

Редколлегия:

Главный редактор

Пашин А.Л. канд. юрид. наук, доц.

Заместитель главного редактора

Астрахан В.И. д-р ист. наук, доц.

Члены редколлегия

Абашина Л.А. канд. юрид. наук, доц.

Аронов Д.В. д-р ист. наук, проф.

Астафичев П.А. д-р юрид. наук, проф.

Баумштейн А.Б. д-р юрид. наук

Борисов Г.А. д-р юрид. наук, проф.

Васянина Е.Л. д-р юрид. наук

Васюков С.В. канд. юрид. наук, доц.

Гусева Т.А. д-р юрид. наук, доц.

Демин А.В. д-р юрид. наук, доц.

Дихтяр А.И. канд. юрид. наук, доц.

Кантор В.К. д-р филос. наук, проф.

Кара-Мурза А.А. д-р филос. наук, проф.

Комкова Г.Н. д-р юрид. наук, проф.

Кузьмин С.И. д-р юрид. наук, проф.

Лившиц Ю.М. д-р юрид. наук, проф.

Матвеев С.П. д-р юрид. наук, доц.

Мельников Н.Н. д-р юрид. наук

Миронова С.М. канд. юрид. наук, доц.

Румянцев Ф.П. д-р юрид. наук, проф.

Сизов В.Е. д-р юрид. наук, доц.

Туманова А.С., д-р ист. наук,

д-р юрид. наук, проф.

Тычинин С.В. д-р юрид. наук, проф.

Цуканова Н.П. канд. юрид. наук, доц.

Шевелева С.В. д-р юрид. наук, доц.

Ответственный за выпуск

Астрахан В.И. д-р ист. наук, доц.

Адрес редакции 302001, г. Орел,
ул. Комсомольская, д. 39А
(4862) 75-21-18 www.oreluniver.ru
E-mail: soip-unpk@yandex.ru

Зарег. в Федеральной службе
по надзору в сфере связи, информа-
ционных технологий и массовых
коммуникаций. Свидетельство: ПИ №
ФС 77-67170 от 16 сентября 2016 года

Подписной индекс 12002
по объединенному каталогу
Пресса России

© ОГУ им. И.С. Тургенева, 2018

Содержание

Юридические науки

Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

Аристов Е.В., Кузнецов М.Н. Каждый учёный обязан своими достижениями своему учителю и своим учебникам (рецензия) 3

Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Лабейкин А.А., Панова Е.С. Концептуальный взгляд на публичную власть в свете поправки к Конституции Российской Федерации 8
Зернов И.В. Публично-правовые образования с этническим элементом в федеративном государстве 18

Финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Запольский С.В., Васянина Е.Л. О правовом режиме использования фонда национального благосостояния 26
Изотов А.В. Правовая природа маркировки отдельных видов товаров в контексте цифровизации деятельности налоговых органов 33
Карасева М.В. Налоговое и гражданское право: относительность взаимосвязи 39
Лютлова О.И. Проблемы соотношения и взаимодействия частного и публичного права в сфере регулирования налоговых отношений в эпоху цифровизации 45
Новиков О.В. Меры налоговой поддержки в странах БРИКС в условиях борьбы с пандемией новой коронавирусной инфекции 56

Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Минаков Г.Л., Абашина Л.А. Неосторожные преступления вновь стали тяжкими 63
Густова Э.В., Куликова М.А. Малозначительность деяния: законодательная регламентация и практика применения 69
Долгих Д.С. Ответственность за неуплату средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей: вопросы, возникающие в правоприменительной практике 75
Тучков А.Ю. Криминологическая обусловленность уголовной ответственности за незаконный оборот наркотиков 81

Административное право; административный процесс

Кикавец В.В. Принципы правового обеспечения публичного интереса в процессе финансирования публичных закупок 85
Шеховцева Е.В. Правовые и организационные основы осуществления закупок у единственного поставщика 105

Editorial Committee:

Editor-in-chief

Pashin A.L. *Cand. Sc. Law, Ass. Prof.*

Deputy chief editor

Astrahan V.I. *Doc. Sc. Hist., Ass. Prof.*

Member of editorial board

Abashina L.A. *Cand. Sc. Law, Ass. Prof.*

Aronov D.V. *Doc. Sc. Hist., Prof.*

Astafichev P.A. *Doc. Sc. Law, Professor*

Baumshtejn A.B. *Doc. Sc. Law*

Borisov G.A. *Doc. Sc. Law, Professor*

Vasjanina E.L. *Doc. Sc. Law*

Vasjukov S.V. *Cand. Sc. Law, Ass. Prof.*

Guseva T.A. *Doc. Sc. Law, Ass. Professor*

Demin A.V. *Doc. Sc. Law, Ass. Professor*

Dihthjar A.I. *Cand. Sc. Law, Ass. Prof.*

Kantor V.K. *Doc. Sc. Philos., Professor*

Kara-Murza A.A. *Doc. Sc. Philos., Prof.*

Komkova G.N. *Doc. Sc. Law, Professor*

Kuz'min S.I. *Doc. Sc. Law, Professor*

Livshic Ju.M. *Doc. Sc. Law, Professor*

Matveev S.P. *Doc. Sc. Law, Ass. Professor*

Mel'nikov N.N. *Doc. Sc. Law, Ass. Prof.*

Mironova S.M. *Cand. Sc. Law, Ass. Prof.*

Rumjancev F.P. *Doc. Sc. Law, Professor*

Sizov V.E. *Doc. Sc. Law, Ass. Professor*

Tumanova A.S. *Doc. Sc. Hist.,*

Doc. Sc. Law, Professor

Tychinin S.V. *Doc. Sc. Law, Professor*

Tsukanova N.P. *Cand. Sc. Law, Ass. Prof.*

Sheveleva S.V. *Doc. Sc. Law, Ass. Prof.*

Responsible for edition

Astrahan V.I. *Doc. Sc. Hist., Ass. Prof.*

Address

302001 Orel, Komsomolskaya str., 39A

(4862) 75-21-18 www.gu-unpk.ru

E-mail: soip-unpk@yandex.ru

Journal is registered in Federal Service for
Supervision in the Sphere of Telecom, Informa-
tion Technologies and Mass Communica-
tions ПИ № ФС 77-67170
from 16.06.2016

Index on the catalogue of the
Pressa Rossii 12002

© Orel State University, 2018

Contents

Jurisprudence

Theory and history of law and state; the history of the teachings on law and the state

Aristov E.V., Kuznetsov M.N. Every scientist owes his achievements to his teacher and his text-
books (review) 3

Constitutional law; constitutional litigation; municipal law

Labeykin A.A., Panova E.S. A conceptual view of public authority in the context of an amendment
to the Constitution of the Russian Federation 8

Zernov I.V. Public legal entities with an ethnic element in a federal state 18

Financial law; tax law; budget law

Zapolsky S.V., Vasyanina E.L. About the legal regime of use of the fund national welfare 26

Izotov A.V. Legal nature of labeling of certain product types in the context of digitalization of
activities of tax authorities 33

Karaseva M.V. Tax and civil law: relativity relationship 39

Liutova O.I. Problems of relationship and interaction of private and public law in the sphere of
regulation of tax relations in the digital era 45

Novikov O.V. Tax support measures in the BRICS countries in the context of the fight against the
pandemic of a new coronavirus infection 56

Criminal law and criminology; criminally-executive law

Minakov G.L., Abashina L.A. Reckless crimes have become serious again 63

Gustova E.V., Kulikova M.A. Insignificance of act: legislative regulation and application practice ... 69

Dolgikh D.S. Liability for non-payment of funds for the maintenance of children or disabled
parents: issues arising in law enforcement practice 75

Tuchkov A.Yu. Criminological conditionality of criminal liability for drug trafficking 81

Administrative law; administrative process

Kikavets V.V. Principles of legal provision of public interest in the process of financing public
procurement 85

Shekhovtseva E.V. Legal and organizational basis of procurement from a single supplier 105

The journal is included in the «List of peer-reviewed scientific publications in which the main scientific results of dissertations for obtaining the scientific degree of a candidate of sciences, for the academic degree of a doctor of science « for a group of scientific specialties 12.00.00 - Juridical sciences: : 12.00.01 – Theory and history of law and state; the history of the teachings on law and the state; 12.00.02 – Constitutional law; constitutional litigation; municipal law; 12.00.03 – Civil law; business law; family law; private international law; 12.00.04 – Financial law; tax law; budget law; 12.00.06 – Land law; natural resource law; environmental law; agrarian law; 12.00.08 – Criminal law and criminology; criminally-executive law 12.00.14 – Administrative law; administrative process.

The journal is indexed in the system of the Russian scientific citation index, as well as Google Scholar.

**ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА;
ИСТОРИЯ УЧЕНИЙ О ПРАВЕ И ГОСУДАРСТВЕ**

УДК 340:167/168; 001.11; 001.2; 001.4 – 001.6

Е.В. АРИСТОВ, М.Н. КУЗНЕЦОВ

**КАЖДЫЙ УЧЁНЫЙ ОБЯЗАН СВОИМИ ДОСТИЖЕНИЯМИ
СВОЕМУ УЧИТЕЛЮ И СВОИМ УЧЕБНИКАМ**

Работа является рецензией на руководство «Методология научных исследований и прикладной аналитики» И.В. Понкина и А.И. Редькиной (М., 2020). В рецензии поднимаются важные вопросы обеспечения и оценки качества научной подготовки молодых ученых.

Ключевые слова: наука, аналитика, методология, оценка качеств исследования, проектирование исследования.

Взятое нами к тщательнейшему обследованию руководство «Методология научных исследований и прикладной аналитики»¹, приготовленное доктором юридических наук, профессором Игорем Владиславовичем Понкиным (Институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ) и кандидатом юридических наук Аленой Игоревной Редькиной (Московская государственная юридическая академия) и посвящённое тематическому горизонту методологии научных исследований и прикладной аналитики, изложено на 365 страницах и состоит из Введения, четырёх глав (первая глава состоит из 10 параграфов, вторая – 3 параграфов, третья – 19 параграфов, четвёртая – 3 параграфов) и Заключения. 935 сносок (первоисточники на десятке языков и за несколько веков) довершают общую картину технических деталей, отражающую качества этого руководства.

