лиц,

сообщивших о даче ими взятки в течение 3 месяцев с момента принятия Декрета. Покушение на дачу или получение взятки считалось оконченным преступлением. Предусматривалась также более суровая ответственность для лиц, имущего класса, пользующихся взяткой для приобретения или сохранения привилегий, связанных с правом собственности. Таким образом, Декрет «О взяточничестве» – первый в Советской России, предусматривавший юридическую ответственность за взяточничество и, кроме того, закрепивший норму о равной уголовной ответственности для всех участников таких сделок и подобных противоправных отношений.

Принятие данного закона было связано с уголовным делом о спекуляции (дело Беридзе), в ходе производства которого следователи были обвинены во взяточничестве и шантаже и впоследствии арестованы. В связи с тем что приговор, вынесенный Московским революционным трибуналом, был по мнению В. И. Ленина, слишком мягким (6 месяцев тюремного заключения), он потребовал исключить следователей из партии и привлечь к суду. Некоторое время спустя Наркомат юстиции подготовил текст декрета, который был в значительной мере доработан лично Лениным.

Однако несмотря на принятие закона, к началу 1918 г. случаи взяточничества участились. Стало очевидно, что применение одних лишь уголовно-правовых средств в борьбе с коррупцией неэффективно. Увеличение темпов коррупции определялось следующими факторами: низкое денежное содержание, недостаточная продуманность порядка подготовки, отбора, расстановки, обучения и воспитания кадров для службы в государственных учреждениях и на предприятиях.

Правовой статус государственных служащих в государственных учреждениях и на предприятиях определялся различными ограничениями и запретами. В этом отношении следует обратить внимание на предпринятые меры по устранению недостаточной проработанности этого аспекта, а именно принятие Постановления СНК РСФСР от 27 июля 1918 г. «Об ограничении совместной службы родственников в советских учреждениях»³ и Декрета СНК РСФСР от 21 декабря

¹ См.: Декрет СНК РСФСР от 31 октября 1918 г. «Положение о социальном обеспечении трудящихся». – URL: <http://www.libussr.ru/index.htm> (дата обращения: 18.10.2019).

² См.: Декрет СНК РСФСР от 8 мая 1918 г. «О взяточничестве». – URL: <http://www.libussr.ru/index.htm> (дата обращения: 18.10.2019).

³ См.: Постановление СНК РСФСР от 27 июля 1918 г. «Об ограничении совместной службы родственников в Советских учреждениях». – URL: <http://www.libussr.ru/index.htm> (дата обращения: 18.10.2019).

1922 г. «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях»¹, направленных на воспрепятствование роста коррупции и упорядочение отношений в сфере государственной службы. Названные документы регулировали деятельность государственного служащего введением ряда ограничений, дозволений и запретов. Нарушение подобных предписаний, как и дисциплинарные проступки коррупционной направленности, предполагали суровое наказание вплоть до применения высшей меры. В некоторой степени это улучшило ситуацию в государственном аппарате.

Однако в условиях экономического подъема вследствие введения новой экономической политики (НЭП) и легализации частной собственности после революции и ряда войн коррупция получила второе дыхание. Поскольку частники должны были контролироваться государством, продажность служащих вновь начала расти. Главными врагами советского государства стали взяточничество, комчанство (коммунистическое чванство) и безграмотность.

Перечень различных случаев так называемого скрытого взяточничества представил Народный комиссар юстиции РСФСР Д. И. Курский в циркуляре от 1922 г. № 97 «Об объеме понятия взятки»². Данный акт был призван дать легальную дефиницию взятки и определить ее формы, а также обозначить меры по борьбе со взяточничеством. Новый правовой инструментарий устанавливал необходимость сообщения чиновником вышестоящему органу или руководителю о незаконных должностных приказах, распоряжениях своего начальника в случае наличия коррупционных признаков таких указаний. В частности, на служащих накладывались ограничения ввиду их правового статуса, например, служащему запрещалось принимать участие на торгах имуществом, где числилась заявка государственного органа, в которой служащий постоянно или временно осуществляет свою службу; запрещалось любым способом получать какое-либо имущество от государственных органов, где служащий осуществляет свою деятельность, а также заключать любые сделки имущественного характера; участвовать в

какой бы то ни было деятельности частных организаций; вносить паи или долю в торговые общества или другие частные организации. В случае если чиновником нарушались вышеуказанные запреты, то к нему могли быть применены как гражданско-правовая или дисциплинарная ответственность, так и уголовно-правовая.

В сентябре 1922 г. при Совете труда и обороны для борьбы с коррупционными правонарушениями была создана Комиссия по борьбе со взяточничеством, а также утверждено Положение «О ведомственных комиссиях по борьбе со взяточничеством». Следует отметить, что деятельность Комиссии сводилась к массовому распространению репрессивных мер против взяточничества. Для этого предлагалось чаще устраивать показательные антикоррупционные процессы; привлекать к ответственности не только дающих и берущих взятку, но и чиновников, которые, зная о подобном предстоящем или случившемся факте, ничего не предприняли.

Кроме того, путем изучения кадрового состава государственного аппарата с целью проведения его чистки осуществлялась профилактика в верхах, для чего была разработана инструкция по проверке личного состава. Отчеты в Совет труда и обороны отправлялись ежемесячно. Кроме того, был поднят вопрос о создании осведомительных сетей в государственных учреждениях, иными словами доносчиков. Совет труда и обороны принимает постановление о премировании лиц, заявивших и содействующих раскрытию взяточничества. Подобный стимул явился достаточно эффективным и помог задействовать в антикоррупционной борьбе простых граждан.

Итогом принятых мер стала устойчивая тенденция к снижению злоупотреблений. По материалам советского юриста А. Я. Эстрина, «в 1923 г. взяточничество примерно составляло 32%; в 1924 г. – 40,6; а к 1926 г. – лишь 10,8% [10. – С. 192].

В 20–30-х гг. XX в. советское руководство акцентирует внимание на укреплении внутренней дисциплины государственных служащих. Результатом стало принятие Постановления ВЦИК

¹ См.: Декрет СНК РСФСР от 21 декабря 1922 г. «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях». – URL: <http://www.libussr.ru/index.htm> (дата обращения: 18.10.2019).

² См.: Циркуляр Наркомюста РСФСР от 9 октября 1922 г. № 97 «Об объеме понятия взятки». – URL: <http://www.libussr.ru/index.htm> (дата обращения: 18.10.2019).

РСФСР от 7 июля 1923 г. «Положение о дисциплинарных судах»¹ и Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 20 марта 1932 г. «О дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности»². Принятые документы были направлены на борьбу с бюрократизмом, превышением должностных полномочий, со служебными упушениями, проступками и неправильными действиями должностных лиц советского государственного аппарата.

К концу 1930-х гг. положительный эффект от принятых советской властью мер стал очевиден. Количество преступлений коррупционной направленности в понимании, которое присутствовало на момент становления нового государства, значительно сократилось. Масштабы классического взяточничества уменьшились, однако говорить о победе над коррупционными проявлениями было рано. Они приобрели новые, более законспирированные и неявные формы, что привело к образованию в 1937 г. в составе Управления рабоче-крестьянской милиции специального подразделения по борьбе с хищениями социалистической собственности.

В 1940–1950-е гг. взяточничество рассматривалось в качестве пережитка капитализма и считалось, что по мере строительства социализма оно исчезнет. Строгая секретность, отсутствие гласности и свободы слова, а также доступности статистических данных делали это явление невидимым для широкой общественности, создавали впечатление, что оно изжито. Однако многочисленные свидетельства указывают на то, что факты коррупции имели место на всех уровнях судебной системы страны.

Следует отметить, что в СССР именно при Сталине начал формироваться социальный слой – советская номенклатура, который за счет имеющейся в его руках власти стремился к личному обогащению и социальному превосходству. В сложившихся условиях, когда в связи с дефицитом товаров и услуг деньги не играли своей роли, использовалась ею же созданная система льгот и привилегий (квартиры в элитных районах, автомобили, дачи, дома отдыха и санатории и т. д.). Массовые протесты против советских режимов в

конце 80-х – начале 90-х гг. XX в. в большей мере определялись призывами об отмене такой формы коррупции [8. – С. 11].

Существуют материалы, свидетельствующие о высокой коррумпированности власти при И. В. Сталине [7. – С. 124].

Так, министра сельского хозяйства СССР И. А. Бенедиктова в качестве наказания обязали упорядочить семейный быт, поскольку он, имея две семьи, неоднократно использовал служебное положение в личных целях (например, получал рабочую силу, транспорт и стройматериалы в подведомственных министерству организациях при строительстве дачи для второй семьи; для нее же получил квартиру за счет жилплощади, предназначенной работникам министерства; во время командировок и поездок на курорт допускал излишества в расходовании государственных средств).

О новом витке коррупции в государственном аппарате заговорили лишь в конце 1950-х гг. Его масштабы были обеспокоены даже высшее партийное руководство СССР. В Постановлении ЦК КПСС от 2 августа 1958 г. «О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся» основными злоупотреблениями считались волокита, бюрократизм, пренебрежительное отношение к письмам и жалобам трудящихся. Виновных в этом лиц предлагалось привлекать к самой строгой ответственности. Однако дальше призывов дело не шло³.

Устои сталинской командно-административной системы управления во время хрущевской оттепели были подорваны и процесс коррумпированности чиновничества в аппарате государственного управления усилился. В связи с этим, выступая на ноябрьском Пленуме ЦК КПСС (1962 г.), Н. С. Хрущев призывал «...наглухо закрыть все ходы и щели для жуликов, взяточников, туеядцев, бюрократов, для всех, кто тянет руки к государственному добру» [9. – С. 1].

После принятия Уголовного кодекса РСФСР 1960 г. наиболее значимым нормативным актом антикоррупционной направленности являлся Указ Президиума Верховного Совета СССР от

¹ См.: Постановление ВЦИК от 7 июля 1923 г. «Положение о дисциплинарных судах». – URL: <http://www.libussr.ru/index.htm> (дата обращения: 18.10.2019).

² См.: Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20 марта 1932 г. «О дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности». – URL: <http://www.libussr.ru/index.htm> (дата обращения: 18.10.2019).

³ См.: Левакин И. В., Охотский Е. В., Охотский И. Е., Шедий М. В. Противодействие коррупции : учебник и практикум для бакалавриата и специалитета / под общ. ред. Е. В. Охотского. – 3-е изд. – М. : Юрайт, 2019. – С. 153.

20 февраля 1962 г. «Об усилении уголовной ответственности за взяточничество»¹, введивший смертную казнь за получение взятки в особо крупном размере и при отягчающих обстоятельствах. Увеличивалась уголовная ответственность за получение, дачу взятки лично или через посредников, по предварительному сговору группой лиц. Такое деяние наказывалось лишением свободы на срок от пяти до пятнадцати лет с конфискацией имущества.

Позднее в правовых документах все чаще стали упоминаться нарушения дисциплины и трудового законодательства, говорилось о слабостях народного контроля, расточительстве, но только не о коррупции. Другими словами, в 1960–1980-е гг. коррупционные правонарушения замалчивались. Однако в период брежневского правления, который назывался застойным, за неимением иного легального источника доходов высокопоставленные должностные лица нередко прибегали к противоправным действиям. Так, по данным Отдела административных органов ЦК КПСС от 21 мая 1981 г., «в 1980 г. выявлено 6 000 случаев служебного взяточничества, что вдвое больше по сравнению с 1975 г.» [3. – С. 22].

Серьезные попытки борьбы с коррупцией были предприняты Ю. В. Андроповым. Во всех республиках страны начались масштабные мероприятия по расследованию, раскрытию и установлению коррупционных преступлений и лиц, имеющих или имевших отношение к ним. Большое внимание уделялось нетрудовым доходам, спекуляциям и злоупотреблению в торговой деятельности. Осуществлялась серьезная зачистка служащих партийного и государственного аппарата. Результатом стало выявление множества случаев коррупции. Официальную огласку получили скандальные и неудобные для советского руководства дела. Интересным является факт введения взаимной поддержки внутри самого КГБ, предусматривающей помощь офицерам в сложных материальных ситуациях в целях предотвращения коррупционных деяний.

Для активизации борьбы с коррупционными правонарушениями 23 мая 1986 г. Президиумом Верховного Совета СССР был принят Указ

№ 4719-ХІ «Об усилении борьбы с извлечением нетрудовых доходов»². Данным Указом устанавливалась ответственность за преступления в указанной области с возмещением имущественного ущерба, причиненного государству.

К концу 1980-х гг. окончательно стали ясны неэффективность и неполнота законодательной базы, относящейся к регулированию коррупционной ситуации в стране. В период горбачевской перестройки и смены политического курса совершение рассматриваемого вида преступлений стало набирать обороты еще активнее, приобретая лишь новые формы, не меняя при этом сути опасности данного деяния. Во многом этому способствовало отсутствие систематизированности законодательства, его комплексности. Большое количество актов о государственной службе в СССР устарело и не имело отношения к существовавшим к концу советской эпохи реалиям.

Во время перестройки коррумпированность правящей элиты (главным образом в виде казнокрадства) резко возросла отчасти в связи с легализацией теневой экономики. Тем не менее коррумпированность системы государственного управления на официальном уровне отрицалась. Если же были замечены симптомы подобных злоупотреблений, служащий незамедлительно лишался должности. Однако представители высшей административной элиты являлись неприкасаемыми.

Так, по данным Л. Млечина, «несмотря на доказанность ряда деяний первого секретаря Краснодарского края С. Ф. Медунова (организация в крайкоме системы подарков, совершение валютных операций), Брежнев не согласился завести уголовное дело, мотивировав это тем, что Медунов – «...руководитель большой партийной организации» и что этим они «...опоганят хороший край» [6].

В качестве подтверждения коррумпированности советских режимов конца 1980 – начал 1990-х гг. сошлемся на материалы члена Политбюро ЦК КПСС А. Н. Яковлева. По данному поводу он писал: «Коррупция, обман, дезинформация... Кумовство, взяточничество, казнокрадство поразило почти всю номенклатуру» [11. – С. 564].

¹ См.: Указ Президиума ВС СССР от 20 февраля 1962 г. «Об усилении уголовной ответственности за взяточничество». – URL: <http://www.libussr.ru/index.htm> (дата обращения: 18.10.2019).

² См.: Указ Президиума ВС СССР от 23 мая 1986 г. № 4719-ХІ «Об усилении борьбы с извлечением нетрудовых доходов». – URL: <http://www.libussr.ru/index.htm> (дата обращения: 18.10.2019).

В конце 1980-х гг. очередной всплеск коррупции спровоцировали становление рыночной экономики, возникновение различных форм собственности и хозяйствующих субъектов. Начались процессы приватизации, формирования класса собственников.

В 1989 г. в МВД СССР было образовано специальное 6-е управление по борьбе с коррупцией и преступными сообществами. В связи с этим в июле 1991 г. ЦК КПСС приняло Постановление «О необходимости усиления борьбы с преступностью в экономической сфере»; а также Указы Президента СССР от 26 января 1991 г. № УП-1380 «О мерах по обеспечению борьбы с экономическим саботажем и другими преступлениями в сфере экономики» и от 4 февраля 1991 г. № УП-1423 «О мерах по усилению борьбы с наиболее опасными преступлениями и их организованными формами».

Таким образом, Российской Федерации в наследство от СССР досталась коррупция, а главное, ее основной носитель – номенклатура, которая быстро регенерировала в качестве правящего социального строя. Однако, как справедливо сказано в научных источниках, в обществе отсутствовала программа, хотя бы отчасти нацеленная на противодействие и искоренение этого социального зла.

Первое послереволюционное десятилетие было весьма насыщенным в смысле формирования и совершенствования законодательства для борьбы со взяточничеством и иными коррупционными проявлениями. Распространенное убеждение об отсутствии коррупции при советской власти ошибочно хотя бы по факту замены этого термина на такие, как «взяточничество», «попустительство» и «злоупотребление должностными полномочиями». Поражение коррупцией увеличивалось в связи с ростом благосостояния, снижения

остроты надзора сверху, расширения общения с Западом. Значителен и вклад бесконтрольности власти, криминализации властных отношений, бедности, несовершенства законодательства.

Важно понимать причины столь широкого поражения коррупцией системы государственной службы в начале 1990-х гг. Назовем их: невнимательное отношение к данной системе; крупные недочеты в кадровой работе в советский период истории страны; неприкосновенность высших партийных и руководящих работников (за редким исключением); бюрократизм и волокита при рассмотрении просьб и жалоб граждан; либерализм по отношению к взяточникам; нарушения дисциплины. В связи с тем что с коррупцией в государственной сфере боролись своими же силами, по факту занимаясь лишь имитацией борьбы, названные обстоятельства в итоге привели к тому, что усилия властей по противодействию коррупции не имели никакого эффекта. Тем не менее выработанные законодателем в советский период решения и научные дискуссии не утратили сегодня ценности и заслуживают самого пристального внимания.

На сегодняшний день задача искоренения коррупции в России по-прежнему находится в числе первостепенных, поскольку она затрагивает практически все аспекты жизни, в том числе сферы государственного управления, здравоохранения, образования, а также правоохранительные органы. При этом с изменением политической и экономической систем коррупция как явление также модифицируется и приобретает новые формы, сообразные действующей политико-правовой системе.

В результате прогрессивное развитие государства, основанное на нравственных ценностях, принципах демократии и безопасности, существенно затрудняется.

Список литературы

1. Амара М. И., Нисневич Ю. А., Панфилова Е. А. Противодействие коррупции в Российской Федерации. Библиография (1991–2016 гг.). – М. : Юрайт, 2019.
2. Данилов В. В., Асанова И. П., Котляров С. Б. Методы профилактики преступлений коррупционной направленности в современном российском государстве // Вопросы российского и международного права. – 2018. – Т. 8. – № 12А. – С. 191–198.
3. Касьянов В. С. Коррупция и борьба с ней в Советской России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. – 2014. – № 4. – С. 16–25.
4. Ленин В. И. Полн. собр. соч. – 5 изд. – М. : Изд-во политической литературы, 1970. – Т. 50.

5. *Логинов О. Ю.* Бешеные деньги. От фальшивых монет до финансовых пирамид. – М. : Эксмо, 2008.
6. *Млечин Л.* Борьба с коррупцией в СССР // Новая газета. – 2016. – № 137.
7. *Млечин Л. М.* Кремль 1953. Борьба за власть со смертельным исходом. – М. : Центрполиграф, 2016.
8. *Нисневич Ю. А.* Политика и коррупция: коррупция как фактор мирового политического процесса : монография. – М. : Юрайт, 2019.
9. *Хрущев Н. С.* Развитие экономики СССР и партийное руководство народным хозяйством : доклад товарища Н. С. Хрущева на Пленуме ЦК КПСС 19 ноября 1962 г. // Молодой ленинец. – 1962. – № 139 (1602). – С. 1–2.
10. *Эстрин А.* Должностные преступления. – М. : Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1928.
11. *Яковлев А. Н.* Сумерки. – М. : Материк, 2005.

Система разрешения экономических споров по праву Канады

Р. А. Курбанов

доктор юридических наук, профессор, директор Института правовых исследований и региональной интеграции, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: mos-ssp@mail.ru

System for Resolving Economic Disputes under the Law of Canada

R. A. Kurbanov

Doctor of Law, Professor, Director of the Research Institute of Legal Studies and Regional Integration,
Head of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: mos-ssp@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена системе рассмотрения экономических споров по канадскому праву. В данной системе не выделяется отдельный элемент – подсистема разрешения экономических споров. Канадские суды всех уровней разрешают споры такого рода. Система канадских судов прямо зависит от административно-территориального устройства Канады – суды разделены на провинциальные и территориальные. Поскольку основная нагрузка по рассмотрению экономических споров возлагается на суды провинциального уровня и на Налоговый суд Канады, постольку предмет исследования ограничен этими судами.

Ключевые слова: экономические споры, Канада, административные трибуналы, Трибунал по трубопроводным спорам, Канадский трибунал по международной торговле, Налоговый суд Канады.

Abstract

The article focuses on the Canadian Law Economic Dispute Review System. This system does not allocate a separate element, the economic dispute resolution subsystem. Canadian courts at all levels resolve disputes of this kind. The Canadian court system is directly dependent on Canada's administrative-territorial system – the courts are divided into provincial and territorial courts. Since the primary burden of dealing with economic disputes rests with provincial courts and the Tax Court of Canada, the subject matter of the study is limited to those courts.

Keywords: Economic Disputes, Canada, Administrative Tribunals, Pipeline Dispute Tribunal, Canadian International Trade Tribunal, Tax Court of Canada.

Правовая система Канады принадлежит к правовым системам англосаксонской правовой семьи [8. – Р. 235], за исключением провинции Квебек, право которой основано на континентальной правовой системе, хотя однозначное отнесение права провинции Квебек к правовым системам континентального права несколько преждевременно¹.

В настоящее время основами конституционно-правового регулирования общественных отношений на территории Канады является Конституционный акт 1982 г. – Приложением В (Schedule B) к Британскому акту о Канаде 1980 г. (Canada Act 1982) и Конституционный акт (The Constitution Act) 1867 г.²

¹ Несмотря на очевидную связь с французским правом, Гражданский кодекс Квебека не воспринял признаваемого французской правовой традицией дуализма гражданского и торгового права.

² См.: The Constitution Act 1867. 30 & 31 Vict. – С. 3.

Кроме того, формально в текст Конституции Канады входят акты о присоединении провинций и об их статусе.

Однако между канадским и российским федерализмом существует принципиальное различие – если Россия в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.¹ является симметричной федерацией (см.: ч. 1 и 4 статьи 5 Конституции РФ)², что неоднократно было подтверждено рядом решений Конституционного Суда РФ³, то Канаду нельзя назвать симметричной федерацией. Административно-территориальные единицы Канады делятся на провинции и территории. Основное их юридическое различие состоит в том, что провинции получили свои полномочия на основе Конституционного акта 1867 г. (Акт о Британской Северной Америке), тогда как территории получили свои права на основе делегирования властных полномочий федеральным правительствам. Эта теоретическая вторичность полномочий территорий означает, что если перераспределение полномочий между федеральным правительством Канады и канадскими провинциями требует внесения изменений в конституционные документы, то перераспределение полномочий между федеральным правительством Канады и территориями может быть осуществлено в одностороннем порядке федеральным парламентом или правительством. По мнению представителей канадской конституционно-правовой доктрины, провинции можно рассматривать как подразделения государства, разделяющие его суверенитет (co-sovereign divisions), при этом каждая провинция юридически имеет собственную «корону» в лице лейтенант-гу-

бернатора (a lieutenant governor), тогда как территории не обладают суверенитетом, а являются частью федеральных земель и возглавляются комиссаром (a commissioner), представляющим федеральное правительство [6].

Основами правового регулирования гражданско-правовых и торговых отношений на территории Канады являются Конституционный акт 1982 г. – Приложение В (Schedule V) к Британскому акту о Канаде 1980 г. (Canada Act 1982)⁴ и Конституционный акт (The Constitution Act) 1867 г.⁵

С вступлением в юридическую силу Конституции 1982 г. официальное наименование Конституционного акта 1867 г. (Constitution Act, 1867) изменилось. В промежутке между 1867 и 1982 гг. было принято более 20 британских актов о Северной Америке, поскольку Конституционный акт от 1 июля 1867 г. не предусматривал процедуры его изменения.