Добавим ещё, что предшественником этого издания было вышедшее чуть более чем за год до того издание «Цитирование как метод сопровождения и обеспечения научного исследования»², поэтому оба издания следует рассматривать совместно.

Мы вовсе не случайно в заголовке назвали работу И.В. Понкина и А.И. Редькиной не учебником, а руководством. Конечно же, не отрицая, что перед нами классический учебник (разве что без линеек вопросов для самопроверки после параграфов), вместе с тем, мы полагаем, что гораздо более это именно руководство, причём даже не столько для начинающих, сколько для уже «продвинутых пользователей» в науке, опытных акторов организации и ведения научно-исследовательских и прикладных аналитических работ. Именно этого классифицирующего отнесения мы и станем дальше придерживаться.

«Умный человек не боится показаться глупцом другому умному человеку», – писал Марсель Пруст в своём романе из цикла «В поисках утраченного времени»³. А потому действительно интересные вещи можно прочесть у тех авторов, кто не боится поднимать самые острые вопросы, говорить откровенно по табуированным темам, браться за самые неоднозначные проблемы (в отношении обсуждения которых как раз зачастую и говорят: «всё, что вы скажете, будет исковеркано чужим большим разумом и использовано против вас»). А в науке, в науковедении и в сфере подготовки научных кадров как раз именно такого рода неоднозначных вопросов весьма и весьма много.

¹ Понкин И.В., Редькина А.И. Методология научных исследований и прикладной аналитики: Учебник / Инст. гос.-конф. отнош. и права». – М.: Буки Веди, 2020. – 365 с.

² Понкин И.В., Редькина А.И. Цитирование как метод сопровождения и обеспечения научного исследования. – М.: ИНФРА-М, 2019. – 86 с.

³ Пруст М. Любовь Свана: Пер. с франц. А. Франковского. – М.: РИПОЛ классик; Пальмира, 2020. – 287 с. – С. 10.

Люди нуждаются в хороших книгах, ещё более – в хороших прикладных руководствах, именно таковых так не хватает в тематическом горизонте науковедения и обучения научной исследовательской методологии.

Обследуемое руководство «Методология научных исследований и прикладной аналитики» в этом отношении может быть с полной уверенностью и веско названо хорошей книгой, хорошим прикладным руководством. И по причине совершеннейшей уникальности (в части охваченных и раскрытых вопросов, в части авторского замысла и построения учебника, в части его добротного педагогического потенциала и уникальных задействованных педагогических подходов), и по причине научно-информативной ёмкости и интенсивной инструктивной насыщенности и по причине источниковой мощности этого издания.

Руководством охвачен обширнейший (а во многом и уникальнейший) тематический горизонт. И здесь нам не обойтись без отражения оглавления руководства, которое говорит само за себя. Глава 1 «Онтология научных исследований и прикладной аналитики» включает: §1.1 «К вопросу о понятии “наука”»; §1.2 «Прикладная аналитика: понятие и онтология»; §1.3 «Понятие “научный концепт”»; §1.4 «Дизайн исследовательского произведения (продукта)»; §1.5 «Начало и отправные точки исследования»; §1.6 «Параметры содержательной глубины исследования»; §1.7 «Параметры сложности исследования»; §1.8 «Параметры научной ценности и значимости научного исследования»; §1.9 «Параметры ясности в исследовании»; §1.10 «Параметры целостности исследовательского произведения (продукта)». Глава 2 «Язык науки и прикладной аналитики» включает: §2.1 «Индивидуальный стиль научного письма»; §2.2 «Сложная научная лексика и сложные конструкции формулировок в научном и прикладном аналитическом исследовании»; §2.3 «Инженерный стиль научного письма: короткие формулировки в научном и прикладном аналитическом исследовании». Глава 3 «Методы научных исследований и прикладной аналитики» включает: §3.1 «Метод анализа»; §3.2 «Метод синтеза»; §3.3 «Метод абстрагирования»; §3.4 «Дедуктивный метод»; §3.5 «Индуктивный метод»; §3.6 «Метод классификации»; §3.7. Метод моделирования»; §3.8 «Аксиоматический метод»; §3.9 «Понятие гипотезы и методы оперирования гипотезами»; §3.10 «Метод абдукции»; §3.11 «Цитирование»; §3.12 «Метод проб и ошибок»; §3.13 «Метод аппроксимации»; §3.14 «Метод формализации»; §3.15 «Метод сравнения»; §3.16 «Метод аналогии»; §3.17 «Метод идеализации»; §3.18 «Метод конкретизации»; §3.19 «Метод обобщения». Глава 4 «Некоторые специальные методы аналитики» включает: §4.1 «Методы интуитивной аналитики»; §4.2 «Метод фреймирования»; §4.3 «Методы эксплицитно-структурированного, имплицитно-структурированного и дескриптивно-экспликативного теоретизирования».