Статья 91 Конституционного акта 1867 г. устанавливала, что канадский парламент вправе принимать законы от лица федеральной власти, в том числе по вопросам государственной собственности, торговли, прибрежного режима, закупочных торгов, патентов на исследования, что прямо или косвенно может относиться к добыче, обороту и потреблению энергетических ресурсов.

Статья 92 того же документа предполагала, что парламенты канадских провинций в свою очередь уполномочены принимать законы об управлении и приватизации земель, находящихся в провинциальной собственности, об организации общественных работ в связи с обеспечением провинциальной транспортной инфраструктуры, об установлении режима собственности внутри границ провинций, что в совокупности также связано

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

² Мнение об асимметричности федеративного устройства России, высказываемое в том числе специалистами в сфере конституционного права (И. А. Умной, В. Б. Пастуховым, И. Н. Бусыгиной), по мнению автора данной статьи, основано на фактически сложившемся положении вещей и не учитывает задач юридической науки, которая, позволив себе напомнить, состоит не в освящении фактически сложившихся общественных отношений путем придания им характера правовых норм, а в преобразовании их. Вряд ли следует считать факты, очевидно нарушающие положения ч. 1 и 4 статьи 5 Конституции РФ, отражениями конституционных положений.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Феде-

рального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» (См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 25. – Ст. 2728); Определение Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. № 250-О «По запросу Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации» (См.: СПС «КонсультантПлюс»); Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1996 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 г. "О дорожных фондах в Российской Федерации"» (См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 29. – ст. 3543).

⁴ См.: The Canada Act 1982. UK, 1982. – С. 11.

⁵ См.: The Constitution Act 1867. 30 & 31 Vict. – С. 3.

с урегулированием вопросов получения и использования энергетических ресурсов.

Указанное правило не действовало в отношении так называемых территориальных земель (territorial lands), на которых нормы федерального права действовали напрямую: 1) земли в границах северо-западных территорий и провинции Нунавут; 2) земли, принадлежащие федеральному правительству Канады.

Что касается Конституционного акта 1982 г., то в нем следует указать на статью 36, которая предусматривает, что при сохранении законодательных полномочий парламента Канады и законодательных собраний провинций и их прав осуществлять законодательную компетенцию органы законодательной власти всех уровней, а также правительство Канады и правительства канадских провинций обязуются содействовать обеспечению равенства возможностей для всех канадцев в их стремлении к благополучию; содействовать экономическому развитию, с тем чтобы сократить неравенство возможностей; предоставить в распоряжение всех канадцев на качественно приемлемом уровне услуги основных публичных служб. Иными словами, официально провозглашается свобода экономической конкуренции.

В судебной системе Канады не существует государственных арбитражных судов уполномоченных на рассмотрение споров, вытекающих из экономических отношений в целом. Соответственно официальное наименование судебной власти Канады – Queen on the Bench (Королева на судейской скамье)¹. Юридическая связь с Великобританией очевидно усиливает роль английских судов по сравнению, например, с США. Акт о Канаде 1982 г., окончательно закрепивший суверенитет канадского государства, тем самым полностью отделил канадское законодательство от английского (пункт 2 Акта о Канаде 1982 г.).

Как и все правовые порядки, основанные на англосаксонской правовой системе, канадское право

по общему правилу следует доктрине stare decisis, в соответствии с которой низшие суды связаны решениями, вынесенными высшими судами. Например, все нижестоящие суды провинции Онтарио связаны решениями Апелляционного суда провинции Онтарио (the Ontario Court of Appeal), а низшие суды Британской Колумбии – соответственно решениями Апелляционного суда провинции Британская Колумбия (the British Columbia Court of Appeal). Низшие суды провинций могут рассматривать решения апелляционных судов других провинций в качестве доказательств существования того или иного подхода в судебной практике [5. – С. 26]. В этом существенное отличие правовой системы Канады от правовой системы США, где «...решения Верховного суда штата являются финальными арбитрами по делу» [1]. Решения Верховного суда Канады связывают суды на всей территории Канады. Впрочем система экономического правосудия Канады предусматривает и исключения из этого правила.

При недостаточности практики канадских судов допускается использование практики судов иностранных государств (как правило, Великобритании и США) [7]. Решения судов государств, относящихся к странам Содружества наций², также имеют силу доказательства существования той или иной практики. Канадский судья, впрочем, предпочитает английские прецеденты американским и австралийским [3]. Что касается судов провинции Квебек, то они формально не связаны ни своими предшествующими решениями, ни решениями вышестоящих судов. Тем не менее «...длительная судебная практика имеет авторитет у судей. Они чувствуют себя морально обязанными уважать такую практику и следовать ей» [1. – С. 43]. М. Н. Марченко высказывает мнение о том, что «особенность канадского прецедента в значительной степени обусловливается такими факторами, как... функционирование канадского прецедента

¹ По аналогии с Queen-in-the-Parliament (Королева в парламенте)

² На Версальской Конференции 1919 г. в которой участвовали делегаты от доминионов (в том числе и Канады) и от Великобритании термин «Британское содружество наций» (the British Commonwealth of Nations) заменил термин «Британская империя». Вестминстерский статут от 11 декабря 1931 г. (The Statute of Westminster of 1931) предоставил Канаде независимость де-факто. Лондонская декларация (The London Declaration) 1949 г. юридически прекратила существование Британского содружества наций и положила начало Содружеству наций. Некоторые из государств Со-

дружества наций признают в качестве юридического критерий разграничения иностранных граждан на 1) граждан Содружества и 2) прочих иностранцев. Известный советский юрист-международник С. В. Черниченко также отмечал: «Ни одно государство – член Британского содружества наций не считает гражданином любого другого члена Содружества иностранцем в полном смысле этого слова. В Англии, например, установлен облегченный порядок приема таких лиц в гражданство (путем регистрации, а не натурализации), на них не распространяются ограничения, налагаемые на иностранцев, они могут быть призваны на военную службу и т. д.» [4. – С. 45].

не только в системе общего права, распространенного на большей части территории страны, но и в системе романо-германского права, действующего на территории провинции Квебек» [2].

Акт о Британской Северной Америке (British North America Act – BNAА), вступивший в юридическую силу с 1 июля 1867 г., оставил в силе юрисдикцию Судебного комитета Тайного совета Ее Величества в Лондоне (Judicial Committee of the Privy Council (JCPC)). Он является высшей апелляционной инстанцией для разрешения споров, возникающих в сфере реализации правовых отношений на территории Канады. Решения Судебного комитета Тайного совета являются юридически обязательными, тогда как решения судов Соединенного Королевства и Содружества имеют скорее убеждающую силу [11].

Федеративный характер государственного устройства Канады проявляется не только в структуре судебной системы – канадские суды делятся на федеральные и провинциальные (территориальные), но и в разграничении полномочий. Если уголовное право находится в компетенции федеральных властей, то частное право – сфера исключительной компетенции провинций. Система судов канадских провинций состоит из провинциальных (территориальных) судов, верховных судов (superior courts) и апелляционных судов. Исключением является провинция Нунавут, на территории которой действует один суд – Суд Нунавута (The Nunavut Court of Justice), который, имея постоянное место расположения в городе Икалуит (столица провинции Нунавут), работает on circuit, т. е. проводит выездные заседания на территории разных поселений. Провинциальные (территориальные) суды являются судами первой инстанции. Они рассматривают споры с ценой иска до определенного уровня, который устанавливается самой провинцией (территорией) и так называемые small claims. Уже на этом уровне могут создаваться специализированные суды (specialized courts), однако среди созданных на провинциальном уровне судов пока нет ни одного специализированного суда в области экономики. Таким образом, основными судебными органами первой инстанции являются верховные суды провинций/территорий (the provincial and territorial superior courts), именно эти суды осуществляют судебную проверку решений провинциальных (территориальных) органов государственной вла-

сти и административных трибуналов. Судьи провинциальных (территориальных) судов назначаются губернаторами соответствующих провинций.

Специфическим элементом судебной системы Канады являются административные трибуналы (administrative tribunals) – это квазисудебные органы по разрешению споров (quasi-judicial adjudicative bodies), которые имеют полномочия судов по заслушиванию свидетельских показаний и вынесению решений, но не обязательно возглавляются судьями. Заседателями (the adjudicators) в таких судах могут быть эксперты в узкоспециализированных сферах права (трудовое право, права человека, иммиграционное законодательство, законодательство об энергетических ресурсах, лицензирование алкогольной продукции и т. д.).

Как уже было сказано, решения этих административных трибуналов могут быть пересмотрены верховными судами провинции на основании апелляционной жалобы или судебной проверки (judicial review). Процедура разбирательства в трибуналах отличается меньшим формализмом в части оценки доказательств – некоторые доказательства, не имеющие силы в суде, могут быть приняты административными трибуналами. Заседатели этих трибуналов назначаются федеральным правительством. Трибуналы создаются законами провинциального и федерального уровней в зависимости от того, в чьей компетенции находятся нормы соответствующего законодательства. Например, иммиграционное законодательство находится в компетенции федеральных органов власти, соответственно трибунал по вопросам иммиграции создается федеральным законом, напротив, лицензирование алкогольной продукции находится в сфере компетенции органов провинциальной власти, и соответствующий трибунал создается согласно закону провинции.

Важным представляется то, что на трибуналы не распространяется такой принцип канадского права, как *stare decisis et non quieta movere* (лат. «стоять на решенном и не нарушать спокойствия»), согласно которому нижестоящие суды должны подчиняться принципам, сформулированным вышестоящими судами (в том числе и верховными судами провинций и территорий). Соответственно, своими собственными решениями трибунал также не связан. Вместе с тем на практике заседатели трибуналов все же принимают во внимание правовые позиции верховных судов провинций и территорий.

Статья 28 (1) Акта Канады о федеральных судах (*the Federal Courts Act*¹) перечисляет трибуналы, решения которых обжалуются в Федеральный Апелляционный суд (*the Federal Court of Appeal*). К ним относятся Национальный энергетический совет (*the National Energy Board*), Канадский трибунал по международной торговле (*Canadian International Trade Tribunal*), Трибунал по вопросам конкуренции (*the Competition Tribunal*), Канадский совет по вопросам производственных отношений (*the Canada Industrial Relations Board*), Совет по вопросам авторских прав (*the Copyright Board*) и Канадская комиссия по вопросам телерадиовещания и телекоммуникаций (*the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC)*).

Природа административных трибуналов Канады является предметом для дискуссий. Споры вызывает их независимое положение.

Роберт Маколи и Джеймс Спрейг в своей монографии «Практика и процедуры административных трибуналов» категорически отрицают их независимость: административные агентства не являются независимыми. Они никогда не были независимыми и никогда не будут независимыми. Если бы они когда-либо стали независимыми, они не были бы административными учреждениями. Неправильно было бы ассоциировать слово «независимый» с «административными агентствами» [10].

Профессор Рон Эллис также указывает: «доказательства совершенно прозрачны, ... что [за исключением некоторых трибуналов Квебека] ни один из канадских трибуналов, будь то регулирующие органы или судебные трибуналы, ни один из их членов, не являются независимыми ни в соответствии с нормами закона, ни на самом деле» [9].

Национальный энергетический совет (*National Energy Board*) действует в соответствии с Актом о Канадском энергетическом регуляторе 2019 г. (*Canadian Energy Regulator Act*)², который частично заменил собой утративший ныне юридическую силу Акт о Национальном энергетическом

совете (*National Energy Board Act*). Он рассматривает жалобы (*appeal*) на административный приказ (*peremptory order*) главного инспектора по вопросам консервации месторождений (*the Chief Conservation Officer*)³.

После ознакомления с жалобой Национальный энергетический совет вправе:

- отложить, подтвердить или изменить порядок, действие или меру, являющиеся предметом апелляции;
- приказывать осуществить любые работы, которые Совет считает необходимыми для предотвращения отходов, утечки нефти или газа;
- издать любое другое распоряжение, которое Совет считает необходимым.

Согласно статье 28.6 (2) и (3) Акта о Национальном энергетическом совете, Совет проверяет необходимость издания приказа и вправе подтвердить или опровергнуть его, однако бремя доказывания (*the burden of establishing*) того, что в издании приказа необходимости не было, лежит на лице, направившем жалобу в Национальный энергетический совет.

С 2019 г. кабинетом министров Канады может быть создан Трибунал по трубопроводным спорам (*Pipeline Claims tribunal*), в задачи которого входят проверка решений Национального энергетического регулятора и рассмотрение споров, в частности, о компенсациях за строительство трубопроводов (статья 143.1 Акта о Канадском энергетическом регуляторе 2019 г.). При этом вышеприведенные положения о трибунале Национального энергетического совета остаются в силе до их отмены. Трибунал должен состоять из трех членов, назначаемых кабинетом министров по рекомендации министра энергетики на срок не более 5 лет из числа судей Верховного суда или членов адвокатской палаты соответствующей провинции или Палаты нотариусов Квебека. Один из них назначается председателем (*Chairperson*). Данный Трибунал, согласно статье 155 (2) Акта о Канадском энергетическом регуляторе 2019 г., не связан какими-либо правилами предоставления

шены и заслушаны заинтересованные лица, приказывать прекратить все операции с нефтью и газом, пока не удостоверится, что потери попутного (нефтяного) газа остановились. Он вправе приказывать прекратить операции и без предварительного расследования, если, по его мнению, это необходимо для предупреждения ущерба гражданам или имуществу, или в целях защиты окружающей среды. В этом случае соответствующее расследование проводится самое позднее через 15 дней после издания соответствующего приказа.

¹ См.: *The Federal Courts Act*. R.S.C., 1985. – С. F–7.

² См.: *The Canadian Energy Regulator Act*. S.C. 2019. – С. 28, S. 10.

³ Имеет разумные основания полагать наличие потерь (иных, нежели выпуск попутного (нефтяного) газа в атмосферу, сжигание газа или неиспользование методов его восстановления), он вправе после проведения предварительного расследования, в ходе которого должны быть опро-

доказательств. Согласно статье 160 (1) Акта о Канадском энергетическом регуляторе 2019 г., любое лицо, партнерство, организация, федеральный, провинциальный или муниципальный исполнительный органы, равно как и орган самоуправления коренного населения (*indigenous governing body*), имеют право обратиться в Трибунал за компенсацией причиненного ущерба.

Канадский Трибунал по международной торговле (*The Canadian International Trade Tribunal*) учрежден 31 декабря 1988 г. и состоит из председателя (*Chairperson*) и 6 постоянных членов (*permanent members*), которые назначаются кабинетом министров. В компетенции данного Трибунала находятся следующие дела:

- заявления о демпинге: решение вопроса о наличии либо об отсутствии запрещенного законом демпинга или субсидированного импорта, или угрозы нанесения ущерба местной промышленности;

- запросы на закупки: расследование жалоб потенциальных поставщиков относительно условий закупок со стороны федерального правительства и решение вопроса о наличии либо об отсутствии факта нарушения федеральным правительством своих обязательств по определенным торговым соглашениям, участником которых является Канада;

- жалобы на решения таможенных органов: принятие решений по апелляциям на решения Агентства пограничных служб Канады, принятые в соответствии с Законом о таможене и Законом о специальных импортных мерах (*SIMA*), а также министра национального дохода, принятые в соответствии с Законом об акцизном налоге;

- расследование и дача рекомендаций по экономическим, торговым и тарифным спорам, передаваемым на рассмотрение Трибунала кабинетом министров или министром финансов;

- расследование жалоб отечественных производителей о причинении или угрозе причинения вреда отечественным производителям при увеличении импорта.

Налоговый суд Канады (*Tax Court of Canada*) функционирует с 1983 г. на основе Акта о Налоговом суде Канады (*the Tax Court of Canada Act*¹). Этот суд независим от Налогового агентства Канады. Его юрисдикция ограничивается рассмотрением споров о федеральных налогах (прежде всего о налогах на доходы) между налогоплательщиками и федеральным правительством; он имеет право принимать решения исключительно на основе толкования действующего законодательства.

Юрисдикция Налогового суда Канады определена в статье 12 Акта о Налоговом суде Канады (*Tax Court of Canada Act*). В ней перечислены законы Канады, регулирующие соответствующие налоговые отношения, споры из которых могут рассматриваться в этом суде².

К компетенции Налогового суда Канады законом также отнесено толкование налогового законодательства по запросу Налогового агентства Канады.

Таким образом, система разрешения экономических споров в Канаде переживает период дифференциации. При этом утрачивает силу критерий отрасли фактических общественных отношений, уступая юридическому критерию, – специализированные суды создаются не столько для рассмотрения споров в той или иной отрасли общественных отношений (земельные споры, споры в сфере ТЭК, интеллектуальной собственности), сколько для рассмотрения споров в той или иной отрасли права. Канадское право, как и российское, не выделяет категории экономических споров как таковые, однако российское право на основе принадлежности спора к экономическим определяет компетенцию государственных арбитражных судов (АПК РФ) и судов международного коммерческого арбитража. Российское право также идет по пути дифференциации элементов системы государственного правосудия – создан Суд по интеллектуальным правам, работает Апелляционная коллегия ФАС РФ, которая пересматривает решения и (или) предписания территориальных органов ФАС России по делам о нару-

¹ См.: *The Tax Court of Canada Act*. R.S.C., 1983. – С. Т–2.

² См.: Закон о подоходном налоге; Закон о страховании занятости (ранее, Закон о страховании на случай безработицы); Часть IX Закона об акцизном налоге (*GST*); Канадский пенсионный план; Закон о страховании по старости; Закон о налоге на доходы от нефти и газа; Закон об экспорте и импорте культурных ценностей; Закон о таможене (часть V. 1);

Закон об уплате сборов с пассажиров воздушного транспорта; Закон об акцизах 2001 г.; Закон об уплате экспортных поставок пиломатериалов хвойных пород 2006 г.; Закон о разрешении для ветеранов войны; Закон о льготах, связанных с гражданской войной; раздел 33 Закона об обзоре и апелляционном совете ветеранов.

шении антимонопольного законодательства в случае, если такие решения и (или) предписания нарушают единообразие в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства. Правовой статус последней сравним с канадскими административными трибуналами с той разницей, что последние не вправе

формировать практику применения норм антимонопольного законодательства, а апелляционная коллегия существует только на федеральном уровне, тогда как административные трибуналы могут создаваться и на провинциальном уровне.

Список литературы

1. *Кананькина Е. С.* Правовая система Канады: ее отличие от стран Содружества // Международное публичное и частное право. – 2009. – № 2. – С. 40–46.
2. *Марченко М. Н.* Судебный прецедент: разнообразие понятий и многообразие форм проявления // Журнал российского права. – 2006. – № 6. – С. 96–107.
3. *Уолкер Р.* Английская судебная система. – М., 1980.
4. *Черниченко С. В.* Международно-правовые вопросы гражданства. – М. : Международные отношения, 1968.
5. *Battram R. A.* Canada In Crisis...: An Agenda to Unify the Nation. Trafford Publishing, 2010.
6. *Bélanger C.* Canadian Federalism, the Tax Rental Agreements of the period of 1941–1962 and Fiscal Federalism from 1962 to 1977 // Quebec History. Marianopolis College, 2001.
7. *Bushnell I.* Captive Court: A Study of the Supreme Court of Canada. Mc Gill-Queen's Press – MQUP, 1992. – P. 76–77.
8. *Campbell D., Cotter S.* Comparative Law Yearbook. Kluwer Law International, 1998.
9. *Ellis R.* Unjust By Design: Canada's Administrative Justice System. – Vancouver : UBC Press, 2013.
10. *Macauley R. W., Sprague J. L. H.* Practice and Procedure before Administrative Tribunals. – Toronto: Carswell, 2004. – Vol. 1 at 2–12.28.
11. *Patterson H. P. J.* Towards a New Jurisprudence, 1996.

Американская модель судебного конституционного контроля (на примере США)

Г. А. Василевич

член-корреспондент Национальной академии наук Беларуси, доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой конституционного права БГУ.

Адрес: ГУ ВО «Белорусский государственный университет», 220030, Республика Беларусь,
Минск, пр. Независимости, 4.
E-mail: gregory_1@tut.by

American Judicial Constitutional Control Model (US Case Study)

G. A. Vasilevich

Corresponding Member of the National Academy of Sciences of Belarus, Doctor of Law, Professor,
Head of the Constitutional Law Department of the Belorussian State University.

Address: SI HE «Belarusian State University», 4 Independence Ave., Minsk, 220030,
Republic of Belarus.
E-mail: gregory_1@tut.by

Аннотация

В статье анализируется американская модель судебного конституционного контроля. Для европейской модели, как известно, характерно создание и деятельность специализированного органа – Конституционного суда, конституционного трибунала, конституционного совета. Американская модель контроля за конституционностью нормативных правовых актов была сформирована значительно ранее европейской. Ее отличием является то, что обычные суды обращаются к вопросу о конституционности нормативного правового акта в контексте рассматриваемого судебного спора. То есть для них вопрос о конституционности – лишь одна из сопутствующих законному рассмотрению спора функций. Автором отмечаются как позитивные, что явно перевешивает, так и негативные стороны в организации судебного конституционного контроля в рамках такой модели.

Ключевые слова: судебный конституционный контроль, законодательство, суд, судебный спор.

Abstract

The article analyzes the American model of judicial constitutional control. The European model, as we know, is characterized by the creation and operation of a specialized body-the constitutional Court, the constitutional Tribunal, the constitutional Council. The American model of control over the constitutionality of normative legal acts was formed much earlier than the European one. Its difference is that ordinary courts address the issue of the constitutionality of a normative legal act in the context of the judicial dispute under consideration. That is, for them, the question of constitutionality is only one of the functions accompanying the legal consideration of the dispute. It is noted that the positive, which clearly outweighs, and negative in the organization of judicial constitutional control in this model.

Keywords: Judicial constitutional control, legislation, court, litigation.

В юридической литературе уделяется огромное внимание влиянию органов судебной власти на формирование конституционного порядка, укрепление законности, защиту прав и свобод граждан¹ [1; 3].

Исходя из значимости конституции как системообразующего акта в ее верховенстве и защите заинтересованы все государственные органы, должностные лица и граждане. Однако особую, специфическую роль здесь играют органы консти-

¹ См.: Марченко М. Н. Судебное правотворчество и судебное право : учебное пособие. – М. : ТК «Велби» : Проспект, 2008; Ковалев А. А. Международная защита прав человека : учебное пособие. – М. : Статут, 2013.

туционного контроля. Совершенно очевидно, и об этом свидетельствует опыт многих государств, что принимаемые нормативные правовые акты могут противоречить конституции, искажать ее смысл, содержать пробелы и другие дефекты.

В законодательстве современных государств закреплено, что правовой охраной конституции занимаются различные государственные органы, должностные лица. Это входит в их обязанности. Вышестоящие органы в этих целях нередко наделяются правом отмены актов нижестоящих органов, если они не соответствуют законодательству. В некоторых случаях они могут их отменить по причине нецелесообразности принятия.

Как отмечал профессор Н. В. Витрук, конституционный контроль является специфической функцией компетентных органов публичной власти по обеспечению верховенства конституции в системе нормативных правовых актов, ее реализации на всей территории государства [3. – С. 73].

Среди всех субъектов, осуществляющих контроль за конституционностью законодательства, следует выделить специализированные органы конституционного контроля. В отличие от иных органов эта функция для них является основной. Одними из важнейших качеств современных (демократических) конституций, существования конституционного строя являются непосредственное действие конституционных норм, их верховенство по отношению ко всем иным актам законодательства. Указанные органы призваны посредством проверок на соответствие конституции нормативных актов, а также иных решений утверждать верховенство конституционных норм и их прямое действие.

Специализированный конституционный контроль можно классифицировать по различным признакам:

1. По времени осуществления выделяют последующий и предварительный контроль, т. е. в зависимости от того, когда осуществляется проверка – до вступления акта в силу (до его подписания) или после. В первом случае уже может быть накоплена практика применения, и это помо-

гает выявить позитивное и отрицательное в содержании акта, во втором – такой практики еще нет и контроль носит абстрактный характер.

2. По правовым последствиям, которые наступают после проверки – консультативный признак (решение органа контроля не имеет обязательного значения, носит характер совета) и постановляющий (решение имеет обязательную силу, его невыполнение может повлечь юридическую ответственность для соответствующего лица или органа).

3. По обязательности проведения подразделяют контроль на обязательный и факультативный. Можно классифицировать конституционный контроль по предмету проверки (законы, подзаконные акты, международные договоры, акты судебных органов и т. п.)¹.

Вместе с тем на практике высказывают различные мнения относительно того, какая модель судебного конституционного контроля является наиболее эффективной. В литературе в этой связи выделяют три модели: американскую, иногда ее называют традиционной, европейскую, предложенную австрийским юристом Г. Кельзенем, и смешанную модель, воспринимающую две первые модели².

А. А. Клишас отмечает непосредственную связь между появлением специализированной юстиции и процессом демократизации [5. – С. 15]. Парадоксально в определенной степени, что идея проверки законов вначале появилась в Великобритании и была нацелена на предотвращение противоречащих конституционным устоям законов метрополии в странах, находящихся в колониальной зависимости (например, Американских Штатах), а затем успешно была реализована в США [7. – С. 116].

Т. С. Масловская приводит известный пример, когда английский судья Эдвард Коук еще в начале XVII в. в одном из судебных споров задался вопросом о соотношении общего права и закона парламента и впервые использовал понятие «высший закон». По его мнению, закон парламента, противоречащий высшему закону, должен быть объявлен недействительным³. В США данная идея начала получать воплощение в XVIII в.,

¹ См.: Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс : учебное пособие для вузов. – М. : Закон и право : ЮНИТИ, 1998. – С. 25–28.

² См.: Конституционный контроль в зарубежных странах : учебное пособие / отв. ред. В. В. Маклаков. – М. : Норма, 2007. – С. 36.

³ См.: Конституционное правосудие : учебное пособие / под ред. Г. А. Василевича. – Минск : Вышэйшая школа, 2019. – С. 45–66.

а в начале XIX в. трансформировалась в основополагающий принцип: закон, который не соответствует Конституции, является недействительным.

Сложившаяся в настоящее время американская модель судебного конституционного контроля с разделенной компетенцией между федеральными судами и судами штатов имеет ряд преимуществ перед иными моделями специализированного контроля. Такой контроль осуществляется обычными судами, которые обращаются к вопросу о конституционности нормативного правового акта в контексте рассматриваемого судебного спора, т. е. для них вопрос о конституционности – лишь одна из сопутствующих законному рассмотрению спора функций. Как замечают ученые, в этом проявляется диффузность американской модели конституционного контроля, предполагающей право проверки соответствия актов каждого суда и судьи¹.

В качестве положительного момента также отметим, что в условиях американской модели конституционный контроль всегда увязан с обстоятельствами конкретного дела. Понятны опасения, что при такой системе возможны противоречия между решениями, так как судьи действуют изолированно друг от друга². Однако если в национальной правовой системе сложилась практика судебного прецедента, то эти опасения не столь существенны.

Отличительным моментом американской модели конституционного контроля является то, что субъектом выступает тот, кто обладает правом обращения в суд обычной юрисдикции. Тем самым устраняются излишние звенья для доступа к правосудию, что в настоящее время является одной из забот международных организаций [2. – С. 82]. Как отмечено в российской литературе, правосудие стало результатом саморегуляции человеческого общества [10. – С. 14–15].

Так, в США первым таким делом, в котором была подтверждена концепция верховенства Конституции над иными законами, стало рассмотренное Верховным судом в 1803 г. дела Мэрбари против Мэдисона. Вердикт суда гласил, что Конституция обладает верховенством по отношению к законам, а в компетенцию и обязанности судебной

власти входит разъяснение того, что такое закон. В решении по данному делу суд впервые в истории США признал парламентский закон несоответствующим Конституции, создав таким образом прецедент для будущих подобных решений. Позиция председателя Верховного суда США Дж. Маршалла заключалась в следующем: совершенно определено, что в компетенцию и обязанности судебной власти входит разъяснение того, что такое закон. Те, кто применяет нормы к конкретным делам, обязательно должны разъяснять и истолковывать каждую норму. Если два закона противоречат друг другу, то суды должны решить вопрос о применении каждого из них. Если закон противоречит конституции и в конкретном деле применяются и закон, и конституция, то суд должен решить, следует ли применять закон, игнорируя конституцию, либо следует применять конституцию, игнорируя закон. Суд должен установить, какая из находящихся в противоречии норм должна быть применена в конкретном деле. Такой подход составляет главную задачу судебной власти. Если суды принимают во внимание конституцию, и конституция обладает верховенством по отношению к какому-либо акту законодательного органа, то конституция (а не обычный акт) должна применяться в деле, к которому применимы оба акта – и конституция, и обычный акт. Те, кто оспаривает принцип, по которому конституция должна рассматриваться в суде как высший закон, должны признать, что суды должны закрывать глаза на конституцию и видеть только закон. Такая доктрина подрывает сами основы всех писаных конституций³.

Наряду с такими выводами Верховный суд отказал Мэрбари в его требованиях, хотя и постарался придать судебному вердикту впечатление единства и цельности, что обязательно должно быть присуще такому акту [9. – С. 270].

Подчеркнем, что до вынесения Верховным судом США своего знаменитого решения вступивший в свои полномочия президент заявил, что патент на судебную деятельность Мэрбари (о чем и шел спор) выдан не будет. Верховный суд США, отказав Мэрбари, решил другую задачу, предопределив свою функцию конституционного

¹ См.: Конституционный контроль в зарубежных странах : учебное пособие / отв. ред. В. В. Маклаков. – С. 37.

² Там же.

³ См.: Мэрбари против Мэдисона. – URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Мэрбэри_против_Мэдисона (дата обращения: 02.12.2019).

контроля. Поэтому указанное дело, хотя и получило известность, оно не столь однозначно, и идея проверки соответствия актов парламента и конституции не была нова в 1803 г.; до этого судами штатов было вынесено более 20 решений о признании недействительными законов своих легислатур¹.

Как отмечается, первыми проверку конституционности законов штатов ввели суды Нью-Джерси (1780 г.): суд признал недействительным закон штата по причине его противоречия Конституции штата. Подобная практика была в штатах Виргинии, Род-Айленд и др. Она продолжалась и после образования США [8. – 50–53; 12]. К началу XIX в. в США было признано судами около 20% норм правовых актов, противоречащих конституциям [1. – С. 134].

Главное заключается в том, что впервые выявив неконституционным акт федерального Конгресса, Дж. Маршалл сформулировал принципы конституционного контроля и заложил основу для реализации важнейшей функции, осуществляемой Верховным судом США – надзор за правильным пониманием, толкованием и применением Конституции. Судебный контроль стал не только одним из краеугольных принципов права США, но и одной из ключевых доктрин американского конституционализма.

Контрольная деятельность Верховного суда прошла несколько этапов. Первый этап – зарождение конституционного контроля; второй этап продолжался с середины XIX в. до начала XX (в этот период сохранялось традиционное буквальное толкование Конституции США; конституционным было признано предусматриваемое законами рабство, существовавшие в конституциях запреты на признание рабов гражданами США); третий этап охватывает период с первой половины XX в. до середины XX в. (присуще расширительное активное толкование Конституции, основанное на анализе намерений авторов конституционного текста и его восприятие с учетом современных реалий); четвертый этап берет начало с середины XX в. (в этот период предметом конституционного контроля становятся акты исполнительной власти, судебные решения, особое внимание уделяется правам и свободам граждан, а

также их возможным ограничениям)². В современный период для Верховного суда характерны две тенденции: судебный активизм и сдерживание (умеренность) своих подходов при толковании Конституции.

Как отмечалось, особенностью функционирования конституционного контроля со стороны Верховного суда США является отсутствие в Конституции норм, наделяющих Верховный суд правом проверки конституционности законов. Полагаем, что сложившаяся и устоявшаяся практика обусловлена рядом факторов, среди которых во-первых следует назвать набирающую силу ко дню принятия Конституции США тенденцию на создание, хотя и федеративного государства, но ставящего перед собой общие цели и задачи, включая защиту государственного суверенитета, освобождение от британской зависимости. Кроме того, судя по первым решениям, Верховный суд действовал осторожно, пытаясь избегать крайностей в своих решениях. Во-вторых, это стремление обеспечить единые правила поведения для весьма разрозненного по составу населения со своими особенностями национального, исторического и культурного развития. В отличие от иных государств обычное право в силу молодости США не утвердилось, а если и было, то отличалось многообразием от штата к штату. В-третьих, Конституция являлась юридическим документом и поэтому естественным было признавать авторитетными решения юристов, избранных в состав Верховного суда США. В отличие от Конституции США конституции некоторых штатов содержат упоминание о конституционном контроле.

Интересны подходы к организации работы верховного суда США. Именно при председателе суда Дж. Маршалле была изменена практика подготовки итоговых решений: ранее каждый судья готовил свое заключение, что приводило к необходимости долго обсуждать имеющиеся расхождения, поэтому была внедрена практика подготовки единого решения [6. – С. 140–141].

Обратим внимание на то, что судебный процесс в Верховном суде скоротечен, сторонам предоставляется до тридцати минут для выступления; в рамках одного заседания может быть заслушано до двадцати четырех дел. Заседания проводятся в определенные дни недели. Такая

¹ См.: Верховный суд США: дело *W. Marbury v. J. Madis.* – URL: https://studopedia.ru/8_17550_verhovniy-sud-ssha-delo-W-Marbury-v-J-Madison.html (дата обращения: 02.12.2019).

² См.: Конституционный контроль в зарубежных странах : учебное пособие / отв. ред. В. В. Маклаков. – С. 79–85.

организация работы свидетельствует о том, что больше внимания уделяется предварительному изучению и анализу материалов дела судьями, чем публичности. Известно, что судьи Верховного суда США довольно часто излагают свои особые мнения, которые оказывают заметное влияние на развитие доктрины и последующее формирование практики суда.

Особая роль органов судебной власти в жизни США обуславливает требования к выбору кандидатов и порядку их назначения на должность судьи. К так называемой особой касте в США принадлежат судьи, адвокаты, медики, труд которых пользуется высоким авторитетом и хорошо оплачивается. В некоторой степени нетипично, что на должность судьи традиционно претендуют юристы, проявившие себя в политической сфере, будучи связанными с деятельностью политической партии. Благодаря этому они становятся заметными для президента, практикуется и самовыдвижение. По кандидатурам проводятся широкие консультации, список кандидатов публикуется, изучается мнение Американской юридической ассоциации, юридического комитета Сената, проводится голосование в Сенате [6. – С.154–55]. Таким образом, отбор отличается прозрачностью данного процесса, что позволяет свести к минимуму назначение на должность судьи непригодных для данной профессии лиц.

Американская модель судебного конституционного контроля заимствована странами Латинской Америки, некоторые элементы данной модели стали использоваться в отдельных странах Европы (Дании, Норвегии, Швейцарии). Полагаем, что эта модель демонстрирует свою эффективность, особенно если не налажено должное взаи-

модействие между специализированными органами (например, конституционными судами) и судами общей юрисдикции.

В заключение отметим, что в результате судебного конституционного контроля в США были решены две основные задачи: укреплена государственность и обеспечены юридические гарантии прав и свобод граждан [4. – С. 15–17].

Для американской модели конституционного контроля характерны такие признаки, как универсальность (распространяет свое действие на нормативные акты); имеет децентрализованный характер (осуществляется любым судом общей юрисдикции); носит казуальный характер (осуществляется при рассмотрении конкретного дела); имеет обязательный характер для сторон и учитывается в последующем при рассмотрении аналогичных дел [9. – С. 126].

Американская модель имеет ряд позитивных и негативных черт. К положительным моментам отнесем то, что спор рассматривается в едином процессе в связи с возникшим спором; исключается дублирование, обеспечивается комплексный подход при рассмотрении спора. К недостаткам относят затягивание процесса; сложность придания решению общеобязательного характера; возможность вынесения противоречащих друг другу решений различными судами [9. – С. 127–128]. Однако, на наш взгляд, многие из указанных проблем решаются в условиях развитости информационного общества (электронного государства), когда обеспечивается полная информированность судебной системы о вынесенных постановлениях, происходит увеличение количества судей, их специализация.

Список литературы

1. *Алебастрова И. А.* Основы американского конституционализма. – М. : Юриспруденция, 2001.
2. Венецианская комиссия о проблемах правосудия в современном мире : сборник аналитических материалов Венецианской комиссии Совета Европы / под ред. академика РАН Т. Я. Хабриевой. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018.
3. *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.) : очерки теории и практики. – М. : Городец-издат, 2001.
4. *Гольдман Р., Лентовска Э., Франковски С.* Верховный Суд США. Права и свободы граждан. – Польша : Бега, 1996.
5. *Клишас А. А.* Конституционный контроль и конституционное правосудие зарубежных стран. Сравнительно-правовое исследование / под ред. В. В. Еремяна. – М. : Международные отношения, 2007.

6. Конституционно-правовые основы судебной власти в зарубежных странах : коллективная монография / под ред. К. В. Карпенко. – М. : МГИМО-Университет, 2017.
7. Конституционный контроль в зарубежных странах : коллективная монография. – М. : МГИМО-Университет, 2015.
8. *Овселян Ж. И.* Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Правовая защита конституций. – Ростов н/Д, 1992.
9. *Победоносцев К. П.* Судебное руководство. – М. : Статут, РАП, 2004.
10. Правосудие в современном мире : монография. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2018. .
11. Судебные системы Европы и Евразии : научно-энциклопедическое издание : в 3 т. / под ред. Р. А. Курбанова, Р. А. Гурбанова. – М. : Проспект, 2019.
12. *Ярославцева Д. К.* Первые годы деятельности Верховного суда США // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. – 2015. – № 6. – С. 120–123.

Рассмотрение споров в сфере экономической деятельности по праву Соединенных Штатов Мексики: система органов, сфера компетенции и практика

Р. А. Гурбанов

доктор юридических наук, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: ramingurbanov@yahoo.com

Consideration of Disputes in the Field of Economic Activity under the Law of the United States of Mexico: System of Bodies, Scope of Competence and Practice

R. A. Gurbanov

Doctor of Law, Professor of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: ramingurbanov@yahoo.com

Аннотация

Данная статья посвящена элементам судебной системы Мексики, задачей которой является специальное рассмотрение споров, возникающих в сфере экономической деятельности. Несмотря на отсутствие системы государственных арбитражных судов аналогичной российской, судебная система Мексики тем не менее характеризуется высокой степенью дифференциации споров, поскольку процессуальному законодательству Мексики известны так называемые судебные решения в сфере предпринимательской деятельности, а законодательству Мексики о судебной системе – судьи и магистраты, уполномоченные на рассмотрение споров такого рода.

Ключевые слова: судебная система, процессуальные нормы, предпринимательская деятельность, судебные решения, арбитражные суды.

Abstract

This article is devoted to the elements of the judicial system of Mexico whose task is a special consideration of disputes arising in the field of economic activity. Despite the lack of a system of state arbitration courts similar to the Russian, judicial system of Mexico, however, is characterized by a high degree of differentiation of disputes as to the procedural law of Mexico is known the so-called judicial decisions in the field of business, and the Mexican judicial system law – judges and magistrates authorized to consider disputes of this kind.

Keywords: judicial system, procedural rules, business activity, court decisions, arbitration courts.

Основным нормативным правовым актом Мексики, регулирующим отношения в сфере рассмотрения споров в системе государственного правосудия, является Органический закон о судебной власти Федерации (la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) от 26 мая 1995 г.

(далее – Органический закон о судебной власти)¹. Отношения по рассмотрению судами экономических споров регулируются Федеральным кодексом гражданского процесса (Código Federal de Procedimientos Civiles) от 24 февраля 1943 г.², Кодексами гражданского процесса уровня штатов

¹ См.: Diario Oficial de la Federación. – Edición del 26 de mayo de 1995.

² См.: Diario Oficial de la Federación. – Edición del 24 de febrero de 1943.

(los Códigos de Procedimientos Civiles locales)¹ и Предпринимательским кодексом (Código de Comercio) от 13 декабря 1889 г.² Последний вводит институт судебных решений в сфере предпринимательской деятельности (juicios mercantiles), являясь также и источником процессуального права. Известный мексиканский исследователь предпринимательского права Хезус Замора Пирсе указывает, что данный подход продолжил традицию, которая сегодня уже не имеет оснований – сосредоточить коммерческое процессуальное право³ в руках специалистов в сфере предпринимательской деятельности [8]. Иной точки зрения придерживается Иньес Аурора Герреро, по мнению которой «историческое разделение гражданского и торгового права не является ни результатом каприза (no fue obra del capricho), ни следствием использования догматических критериев, но лишь следствием влияния объективной экономической реальности» [5. – С. 8].

Само по себе наличие процессуальных законов регионального уровня является эндемичным для Мексики, правовая система которой относится к категории стран романо-германской правовой системы [1]. Надо отметить, что данное нововведение подвергается активной критике. Хосе Овалье Фавела высказывает мысль о том, что «авторы реформы вернулись к неопределенному и неясному оригинальному тексту статьи 1051 Предпринимательского кодекса, не указав, что это (региональные процессуальные кодексы) относится к гражданским, а не к коммерческим процессам» [6. – С. 314].

Отличие мексиканского законодательства, регулирующего отношения равноправных субъектов от российского, состоит также и в том, что первое основано на концепции дуализма частного права [3]. Мексиканские исследователи даже указывают на существование подобного разделения в Ацтекской империи – одни нормы регулировали правила поведения почтеков (профессиональных странствующих купцов), а другие – внутренние правила торговли. Из этого делается вывод о существовании двух типов судебных органов – разрешающих споры, возникающие на передвижных рынках (tianguis), и споры,

возникающие внутри корпорации почтеков (gremio pochteca) [6].

Практическим последствием такого подхода, по словам Хезус Замора Пирсе, стало то, что «...отсутствие четкой дифференциации гражданского и коммерческого права порождает препятствие в момент определения порядка формирования исковых требований» [8. – С. 2].

Согласно статье 1049 Предпринимательского кодекса к таковым относятся решения, вынесенные в результате рассмотрения и разрешения споров, вытекающих из действий предпринимательского характера (los actos comerciales). К последним, согласно статьям 4, 75 и 76 Предпринимательского кодекса, относятся любые коммерческие операции, независимо от того, осуществляются ли они субъектами предпринимательской деятельности (en derecho comerciantes).

Таким образом, фермеры и производители (los labradores y fabricantes) и вообще лица, владеющие торговыми точками или точками оказания услуг, или выполнения работ без их переработки (sin hacerles alteración), рассматриваются с юридической точки зрения в качестве предпринимателей. Однако данное определение статьи 4 Предпринимательского кодекса является рамочным. Оно дополняется открытым перечнем, содержащимся в статье 75 Предпринимательского кодекса. В частности, в него входят следующие категории споров:

1) все приобретения, продажи и аренда, в отношении которых доказана их коммерческая направленность, технического оборудования, изделий или любого иного движимого имущества, будь то в естественном или переработанном состоянии;

2) купля-продажа недвижимого имущества с указанной коммерческой целью;

3) купля-продажа прав участия, акций и обязательств коммерческих компаний;

4) контракты и иные обязательства государства или другие текущие кредитные права в коммерческой деятельности;

5) осуществление снабжения и поставок;

6) осуществление строительства, а также общественных и частных работы;

7) организация производства;

¹ Например, Кодекс гражданского процесса для Федерального округа Мехико *Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal* (Diario Oficial de la Federación los días 10. al 21 de septiembre de 1932).

² См.: Diario Oficial de la Federación. – Edición del 7 de Octubre de 1889.

³ El proceso mercantil (торговый процесс).

8) транспортировка пассажиров и грузов сухопутным или водным путем; организация туризма;

9) распространение изданий через книжные магазины, организация издательского и типографского дела;

10) агентская деятельность, деятельность коммерческих офисов (*oficinas de negocios comerciales*), организация ломбардов и торговых точек в общественных местах;

11) организация публичных мероприятий;

12) осуществление коммерческого представительства;

13) осуществление коммерческого посредничества в бизнесе;

14) осуществление банковских операций;

15) заключение контрактов, связанных с морской торговлей и внутренней и внешней навигацией;

16) заключение договоров страхования всех видов;

17) вклады, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности;

18) хранение на территории объектов коммерческой недвижимости и любые операции, совершаемые с выданными ими депозитными сертификатами и залоговыми облигациями;

19) выдача чеков, векселей или денежные переводы из одного места в другое любыми лицами и любым лицам;

20) именные ценные бумаги или ценные бумаги на предъявителя, а также обязательства субъектов предпринимательской деятельности, если не доказано, что они происходят по причине, чуждой для торговли;

21) обязательства между субъектами предпринимательской деятельности и банкирами, если они по сути не являются гражданскими по своему характеру;

22) контракты и обязательства работников субъектов предпринимательской деятельности в отношении иных субъектов предпринимательской деятельности;

23) отчуждение, которое владелец или производитель производит из продуктов своей фермы или своего урожая;

24) операции, содержащиеся в Общем законе о ценных бумагах и кредитных операциях;

25) любые другие действия, аналогичные вышеперечисленным.

В случае сомнения в предпринимательской природе той или иной операции ее характер

определяется судом. При этом действующее законодательство Мексики, в отличие от российского, предусматривает своего рода *deus ex machinae* (лат. – «бог в машине»); статья 1050 Предпринимательского кодекса исходит из презумпции коммерческого характера правоотношений, если хотя бы для одной из сторон он носит коммерческий, а не гражданский характер. В свою очередь российское законодательство исходит из презумпции слабости физического лица по сравнению с субъектами предпринимательской деятельности, что в силу принципа защиты слабой стороны договора означает приоритет интересов физических лиц, обладающих общей правоспособностью. В качестве иллюстрации можно привести правила снижения судами неустойки в частях 1 и 2 статьи 333 ГК РФ, которые дают суду право уменьшить неустойку, взыскиваемую с субъекта предпринимательской деятельности, только при условии соответствующего заявления этого лица и в исключительных случаях, когда субъект предпринимательской деятельности докажет получение взыскателем необоснованной выгоды, тогда как уменьшение неустойки с обычного физического лица возможно и по инициативе суда.