Таким образом, руководство охватывает четыре крупных кластера – 1) вопросы проектирования, выстраивания дизайна и запуска научного или прикладного аналитического исследования (первая часть первой главы), 2) вопросы закладывания и оценки качественных и количественных параметров исследования (вторая часть первой главы), 3) вопросы языка науки (вторая глава), 4) методы исследования (третья и четвертая главы). И во все эти кластеры руководства члены исследовательского коллектива внесли очень существенный личный вклад. Везде всё преподано через призму авторских восприятия и интерпретации, а таковые основаны на большом личном научном и научно-руководящем опыте авторов, прежде всего, конечно, И.В. Понкина.

Исчерпывающая и глубинная переработка существующих подходов и объяснений, предложение многих десятков авторских дефиниций, сотен блоков дескриптивных признаков, толкований и объяснений природы и онтологии, всё то делает исследуемое руководство не просто испещрённым отпечатками личного опыта и глубокого знания авторов, но в принципе уникальным и отражающим концептуально-методологические устои и парадигмы целой научной школы профессора И.В. Понкина.

Руководство начисто лишено «водянистых» декоративных текстов и идеологизированных философствований, лишено всего того, что отвращает начинающих исследователей от чтения таких учебников. И этим оно сильно выигрывает.

Но рассматриваемое нами руководство при всём том вовсе не лишено недостатков.

Любая рецензия, как повелось, должна включать не только похвалы (это если есть для того основания), но и критические оценки. Последуем этому правилу и мы.

Поскольку авторам настоящей рецензии самим приходится руководить и консультировать научную деятельность аспирантов (соискателей) и докторантов, осуществлять научное руководство магистрантами, то у нас в силу объективных условий складываются свои собственные предпочтительные ожидания того, что обязательно должно быть в такого рода руководстве (учебнике). И мы, увы, видим, что из наиболее востребованных вопросов в обслеваемом руководстве И.В. Понкина и А.И. Редькиной не раскрыт, совершенно проигнорирован всё время выступающий причиной постоянной путаницы вопрос о том, что есть предмет исследования и что есть объект исследования, как они сreferенцированы. Такого параграфа явно не хватает.

Не хватает раздела о способах выявления и критериях оценки «водянистости», «рванности», сфальсифицированности и иных дефектов исследования. Уж кому-кому, но только не И.В. Понкину, разрабатывающему собственную теорию девиантологии государственного управления⁴, игнорировать недостатки в научных и прикладных аналитических исследованиях. Соответствующих параграфов данному руководству тоже явно не хватает, хотя очевидно, что авторам руководства было бы что сказать на этот счёт.

Недостатком мы также считаем явную нелюбовь авторов руководства к задействованию схем, диаграмм, рисунков, графиков, то есть к графическим средствам представления и донесения до читателя информации. Мы думаем, что как раз при обучении научной методологии такие средства более чем уместны и весьма информативны.

Как замечание мы бы отметили то, что книга тех же авторов «Цитирование как метод сопровождения и обеспечения научного исследования» должна была бы войти в руководство «Методология научных исследований и прикладной аналитики» в полном объёме, а не быть отражена лишь парой цитат. Такое разведение на два издания имеет мало оправданий.

Не хватает параграфа с описаниями и объяснениями параметров научной новизны. А параграфу 1.8 «Параметры научной ценности и значимости научного исследования» не хватает текстов, объясняющих, что есть приоритет в науке. Как известно, «приоритет в науке (нем. – *«priorität»*, от лат. *prīog* – первый) – форма профессионального и социального признания научного вклада как со стороны исследовательского и дисциплинарного сообщества, так и более широких социокультурных кругов; признания первенства того или иного ученого в выдвижении инновации»⁵. Приоритет в издании первого действительно толкового фундаментального, умного (*smart-*), функционального руководства (учебника) по методологии научных исследований и прикладной аналитики, и вправду, в России теперь будет за И.В. Понкиным и А.И. Редькиной. Но собственно такого параграфа в самом этом руководстве не хватает.

Несколько ранее мы бы придрались и к чрезмерной сложности авторской лексики руководства, но теперь мы уже сами склоняемся к тому, что в немалом числе случаев примитивизирующая схематизация есть враг науки и прикладной аналитики (в конце концов, авторы пишут не для глупцов и не для ленивцев, которым претит взять в руки толковые словари и энциклопедии). Тем более что §1.7 «Параметры сложности исследования» и §2.2 «Сложная научная лексика и сложные конструкции формулировок в научном и прикладном аналитическом исследовании» в этом издании дают исчерпывающие разъяснения по всем мыслимым вопросам на этот счёт.

⁴ Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ / Предисловие А.Б. Зеленцова. – М.: Буки Веди, 2016. – 250 с. Понкин И.В. Девиантология государственного управления: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2020. – 301 с.

⁵ Огурцов А.П. Приоритет в науке // Энциклопедия эпистемологии и философии науки. – М.: Канон+; Реабилитация, 2009. – 1248 с. – С. 741.

Но это всё – конечно же, мелочи (в сравнении со столь значительным, столь фундаментальным и ценным изданием). И мы полагаем, оснований для этой критики более уже не останется в следующем переиздании этого фундаментального учебника, хотя у критиков появятся другие вопросы, на которых придётся заострять внимание.