Статья 76 Предпринимательского кодекса исключает из перечня предпринимательских действий приобретение (*la compra*) предпринимателями, которое совершается ими для собственного использования или потребления, или для использования или потребления их семьями, а также перепродажу, осуществляемую работниками, когда такая перепродажа включается в их должностные обязанности (*consecuencia natural de la práctica de su oficio*).

Судебные решения в сфере предпринимательской деятельности делятся на ординарные и исполнительные. Исполнительные судебные решения (статья 1391 Предпринимательского кодекса) основаны на документах, требующих исполнения:

1) судебное или арбитражное решение, не подлежащее обжалованию;

2) публичные финансовые инструменты;

3) признание должника, сделанное в судебном заседании (*la confesión judicial del deudor*);

4) кредитные средства обращения и платежа (вексель, чек и другие инструменты, указанные в Общем законе «О Кредитных средствах и операциях» (*Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito*) 1932 г.;

5) страховые полисы;

6) решение экспертов в сфере страхования о назначении к выплате суммы страхового возмещения при условии соблюдения ими норм законодательства;

7) счета, чековые счета и любые другие торговые контракты, подписанные и признанные в судебном порядке должником;

8) прочие документы, поименованные в законах в качестве документов, требующих исполнения в судебном порядке.

Именно в форме исполнительного судебного решения осуществляется экзекватура – признание и приведение в исполнение иностранных судебных и арбитражных решений на территории Мексики.

Судебная система Мексики не предполагает существования специализированных судов по разрешению споров, специально уполномоченных на рассмотрение споров экономического характера, аналогичных российским государственным арбитражным судам.

Высшими органами судебной власти являются Национальный верховный суд (la Suprema Corte de Justicia de la Nación), Окружные коллегияльные трибуналы (los Tribunales Colegiados de Circuito), Окружные единоличные трибуналы (los Tribunales Unitarios de Circuito), районные суды (los Juzgados de Distrito).

Мексика унаследовала от Испании систему деления органов правосудия на единоличные судебные органы (Juzgados) и трибуналы (Tribunales), являющиеся в Испании коллегияльными органами (что не соблюдается в Мексике), и деление лиц, осуществляющих правосудие, на судей (Jueces) и магистратов (Magistrados).

Районные суды (los Juzgados de Distrito) являются судебными органами первой инстанции. Дела рассматриваются единолично районным судьей (Juez de Distrito). Его полномочия определены в соответствии с положениями статей 50–55-bis Органического закона о судебной власти. Районный суд включает в себя одного судью, секретарей, архивариусов и служащих, предусмотренных бюджетом. При отсутствии судьи в течение менее чем 15 дней соответствующий секретарь самостоятельно проводит разбирательство, издает простые процедурные приказы и выносит решения. При отсутствии судьи в течение более чем 15 дней Совет судебной власти уполномочивает секретаря на исполнение его полномочий или назначает иное лицо на должность судьи на

время его отсутствия. При отсутствии на уровне районов судей, уполномоченных на рассмотрение споров в сфере предпринимательской деятельности, эти дела рассматриваются любыми судьями (статья 48 Органического закона о судебной власти). Статья 53-bis этого Закона относится к полномочиям федеральных районных судей, уполномоченных на рассмотрение споров в сфере предпринимательской деятельности (los jueces de distrito mercantiles federales), следующие категории споров:

– любые споры, возникающие по вопросам проведения тендеров (конкурсов и аукционов);

– любые судебные споры в сфере предпринимательской деятельности, ответчиком или истцом в которых выступают Соединенные Штаты Мексики или штаты (Федеральный округ Мехико-сити), а противоположной стороной – другой штат;

– признание и приведение в исполнение решений судов международного коммерческого арбитража независимо от места его нахождения; дела об оспаривании этих решений, в случае если место проведения арбитража находится на территории Мексики;

– споры по коллективным исковым заявлениям в сфере предпринимательской деятельности.

Федеральные районные судьи по гражданским делам (los jueces de distrito civiles federales) при их наличии на районном уровне рассматривают гражданские споры, например, споры о вещных правах однозначно отнесены к компетенции судей по гражданским делам. Эта система также аналогична испанской – в каждой провинции должен быть назначен как минимум один судья по коммерческим делам, при этом для автономных сообществ, включающих в себя более чем одну провинцию может быть назначен один судья на две или более провинции, однако даже в этом случае судей по коммерческим делам должно быть несколько. (Испания фактически является асимметричной федерацией, состоящей из 17 автономных сообществ (Comunidades Autónomas), которые могут включать как одну, так и несколько провинций (provincias). Например, Автономное сообщество Мадрид состоит из одной провинции – Мадрид. То же самое с Автономным сообществом Кантария, состоящей из одной провинции, – Сантандер. Автономное сообщество Каталония, напротив, состоит из трех

провинций: Барселона, Таррагона, а также Лерида и Жирона).

Согласно статье 144 Органического закона о судебной власти территория Мексики разделена на судебные округа (*circuitos*), которые формируются по указанию Совета судебной власти (*el Consejo de la Judicatura Federal*). На уровне судебного округа действуют Окружные коллегияльные и единоличные трибуналы (*los Tribunales Unitarios de Circuito*). Единоличные трибуналы состоят из одного магистрата, однако на территории судебного округа единоличных трибуналов может быть несколько – могут создаваться специализированные трибуналы по предпринимательским спорам (статья 32 Органического закона о судебной власти). При этом могут действовать несколько единоличных трибуналов с одинаковой компетенцией – в этом случае на территории округа создается единая служба экспедиции, которая распределяет дела по трибуналам судебного округа.

Единоличные трибуналы рассматривают апелляционные жалобы на решения районных судов в первой инстанции, жалобы на отказ в удовлетворении апелляционной жалобы (статья 29 Органического закона о судебной власти).

Коллегияльные трибуналы состоят из трех магистратов. В их компетенции находится крайне ограниченное число дел. Наконец, Национальный Верховный суд, состоящий из 11 министров (*ministros*), уполномочен на рассмотрение споров, возникающих по вопросам толкования Конституции Мексики (*las controversias constitucionales*) и споров по заявлениям о несо-

ответствии Конституции законов и иных нормативных актов, а также на рассмотрение заявлений о несоответствии решений нижестоящих судов практике палат Национального Верховного суда (подпункт VIII статьи 10 Органического закона о судебной власти).

Среди определенной группы юристов получил довольно широкое распространение тезис об эндемичности российского государственного арбитража как органа по рассмотрению споров в сфере экономической деятельности. Действительно, наличие в российской правовой системе таких судов вызывает определенные вопросы у иностранных юристов, соприкасающихся с российской правовой системой. О государственном арбитраже часто говорят как о пережитке советского прошлого, забывая о существовании коммерческих судов в дореволюционной России.

Как правило, за этим тезисом следует предложение об объединении арбитражных судов и судов общей юрисдикции¹.

По мнению автора данной статьи, этот тезис является подменой содержания формой – несмотря на отсутствие системы государственного арбитража, его элементы в виде специализированных судов государственной судебной системы² или судей, уполномоченных на разрешение споров, возникающих в сфере предпринимательской деятельности, присутствуют во всех экономически и промышленно развитых государствах. Проведенное в данной статье исследование системы органов правосудия в Мексике подтверждает данный вывод.

Список литературы

1. Правовые основы противодействия коррупции: международные и национальные стандарты и инициативы: научно-практическое пособие : в 2 т. – Т. 2 / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой, Р. А. Курбанова. – М. : Проспект, 2019.
2. Судебные системы Европы и Евразии : научно-энциклопедическое издание : в 3 т. – Т. 1 : Западная и Северная Европа / под ред. Р. А. Курбанова, Р. А. Гурбанова. – М. : Проспект, 2019.
3. Яковлев В.Ф. Опыт создания арбитражных судов // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2012. – № 1.
4. *De Pina Vara Rafael Elementos de Derecho Mexicano.* – 23a ed. Ed. Porrúa, S.A. – México, 1992.

¹ См.: Интервью с Л. В. Головкин, доктором юридических наук, профессором, заведующим кафедрой уголовного процесса, правосудия и прокурорского надзора юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова // Законодательство. – 2014. – № 3.

² Автор намеренно оставил вне поля своего исследования международный коммерческий арбитраж, поскольку суть дискуссии состоит в наличии специализированных судов государственной судебной системы, к которой международный коммерческий арбитраж не относится.

5. *Inés Aurora Guerrero*. Chapa Necesaria Sistematización del Derecho Procesal Mercantil a partir de la creación de un Código de Procedimientos Mercantiles. San Nicolás de los Garza, NL. a Marzo de 2002.
6. *José Ovalle Favela*. Derecho procesal mercantil Cámara de Diputados, LXIII Legislatura – Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas 2015.
7. *Luis Eduardo Paredes Sánchez, Oliver Meade Hervert*. Derecho mercantile Parte general y sociedades. Grupo Editorial Patria, S.A. DE C.V. – México, D.F. 2, 2014.
8. *Zamora Pierce Jesús*. Derecho Procesal Mercantil. – 6a ed. Ed Cárdenas Editor y Distribuidor. – México, 1995.
9. *Zamora Pierce, Jesús*. Derecho Procesal Mercantil. – 9a ed. – México, Cárdenas, 2007.

Верховенство права как основа демократического государства

И. Н. Куксин

доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории
государства и права МГПУ.

Адрес: ФГБОУ ВО «Московский городской педагогический университет», 129226, Москва,
2-й Сельскохозяйственный проезд, 4.
E-mail: proffKuk-1944@yandex.ru

Р. М. Аллалыев

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры
гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: Allalyevu.rm@rea.ru

Rule of Law as the Basis of a Democratic State

I. N. Kuksin

Doctor of Law, Professor at the Department of Theory and History
of State and Law of the Moscow City University.

Address: Moscow City University, 4 2nd Agricultural Drive, Moscow, 129226, Russian Federation.
E-mail: proffKuk-1944@yandex.ru

R. M. Allalyev

PhD in Law, Senior Lecturer at the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: Allalyevu.rm@rea.ru

Аннотация

«Верховенство права» – это не просто расхожая и популярная фраза. Своими корнями она уходит в античность, что можно подтвердить трудами Платона. В более поздний период ее продолжателем был английский политический мыслитель, философ, государственный деятель Джон Локк (1632-1704). В XIX–XX вв. данной проблемой успешно занимался английский юрист Дайси Альберт Вэнн (1835-1922). Несмотря на то что концепция верховенства права признана в качестве основы государственного устройства и закреплена в ряде конституций бывших социалистических стран Центральной и Восточной Европы, а также в других странах так называемых «старых демократиях» юридические положения, связанные с этой правовой категорией, носят весьма общий характер и не дают о ней однозначного представления. В силу этого авторы на основе тех исследований, которые были посвящены данной концепции, ставят задачу выделить те ключевые особенности, которые раскрывают содержание термина «верховенство права» и с помощью наиболее распространенного в научной литературе метода – описания характеристик (как формальных, так и содержательных) дать им толкования и на этой основе сформулировать общее понятие принципа «верховенство права».

Ключевые слова: верховенство права, верховенство закона, правовое государство, идея права, справедливость, законность, демократия, юридическая наука, единство судебной практики, национальные системы, международные отношения, законодательство, правосудие, права человека, правовые принципы.

Abstract

«Rule of law» is not just a popular phrase. Its roots go back to antiquity, which can be confirmed by the works of Plato. In a later period, its successor was the English political thinker, philosopher John Locke (1632–1704). In the XIX–XX centuries, the English lawyer Dicey Albert Vann (1835–1922) successfully dealt with this problem. Despite the fact that the concept of the rule of law is recognized as the basis of the state system and is enshrined in a number of constitutions of the former socialist countries of Central and Eastern Europe, as well as in other

countries, the so-called «old democracies», the legal provisions related to this legal category are very general in nature and do not give an unambiguous idea about it. The authors set the task of highlighting those key features that reveal the content of the term «rule of law» and, using the most common method in the scientific literature – describing characteristics (both formal and substantial), give them interpretations and, on this basis, formulate a general concept of the rule of law principle.

Keywords: rule of law, rule of law, rule of law, idea of law, justice, legality, democracy, legal science, unity of judicial practice, national systems, international relations, legislation, justice, human rights, legal principles.

Президент Американской ассоциации юристов Джеймс Р. Силкент, выступая на симпозиуме «Доктрины правового государства и верховенства права в современном мире», в своем вступительном слове отмечал, что «несмотря на широкое употребление данного термина, в течение последнего десятилетия стало очевидным крайне недостаточное его понимание» [7: – С. 15].

Концепция «верховенство права» с момента своего возникновения претерпела множество изменений, она постоянно эволюционирует. Здесь важную роль играет фактор потребности многонационального мира. Так, например, близким по содержанию является концепция правового государства, которая, как известно, получила широкое распространение не только в научных изысканиях, но и в конституциях многих государств. Естественно, возникает вопрос: сближаются ли они, идут ли курсом на конвергенцию? Ответ на поставленный вопрос будет способствовать пониманию назначения верховенства права и какую роль оно играет при построении любого общества в социальной системе, в котором должны возобладать такие основополагающие принципы, как законность и справедливость.

Вторая половина XX и начало XXI в. характеризуются в международных отношениях кризисными явлениями. «Мир, в котором мы живем, меняется на глазах, причем в сторону ухудшения, особенно в области международной безопасности, которая, как известно, выстроена Ялтинской и Потсдамской конференциями. Ведущие страны во главе с США прилагают максимум усилий по ее расшатыванию. Во внешней политике Америки, Великобритании и других стран мы наблюдаем самоуверенность, ошибочное представление о том, что путем силового давления или угрозы силового превосходства можно доминировать в мире» [5. – С. 412]. В настоящее время те страны, которые придерживаются внешней политики США,

идут по пути разрушения глобальной безопасности (например, выход США из Договора о ликвидации ракет средней и малой дальности и последовавшая приостановка Российской Федерацией выполнения Договора между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о ликвидации их ракет средней дальности и меньшей дальности). Все это свидетельствует о том, что риск возникновения ядерной войны в современной международной ситуации существует, причем не в абстрактной, а вполне реальной форме. Об этом заявил 12 сентября 2019 г. заместитель министра иностранных дел Российской Федерации Сергей Рябков, выступая на презентации доклада «Новое понимание и пути укрепления многосторонней стратегической стабильности» в пресс-центре ТАСС. По его словам, за последнее время действия западных стран стали более эмоциональными и временами весьма агрессивными. «Они избегают обсуждения назревших вопросов по существу, блокируют работу диалоговых каналов, продолжают расшатывать архитектуру контроля над вооружениями, целенаправленно проводят откровенно деструктивную линию на слом наработанных десятилетиями эффективных договорных механизмов в сфере безопасности и стабильности»¹, – пояснил С. Рябков.

Изложенное свидетельствует, что в этих весьма тревожных и непростых международных условиях значение концепции верховенства права имеет непреходящее значение. Представляется, что и роль Организации Объединенных Наций будет возрастать, если в принимаемых ею международных документах будут получать развитие и закрепление ключевые элементы концепции верховенства права. Данный вывод можно подкрепить Декларацией совещания на высоком уровне Генеральной Ассамблеи о верховенстве права на национальном и международном уровнях от 24 сентября 2012 г. В резолютивной ее части подчеркнута, что главы государств и правительств и

¹ В МИД РФ заявили о риске начала ядерной войны. – URL: https://tass.ru/politika/6877565?utm_source=yxnews&utm_

[medium=desktop&utm_referrer=https:%2F%2Fyandex.ru%2Fnews](https://tass.ru/politika/6877565?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https:%2F%2Fyandex.ru%2Fnews) (дата обращения 12. 09.2019).

главы делегаций *«согласны, что руководством для наших коллективных действий в ответ на проблемы и возможности, возникающие в результате многих сложных политических, социальных и экономических преобразований, должно быть верховенство права»* (курсив наш. – И. К., Р. М.), поскольку оно является основой дружественных и равноправных отношений между государствами, а также основой строительства справедливых и равноправных обществ»¹. В пункте 2 Декларации особенно подчеркивается: «Мы признаем, что верховенство права относится в равной степени ко всем государствам и международным организациям, включая Организацию Объединенных Наций и ее основные органы, и что уважение и поощрение верховенства права и правосудия должны служить руководством во всех видах их деятельности и обеспечивать предсказуемость и легитимность их действий»². К сожалению, надо констатировать, что с момента принятия данной Декларации особого влияния на принятие важных международных актов государств оказано не было. Однако это не должно восприниматься как результат ее низкой эффективности для урегулирования международных отношений.

В силу значимости и важности концепция верховенства права являлась и является предметом исследования в плане ее практического влияния на состояние законности в различных странах мира. В подтверждении сказанного можно привести Международную независимую некоммерческую организацию (The World Justice Project – WJP), которая опубликовала Индекс верховенства права (Rule of Law Index) за 2019 г. на основе социологических опросов 120 000 домохозяйств и изучения 3 800 экспертных источников в 126 странах³. Измеритель Индекса состоял из восьми индикаторов (факторов): ограничение государственной власти; отсутствие коррупции; открытое правительство; защита фундаментальных прав человека; порядок и безопасность; правоприменение; гражданское правосудие; уголовное правосудие. На основе приведенных индикаторов Индекса, Россия в общем рейтинге в 2019 г. находится на

88-м месте из 126 стран, и на 11-м месте из тринадцати стран Восточной и Центральной Европы⁴.

В XXI в. чтобы удержать мир от ядерного кризиса, который сейчас объективно имеет место, найти компромисс в целях выработки взаимоудовлетворяющих решений, которые будут затрагивать глобальные интересы стран, концепция верховенства права «проявляет себя в запрете насилия и в основном принципе мирного разрешения споров» [9], и поэтому ее влияние в международных отношениях лишь будет возрастать.

Не менее важную роль данная концепция играет и в национальных системах.

Основные элементы концепции верховенства права

Юридическая наука в течение своего многовекового развития в целях изучения тех или иных государственно-правовых явлений, институтов выработала несколько подходов. Первый путь – это познание через определение изучаемого явления, второй – сначала выделение и анализ характерных для данного явления признаков и черт и только затем на их основе формулировка определения данного понятия. Представляется, что для познания категории «верховенство права» наиболее приемлем второй путь, так как он, во-первых, употребляется во многих юридических документах и рассматривается как основополагающий элемент любого демократического общества, поэтому требует более детального выделение составляющих его элементов, а с другой – снижает влияние субъективного фактора.

А. В. Дайси, исследуя проблему права в своей работе, обращаясь к французскому политологу, историку А. Токвилю (1805–1895), писал: «... если даже такой проницательный критик, как Токвиль, затруднялся определить одну из самых замечательных особенностей английской жизни, то мы можем смело заключить, что, говоря о любви англичан к господству права или о том, что господство права есть характерная особенность английской конституции, мы употребляем слова, хотя и имеющие реальный смысл, но тем не менее для большинства людей, их употребляющих, полные неясности и двусмысленности. Поэтому,

¹ Декларация совещания на высоком уровне Генеральной Ассамблеи ООН о верховенстве права на национальном и международном уровнях. Принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН N 67/1 от 24 сентября 2012 г. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/ruleoflaw2012.shtml (дата обращения: 19.07.2019).

² Там же. – С. 2.

³ Индекс верховенства права (Rule of Law Index) публикуется ежегодно в рамках проекта World Justice Project с 2010 г. – URL: <http://data.worldjusticeproject.org/>

⁴ URL: <https://transparency.org.ru/research/drugie-issledovaniya/opublikovan-indeks-verkhovenstva-prava-wjp.html> (дата обращения: 19.07.2019).

если мы желаем оценить все значение идеи, выражающейся в термине «господство, верховенство или преобладание права», то мы должны прежде всего определить точно, что мы должны понимать под этими выражениями ...» [2. – С. 209].

С момента издания фундаментального труда А. В. Дайси «Основы государственного права Англии» (1886) – одной из самых глубоких его работ, в которой было придано особо выдающееся звучание концепции верховенства права, прошло более 130 лет, однако научное исследование феномена верховенства права продолжается в силу его сложности и неоднозначности. Представляется, что данный вывод можно подтвердить утверждением председателя Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькина: «Даже среди государств, относящихся к так называемым развитым демократиям, нет единства в доктринальной трактовке данной проблемы». Становится очевидным, что «в настоящее время вряд ли можно говорить о наличии полноценной и общепризнанной концепции верховенства права» [4].

В настоящий период непреложным является правило о том, что верховенство права должно быть неотъемлемой частью любого демократического общества. Применительно к развитию российской государственности данная концепция относительно новая, особое звучание ей придают те события, которые происходят как в пространстве Совета Европы, так и в странах, когда-то входящих в социалистическую правовую систему, где видны невооруженным глазом такие объективные трудности, «как несбалансированность системы разделения властей; неразвитость парламентаризма; недостаточное соответствие национального законодательства общепризнанным принципам и нормам международного права (и прежде всего в области прав человека) и т. п.» [4].

Надо полагать в словосочетании «верховенство права», определяющим является слово «верховенство». В этой связи напрашивается вопрос: верховенство над чем? Как правильно замечает профессор В. Д. Зорькин: «В самом общем виде можно сказать: верховенство над произволом. Иногда добавляют – над произволом частных лиц и носителей публичной власти» [4]. А. В. Дайси в

своей работе, отвечая на поставленный вопрос, пишет, что, когда мы говорим о верховенстве права, мы обобщаем в этом выражении три различных хотя и родственных понятия. Во-первых, «этим термином мы выражаем ту мысль, что никто не может быть наказан и поплатиться лично, как за определенное нарушение закона»; во-вторых, «равенство перед законом или подчинение всех классов одному закону, применяемому обыкновенными судами»; в-третьих, отличительной чертой «господства права» является «преобладание духа законности» [2. – С. 209–210, 217, 219].

Начало XXI в. можно охарактеризовать периодом произвола особенно со стороны отдельных государств как субъектов международного права. Примеров, подтверждающих данный вывод, немало¹. Чтобы их уменьшить международное сообщество в это противоречивое время должно опираться на проверенные временем принципы, которые должны сплачивать народы, а не разъединять. Таким средством при выработке и принятии решений как на уровне международного, так и национального права, должен стать принцип верховенства права. Его содержание включает следующие аспекты.

Раскрывая понимание верховенства права, в первую очередь надо вычленил такой аспект, который известен в теории права, как *законность*. А. В. Дайси, исследуя данный принцип, особо подчеркивал роль и значение законности, которая является основополагающим его элементом. Через законность верховенство права проявляется в строгом исполнении законов теми, на которых они распространяются. В частности, это не только отдельные лица, но и публичные должностные лица. Такой подход дает основание утверждать, что в верховенстве права проявляется верховенство закона. Авторы разделяют подход С. А. Грачевой, утверждающей, что «обеспечение действительности принципа верховенства права вряд ли возможно без признания и воплощения в правовой жизни принципа верховенства закона, выраженного прежде всего в требовании неукоснительного соблюдения и следования законам всеми лицами, находящимися в пределах юрисдикции государства, и внутригосударственными органами власти» [1. – С. 40].

¹ Как можно расценить действия США в вопросе невыдачи американских виз ряду членов делегации России на 74-ю Генассамблею ООН? Это не только проявление неуважения Соединенными Штатами Америки к членам ООН, но и невы-

полнение своих обязательств в качестве страны, принимающей у себя всемирную организацию, что должно расцениваться как отсутствие законности, справедливости и своеволие.

В международном праве законность выражается в реализации принципа «договоры должны соблюдаться» (*pakta sunt servanda*). В национальном праве законность охватывает действие публичных лиц, которые должны себя проявлять в рамках тех полномочий, которые им были предоставлены [2. – С. 363–364].

Следующим аспектом, раскрывающим содержание верховенства права, является *общедоступность* смысла закона и его *правовая определенность*. Важность и значение этого положения заключаются в обеспечении доверия к верховенству права и в целом к судебной системе. Закон должен регулировать строго определенный вид правовых отношений, входящих в предмет данной отрасли права. В нем должны исключаться противоречия. Правовая определенность требует, чтобы нормы права были изложены доступно для понимания и достаточно точно, что позволяет индивиду соотносить свое поведение с требованием закона в различных жизненных ситуациях. Кроме того, определенность требует исключения обратной силы закона прежде всего в уголовном праве, но также и в иных отраслях права, особенно в тех сферах, которые негативно сказываются на правах и законных интересах субъектов права. Важность правовой определенности проявляется и в том, что должностные лица при принятии решений в рамках своих полномочий, действуют по своему усмотрению. При этом закон должен содержать механизм, предотвращающий злоупотребление. Это означает, что закон определяет пределы действия государственного органа и не допускает, например, неограниченность действия исполнительной власти. Иначе индивид не будет должным образом защищен от произвола.

Правовая определенность предполагает реализацию принципа «разрешенное судом дело» (*res judicata*). Данный принцип предполагает доверие граждан к судебной системе государства и выносимым судами решениям. Чтобы окончательное решение национальных судов исполнялось, само решение суда не должно ставиться под сомнение иначе это противоречит верховенству права. На эту сторону вопроса обращал внимание председатель ВАС Российской Федерации в отставке В. Ф. Яковлев: «Если право – средство внесения определенности в человеческие отношения, то правосудие – важнейший инструмент обеспечения внесения этой определенности. Следовательно, право эффективно действует и действи-

тельно обеспечивает его верховенство лишь постольку, поскольку судебная система обеспечивает единство правоприменения, когда решения предсказуемы, когда гражданин заранее знает, что при каких-то обстоятельствах он прав, он выигрывает дело, и он его выигрывает, а при каких-то он не прав, и он дело проигрывает» [8. – С. 156].

Содержание правовой определенности и верховенства права включают и такой аспект как прогнозирование органом, принявшим закон, его исполнения на практике. Поэтому наиболее сложные и объемные законы проходят правовой мониторинг в целях выявления недочетов в правоприменительной практике и внесения коррективов. В качестве примера можно привести двухлетний мониторинг (с 1 января 2002 г.) применения УПК РФ, в ходе которого члены рабочей группы при Комитете по законодательству Государственной Думы Российской Федерации исследовали проблемы правоприменительной практики.

В содержание концепции «верховенство права» должен включаться и такой аспект, как *доступ к правосудию и единство судебной практики*. В обществе, а следовательно, и государстве, исповедующем верховенство права, любой человек должен иметь возможность в случаях, когда государственные органы вторгаются в область его прав и интересов, выступить против его решений и действий. Площадкой для выступления против действий государственных органов должны быть суды, сведенные в судебную систему государства, которая должна быть независимой и беспристрастной. Независимость правосудия означает, что оно должно быть свободно от внешнего давления и не контролироваться другими ветвями власти. Это требование является неотъемлемой частью принципа разделения властей как средство создания гарантий обеспечения прав и свобод граждан от возможной узурпации власти одной из ее ветвей. Анализ отдельных научных исследований показывает, что исполнительная власть имеет тенденцию в различных формах вмешиваться в процесс правосудия и осуществлять ее контроль. Так, например, профессор В. А. Северухин пишет: «Формально действующая власть поддерживает принцип разделения властей, закрепленный в конституции, а фактически постепенно, как отмечалось выше, формируется модель доминирования исполнительной власти или персонифицированная модель. Тенденция действий исполнительной власти: используя раз-

личные варианты и возможности, постепенно усилить свое влияние на законодательную и судебную власти, на институты гражданского общества» [6. – С. 36].

Еще А. В. Дайси обращал внимание на этот вопрос и писал: «Английская исполнительная власть нуждается в праве прибегать к дискреционной власти¹, но суды не должны допускать и никогда не допустят в случаях, когда дело идет о свободе личности, никакого произвола со стороны правительства» [2. – С. 398].

Исходя из беспристрастности правосудия верховенство права проявляется в том, что суд не должен предвосхищать (упреждать) результаты рассмотрения юридического дела. Кроме того, суды должны их рассматривать и выносить по ним решения в разумные сроки. Слушания должны быть открытыми, а выносимые судами решения должны предусматривать их обжалование. Для этого создается механизм обжалования судебных решений. Например, в Российской Федерации Федеральным законом от 29 декабря 2010 г. № 433-ФЗ в УПК РФ внесены законодательные новеллы (главы 45.1, 47.1 и 48.1), которые вступили в действие с 1 января 2013 г. и кардинальным образом изменили систему пересмотра судебных решений в апелляционном, кассационном и надзорном порядке.

Немаловажное место в содержании концепции верховенства права занимает аспект «единства судебной практики», понимаемое как «единообразное (одинаковое) применение одних и тех же норм права судами государства при рассмотрении и разрешении дел, относящихся к их компетенции» [3. – С. 273]. Эта задача решается высшей судебной инстанцией государства, в России – Верховным Судом Российской Федерации, который обеспечивает единство судебной практики посредством постановлений пленумов этого суда. Не противоречит ли верховенству права стремление высшей судебной инстанции к формированию единой судебной практики по отдельным категориям дел?

В этом аспекте есть как положительные, так и отрицательные факторы. История свидетельствует, что отрицательным в этом явлении было

принятие высшим судом неправильных разъяснений вопросов, возникавших у судов при применении различных нормативно-правовых актов, особенно в сфере уголовных правоотношений. Выразилось это в расширительном толковании норм уголовного кодекса, что приводило к ошибочной судебной практике. Как правильно отмечается в научных исследованиях по данной проблематике, «единство судебной практики не всегда полезно, что судебная практика может быть ошибочна и опасна, приносить вред людям» [3. – С. 280].

Логично возникает вопрос: каким должен быть принцип единства судебной практики? Во-первых, единство судебной практики жизненно необходимо, ибо в противном случае нельзя будет реализовать конституционное положение о приоритете прав и свобод человека, которые определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти и обеспечиваются правосудием, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (статьи 2, 15, 18, 46 Конституции РФ). В связи с этим особое значение приобретает обеспечение единства судебной практики, с тем чтобы Конституция Российской Федерации и основанное на ней федеральное законодательство применялись всеми судами единообразно.

Во-вторых, судебная практика должна обеспечивать верховенство права на всей территории Российской Федерации. В том случае если имеет место искривление судебной практики, это достигается такими способами, как обжалование в Конституционный Суд Российской Федерации закона, на основе которого сложилась такая практика, обращение в Европейский Суд по правам человека с жалобой на нарушение судами тех прав, которые закреплены в Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В-третьих, судебная практика должна соответствовать действующему праву, обеспечивая его верховенство, если само право будет исходить из приоритета прав и свобод личности и связанности государства правом.

Ключевым аспектом в содержании концепции верховенства права должны стать *соблюдение и защита прав и свобод человека*. Действующая Конституция 1993 г. исходит из приоритета прав

¹ Дискреционная власть (от фр. *discretion-naire* – зависящий от личного усмотрения; англ. *discretion power*) в конституционном и административном праве некоторых государств – право высшего органа исполнительной власти, администра-

тивных и других органов действовать по своему усмотрению в зависимости от обстоятельств, принимать самостоятельные решения по вопросам, отнесенным к их компетенции.

человека. Практика Конституционного Суда Российской Федерации за истекшие более трех десятилетий, убедительно показывает, что ему постоянно приходилось искать непростой баланс между идеальной правовой концепцией и сложившейся конкретно-исторической реальностью.

С верховенством права тесно связаны не только указанные принципы, но и такие, как право на доступ к правосудию; право на компетентного судью; исключение двойного привлечения к уголовной ответственности за одно и то же преступление; право на юридическую помощь и др.

Понимание верховенства права должно включать в себя и такой аспект, как *равенство перед законом*. А. В. Дайси, анализируя указанное содержание, утверждает, что в рамках верховенства права заложена идея «равенства перед законом или всеобщего подчинения всех классов одному закону». «У нас всякое должностное лицо, начиная с первого министра и кончая последним констеблем¹ или сборщиком подати, подлежит такой же ответственности, как и всякий другой гражданин за поступок, не оправдываемый законом» [2. – С. 217].

Таким образом, важнейшим аспектом верховенства права является формальное равенство в том смысле, что все законы, какими бы несправедливыми они ни были, должны применяться на практике.

В поисках общего определения «верховенство права»

Нередко концепция верховенства права воплощается в правовых документах как некий

принцип. Анализ многих юридических актов показывает, что данный принцип относится к универсальным и поэтому употребляется не только в текстах², но и выступает элементом при характеристике демократического государства. Венецианская комиссия Совета Европы анализировала определения принципа «верховенство права», предложенные различными авторами из разных правовых систем, и пришла к выводу, чтобы в этом понятии не было чисто формального подхода, а сочеталось, с одной стороны, право гражданина на достойное, равноправное и разумное отношение всех лиц, обладающих властью, а в с другой — иметь возможность оспорить их решения в независимых судах. Следует также иметь в виду, что на индивидуальные права человека влияют не только органы государственной власти, но и организации частного сектора, которые могут принимать решения, затрагивающие интересы людей, а также международные и национальные организации.

Указанные и раскрытые основополагающие элементы верховенства права и должны составлять ядро в понимании «верховенство права». *Верховенство права* – это концепция и базовый принцип, являющийся основой деятельности всех государственных органов и руководящим началом для юридических и частных лиц, которые должны подчиняться закону, принятому в установленном порядке, и который должен публично исполняться в независимых судах.

Список литературы

1. Грачева С. А. Доктрина верховенства права и судебные правовые позиции // Журнал российского права. – 2016. – № 8. – С. 33–45.
2. Дайси А. В. Основы государственного права в Англии. – М.: Типография товарищества И. Д. Сытина, 1905.

¹ Констебль (англ. *constable*) – административная должность в англоязычных странах (как правило, в правоохранительных органах).

² Например, верховенство права упоминается в преамбуле Устава Совета Европы в качестве одного из трех принципов, составляющих основу подлинной демократии, наряду со свободой личности и политическими свободами. В статье 3 Устава говорится о том, что предварительным условием

для приема нового государства в члены Организации является его уважение принципа верховенства права. Ссылки на верховенство права можно встретить и в различных документах Лиги арабских государств. Взаимосвязь между верховенством права и демократическим обществом подчеркивается в различных формулировках Европейского суда по правам человека, например, «демократическое общество, признающее верховенство права», «демократическое общество, основанное на верховенстве права».

3. *Жуйков В. М.* Современные проблемы единства судебной практики // Верховенство права и проблемы его обеспечения в правоприменительной практике : Международная коллективная монография. – 2-е изд., перераб. – М. : Статут, 2010.

4. *Зорькин В. Д.* Цивилизация права: современный контекст. – URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=66> (дата обращения: 27.08.2019).

5. *Куксин И. Н.* Кризис современного международного права: общее и особенное : материалы Всероссийской научно-практической конференции памяти профессора Ф. М. Рудинского / под общ. ред. В. В. Строева, Д. А. Пашенцева. – М. : МГПУ : Белый ветер, 2019. – С. 410–417.

6. *Северухин В. А.* Доминирование исполнительной власти: современные проблемы // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». – 2017. – № 2 (26). – С. 32–43.

7. *Силкент Дж. Р.* Верховенство права и его значение // Доктрины правового государства и верховенства права в современном мире : сборник статей / отв. ред. В. Д. Зорькин, П. Д. Баренбойм. – М. : ЛУМ : Юстицинформ, 2013. – С. 15–18.

8. *Яковлев В. Ф.* Единство правоприменения и механизм его обеспечения судебной системой // Верховенство права и проблемы его обеспечения в правоприменительной практике : Международная коллективная монография. – 2-е изд., перераб. – М. : Статут, 2010. – С. 154–164.

9. *Kleinlein Cf. T.* Konstitutionalisierung im Völkerrecht. Konstruktion und Elemente einer idealistischen Völkerrechtslehre, 2012. (at 542).

Переход выморочного имущества в собственность государства: европейское правосудие и российская практика

В. В. Скитович

доктор юридических наук, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: Skitovitch.VV@rea.ru

А. А. Мартынова

аспирантка кафедры гражданского права Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА).

Адрес: ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»,
125993, Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.
E-mail: Martynovaaa4@mos.ru

Transition of Escheated Property into State Ownership: European Justice and Russian Practice

V. V. Skitovich

Doctor of Law, Professor of the Department
of Civil Legal Disciplines of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: Skitovitch.VV@rea.ru

A. A. Martynova

Post-Graduate Student of the Civil Law Department of MSAL.

Address: Kutafin Moscow State Law University, 9, Sadovaya-Kudrinskaya street,
Moscow, 125993, Russian Federation.
E-mail: Martynovaaa4@mos.ru

Аннотация

В статье рассматривается взаимосвязь между правовыми категориями «истребование жилого помещения из чужого незаконного владения», «переход имущества в собственность государства в порядке наследования по закону», «европейское правосудие», а также проблема возможной утраты государством права собственности на выморочное имущество. Методика исследования основана на определении причин возникновения данной проблемы, таких как низкий уровень взаимодействия государственных органов, проблема ответственности должностных лиц за ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, длительные задержки оформления права собственности города Москвы на жилые помещения, относящиеся к выморочному имуществу. Анализируются постановления Европейского суда по правам человека по жалобам российских граждан, в отношении которых были приняты решения о выселении из жилых помещений в случаях, когда жилые помещения неправомерно выбыли из собственности города. Научная новизна определяется выводами, к которым пришли авторы исследования, а также внесенными предложениями о возможных способах разрешения выявленных проблем.

Ключевые слова: наследственное право, наследование по закону, наследственное правопреемство, порядок наследования, государство, Европейский суд по правам человека, жилищные споры, российская судебная практика.

Annotation

The article discusses the relationship between the legal categories of «demanding housing from someone else's illegal possession», «transfer of property into state ownership by inheritance under the law», «European justice».

The problem of the possible loss by the state of the right of ownership to escheat property is considered. The research methodology is based on determining the causes of this problem – the low level of interaction between state bodies, the problem of officials' responsibility for improper performance of official duties, long delays in registering the Moscow city title to residential premises related to escheated property. The decisions of the European Court of Human Rights on the complaints of Russian citizens are analyzed, in respect of which decisions were made to evict the premises, in cases where the premises were unlawfully dropped out of the city's property. Scientific novelty is determined by the conclusions reached by the authors of the study, as well as by proposals made on possible ways to resolve the problems identified.

Keywords: inheritance law, inheritance by law, succession, succession order, state, European Court of Human Rights, housing disputes, Russian judicial practice.

На первый взгляд взаимосвязь между правовыми категориями «истребование жилого помещения из чужого незаконного владения», «переход имущества в собственность государства в порядке наследования по закону», «европейское правосудие» отсутствует. Однако анализ целого ряда постановлений Европейского суда по правам человека (далее – Европейский суд, Суд) и постановлений российских судов общей юрисдикции по искам органов государственной власти об истребовании имущества из чужого незаконного владения позволяет сделать вывод о том, что названная взаимосвязь все же есть.

Анализ упомянутых выше судебных постановлений был проведен с целью установления влияния актов Европейского суда по правам человека на практику применения норм российского законодательства, регулирующих переход выморочного имущества в собственность города Москвы. Следует подчеркнуть, что настоящее исследование опирается на правовые ситуации, сложившиеся только в Московском регионе.

Всего нами изучено 19 рассмотренных Европейским судом дел. В зависимости от титула спорного имущества они разделяются на две группы: к первой (7 дел) относятся дела, по которым жилые помещения находились у умерших граждан на праве собственности, вторая (12 дел) объединяет дела, по которым спорные жилые помещения находились у них в пользовании на основании договоров социального найма.

По всем упомянутым делам причиной возникновения спорных ситуаций является юридический факт смерти одиноких москвичей, у которых отсутствовали наследники. Согласно установленным правилам, в таких случаях начинает действовать норма статьи 1151 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой имущество умершего считается выморочным и должно в порядке наследования по закону перейти в собственность города. Однако довольно часто его

собственником становится не субъект Российской Федерации, а лица, которые завладевают имуществом мошенническим путем. Анализ судебной практики по уголовным делам по части 4 статьи 159 Уголовного кодекса Российской Федерации показывает, что наиболее распространенным способом совершения подобного преступления выступает подделка завещаний и доверенностей, а также представление в органы государственной власти поддельных решений судов. Существуют также такие способы хищения, как вселение в квартиру после смерти нанимателя посторонних граждан с оформлением вселения в период его жизни, совершение обмена жилого помещения от имени покойного нанимателя, подача заявлений о приватизации жилых помещений после смерти нанимателя по недействительной доверенности.

После совершения преступления мошенник регистрирует право собственности на жилое помещение, являющееся по своей правовой природе выморочным имуществом. Затем оно появляется на рынке недвижимости и выступает предметом нескольких последовательно заключенных договоров купли-продажи. В результате конечным собственником подобного жилья становится так называемый добросовестный приобретатель. Обычно он предпринимает доступные ему меры для проверки юридической чистоты предполагаемой сделки: узнает причины продажи квартиры, получает информацию о зарегистрированных правах на нее и ограничениях таких прав, сведения о существующих правопритязаниях на соответствующий объект и иные сведения. Как правило, покупатели выясняют среднюю цену квартир на рынке недвижимости и сравнивают ее с ценой выставленного на продажу жилья. Стоит отметить, что цена квартиры ниже рыночной далеко не всегда заставляет их насторожиться. Кроме того, у них не вызывает опасения частота смены собственников продаваемого объекта.

Необходимо подчеркнуть, что понятие «разумная осмотрительность» при заключении сделки является оценочной категорией, влияющей на признание гражданина добросовестным приобретателем. Поскольку «добросовестность» также относится к оценочным понятиям, то ее критерии определяются судом. В Обзоре судебной практики по делам, связанным с истребованием жилых помещений от граждан по искам государственных органов и органов местного самоуправления, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 25 ноября 2015 г.¹, отмечаются некоторые положения, которые можно рассматривать как критерии добросовестности.

Обычно суды принимают во внимание факт осведомленности приобретателя о наличии в Едином государственном реестре недвижимости сведений о праве собственности продавца в отношении жилого помещения, а также устанавливают, были ли приобретателем приняты меры по выяснению правомочий последнего на отчуждение соответствующего объекта и в чем такие меры заключались. Кроме того, судом ставится вопрос об исследовании сделки на предмет действительности, проверяется такой необходимый ее компонент, как возмездность, устанавливается, имелись ли в отношении спорного жилья какие-либо обременения, выясняется, производил ли приобретатель его предварительный осмотр и т. п.

Таким образом, считая, что разумная осмотрительность при заключении сделки им проявлена, гражданин совершает покупку недвижимости, официально становясь ее новым собственником. Практика показывает, что в дальнейшем события развиваются следующим образом.

Департаменту городского имущества города Москвы становится известно о совершившихся преступлениях. Источниками такой информации обычно являются сведения правоохранительных органов о возбужденных уголовных делах, сообщения граждан о возможных правонарушениях, обстоятельства, открывшиеся в процессе рассмотрения гражданских дел соответствующей категории. После признания потерпевшими по уголовному делу, возбужденному в отношении лиц, которые осуждены за мошенничество, повлекшее

лишение права на выморочное жилье, Департамент обращается в суд с соответствующим иском. Предмет такого иска может различаться в зависимости от конкретных обстоятельств дела, таких как признание недействительными завещаний, доверенностей, договоров купли-продажи, истребование имущества из чужого незаконного владения, выселение. Обычно Департамент обосновывает свою процессуальную позицию тем, что до определенного момента он не обладал сведениями о фактах смерти граждан, имевших на праве собственности жилые помещения.

В таких случаях суды общей юрисдикции принимают решения в пользу истца, устанавливая, что вместо обращения жилого помещения в собственность государства произошел переход его в частную собственность. Также суды приходят к выводу о том, что приобретение права собственности на основании поддельного завещания или доверенности, является ничтожной сделкой, не порождающей правовых последствий. Поскольку спорные жилые помещения выбывали из владения собственника помимо его воли, то имелись основания для истребования имущества из чужого незаконного владения. Примечательно, что из рассмотренных нами 19 дел только в 5 случаях граждане предъявляли встречные иски о признании за ними права пользования жилым помещением, признании их добросовестными приобретателями, взыскании денежных средств с лиц, признанных виновными в совершении мошеннических действий, а в оставшихся 14 случаях указанные требования заявлены не были.

Важно отметить, что в силу статьи 68 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» физическое лицо – добросовестный приобретатель, у которого было истребовано единственное пригодное для постоянного проживания жилое помещение, имеет право на выплату за счет казны однократной компенсации, размер которой не может превышать одного миллиона рублей. Аналогичное положение предусмотрено статьей 31.1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Из со-

¹ Обзор судебной практики по делам, связанным с истребованием жилых помещений от граждан по искам государственных органов и органов местного самоуправления (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации

25 ноября 2015 г.). – URL http://www.vsrfr.ru/Show_pdf.php?id=9493 (дата обращения: 30.04.2019).

держания приведенной нормы следует, что основанием для возникновения права на получение указанной компенсации являются следующие обстоятельства: 1) лишение права собственности на жилое помещение; 2) удовлетворение судом иска о возмещении причиненного в связи с этим вреда; 3) вступление данного решения в законную силу; 4) отсутствие взыскания по выданному во исполнение решения исполнительному документу в течение одного года.

При отсутствии указанных обстоятельств, в частности, при отсутствии обращения заявителя в суд с иском о возмещении причиненного вреда, а также в случае непринятия мер к оспариванию незаконных действий судебного пристава, право на получение компенсации у него не возникает. Однако, несмотря на наличие такой государственной гарантии, добросовестные приобретатели в ряде случаев при рассмотрении гражданских дел в судах общей юрисдикции не заявляли требований о возмещении причиненного им вреда, а значит, возможность предоставления названной компенсации не могла быть реализована.

Европейский суд по правам человека многократно принимал к рассмотрению жалобы российских граждан, в отношении которых были приняты решения о выселении из жилых помещений, когда такие помещения неправомерно были из городской собственности и впоследствии перешли от добросовестных приобретателей в собственность города Москвы.

В жалобах такого рода заявители апеллировали к вытекающему из правового статуса неравенству прав и полномочий граждан и публично-правовых образований, ссылались на пропуск сроков исковой давности, представляли доказательства, подтверждающие проверку цепочек сделок в отношении соответствующих жилых помещений на предмет их юридической чистоты, ставили под сомнение справедливость нормы статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации, требовали соразмерного возмещения понесенных убытков.