Авторы руководства справедливо и заслуженно претендуют на то, что таковое предназначено (и соответственно – будет полезным) «для руководителей и сотрудников научных организаций, руководителей и сотрудников аналитических центров (организаций, подразделений), научных работников и профессорско-преподавательского состава образовательных организаций, заказчиков и потребителей прикладных аналитических и научных произведений (продуктов), для аспирантов и докторантов, студентов вузов, а также всех других, кто интересуется обозначенным тематическим горизонтом» (с. 2).

Руководство «Методология научных исследований и прикладной аналитики» хорошо вписывается в учебный процесс научно-методологической и аналитико-методологической подготовки исследователей, причём не только и не столько начинающих, сколько относящихся к «среднему звену» – докторантов, уже достаточно опытных аналитиков, начинающих научных и аналитических руководителей. Да и уже состоявшимся крупным учёным найдётся что с интересом прочесть в этом издании (очень много чего вызовет неподдельный интерес).

Но главное достоинство этого издания состоит в том, что оно впервые на столь серьёзном научном уровне поднимает вопросы о том, как чисто технически и методологически, по каким методикам и образовательным траекториям, в какой онтологической среде надобно обучать учёных-исследователей и аналитиков. Длительное время не замечаемая или игнорируемая эта тема насущно важна для будущего российской науки, пребывающей в кризисе. И руководство «Методология научных исследований и прикладной аналитики» открывает новые замечательные горизонты дискуссий, обсуждений и размышлений по всем этим вопросам теории и практики научного творчества, придавая таким дискуссиям мощные импульсы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Огурцов А.П. Приоритет в науке // Энциклопедия эпистемологии и философии науки. – М.: Канон+; Реабилитация, 2009. – 1248 с. – С. 741.
2. Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ / Предисловие А.Б. Зеленцова. – М.: Буки Веди, 2016. – 250 с.
3. Понкин И.В. Девиантология государственного управления: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2020. – 301 с.
4. Понкин И.В., Редькина А.И. Методология научных исследований и прикладной аналитики: Учебник / Инст. гос.-конф. отнош. и права». – М.: Буки Веди, 2020. – 365 с.
5. Понкин И.В., Редькина А.И. Цитирование как метод сопровождения и обеспечения научного исследования. – М.: ИНФРА-М, 2019. – 86 с.
6. Пруст М. Любовь Свана: Пер. с франц. А. Франковского. – М.: РИПОЛ классик; Пальмира, 2020. – 287 с.

Аристов Евгений Вячеславович

доктор юридических наук, доцент
профессор кафедры правовых дисциплин и методики преподавания права
ФГБОУ ВО «Пермский государственный гуманитарно-педагогический университет»
614000 г. Пермь, ул. Сибирская, 24
E-mail: aristov@pspu.ru

Кузнецов Михаил Николаевич

доктор юридических наук, профессор
профессор кафедры гражданского права и процесса и международного частного права
Юридического института ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов»
почётный работник высшего профессионального образования РФ
E-mail: kouznetsov-40@mail.ru

E.V. ARISTOV, M.N. KUZNETSOV

**EVERY SCIENTIST OWES HIS ACHIEVEMENTS
TO HIS TEACHER AND HIS TEXTBOOKS**

The present paper is the review on the guide «Methodology of Scientific Research and Practical Analytics» written by I.V. Ponkin and A.I. Redkina (Moscow, 2020). The review raises important issues of maintenance and evaluation of the quality of scientific training of young scientists.

Keywords: science, analytics, methodology, assessment of research qualities, research design.

Aristov Evgeny Vyacheslavovich

Doctor of Law, Associate Professor

Professor of the Department of Legal Disciplines and Methods of Teaching Law

Perm State Humanitarian Pedagogical University

614000 Perm, st. Siberian, 24

E-mail: aristov@pspu.ru

Kuznetsov Mikhail Nikolaevich

Doctor of Law, Professor

Professor at the Department of Civil Law and Procedure and Private International Law

Law Institute of Peoples' Friendship University of Russia

honorary worker of higher professional education of the Russian Federation

E-mail: kouznetsov-40@mail.ru

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО;
КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС;
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.5:323.2

А.А. ЛАБЕЙКИН, Е.С. ПАНОВА

**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ВЗГЛЯД НА ПУБЛИЧНУЮ ВЛАСТЬ В СВЕТЕ
ПОПРАВКИ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Феномен публичной власти и связанная с ним проблематика достаточно востребованы в современных научных исследованиях. Вместе с тем, привнесение категории «публичная власть» в текст Конституции Российской Федерации актуализирует её рассмотрение с позиций системного и структурно-функционального подходов. В данной статье авторы анализируют аспекты текущей конституционной реформы, которая стала одним из значимых событий общественно-политической и правовой жизни страны, а также более ранние примеры конституционного строительства. Обращаются к таким принципам организации и функционирования публичной власти как гуманизм, разделение властей, единство системы публичной власти. Приходят к выводу о том, что гражданское общество является важнейшим фактором совершенствования публичной власти.

Ключевые слова: публичная власть, государство, органы государственной власти, Конституция, Президент, Правительство, местное самоуправление, демократия, права и свободы человека и гражданина, гражданское общество.