По результатам их рассмотрения Европейским судом были вынесены постановления, признающие указанные жалобы приемлемыми. По-

становлениями Суда установлено нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод¹, что выразилось в непропорциональном вмешательстве в имущественные права граждан ввиду вынесения судами общей юрисдикции решений об аннулировании регистрации права собственности граждан – добросовестных приобретателей, истребовании квартир из их владения, признании права собственности города Москвы, выселении граждан без предоставления какой-либо компенсации.

Изучив конкретные условия и процедуры, на основании которых происходило отчуждение государственных активов в пользу частных лиц, Суд отметил, что регулирование упомянутых процедур находится в исключительной компетенции государства и постановил, что недостатки таких, повлекшие за собой утрату государством недвижимого имущества, не должны устраняться за счет добросовестных приобретателей.

Суд отметил, что возврат жилого помещения государству в отсутствие предоставления компенсации добросовестному приобретателю означает возложение на последнего «чрезмерного бремени и влечет за собой нарушение справедливого баланса между требованиями общественного интереса, с одной стороны, и правом заявителей на беспрепятственное пользование имуществом, с другой стороны»².

Было также отмечено, что органы государственной власти своевременно не предпринимали действий по регистрации права собственности на жилые помещения; при проведении процедуры приватизации жилья компетентными органами не проводилась должная проверка предоставленных документов; после того как стало известно о неправомерном выбытии собственности, не предпринимались меры к наложению ограничений на совершение сделок с такими жилыми помещениями.

Среди всех проанализированных судебных актов особенно выделяется постановление от 17 ноября 2016 г. по делу «Аленцева против России» (*Alentseva v. Russia*). Интересно оно тем, что в нем присутствует вывод, к которому Суд приходит далеко не в каждом постановлении по подоб-

¹ См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) (с изм. от 13 мая 2004 г.). – URL http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29160/ (дата обращения: 30.04.2019).

² Постановление Европейского суда по правам человека. – URL: <https://www.echr.coe.int/> (дата обращения: 30.04.2019).

ным делам, несмотря на наличие в них схожих обстоятельств, в частности, аргументов Российской Федерации.

В данном деле основной аргумент России состоял в том, что истребование квартиры у заявительницы преследовало законную цель защиты прав и интересов лиц, поставленных на жилищный учет в городе Москве. Передача квартиры государству не должна была рассматриваться как произведенная только в интересах государства. В пункте 69 названного постановления Суд отметил, что «принимает к сведению довод властей Российской Федерации и заявляет о том, что по причине непосредственного знания общества и его потребностей внутригосударственные власти находятся в лучшем положении, чем международный суд для оценки того, что отвечает публичному интересу. В соответствии с системой защиты, установленной Конвенцией, таким образом, власти государства-ответчика осуществляют первичную оценку наличия государственной проблемы, заслуживающей меры, связанной с лишением имущества. Здесь, как и в других областях, в отношении которых распространяются гарантии Конвенции, внутригосударственные власти соответственно пользуются определенными пределами усмотрения. Соответственно, Европейский суд согласен, что отмена права собственности заявительницы на квартиру преследовала публичный интерес, поскольку отстаивала потребности очередников на получение социального жилья»¹.

Европейский суд принял во внимание аргументы России и пришел к выводу о том, что лишение заявительницы права собственности на квартиру преследовало общественные интересы и было направлено на удовлетворение потребностей лиц, нуждающихся в предоставлении жилья. Хотя данное обстоятельство в конечном итоге не повлияло на исход дела, оно, на наш взгляд, свидетельствует о необходимости усиления подготовки правовых позиций со стороны государства по делам исследуемой категории.

Кроме того, важно обозначить следующий момент. В настоящее время существуют две системы определения правовой природы перехода выморочного имущества публично-правовому образованию. Согласно положениям первой системы, такой переход происходит на основании титула наследования (Россия, Германия, Италия,

Испания, Венгрия, Чехия, Швейцария). Указанное подтверждает пункт 2 статьи 1151 Гражданского кодекса Российской Федерации, по которому выморочное имущество поступает в порядке наследования в собственность Российской Федерации. «Вторая система основана на том, что имущество становится бесхозяйным и переходит к государству на праве «оккупации», т. е. завладения по «праву верховной власти», «территориального верховенства», осуществляемого сувереном, на территории которого находится имущество (Англия, США, Франция, Австрия). В качестве последнего выступает государство» [1. – С. 189].

Бесспорно, что переход бесхозяйного имущества к частным и публичным субъектам и переход выморочного имущества к публично-властным образованиям в порядке наследования являются разными правовыми конструкциями. «Первый лишен начал правопреемства, определяет судьбу отдельной вещи, для второго правопреемство является его сущностью, он определяет судьбу имущества в целом, в том числе и входящих в него вещей, прав, обязанностей и др. Первый не связан с принадлежностью бесхозяйной вещи физическому или юридическому лицу либо иному субъекту. Второй связан лишь с наследованием имущества, принадлежавшего физическому лицу. Первому свойственны различные основания, среди которых могут быть и случаи, когда вещь не имеет собственника, либо собственник вещи неизвестен, либо собственник вещи известен, жив, но от нее отказался. Второй основан исключительно на открытии наследства в связи с событием смерти определенного лица. Право собственности на бесхозяйную вещь может возникнуть у разных субъектов в зависимости от особенностей бесхозяйных вещей, право собственности на выморочное имущество может возникнуть исключительно у указанных в законе органов публичной власти» [2. – С. 10–20].

Примечательно, что, несмотря на объединение стран Совета Европы одной правовой системой, в национальном праве европейских стран приняты различные подходы к определению правовой природы принадлежности выморочного имущества государству.

Анализ постановлений Европейского суда по правам человека позволяет сделать вывод о том, что в своих постановлениях он исходит из вполне

¹ URL: <https://www.echr.coe.int/> (дата обращения: 30.04.2019).

определенного подхода – выморочное имущество считается бесхозным (*bona vacantia*) и переходит к государству по праву оккупации. Именно такой подход применен в постановлении от 13 сентября 2016 г. по делу «Кириллова против России» (*Kirillova v. Russia*): «The Government have not furnished any explanation as to why, contrary to the public interest of catering for the needs of those on the waiting list for social housing, the City of Moscow authorities chose not to obtain title to the flat once they became aware that the property was a *bona vacantia* in 1997», в постановлении от 2 мая 2017 г. по делу «Зимонин и другие против России» (*Zimonin and Others v. Russia*): «The court established that K. had died intestate with no surviving kin and that the flat should have been considered *bona vacantia*. It considered all the transactions with the flat to be void and ordered the transfer of the title to the flat to the City of Moscow and the applicant's eviction», в постановлении от 23 октября 2018 г. по делу «Атрошенко против России» (*Atroshenko v. Russia*): «Accordingly the rooms should be considered a *bona vacantia* and should be transferred to the City of Moscow»¹.

Европейский суд возложил на российские власти обязанность обеспечить отмену судебных решений и полностью восстановить права граждан путем предоставления приобретенных квартир или квартир, аналогичных тем, в которых они проживали ранее. После вынесения им окончательного решения по делу заявители вправе обратиться с заявлениями о пересмотре по новым обстоятельствам ранее принятых районными судами решений. В процессе изучения 19 дел установлено, что по 2 делам отказано в пересмотре решений по новым обстоятельствам; по 13 делам приняты судебные решения об отказе в иске Департаменту городского имущества города Москвы; 4 семьи не обращались с заявлениями о пересмотре решений по новым обстоятельствам.

Таким образом, на основании данных судебной практики можно сделать следующие выводы:

1. Несмотря на то что число правовых ситуаций, когда имущество приобретает статус выморочного, достаточно велико, российская судебная практика, равно как и практика Европейского суда по правам человека, идет по пути, ведущему к утрате возможности для города Москвы приобре-

сти право собственности на выморочное имущество. Данный подход приводит к снижению эффективности социальной функции государства, умножению злоупотреблений должностными лицами своими полномочиями, увеличению числа мошеннических действий, снижению уровня защиты прав кредиторов умерших лиц.

2. В настоящее время действует Постановление московского правительства от 22 июля 2008 г. № 639-ПП «О работе с жилыми помещениями, переходящими в порядке наследования по закону в собственность города Москвы, и с жилыми помещениями жилищного фонда города Москвы, освобождаемыми в связи с выбытием граждан». Оно определяет специальную компетенцию ряда публично-правовых субъектов, связанную с выявлением жилых помещений, которые переходят в порядке наследования в городскую собственность, а также жилых помещений, освобождаемых в связи с выбытием граждан. К числу таких субъектов относятся Департамент городского имущества, префектуры и управы, органы социальной защиты по месту жительства граждан, товарищества собственников жилья, управляющие компании, инженерные службы районов, органы записи актов гражданского состояния, Управление Федеральной миграционной службы, нотариусы. Несмотря на принятие указанного постановления, взаимодействие названных органов, как показывает практика, осуществляется крайне неэффективно, а это приводит к возникновению спорных ситуаций, которые впоследствии становятся предметом разбирательства в Европейском суде по правам человека.

3. Европейский суд по правам человека при вынесении постановлений по конкретным делам использует не принятые в Российской Федерации юридические подходы, несмотря на то, что при рассмотрении индивидуальных жалоб он должен исходить из национального законодательства соответствующего государства применительно к выморочному имуществу; рассматривая жалобы российских граждан, Суд использует не нормы российского наследственного права, а рассматривает такое имущество, как переходящее в собственность государства в порядке *bona vacantia*. Мы не считаем данную правовую позицию конструктивной. Возможно, применяя принятый в России подход к выморочному имуществу, Европейский суд при разрешении того или иного спора

¹ Постановление Европейского суда по правам человека. – URL: <https://www.echr.coe.int/> (дата обращения: 30.04.2019).

пришел бы к иным выводам и в большей степени воспринял бы аргументы Российской Федерации

4. Несмотря на достаточно обширную судебную практику Европейского суда по правам человека, а также попытки Конституционного Суда Российской Федерации примирить ее с отечественной правовой действительностью, судебные разбирательства об истребовании имущества из чужого незаконного владения, бывшего выморочным, продолжают возникать.

Так, Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2017 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. Н. Дубовца» положение пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации признано не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 8 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), «в той мере, в какой оно допускает истребование как из чужого незаконного владения жилого помещения, являвшегося выморочным имуществом, от его добросовестного приобретателя, по иску соответствующего публично-правового образования в случае, когда данное публично-правовое образование не предприняло – в соответствии с требованиями разумности и осмотрительности при контроле над выморочным имуществом – своевременных мер по его установлению и надлежащему оформлению своего права собственности на это имущество. При этом важным моментом является то, что добросовестный приобретатель при возмездном приобретении этого жилого помещения полагался на сведения Единого государственного реестра недвижимости и в установленном законом порядке зарегистрировал право собственности на него»¹.

Отметим, что все те ключевые обстоятельства, вследствие которых Европейский суд по пра-

вам человека приходил к выводу о нарушении соответствующих статей Конвенции (отсутствие информации о наличии имущества, имеющего признаки выморочности, длительное отсутствие оформления права собственности на него и др.), продолжают существовать в российской практике.

Изложенное означает, что у российского законодателя и правоприменителя отсутствует комплексный подход к решению данной проблемы. Во-первых, нет четкого алгоритма действий должностных лиц в случае выявления выморочного имущества. Во-вторых, нормы, которые закрепляют их обязанности, связанные с оформлением перехода права собственности на такое имущество, и нормы об ответственности названных лиц плохо согласуются между собой.

Для изменения сложившейся ситуации можно предложить следующие меры:

1. В пределах территории каждого муниципального образования для учета жилых помещений, приобретших статус выморочных, создать единую базу данных.

2. Для защиты содержащейся в названной базе данных информации от неправомерного использования ввести специальный правовой режим, включающий в себя разные уровни доступа к таким сведениям, а также предусмотреть меры ответственности за несанкционированный доступ к ним.

3. Ввести в статью 19.7 КоАП РФ, содержащую общий состав административного правонарушения против порядка управления, т. е. непредоставление или несвоевременное предоставление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), необходимых для осуществления его законной деятельности, также специальный состав – нарушение требований жилищного законодательства о предоставлении сведений, необходимых для учета жилых помещений, которые приобрели статус выморочных.

Список литературы

1. *Абраменков М. С.* Коллизионно-правовое регулирование наследственных отношений в современном международном частном праве. – Ульяновск, 2007.
2. *Абраменков М. С., Чугунов П. В.* Правовое регулирование перехода выморочного имущества в порядке наследования: теоретические и практические вопросы // *Наследственное право.* – 2010. – № 1. – С. 10–20.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 22 июня 2017 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Россий-

ской Федерации в связи с жалобой гражданина А. Н. Дубовца». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_218686/ (дата обращения: 30.04.2019).

Информационные механизмы Европейского союза по противодействию экономическим преступлениям

П. И. Чувахин

старший преподаватель кафедры

гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,

117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: chuvakhin.petr@yandex.ru

А. М. Соболева

студентка 4-го курса факультета экономики и права РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,

117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: jull13@mail.ru

European Union Mechanisms Counteracting Economic Crime

P. I. Chuvakhin

Senior Lecturer at the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,

Moscow, 117997, Russian Federation

E-mail: chuvakhin.petr@yandex.ru

A. M. Soboleva

4th Year Student of the Faculty of Economics and Law of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,

Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: E-mail: jull13@mail.ru

Аннотация

Европейский союз повсеместно сталкивается с проблемами, которые возникают в финансовой сфере. Одной из основных причин этих проблем является коррупция в финансовой системе Европейского союза. В настоящей статье затронут такой наиболее важный для современного развития всего интеграционного объединения вопрос, как противодействие коррупционному явлению. На современном этапе развития ЕС коррупция и связанная с ней организованная преступность перестали быть локальной проблемой внутренней политики отдельных государств и превратились в интернациональный феномен, представляющий серьезную опасность для экономического благосостояния всех государств – членов объединения. Транснациональная коррупция создает благоприятные условия для распространения преступной деятельности, нарушающей единое экономическое пространство. Целью противодействия коррупции как на международном, так и на национальном уровне является ее снижение до уровня, не препятствующего прогрессивному развитию общества. В статье особое внимание уделяется информационным механизмам ЕС по противодействию экономическим преступлениям (Европейское бюро по борьбе с мошенничеством, Европейская таможенная идентификационная база данных, Таможенная информационная система), а также проводится международно-правовой анализ функционирования центральных служб Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS) стран – членов ЕС.

Ключевые слова: коррупция, экономические преступления, Европейское бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF), Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS), информационная система по борьбе с мошенничеством (Anti-fraud Information System – AFIS), Таможенная информационная система.

Abstract

European Union is everywhere faced with problems that arise in the financial sphere. One of the main causes of the problems is corruption in the financial system of the European Union. This article will address the issue of combating the corruption phenomenon, as the most important for the modern development of the entire integration association. At the present stage of the EU's development, corruption and related organized crime have ceased to be a local problem of the internal policies of individual states and have turned into an international phenomenon, which in the modern world poses a serious danger to the economic well-being of all member states of the association. Transnational corruption creates favorable conditions for the spread of criminal activity that violates the common economic space. The purpose of counteraction both at the international level and at the national level is to reduce the spread to a level that does not impede the progressive development of society. This article focuses on the EU information mechanisms to combat economic crime, namely the features and importance of the EU anti-fraud information system, the European Customs Identification Database and the Customs Information System, and also conducts an international legal analysis of the functioning of the central Anti-Fraud services Co-Ordination Service (AFCOS) of EU Member States.

Keywords: corruption, economic crime, European Bureau of Anti-Fraud (OLAF), Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS), Anti-fraud Information System (AFIS), Customs Information System.

Согласно проведенным исследованиям, одним из эффективных средств понижения уровня коррупции является информационная открытость и взаимодействие государства с обществом и средствами массовой информации. Информационная составляющая взаимодействия государств – членов ЕС в борьбе с преступлениями, затрагивающими интересы Союза, в том числе в узкоспециализированном направлении по линии таможенных органов, является одним из элементов эффективного противодействия мошенничеству, коррупции, легализации преступных доходов и других экономических преступных деяний. Следует подчеркнуть, что в Конвенции ООН против коррупции 2003 г. наряду с устраняющими последствия коррупции мерами первостепенное значение придается обеспечению прозрачности и доступу к информации. Данные положения были отражены во многих антикоррупционных программах. В плане борьбы с коррупцией, разработанном Transparency International, необходимо отметить, что профилактика коррупции наиболее эффективна и желательна, чем ликвидация ее при помощи силовых методов [1].

В основе информационного обмена между государствами-членами лежит созданная Европейским бюро по борьбе с мошенничеством

(OLAF)¹ информационная система по борьбе с мошенничеством (Anti-fraud Information System – AFIS). Цель данной системы – сбор и обмен информацией, которую получают государства – члены ЕС в отношении преступлений в сфере мошенничества и коррупции, представляющих угрозу финансовым интересам Союза для их предотвращения, обнаружения и привлечения к ответственности. AFIS – это набор приложений, облегчающих обмен информацией о мошенничестве между OLAF и компетентными администрациями в рамках Положения о взаимной помощи (515/97) (Mutual Assistance Regulation)². Приложения включают почтовую рассылку AFIS (структурированные и неструктурированные коммуникации), Таможенную информационную систему (СНГ); систему ФИДЕ (FIDE); Взаимную информационную систему с Российской Федерацией (МИС); виртуальный ОСУ, поддерживающий операции совместного наблюдения, и систему WCO-CigInfo, например, для обмена данными об изъятиях табака между государствами-членами и Всемирной таможенной организацией (WCO) (через OLAF)³. Платформа AFIS представляет собой систему управления нарушениями (IMS) – безопасный электронный инструмент для сбора отчетности и анализа нарушений. В Вене 11–12 октября

¹ См.: European Anti-fraud Office – OLAF. – URL: http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.html

² См.: Council Regulation (EC) No 515/97 of 13 March 1997 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters // OJ L 82, 22.3.1997. – P. 1.

³ См.: Privacy Statement for the Anti-Fraud Information System (AFIS) User Register and it Service Management Tools (OLAF DPO-81). – URL: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/81_afis_user_register.pdf

2018 г. OLAF организовало мероприятие по продвижению информационной системы по борьбе с мошенничеством (AFIS) для таможенных органов государств-членов.

Европейская комиссия 30 мая 2018 г. опубликовала предложение о введении программы ЕС по борьбе с мошенничеством в соответствии с новой многолетней финансовой программой (Multiannual financial framework – MFF) на 2021–2027 гг. Предложение предусматривает объединение информационной системы по борьбе с мошенничеством AFIS, системы управления нарушениями IMS с программой Hercule III¹.

Программа Hercule III направлена на поддержку борьбы с нарушениями, мошенничеством и коррупцией, которые влияют на бюджет ЕС. Общая цель заключается в защите финансовых интересов Союза, повышении конкурентоспособности экономики Союза и обеспечении защиты денег налогоплательщиков. По состоянию на 2019 г. программа финансирует гранты, касающиеся поддержки исследований, осуществляет закупки баз данных и инструментов ИТ, проводит анализ технического оборудования и выделяет гранты на борьбу с мошенничеством, судебную экспертизу и юридическую подготовку.

В 2001 г. была создана еще одна информационная сеть по борьбе с мошенничеством и коррупцией (Anti-fraud Communication Network – OAFCN)², которая осуществляет связь OLAF непосредственно с гражданами ЕС и СМИ. OAFCN – уникальная информационная кросс-европейская сеть так называемых коммуникаторов, обеспечивающих связи с общественностью в национальных следственных службах, с которыми OLAF сотрудничает в государствах-членах (например, таможня, полиция, финансовая полиция, координационные службы по борьбе с мошенничеством, прокуратура). Данная сеть позволяет предотвращать коррупционную деятельность посредством постоянного диалога и усиленного сотрудничества органов ЕС, национальных органов власти и институтов гражданского общества. Коммуникационная деятельность OAFCN направлена на информирование общественности и осуществляется путем аккредитации журналистов заинтересованных СМИ в пресс-службах соответствующих

государств или европейских органов, а также путем разработки пресс-релизов и проведения мероприятий и конференций. Представляется, что успешное и эффективное противодействие мошенничеству и коррупции возможно только благодаря тесному взаимодействию органов власти и гражданского общества.

Таким образом, информационная система ЕС по борьбе с мошенничеством представляет собой совокупность достаточно эффективных и действенных механизмов противодействия коррупции и мошенничеству. В последние годы, учитывая транснациональный характер преступлений, прослеживается положительная тенденция в области комплексного осуществления взаимодействия стран-членов внутри ЕС [2].

Развитие информационных технологий способствует распространению сведений о случаях коррупции и мошенничества, о мероприятиях, проводимых органами власти, что повышает осведомленность граждан о мерах, которые они могут предпринимать, чтобы сообщать о случаях совершения преступлений для защиты своих финансовых интересов. Однако следует подчеркнуть, что сами по себе информационные механизмы не способны разрешить проблемы коррупции и мошенничества. В первую очередь от Европейского союза и государств-членов требуется совершенствование правового и организационно-структурного механизмов противодействия коррупции.

Одно из ключевых направлений для увеличения внеэкономической активности, повышения качества импортируемых товаров и услуг, а также успешной борьбы с транснациональной преступностью экономического характера – осуществление гармонизации и унификации таможенных процедур. Такие стратегические документы, как Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли, поправки к Таможенному кодексу ЕС, предполагают институциональное, нормативно-правовое, информационно-коммуникационное совершенствование механизма таможенного регулирования, направленное в первую очередь на защиту экономических интересов и обеспечение безопасности перевозки и поставки товаров. Ключевой целью совершенствования существующей системы является создание полностью

¹ См.: How the EU Budget Is Spent: Fight Against Fraud: Pericles 2020, Hercule III and AFIS. – URL: <https://epthinktank.eu/2019/04/11/how-the-eu-budget-is-spent-fight-against-fraud/>

² См.: The OLAF Anti-Fraud Communicators' Network (OAFCN). – URL: https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/anti-fraud-communicators-network_en

электронной системы таможенного регулирования как составной части электронной Европы.

Правовым базисом для создания таможенных информационных и идентификационных систем выступает Конвенция от 27 ноября 1995 г., принятая на основании статьи К.3 Договора о Европейском союзе об использовании информационных технологий в таможенных целях¹. Данная Конвенция ссылается на обязательства, содержащиеся в Конвенции о взаимной помощи между таможенными администрациями, подписанной в Риме 7 сентября 1967 г. В ней утверждается необходимость укрепления сотрудничества между таможенными администрациями с помощью соответствующих процедур, согласно которым таможенные администрации смогут взаимодействовать между собой в сфере обмена данными, связанными с незаконной торговлей, используя новые технологии для управления и передачи такой информации. Вследствие этого таможенные администрации государств-членов должны создать и осуществлять поддержку Единой автоматизированной информационной системы для таможенных целей (Таможенная информационная система).

Целью Таможенной информационной системы в соответствии с положениями настоящей Конвенции является оказание помощи в предотвращении, расследовании и судебном преследовании серьезных нарушений национального законодательства путем повышения посредством быстрого распространения информации эффективности сотрудничества и процедуры контроля таможенных администраций государств-членов.

Исходя из утверждений, что мошенничество, коррупция, легализация преступных доходов и другие преступления в настоящее время имеют транснациональный характер, OLAF в 2003 г. были проведены экономические и технические исследования, на основе которых сделано заключение о необходимости создания такой базы данных в сфере международной торговли и транспортировки товаров, которая бы осуществляла сбор данных в аналитических целях. По сути данное

предложение касалось возможности использования информационных технологий для консолидации сведений от таможенных органов [2].

Впоследствии в 2003 г. начала функционировать Таможенная информационная система – Customs Information System (CIS)², которая была создана с целью осуществления помощи административным органам государств – членов ЕС в предотвращении, расследовании и судебном преследовании операций, которые нарушают таможенное или сельскохозяйственное законодательство, обеспечивая более быстрый доступ к информации и тем самым повышая эффективность процедур сотрудничества и контроля. Эта общая компьютерная сеть создана и поддерживается государствами – членами таможенных администраций и Европейской комиссии в виде центральной базы данных, доступной через терминалы в каждом государстве-члене и в Комиссии [2].

Система CIS повышает эффективность осуществления контроля таможенных органов путем быстрого распространения данных между компетентными органами, назначаемыми государствами-членами и Комиссией ЕС, которые имеют к ней прямой доступ. Международные или региональные организации могут получить доступ к CIS по специальному разрешению. В исключительных случаях некоторые данные могут быть переданы другим органам власти либо в третьи страны.

Чтобы обеспечить координацию надзора за CIS, представители национальных органов по защите данных (DPA) и EDPS встречаются один раз в год с представителями Таможенного совместного надзорного органа (Customs JSA).

В решении Совета 2009/917/JHA от 30 ноября 2009 г. об использовании информационных технологий в таможенных целях³ было определено, что исходя из опыта, накопленного после вступления в силу Конвенции от 26 июля 1995 г., использование Таможенной информационной системы исключительно для наблюдения и надзора не позволяет полностью достичь цели системы, которая

¹ Convention of 27 November 1995 drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the use of information technology for customs purposes. – URL: https://edps.europa.eu/data-protection/supervision-coordination/customs-information-systems_en

² Customs Information System // Summaries of EU legislation. – URL: http://europa/legislation_summaries/customs/111037_en.htm.

³ Council Decision 2009/917/JHA of 30 November 2009 on the use of information technology for customs purposes. – URL: https://edps.europa.eu/data-protection/supervision-coordination/customs-information-systems_en

заключается в содействии предупреждению, расследованию и судебному преследованию за серьезные нарушения национальных законов.

В Протоколе к Конвенции об использовании информационных технологий, расширяющем полномочия CIS, предусмотрено создание базы данных по идентификации таможенных файлов (*Le fichier d'identification des dossiers denquêtes douanières – FIDE*), охватывающей прошлые и настоящие файлы и документы. В 2007 г. Комиссией ЕС были разработаны правовые основания для создания Европейской таможенной идентификационной базы данных (FIDE)¹, которая стала первой европейской базой данных, позволившей национальным таможенным органам обмениваться конфиденциальной информацией и алгоритмами с целью борьбы с преступлениями.

Правовые основы функционирования изложены в Регламенте Совета (ЕС) 515/97 с поправками, внесенными в 2008 г.² База данных FIDE позволяет Комиссии или государству-члену, открывающему расследование, выявить сотрудников, органы власти, отделы или компании, которые подозреваются в правонарушениях. Такая база данных позволит властям получать информацию о физических и юридических лицах, в отношении которых уже были проведены расследования или они были осуждены в других странах-членах. В ходе использования данной системы облегчается проведение таможенных операций с третьими странами и должностными лицами международных или европейских организаций, таких как Всемирная таможенная организация и Европол.

Решением 2004/387/ЕС была запущена общеевропейская акция в области электронного правительства, направленная на повышение эффективности таможенного контроля, обеспечение беспрепятственного потока данных в целях улучшения эффективности таможенного оформления и сокращения административного бремени³. Ключевую роль в реализации данного проекта играют информационно-коммуникационные технологии в рамках таможенной процедуры. Впоследствии в 2008 г. было принято решение об электронной та-

можне, что послужило началом создания безбумажной среды в области таможни и торговли, а также привело к созданию многолетнего стратегического плана по реализации электронной таможни (MASP)⁴.

В 2017 г. в рамках ВТО вступило в силу Соглашение об упрощении процедур торговли (TFA)⁵, которое предусматривало введение нового специального инструмента по упрощению процедур торговли. ЕС ратифицировал данное соглашение еще в 2015 г.⁶ Соглашение предусматривало создание так называемого единого окна, которое должно было упростить процедуры торговли между странами – членами ВТО. Концепция единого окна охватывала таможенные аспекты, включая данные и документы, необходимые для международной торговли. Согласно определению ООН, единое окно является механизмом, позволяющим сторонам, участвующим в международной торговле и перевозке товаров, предоставлять стандартизованную информацию и документы в единой точке входа для выполнения всех нормативных требований, касающихся импорта, экспорта и транзита.

Представляется, что концепция единого окна имеет большое значение как для торговли внутри ЕС, так и для международной торговли в целом. Тем не менее законодательство ЕС содержит лишь несколько положений о претворении ее в жизнь. В ЕС до сих пор нет четкого плана создания такого единого окна, но при этом уже существуют правовые нормы, которые создают базу для формирования соответствующего инструментария для законодательного строительства. Таким образом, TFEU предоставляет ЕС исключительную компетенцию в вопросах таможенного союза и общей торговой политики. По крайней мере до конца 2020 г. ЕС не предусматривает завершение создания единого окна.

Таким образом, целевой составляющей механизма таможенного регулирования в ЕС является совершенствование принципов и инструментов внедрения информационно-коммуникационных технологий в первую очередь для модерниза-

¹ См.: European Customs Files Identification Database – FIDE. – URL: http://ec.europa.eu/anti_fraud/fide/leaflet.pdf.

² См.: Regulation (EC) N 766/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 // OJ L1218/48.

³ См.: Статья 2 (1) Решения 2004/387/ЕС от 21 апреля 2004 г. // OJ L 181 18.5.2004. – С. 25.

⁴ См.: MASP Rev. 2016 (Version 1.3), Annex 2. – P. 53.

⁵ См.: Agreement on Trade Facilitation. – URL: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tfa-nov14_e.htm

⁶ См.: Решение Совета ЕС 2015/1947 от 1 октября 2015 г. о заключении от имени Европейского союза Протокола о внесении изменений в Марракешское соглашение о создании Всемирной торговой организации // OJ L 284 30.10.2015. – С. 1.

ции механизмов предварительного информирования. Таможенное право Европейского союза, а также разработанные правила, таможенные процедуры, информационные и идентификационные системы вошли в арсенал норм и правил международных торговых и таможенных организаций и применяются многими странами мира. В том числе Российская Федерация в области таможенного регулирования повсеместно использует передовой опыт ЕС в части внедрения инструментов таможенного контроля и информационно-коммуникационных технологий.

Еще одним из информационных направлений противодействия коррупции и соответственно связанных с ней преступлений, является создание в государствах – членах ЕС центральных служб Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS). Создание данных служб было обусловлено необходимостью координации и выполнения правовых, административных и операционных обязательств по защите финансовых интересов как внутри государств-членов, так и Европейском союзе в целом. Целями также являются сотрудничество и обмен информацией с OLAF и другими государствами.

В соответствии с Регламентом (ЕС, Евратом) № 883/2013 Европейского парламента и Совета от 11 сентября 2013 г., касающимся расследований, проведенных Европейским бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF), AFCOS определяется в качестве национальной координационной службы по борьбе с мошенничеством. AFCOS является партнером OLAF в соответствии с национальным законодательством. При этом государства-члены обладают самостоятельностью в отношении принятия решения о местоположении AFCOS в рамках своей административной структуры. Как правило, государства размещают свои центральные службы либо в министерствах финансов, либо в министерствах внутренних дел, либо создают их в виде независимых государственных служб.

Страны получают определенный мандат на создание AFCOS, который может варьироваться в зависимости от конкретных условий страны. При этом обязательными являются следующие условия: во-первых, службы AFCOS в соответствии со статьей 325 Договора о функционировании ЕС должны обеспечивать оперативное сотрудничество с OLAF, во-вторых, данная служба должна осуществлять координацию законодательных, административных и следственных органов и их действий внутри страны, связанных с защитой финансовых интересов ЕС.

Помимо своей административной координирующей роли, AFCOS, созданная в качестве функционально независимого органа или службы в рамках существующего учреждения, может быть наделена следственными полномочиями. В таком случае она должна обладать независимостью в следственных вопросах.

Директорат AFCOS является национальным контактным лицом и не несет ответственности за отчетность перед Европейской комиссией о нарушениях, коррупционных и мошеннических действиях с фондами ЕС и осуществляет методологическое руководство по устранению нарушений. AFCOS контролирует национальные органы, занимающиеся фондами, программами и финансовыми инструментами ЕС, на предмет их соответствия процедурам устранения нарушений.

AFCOS регистрирует нарушения, затрагивающие финансовые интересы ЕС, а также проводит соответствующий анализ и проверку сигналов о нарушениях с целью их выявления.

Основная ответственность в отношении противодействия мошенничеству и коррупции, затрагивающим финансовые интересы ЕС, связана с осуществлением активного контроля над распределением, управлением и использованием европейских финансовых инструментов. С этой целью в государствах создаются Советы в форме координирующей структуры, объединяющей усилия всех учреждений, которые управляют фондами ЕС.

Дирекция AFCOS оказывает помощь Совету в координации действий по борьбе с нарушениями. Совет выступает консультативным органом, обеспечивающим руководство, мониторинг и координацию деятельности национальных органов власти с целью предотвращения и борьбы с правонарушениями – мошенничеством, злоупотреблениями, ненадлежащим управлением или использованием средств и имущества, принадлежащих ЕС.

Помимо указанных направлений деятельности AFCOS осуществляет поддержку и содействие OLAF при проведении проверок согласно Регламенту 2185/1996 о проверках на месте. Также центральные службы осуществляют руководство по созданию национальных стратегий и защиту финансовых интересов ЕС, и в соответствии с этим содействуют административным и законодательным изменениям, что оказывается возможным в ходе выявления слабых мест в национальных системах управления фондами ЕС.

Подводя итог, стоит отметить, что накопленный Европейским союзом опыт в области борьбы

с коррупцией, созданные и реализуемые для этого механизмы, могут способствовать усилению взаимодействий государств в рамках различных региональных интеграционных объединений в

сфере противодействия коррупции, что в условиях усиления глобализационных процессов в международном сообществе является одним из важнейших факторов эффективного экономического развития всех стран мира.

Список литературы

1. *Борисова А. А.* Формирование информационной системы, как способ борьбы с коррупцией // Вестник ЮГУ. – 2015. – № S2 (37). – С. 17–19.
2. *Пузырев С. А.* Механизмы противодействия коррупции и легализации преступных доходов в Европейском союзе // Статистика и экономика. – 2013. – № 6. – С. 97–100.

Миграционные процессы Российской Федерации в условиях глобализации

Г. С. Кузнецов

студент магистратуры факультета экономики и права РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: gennadiy.sergeevich64@yandex.ru

Migration Processes of the Russian Federation in the Context of Globalization

G. S. Kuznetsov

Master Student of the Faculty of Economics and Law of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: gennadiy.sergeevich64@yandex.ru

Аннотация

Статья посвящена особенностям миграционных процессов Российской Федерации в глобальном мире. Проанализированы тенденции глобализации миграции в мире, особенности регулирования миграционных процессов в условиях глобализации в мире и в Российской Федерации. Изучены основные показатели миграционных процессов Российской Федерации, структура и динамика международной миграции Российской Федерации со странами СНГ и другими наиболее важными партнерами Российской Федерации. Проанализирована динамика показателей о закрытии въезда в Российскую Федерацию, административных правонарушениях, штрафах и депортированных иностранных гражданах, числе оформленных паспортов Российской Федерации, приглашений, виз на въезд в Россию и оформленных разрешений и патентов на работу. Рассмотрен вклад России в развитие миграционных процессов в первую очередь с точки зрения трудовой миграции. По результатам проведенного анализа сделан вывод о том, что Россия является активным участником международной трудовой миграции, выступая и как импортер, и как экспортер трудовых ресурсов. Выявлены проблемы, обусловленные нелегальной миграцией, такие как налоговые нарушения, несоблюдение трудового законодательства, дискриминация, эксплуатация, работорговля, проституция, контрабанда, наркоторговля, организованная преступность и др.

Ключевые слова: миграция, глобализация, миграционные процессы, международная миграция, трудовая миграция, мигранты, миграционные потоки, миграционная политика, миграционная статистика, миграционное законодательство, глобализационные процессы, иностранные граждане, гражданство.

Abstract

The article is devoted to the peculiarities of the migration processes of the Russian Federation in the global world. The trends of globalization of migration in the world are analyzed. Features of the regulation of migration processes in the context of globalization in the world and in the Russian Federation. The main indicators of the migration processes of the Russian Federation are considered. The structure and dynamics of international migration of the Russian Federation with the CIS countries and other, most important partners of the Russian Federation in migration issues are considered. The dynamics of indicators on the closure of entry into the Russian Federation, administrative offenses, fines and deported foreign citizens, the number of issued Russian passports, invitations, entry visas to Russia and issued work permits and patents for work were analyzed. The contribution of Russia to the development of migration processes is considered primarily from the point of view of labor migration. Based on the results of the analysis, it was concluded that Russia is an active participant in international labor migration, speaking both as an importer of labor resources and as an exporter. Also identified problems caused by illegal migration: tax violations, non-compliance with labor laws, discrimination, exploitation, slave trade, prostitution, smuggling, drug trafficking, organized crime and many others.

Keywords: migration, globalization, migration processes, international migration, labor migration, migrants, migration flows, migration policy, migration statistics, migration laws, globalization processes, foreign citizens, nationality.

Новый век в значительной мере характеризуется развитием процесса глобализации. Ошибочно полагать, что процессы глобализации затрагивают лишь экономические аспекты государств. Глобализация затронула не только экономические аспекты, на которые изначально была нацелена, но и социальные, культурные, идеологические, политические. Этот сложный процесс касается каждого государства. Отдельные страны становятся наиболее уязвимыми к внешним факторам. Воздействие глобальных процессов может отразиться на том или ином государстве как с позитивной, так и негативной стороны в первую очередь с точки зрения уважения прав и свобод человека.

Практически во всех регионах мира возросли миграционные потоки. Всеобщие социальные и экономические тенденции показывают, что в результате роста численности населения, урбанизации, стихийных бедствий, изменения климата, роста цен на продовольствие и конфликтов за ограниченные ресурсы масштабы перемещения будут продолжать расти в течение следующих десятилетий [5. – С. 31–34].

Международному сообществу необходимо выработать правовые механизмы реагирования на вызовы глобализации, в частности на рост миграции, таким образом, чтобы обеспечивались как национальные интересы, так и интересы этой уязвимой категории лиц. Здесь проходит тонкая грань между соотношением принципов суверенитета государств и уважением прав и свобод человека, закрепленных в Уставе ООН.

Право человека на свободу передвижения, закрепленное в международных правовых актах, само по себе является средством реализации задач глобализации. Однако закрепления лишь этого права недостаточно для его реализации. Политика многих государств свидетельствует о нежелании соблюдать международные обязательства в этой сфере. Объясняется это в первую очередь стремлением обеспечить национальную безопасность, самобытность и идентичность [6. – С. 58–60]. Однако возникает противоречие: государства желают реализовывать свободу передвижения капитала, работы, услуг, товаров, но только не людей. В этой связи нельзя говорить о всеобъемлющей глобализации.

Процессы глобализации привели к росту нелегальной миграции, но это не значит, что изолированность государств друг от друга способна ре-

шить эту проблему. Не стоит забывать, что в результате открытости границ происходит приток квалифицированных рабочих кадров, которые способствуют развитию различных областей в государстве пребывания. Осуществление масштабных исследований, которые были бы полезны для всего человечества, зачастую невозможно производить специалистами одной страны. Благодаря процессам глобализации и интеграции такие специалисты получили возможность для реализации своих трудовых способностей.

В развитии современного миропорядка процессы глобализации играют важнейшую роль. Этот процесс представляет угрозу лишь в том случае, когда он обретает характер стихийности. Это касается и миграционных потоков.

Регулирование международной миграции в условиях глобализации возможно лишь при совместных усилиях большинства стран мира. В первую очередь посредством многостороннего международного сотрудничества люди стремятся жить в таком мире, в котором уважаются права человека, культурное и национальное разнообразие. В этой связи они принимают меры к обеспечению того, чтобы все виды деятельности, в том числе и те, которые затронуты глобализацией, соответствовали этим целям [2. – С. 75–79].

В последнее время все больше проблем вызывают увеличивающиеся миграционные потоки. Нищета и социальное расслоение, а в некоторых случаях и такие радикальные явления, как война, голод или социально-экономические и политические кризисы, заставляют людей покинуть свой дом в поисках лучшей жизни. Далеко не у всех мигрантов мечты и планы оказываются близкими к жизненным реалиям. В конечном счете именно в их среде процветают контрабанда, проституция, эксплуатация и дискриминация. При этом уязвимой категорией являются не только нелегальные мигранты, но и лица, находящиеся в стране на законных основаниях.

Глобальные процессы, происходящие в последние десятилетия, обострили экономическое неравенство между развитыми и развивающимися государствами и привели к росту трансграничных перемещений населения. В настоящее время процессам миграции присущи следующие тенденции: расширение географии, изменение структуры миграционных потоков, динамичный рост числа нелегальных мигрантов и увеличение роли женщин в данном процессе.

В условиях глобализации сложно представить современный мир без масштабных миграционных процессов, особенно тех, которые обусловлены экономическими факторами и оказывают воздействие на экономику как стран-экспортеров, так и стран-импортеров рабочей силы. Множество теоретических концепций, рассматривающих международную миграцию, пытаются объяснить ее причины, последствия и движущие силы (например, неоклассическая теория, теория мирового рынка труда, новая экономическая теория миграции, теория сегментации рынка труда и т. д.). Примечательно, что большинство из них в качестве основных причин миграции определяют именно экономические причины для принятия решений [16. – С. 47–52].

В условиях глобализации причины миграции существенно отличаются от предыдущих периодов развития общества.

Во-первых, существенно возросли масштабы миграции как между странами и континентами, так и внутри отдельных государств, а также расширилась география миграции. Во-вторых, в глобальные миграции оказались вовлеченными новые социально-демографические группы населения, которые ранее были малоподвижными. В-третьих, появились новые формы миграции, существенно возросли масштабы незначительных ранее миграционных потоков. В-четвертых, миграционные потоки стали использоваться транснациональной преступностью, а мигранты стали средством и жертвами криминальных групп. В-пятых, произошло увеличение роли женщин в миграционном процессе [11. – С. 74–80].

Активное участие России в международных миграционных процессах обусловлено ее географическим положением: между богатым Севером и бедным Югом, т. е. между странами, преимущественно принимающими мигрантов, и странами, являющимися экспортерами рабочей силы. При этом сама Россия выступает в трех аспектах: страна иммиграции, эмиграции и транзита. В основном в Россию приезжают мигранты из Центральной Азии и, согласно статистике ФМС России, их число продолжает увеличиваться. Известно, что примерно 60% мигрантов из стран СНГ имеют семейный статус, в том числе у 40–45% есть дети в возрасте до шестнадцати лет [10. – С. 121–125].

Кроме того, Россия используется в качестве перевалочного пункта на пути мигрантов в Западную Европу, т. е. выступает в качестве страны-

транзита, хотя в данном аспекте обычно используются страны Восточной Европы. По состоянию на конец 2017 г. более 488 тысяч беженцев и мигрантов из стран Ближнего Востока и Африки переправились через Средиземное море в Европу. При этом в отдельных случаях можно признать, что использование России в качестве страны транзита обходится мигрантам дешевле, чем перемещение через другие европейские страны. Такая ситуация наблюдается относительно сирийских беженцев, для которых путь в Западную Европу оказывается дешевле через российскую территорию, чем через территорию Греции. Кроме того, особое значение в данном аспекте имеет Московский регион в силу того, что через него проходят основные транзитные пути в Европу, США, Канаду из стран Африки и Азии.

По данным Организации экономического сотрудничества и развития за 2017 г., Россия занимает второе место по числу принятых мигрантов (после США). В первую десятку вошли некоторые европейские страны, такие как Германия (9,8 млн чел.), Великобритания (7,8 млн чел.), Франция (7,5 млн чел.), Испания (6,5 млн чел.). Непрерывающийся поток мигрантов требует детального законодательного регулирования [12. – С. 8–11].

С принятием Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. начала строиться законодательная база и формироваться организационно-правовое регулирование миграционных отношений.

В настоящее время отечественная политика в сфере управления миграционными процессами начала обретать четкие границы общегосударственной политики в области административного содействия потенциальным мигрантам, чей переезд в Российскую Федерацию необходим для государства с экономической точки зрения.

На сегодняшний день миграционная политика является одним из приоритетных направлений в политической и экономической деятельности государства. Осуществляется она в рамках Концепции на период до 2025 г., где в первую очередь предусмотрена разработка и принятие нормативных правовых актов Российской Федерации.

Достаточно либеральное миграционное законодательство сделало Россию привлекательной принимающей страной, особенно для населения стран СНГ. Однако анализ миграционной ситуации за последние годы свидетельствует о

том, что проблема незаконной миграции в полной мере не решена [14. – С. 63–69].

Переезд в Россию кажется привлекательным для многих жителей постсоветского пространства. У потенциальных мигрантов сложилось мнение, что здесь они могут быть уверены в будущем, реализуют себя и обеспечат детей. По итогам исследований Россия вошла в тройку мировых лидеров по доле миграции, уступив лишь США и Германии. По мнению экспертов, причина данного феномена состоит в грамотной миграционной политике государства, основанной на привлечении рабочей силы из-за рубежа для обеспечения собственных национальных экономических интересов. Наше законодательство предъявляет к мигрантам довольно мягкие требования, если сравнивать с прочими странами. Также немаловажным являются

территориальная близость и (но не всегда) отсутствие языкового барьера.

По статистическим данным, сейчас в России находится примерно 10 млн мигрантов, причем лишь половина из них проживает на законных основаниях.

Наиболее распространенными направлениями для иностранной трудовой миграции являются Москва и Санкт-Петербург, поскольку здесь можно быстро найти работу. Кроме того, в перечень благоприятных для жизни городов включают Новосибирск, Екатеринбург, Красноярск. Провинцию проживающие в России мигранты не жалуют [20. – С. 417–420].

Проведем анализ общих итогов миграции населения Российской Федерации за 2016–2017 годы (табл. 1).

Таблица 1
Общие итоги миграции населения Российской Федерации в 2016–2017 гг.* (чел.)

	2016			2017		
	Число прибывших	Число выбывших	Миграционный прирост	Число прибывших	Число выбывших	Миграционный прирост
Миграция – всего	4 706 411	4 444 463	261 948	4 773 500	4 561 622	211 878
Из нее международная	575 158	313 210	261 948	589 033	377 155	211 878
В том числе:						
со странами СНГ	511 773	256 480	255 293	524 452	321 018	203 434
с другими зарубежными странами	63 385	56 730	6 655	64 581	56 137	8 444

* Источник: [17. – С. 113–120].

Из анализа табл. 1 видно, что в 2017 г. по сравнению с 2016 г. произошло снижение миграционного прироста на 50 070 человек, или 19,2%. Миграционный прирост международной миграции снизился на 51 859 человек, или 20,3%.