Сегодня мы становимся свидетелями, даже участниками, судьбоносных событий, связанных с проведением масштабной конституционной реформы. Участниками, – потому что обязательным условием вступления в силу, пожалуй, самой крупной за последние годы поправки к Конституции Российской Федерации является общероссийское голосование по этому актуальному вопросу.

Известно, что 15 января текущего года Президент страны В.В. Путин обратился с Посланием к Федеральному Собранию Российской Федерации. Заметим, что ежегодные послания Президента РФ имеют важное политико-правовое значение, поскольку относятся к документам стратегического планирования и создают предпосылки для появления новых правовых норм в законах и подзаконных актах¹. В нём он инициировал конституционную реформу, отметив следующее: «...полагаю возможным обозначить здесь и свою позицию, вынести на обсуждение ряд конституционных поправок, которые считаю вполне обоснованными и важными для дальнейшего развития России как правового социального государства, в котором высшей ценностью являются свободы и права граждан, достоинство человека, его благополучие»².

Содержательный анализ данного документа показывает, что поправка касается двух важнейших сфер общественной жизни, а именно: социальной и политической. Однако очевидно, что совершенствование общественных отношений, политической организации общества не произойдёт сиюминутно, лишь в порядке усовершенствования текста Основного Закона страны. Ибо после внесения изменений последует практика их применения, которая

¹ Панова Е.С., Ястребов А.Е. Приоритеты государственной политики в посланиях Президента России Федеральному Собранию // Известия Юго-Западного государственного университета. – 2019. – № 4. – Серия «История и право». – Том 9. – С. 134.

² Послание Президента Федеральному Собранию, 15 января 2020 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 21.06.20 г.).

определил дальнейшее развитие России как демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления.

Конституционное закрепление социальных обязательств государства объективно отвечает давно назревшему и сохраняющемуся до сих пор общественному запросу на социальную справедливость. Причём, и это важно подчеркнуть, запросу на то, «чтобы власть точно реагировала на проблемы людей – конкретной семьи, конкретного дома, села, коллектива»³. Поэтому положения о гарантировании минимального размера оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации, осуществлении индексации пенсий не реже одного раза в год, а также об адресной социальной поддержке граждан и индексации социальных пособий и иных социальных выплат пополняют российскую Конституцию действенным механизмом реализации социальных прав и, безусловно, будут востребованы обществом.

Второй блок изменений касается вопросов организации и функционирования публичной власти. Иными словами, институциональной составляющей политической системы общества. Между тем, XX век явил ряд примеров конституционного строительства. В относительно недавней истории нашей страны насчитывается пять конституций, каждая из которых принималась в конкретных исторических условиях и отражала существовавшее в то время общественное и государственное устройство. Первая Конституция РСФСР 1918 года устанавливала социалистическую организацию общества, один из её разделов был посвящён конструкции советской власти. Но, как отмечалось в ней самой, рассчитана она была на «переходный момент» времени. На смену ей пришла Конституция РСФСР 1925 года. Следующая Конституция РСФСР 1937 года вводила понятие «политическая основа», которую составляли Советы депутатов трудящихся. Однако на практике сложился политический режим, который послужил решающим фактором закрытости политической системы. Историческим источником стала и Конституция РСФСР 1978 года. Именно в ней впервые был закреплён принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Речь, безусловно, идёт о единой государственной власти, но соответствующем распределении полномочий.

Конституционные реформы 1988-1992 гг., на наш взгляд, не менее важны, в том числе для понимания сути современных преобразований. Во-первых, создаются основы российского парламентаризма. Во-вторых, в 1991 году вводится пост Президента. Уже тогда он олицетворял собой исполнительную власть в стране. В-третьих, институционализируется судебная система. В частности, усиливается роль Конституционного Суда, который рассматривается как «высший орган судебной власти по защите конституционного строя»⁴. В-четвёртых, учреждаются основы местного самоуправления. При этом местные выборные органы выводятся из системы представительных органов государственной власти. Таким образом, на основе принципа разделения властей постепенно оформляется идея публичной власти. А положения о Президенте, парламенте, судебной системе, местном самоуправлении находят отражение в действующей сегодня Конституции Российской Федерации.

Принцип разделения властей и вопросы взаимодействия ветвей власти встроены в механизм, известный как «система сдержек и противовесов». Такое взаимное уравновешивание ветвей власти необходимо в целях оптимального осуществления государственного управления и недопущения злоупотреблений властными полномочиями. Поэтому, в нашем понимании, совершенствование публичной власти связано, прежде всего, с совершенствованием механизма сдержек и противовесов.

³ Доклад Уполномоченного по правам человека в Орловской области за 2019 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ombudsman57.ru/files/doklad_upch... (дата обращения: 21.06.20 г.).

⁴ Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России: Принята ВС РСФСР 12.04.1978 г. (ред. от 10.12.1992 г.) // Ведомости ВС РСФСР. – 1978. – № 15. – Ст. 407; Свод законов РСФСР. – 1988. – Т. 1. – С. 13 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n...> (утратила силу).

Однако в глубинах девяностых годов нарастали внутренние противоречия в системе государственной власти, что привело к ослаблению системы сдержек и противовесов и вылилось в трагические события, вошедшие в заголовки газет как острый политический кризис осени 1993 года. А ведь разрешение этих противоречий имело ключевое значение для становления новой российской государственности, поскольку закладывались базовые принципы социально-экономического развития, фундаментальные основы политической организации общества, важнейшие социокультурные процессы.

С тех пор прошло более двадцати пяти лет. В научных кругах, профессиональном юридическом сообществе, а также в общественно-политическом дискурсе актуализировался вопрос о разнообразных моделях демократии, формах республиканского правления, совершенствовании Конституции Российской Федерации с учётом реалий настоящего времени. Так, с позиций принятой в мировой конституционной практике доктрины «живой Конституции» Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин указывает на некоторые недочёты, к примеру, отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в пользу исполнительной ветви власти, недостаточная чёткость в распределении полномочий между Президентом и Правительством и т.п.⁵

Можно согласиться с имеющимися взглядами о закреплении в Конституции РФ, вынесенной на всенародное голосование 12 декабря 1993 года, модели сильной президентской власти. Эта модель имеет свои преимущества и проявляется в том, что Президент РФ является главой государства, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех органов государственной власти, определяет направления внутренней и внешней политики государства, является гарантом российской Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

В течение последних лет (2008 г., 2014 г.) был внесён ряд поправок, касающихся увеличения срока президентской власти и срока полномочий Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Необходимость выработки единообразного подхода к судебной практике послужила причиной упразднения Высшего Арбитражного Суда РФ и перехода арбитражных судов в систему судов общей юрисдикции. Помимо этого, были введены контрольные полномочия Государственной Думы РФ в отношении Правительства РФ, согласно которым Правительство должно ежегодно отчитываться о своей деятельности перед нижней палатой парламента.

В марте текущего года, по итогам президентского Послания, был принят Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»⁶. Для вступления поправки в силу, наверное, было бы достаточно её одобрения Федеральным Собранием РФ, органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации. Однако принципиальность проведения общероссийского голосования по этому вопросу существенно повышает роль и значение гражданского общества, признание которого, кстати говоря, также нашло отражение в обновлённом тексте Конституции РФ. Согласно предварительному опросу общественного мнения, приведённому в Аналитическом обзоре ВЦИОМа, россияне признают важность конкретных предложений по изменению социальной и политической сферы нашей страны. К примеру, важность создания единой системы публичной власти декларировалась 64% наших соотечественников⁷.

Само понятие публичной власти в определённой степени является конституционной новеллой, поскольку ранее в тексте Основного Закона оно не упоминалось, хотя и подразу-

⁵ Зорькин В. Буква и дух Конституции // РГ. – 2018. – 10 октября. – № 226.

⁶ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ // РГ. – 2020. – 16 марта. – № 55.

⁷ Социальные и политические поправки: рейтинг предпочтений россиян [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10215> (дата обращения: 20.06.20 г.).

мевалось в положениях о народовласти, о системе органов государственной власти, о предметах ведения Федерации и её субъектов, о местном самоуправлении. В этой связи, феномен публичной власти, её соотношение с другими категориями власти и политики представляют несомненный научный интерес. Первое, с чем, возможно, ассоциируется публичная власть, – это её открытость для народа. И действительно это так, недаром слово «публичный» означает «осуществляемый в присутствии публики, открытый»⁸. Однако такое понимание представляется несколько упрощённым. Второе значение этого слова – «общественный, не частный»⁹ позволяет выделить публичную власть как вид власти, даёт более широкий простор в исследовании её природы и сущностных особенностей.

Философское осмысление феномена власти восходит ещё к древнегреческой эпохе с её нормативными представлениями о «должном» и «сущем». Развивая идею справедливости и общего блага, Аристотель, например, приходит к выводу о том, что «человек есть существо общественное», а человеческое общение естественным образом переходит в «общение политическое»¹⁰. Дело в том, что народные собрания, участие в выборах, воспитание граждан и решение других общих дел подразумевают коллективную организацию жизни, обращение к широкому кругу лиц, то есть публичность.

Одним из достаточно распространённых подходов к трактовке публичной власти до недавнего времени было отождествление её с государственной властью. Этот подход берёт начало в традиции римского частного права, находит продолжение в марксистском учении о государстве. В некоторых учебниках публичная власть рассматривается в качестве одного из основных признаков государства, где под публичностью понимается её всеобщность, то есть «распространение прерогатив на всю территорию, на всё население»¹¹. При всей очевидности того, что государственная власть является неотъемлемой частью власти публичной, приходит понимание того, что современный подход к публичной власти всё же значительно шире. Это учитывает и нынешняя поправка к Конституции РФ, которая провозглашает, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие...» (ст. 132)¹².

Обратимся к теоретическим исследованиям системы публичной власти. Н.А. Кандрина, к примеру, применяет комплексный подход к выделению основополагающих признаков государственной власти (охватывающей федеральный и региональный пространственные уровни) и местного самоуправления, на основе которых они объединяются в систему публичной власти. В их числе: выборность органов государственной власти и органов местного самоуправления; реализация полномочий на основе закона; наличие у представительных органов власти контрольных функций в отношении исполнительных; обеспечение решений органов всех уровней власти принудительной силой государства; установление конституционно-правовой ответственности¹³.