Рассмотрим структуру и динамику международной миграции за 2017 г. по странам с наибольшим числом мигрантов (табл. 2).

Таблица 2
Международная миграция 2017 г.* (чел.)

1	2	3	4
	Прибывшие	Выбывшие	Миграционный прирост
По всем странам – всего	589 033	377 155	211 878
В том числе:			
Страны СНГ	524 452	321 018	203 434
Азербайджан	25 602	17 003	8 599
Армения	46 898	32 899	13 999
Беларусь	21 282	9 512	11 770
Казахстан	71 680	38 944	32 736
Киргизия	41 165	21 810	19 355
Молдова	31 369	21 764	9 605
Таджикистан	63 467	28 828	34 639
Туркмения	8 734	5 861	2 873
Узбекистан	64 073	41 906	22 167
Украина	150 182	102 491	47 691

* Источник: [24, С. 146–149].

1	2	3	4
Другие страны	64 581	56 137	8 444
Абхазия	2 357	1 105	1 252
Вьетнам	3 912	2 718	1 194
Германия	3 704	4 372	-688
Грузия	6 809	4 223	2 586
Индия	5 622	4 185	1 437
Китай	8 237	7 600	637
КНР	6 031	6 824	-793

Рассмотрим структуру миграционных процессов Российской Федерации с СНГ, в 2017 г. (рис. 1, 2).



Рис. 1. Структура прибывших на территорию Российской Федерации из стран СНГ, 2017 г. (в %)



Рис. 2. Структура выбывших с территории Российской Федерации в страны СНГ 2017 г. (в %)

Число прибывших из Украины в 2017 г. составило 28% от общего числа, что на 7% меньше, чем в 2016 г., а число выбывших – 32%, что на 9% больше, чем в 2016 г. Миграционный прирост составил 47 691 человек (снижение по сравнению с 2016 г. на 43,2%) Число прибывших из Казахстана в 2017 г. составило 12% от общего числа (снижение на 2% по сравнению с 2016 г.), а число выбывших – 12% (снижение на 2% по сравнению с 2016 г.). Миграционный прирост составил 32 736 человек (снижение на 12% по сравнению с 2016 г.). Число прибывших из Узбекистана в 2017 г. составило 12% от общего числа, а число выбывших – 13 % (снижение на 3% по

сравнению с 2016 г.). Миграционный прирост составил 22 167 человек (увеличение на 15% по сравнению с 2016 г.).

Рассмотрим структуру миграционных процессов Российской Федерации со всеми остальными странами, кроме СНГ в 2017 г. (рис. 3, 4).

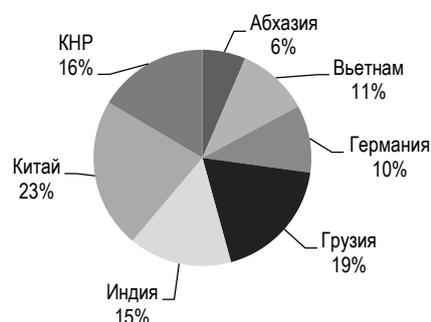


Рис. 3. Структура прибывших на территорию Российской Федерации из всех стран, кроме СНГ 2017 г. (в %)

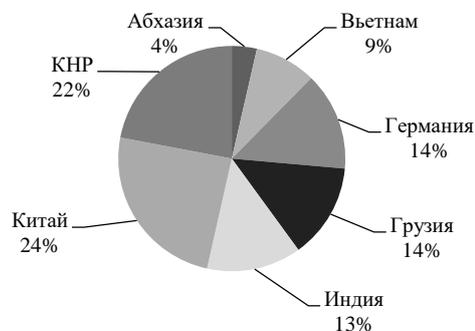


Рис. 4. Структура выбывших с территории Российской Федерации в страны мира, 2017 г. (в %)

Число прибывших из Китая в 2017 г. составило 23% от общего числа (увеличение на 1% по сравнению с 2016 г.), а число выбывших – 24% (уменьшение на 4% по сравнению с 2016 г.). Миграционный прирост составил 637 человек. Число прибывших из КНР в 2017 г. составило 16% от общего числа (уменьшение на 4% по сравнению с 2016 г.), а число выбывших – 22% (увеличение на 3% по сравнению с 2016 г.). Миграционный прирост составил 793 человека. Число прибывших из Грузии в 2017 г. составило

19% от общего числа (увеличение на 1% по сравнению с 2016 г.), а число выбывших – 14 % (увеличение на 1% по сравнению с 2016 г.). Миграционный прирост составил 2 586 человек.

Таким образом, можно говорить о том, что миграционные потоки населения как в Российскую Федерацию, так и из нее, растут. Однако стоит отметить, что миграционные приросты по всем категориям снизились в 2017 г. по сравнению с 2016 г. Это можно объяснить недостаточно

эффективной миграционной политикой, проводимой Российской Федерацией.

С учетом данных отчета Главного управления по вопросам миграции МВД России (ГУВМ МВД РФ) проанализируем миграционную ситуацию в Российской Федерации за 2017 г.

Рассмотрим динамику численности иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации (табл. 3).

Таблица 3

Иностранные граждане, находящиеся на территории Российской Федерации* (чел.)

Показатель	2017	2016
Въехало иностранных граждан	16 290 031	17 333 777
Выехало иностранных граждан	14 614 071	16 832 808
Находятся на территории Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства	9 747 621	9 990 267

* Источник: [21. – С. 501–504].

Как видно из табл. 3, в 2017 г. в Российскую Федерацию въехало на 1 млн больше иностранных граждан, чем в 2016 г., при этом покинули пределы страны на 2 млн меньше иностранных граждан, чем за тот же период предыдущего

года. В 2017 г. депортации подверглись в два раза меньше иностранцев, чем в 2016 г.

Рассмотрим динамику показателей о закрытии въезда в Российскую Федерацию, административных правонарушениях, штрафах и депортированных иностранных граждан (табл. 4).

Таблица 4

Динамика показателей о закрытии въезда в Российскую Федерацию, административных правонарушениях, штрафах и депортированных иностранных граждан*

Показатель	2017	2016
Направлено представлений о закрытии въезда	229 013	490 893
Выявлено административных правонарушений – всего	1 555 511	2 225 017
Вынесено решений о наложении штрафов	1 432 917	2 004 802
Выдворено и депортировано иностранных граждан	60 042	117 493

* Источник: [11. – С. 74–80].

Отметим, что, поскольку миграционное законодательство Российской Федерации претерпело изменения и было ужесточено, предполагалось, что количество депортированных мигрантов в 2017 г. превысит показатели 2016 г. Доля административных нарушений, выписанных штрафов тоже снизилась по отношению к предыдущему периоду. Однако их количество по-прежнему впечатляет.

Так, за 2017 г. выявлено 1,5 млн административных правонарушений и выписано столько же штрафов иностранным гражданам.

Отдельно стоит сказать о количестве вынесенных решений о закрытии въезда на территорию Российской Федерации. За 2016 г. было вынесено почти 500 тыс. запретов, в 2017 г. их оказалось в два раза меньше, т. е. возможности въезда в Россию лишились более 200 тыс. иностранцев, допустивших нарушения нашего законодательства.

Рассмотрим, как менялось число оформленных паспортов, виз и приглашений на въезд в Россию (табл. 5).

Таблица 5

Число оформленных паспортов Российской Федерации, приглашений и виз на въезд в Россию*

Показатель	2017	2016
Оформлено паспортов гражданина Российской Федерации	9 581 754	10 787 898
Оформлено приглашений	465 657	455 365
Оформлено виз	293 910	307 861

* Источник: [1. – С. 147–153].

Как видно из табл. 5, статистика по выданным паспортам Российской Федерации, приглашениям для иностранных граждан, виз для въезда в Российскую Федерацию по двум годам практически совпадает.

Произведем оценку статистических данных по числу оформленных патентов и разрешений на работу (табл. 6).

Таблица 6

Число оформленных разрешений на работу и патентов на работу*

Показатель	2016	2017
Оформлено разрешений на работу	149 013	214 559
Оформлено патентов	1 510 378	1 788 201

* Источник: [3. – С. 45–51].

Изменения миграционного законодательства Российской Федерации стали причиной того, что в 2017 г. количество выданных разрешений на работу заметно снизилось. Всего за этот период их выдано более 1,5 млн.

Проанализируем статистику по оформленным разрешениям на временное проживание

(РВП) и видам на жительство (ВНЖ), а также полученных гражданств прибывшими, являющимися родственниками жителей Российской Федерации (табл. 7). [4, С. 119-124].

Таблица 7

Число РВП, ВНЖ и выданных гражданств Российской Федерации*

Показатель	2017	2016
Оформлено разрешений на временное проживание	323 141	365 161
Оформлено видов на жительство	184 578	146 720
Получили гражданство Российской Федерации	265 319	209 799
Прибыло в Российскую Федерацию и поставлено на учет соотечественников и членов их семей	146 585	183 146

Миграция для России, как и для любой другой страны, имеет двойственный характер. Последствия от международной миграции могут быть как негативными, так и позитивными.

К позитивным последствиям можно отнести возможности изучения новых регионов, устремление активных, трудоспособных масс населения в главные экономические центры, что способствует улучшению экономического и социального положения людей. Вместе с этим отмечают и негативные последствия международной миграции:

конфликты между коренным населением и иммигрантами, усугубление экологической ситуации, стремительный рост процесса урбанизации.

Если рассматривать совокупность международных миграционных процессов в Российской Федерации, то основное место принадлежит процессу трудовой миграции [2. – С. 75-79].

На современном этапе развития мирового хозяйства международная трудовая миграция выступает важным фактором развития и слож-

ным социальным процессом, влияющим на множество сторон жизнедеятельности общества. Практически все страны мира участвуют в международном обмене трудовыми ресурсами, и это оказывает всестороннее влияние на их социально-экономическое развитие. Масштаб международной трудовой миграции устойчиво возрастает. Так, по данным Международной организации труда, в 2017 г. насчитывалось не менее 120 млн легальных трудовых мигрантов и членов их семей. Международная трудовая миграция стала неотъемлемой частью современной мировой экономики и составляет структурный элемент большинства экономик мира.

Россия является активным участником международной трудовой миграции, выступая и как импортер, и как экспортер трудовых ресурсов. Приобретая ярко выраженный этносоциальный и этнополитический характер, миграция в целом и трудовая миграция в частности вносит коррективы в жизнь местных социумов, влияет на проводимую суверенными государствами политику.

В настоящее время в России принимаются специальные меры в отношении регулирования трудовой международной миграции. Так, на 2017 г. законодательно установлен фиксированный размер доли иностранных сотрудников на предприятиях:

1. Сельское хозяйство (выращивание овощей) – 50%.
2. Строительство – 50%.
3. Торговля розничная алкогольными напитками и табачными изделиями – 15%.
4. Деятельность в области спорта прочая – 25%.
5. Сухопутные пассажирские перевозки – 30%.
6. Сфера деятельности автомобильного грузового транспорта – 30% [8. – С. 715–723].

Еще одним новшеством, появившимся в 2017 г. в данной сфере, стало наличие у трудовых мигрантов личных кабинетов. Тех, кто постоянно меняет место проживания регистрируют на интернет-портале миграционного центра, где есть возможность проверить статус патента, все платежи и формальности трудового договора с работодателем [9. – С. 242–253].

Трудовых мигрантов становится с каждым годом все больше, однако власти Российской Федерации делают все возможное, чтобы их было легче контролировать. Основные меры в этом вопросе – это патентная система, упрощенное

налогообложение, привязка работника к работодателю.

В современном мире трудовая миграция все чаще вызывает определенные проблемы, в том числе социально-экономические, что обуславливает необходимость сотрудничества государств в данной сфере. Одним из наиболее острых проблемных вопросов в данной связи является нелегальная миграция. В последнее время наметилась тенденция к увеличению потока нелегальных мигрантов. Следует помнить, что основной опасностью нелегальной миграции считается то, что она вызывает целый ряд проблем: налоговые нарушения, несоблюдение трудового законодательства, дискриминацию, эксплуатацию, работоторговлю, проституцию, контрабанду, наркотоорговлю, организованную преступность и многие другие [15. – С. 212–216].

В соответствии с данными Международной организации миграции (МОМ), в период с января по август 2017 г. в сфере противодействия торговле людьми Бюро МОМ в Москве была оказана помощь 120 лицам, пострадавшим от торговли людьми, включая граждан России и иностранных граждан [19. – С. 263–265].

Подводя итоги, можно сказать, что всемирная глобализация повлекла глобализацию миграции и превратила XXI в. век миграции. Рост международной миграции влияет на демографические тенденции и культурный уровень жизни некоторых европейских стран, в том числе и России. Наряду с увеличением миграционных потоков прибавляются и проблемы. Наиболее серьезные среди них – торговля людьми, рабство, терроризм, религиозный экстремизм и т. д. На наш взгляд, было бы целесообразно рассматривать глобализацию миграции в первую очередь не как торговлю людьми, а как фактор всеобщего развития, тем более что из года в год развивается интеграция между людьми и культурами. Люди изучают друг друга, культуру и язык друг друга. В некоторых странах сокращаются масштабы нищеты и появляются возможности для талантливой молодежи учиться в престижных университетах и работать за рубежом.

Что касается роли России в системе глобальной миграции, то стоит отметить, что наибольшее влияние оказывает трудовая миграция, как из Российской Федерации, так и в Российскую Федерацию. Россия привлекает большое число иностранных граждан из бывших стран СНГ и ближнего зарубежья для работы по

специальностям, невостребованным российскими гражданами. При этом из нашей страны происходит утечка высококвалифицированных кадров, в большей степени это относится к врачам, ученым, предпринимателям.

Исходя из проведенного анализа, можно сделать вывод, что Россия играет одну из ключевых ролей в глобальных миграционных процессах, происходящих в мире.

Список литературы

1. Антонова Ю. С. Влияние международной миграции на развитие человеческого капитала в России // Инновационные технологии управления социально-экономическим развитием регионов России : материалы X Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. – Уфа, 2018. – С. 147–153.
2. Алешковский И. А., Ионцев В. А. Управление международной миграцией в условиях глобализации // Век глобализации. – 2015. – №1 (15). – С. 75–87.
3. Артищева Е. Д., Мельникова Е. В. Особенности миграционных процессов в РФ // Научное сообщество студентов XXI столетия. Экономические науки. Электронный сборник статей по материалам LIII студенческой международной научно-практической конференции. – Новосибирск, 2017. – С. 45–51.
4. Баршова О. А., Лушкина Л. Н. Миграционные процессы в РФ // Юность. Наука. Культура : материалы V Всероссийской научно-практической конференции. – Саранск, 2018. – С. 119–124.
5. Блохин В. Н. Миграция как глобальное явление: значение и угрозы // Государство, общество и церковь: миграция и межкультурное многообразие : материалы научно-практической конференции с международным участием : в 2 ч. / под науч. ред. Л. В. Савинова. – Новосибирск, 2018. – С. 31–34.
6. Голубовский В. Ю. Причины миграции в условиях глобализации // Государство, общество и церковь: миграция и межкультурное многообразие : материалы научно-практической конференции с международным участием: в 2 ч. / под науч. ред. Л. В. Савинова. – Новосибирск, 2018. – С. 58–60.
7. Гуртовая О. С. Участие России в международной миграции в условиях глобализации // Современные научные исследования и разработки. – 2016. – № 3 (3). – С. 223–225.
8. Евдокимова И. С. Некоторые аспекты трудовой миграции в условиях глобализации // Современные тенденции развития права в условиях глобализации: сравнительно-правовой аспект : материалы III Всероссийской научно-практической конференции с международным участием профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов. – Симферополь, 2018. – С. 715–723.
9. Ионцев В. А. Роль международной трудовой миграции в экономическом развитии России в условиях демографического кризиса // Эволюция международной торговой системы: проблемы и перспективы : материалы Международной конференции. – СПб., 2017. – С. 242–253.
10. Кошкина Н. Р., Барыкин С. А. Международная трудовая миграция и участие в ней России // Теория и практика актуальных исследований. – 2016. – №15. – С. 121–125.
11. Кудинова Т. В. Международная миграция как результат воздействия процессов глобализации // Молодежь и наука: реальность и будущее : материалы Международной студенческой научно-практической конференции. – Невинномысск, 2015. – С. 74–80.
12. Леонтьева Л. И., Фетисова Н. Э. Россия в процессах международной трудовой миграции // Вестник Костромского государственного технологического университета. Серия: Экономические науки. – 2016. – Т. 1. – № 6. – С. 8–11.
13. Лука А. Д. Международная миграция рабочей силы в условиях глобализации // Научная дискуссия: вопросы юриспруденции. – 2015. – № 6–7 (35). – С. 90–96.
14. Минакова К. В. Современное состояние миграционного законодательства РФ // Научный форум. Юриспруденция, история, социология, политология и философия : сборник статей по материалам IX международной заочной научно-практической конференции. – Москва, 2017. – С. 63–69.
15. Мосина Е. И. Институциональные особенности трудовой миграции в России // Современные технологии управления персоналом : сборник научных трудов IV межрегиональной научно-практической конференции. – Уфа, 2017. – С. 212–216.

16. *Муйдинов Д. А.* Международная миграция – глобальная проблема современности // История, политология, социология, философия: теоретические и практические аспекты : сборник статей по материалам XV международной научно-практической конференции. – Новосибирск, 2018. – С. 47–52.
17. *Панин С. И., Беляева Е. Е., Горбунова М. А.* Современные миграционные процессы в РФ: динамика и тенденции // Вестник современных исследований. – 2018. – № 6.4 (21). – С. 113–120.
18. *Сигарева Е. П.* Неравенство и глобализация – факторы современной миграции // Миграционные процессы: проблемы адаптации и интеграции мигрантов : сборник материалов Международной научно-практической конференции / под ред. В. С. Белозерова. – Ставрополь, 2018. – С. 172–175.
19. *Сираева А. Р.* Актуальные проблемы миграции в эпоху глобализации // Формы и методы социальной работы в различных сферах жизнедеятельности : материалы VI Международной научно-практической конференции, посвященной 55-летию Восточно-Сибирского государственного университета технологий и управления / отв. ред. Ю. Ю. Шурыгина. – Улан-Удэ, 2017. – С. 263–265.
20. *Сланова А. Ю.* Миграционные процессы в современной России // Азимут научных исследований: педагогика и психология. – 2017. – Т. 6. – № 4 (21). – С. 417–420.
21. *Слатвицкая И. И., Старьгина Е. А.* Россия в процессах международной трудовой миграции в условиях глобализации мирового хозяйства // Аллея науки. – 2018. – Т. – № 1 (17). – С. 501–504.
22. *Табасаранский Р. С.* Трудовая миграция в условиях глобализации: основные проблемы // Социальная политика и социология. – 2016. – Т. 15. – № 2 (115). – С. 147–154.
23. *Телегина М. Ю.* Особенности международной миграции на современном этапе глобализации // E-Scio. – 2017. – № 11 (14). – С. 40–47.
24. *Узденова Ф. П., Салпагарова Ф. И.* Современное состояние международной трудовой миграции в Российской Федерации // Наука и инновации в XXI веке: актуальные вопросы, открытия и достижения : сборник статей IV Международной научно-практической конференции : в 3 ч. – Пенза, 2017.

Требования к публикациям

1. Статья должна обладать определенной новизной, представлять интерес для широкого круга читателей журнала, а также соответствовать требованиям, предъявляемым к научным публикациям.
2. Представляемый материал должен быть оригинальным, не опубликованным ранее в том же виде в других печатных и электронных изданиях.
3. Статья представляется в редакцию в электронном и распечатанном виде в формате Microsoft Word, шрифтом Times New Roman, размер шрифта – 14 пт, межстрочный интервал – 1,5 строки.
Поля: левое – 2,5 см; правое – 1,5 см; верхнее – 2 см; нижнее – 2 см.
Материал статьи, представленный на бумажном носителе, должен соответствовать материалу статьи, представленному в электронном виде. В случае обнаружения расхождений редакция будет ориентироваться на электронный вариант статьи.
4. Материал для публикации в электронном виде должен содержать 3 файла:
 - 1-й файл: текст статьи на русском языке со следующей структурой:
 - а) на первой странице в верхнем правом углу (перед заглавием) необходимо указать Ф. И. О. автора, ученую степень, ученое звание;
 - б) заглавие статьи;
 - в) аннотация – не менее 150 слов – должна включать:
 - предмет исследования;
 - метод или методологию исследования;
 - научную новизну и выводы;
 - г) ключевые слова – не менее 15 слов;
 - 2-й файл: текст на английском языке со следующей структурой:
 - а) на первой странице в верхнем правом углу (перед заглавием) необходимо указать Ф. И. О. автора, ученую степень, ученое звание;
 - б) заглавие статьи;
 - в) аннотация – не менее 150 слов – должна включать:
 - предмет исследования;
 - метод или методологию исследования;
 - научную новизну и выводы;
 - г) ключевые слова – не менее 15 слов;
 - 3-й файл: сведения об авторе по следующей форме на русском и на английском языке: фамилия, имя, отчество; ученая степень, ученое звание; занимаемая должность; телефон; почтовый адрес; электронный адрес.
5. Объем текста статьи должен составлять не менее 12 страниц, включая таблицы, графический материал, аннотацию и список литературы.
6. Статья должна содержать библиографию (список литературы (других источников), используемой в статье), минимальное количество источников – не менее 5. При добавлении списка использованной литературы необходимо соблюдать правила действующих стандартов.
 - 6.1. В качестве источников, на которые автор ссылается в статье, следует использовать следующие:
 - статьи из периодических изданий;
 - статьи из продолжающегося издания (сборника трудов);
 - материалы конференций;
 - монографии.
 - 6.2. Все источники в списке литературы необходимо группировать по алфавиту фамилий авторов или первых слов заглавий документов.
7. На все нормативно-правовые акты следует ссылаться путем их упоминания в тексте статьи с указанием полного названия и даты утверждения без использования постраничных сносок. В статье допускается использование только внутритекстовых ссылок на источники. Ссылки оформляются в основном тексте статьи путем указания в конце предложения в квадратных скобках порядкового номера упоминаемого источника из списка литературы, а в случае цитаты – и номера страницы цитируемого источника [З. – С. 5].
8. В бумажном варианте статьи должна присутствовать сквозная нумерация страниц.
9. Таблицы в тексте статьи должны иметь заголовки; на каждую таблицу в тексте должна быть ссылка.
10. Иллюстрации должны иметь порядковый номер и название. При написании формул, схем, построении графиков, диаграмм, блок-схем не допускается размер шрифта менее 8.
11. Размер графиков, диаграмм, рисунков не должен превышать по вертикали 21 см, по горизонтали – 13,5 см.
12. Представленные статьи направляются по профилю научного исследования или по тематике рассматриваемого вопроса на рецензию экспертам-ученым и специалистам университета в данной области. Статьи, принятые к публикации, но нуждающиеся в доработке, направляются для внесения необходимых исправлений. После доработки статьи повторно рецензируются, после чего редакционная коллегия принимает решение о возможности публикации.
Не рецензируются научные доклады, заслушанные на съездах, конгрессах, конференциях; информационные сообщения и объявления.