В.Е. Чиркин обосновывает не только становление публичной власти, но и её развитие на системной основе. Природу публичной власти он усматривает в коллективах особого рода, создающих публично-правовые образования с соответствующими территориальными границами. Власть таких образований, публичная власть, находит выражение в их предме-

⁸ Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70 000 слов / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – 22-е изд., стер. – М.: Рус. яз., 1990. – С. 629.

⁹ Там же.

¹⁰ Аристотель. Политика / Пер. с древнегреч. С.А. Жебелева. – СПб.: Азбука, Азбука-Аттикус, 2016. – С. 5, 8.

¹¹ Кашанина Т.В., Кашанин А.В. Основы российского права. Учебник. – М.: Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1996. – С. 15.

¹² Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г. [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 06.07.20 г.).

¹³ Кандрина Н.А. Публичная власть в современной российской государственности // Известия Алтайского государственного университета. – 2016. – № 3 (91). – С. 92-96.

тах ведения и полномочиях. Так, свои предметы ведения и полномочия имеют государство, субъекты федерации. Примером таких территориальных публично-правовых образований могут служить и муниципальные образования. Автор приходит к выводу о том, что «при единой сущности содержание публичной власти в разных публично-правовых образованиях может быть и является неодинаковым»¹⁴. В соответствии с выделенным критерием он предлагает следующие современные модели публичной власти: суверенная государственная власть; государственная власть субъекта федерации; автономная публичная власть территориальных образований, наделённых особым статусом; муниципальная публичная власть; общинно-родовая власть в публично-правовых образованиях коренных малочисленных народов¹⁵. Таким образом, системный подход является методологической основой организации и функционирования публичной власти, позволяет говорить о единой системе публичной власти.

Исходя из вышеизложенных соображений, представляется уместным применение и структурно-функционального анализа. В этом плане рассматриваемая поправка к Конституции РФ внесла некоторые структурно-функциональные коррективы, касающиеся аспектов взаимодействия Президента РФ с высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации, распределения полномочий между Президентом и парламентом страны в отношении формирования Правительства РФ, оптимизации состава и расширения полномочий Конституционного Суда Российской Федерации.

Если институционализация президентской власти в 90-х гг. XX в. была обусловлена потребностью в стабилизации трансформирующейся политической системы, то сейчас в иерархии публичной власти Президент находится как бы над всеми ветвями власти, обеспечивая их согласованное функционирование и взаимодействие в условиях демократической консолидации. Это существенно повышает и требования к кандидату на пост Президента России (например, срок постоянного проживания на территории Российской Федерации – не менее 25 лет). Введено также требование отсутствия гражданства иностранного государства, запрет открывать и иметь счета (вклады) в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации. Схожие требования и запрет предъявляются в отношении других лиц, осуществляющих публичную власть, полномочия которых связаны с обеспечением безопасности страны и суверенитета государства, а именно: к Председателю Правительства РФ и его заместителям, федеральным министрам, высшим должностным лицам субъектов РФ, сенаторам Совета Федерации РФ, депутатам Государственной Думы РФ, судьям. Такая национализация элит вполне оправдана и направлена на формирование национально ориентированной политической и управленческой элиты, которая призвана служить, прежде всего, национальным интересам страны.

Особого внимания заслуживают аспекты взаимодействия Президента РФ с законодательной и исполнительной ветвями власти. Во-первых, в российской Конституции появляется пункт о том, что Президент РФ осуществляет общее руководство Правительством РФ, что подчёркивает самостоятельность исполнительной власти, в структуру которой институт президентства не входит. Во-вторых, вносится поправка об утверждении Государственной Думой Федерального Собрания РФ кандидатур Председателя Правительства РФ, его заместителей, а также ряда федеральных министров, что существенно повышает уровень ответственности обеих ветвей власти. Только после соблюдения этой процедуры Президент РФ вправе произвести соответствующие назначения. В-третьих, на конституционный уровень поднято положение об утверждении Президентом Российской Федерации (по предложению Председателя Правительства РФ) структуры федеральных органов исполнительной власти и внесении в неё изменений, а также об определении органов, руководство деятельностью которых осуществляет непосредственно Президент РФ и деятельностью ко-

¹⁴ Чиркин В.Е. Современные модели публичной власти // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2013. – № 3. – С. 42-63.

¹⁵ Там же. С. 57.

торых – Правительство РФ. Ранее правовой основой этого служил только указ Президента Российской Федерации¹⁶.

Практические аспекты реализации публичной власти на федеральном уровне нашли проявление в расширении социальной составляющей в деятельности Правительства Российской Федерации. Оно обеспечивает, в том числе, проведение единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды. Также Правительство РФ призвано обеспечивать функционирование системы социальной защиты инвалидов, основанной на полном и равном осуществлении ими прав и свобод человека и гражданина, их социальную интеграцию без какой-либо дискриминации, создание доступной среды и улучшение качества их жизни. Оно осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики. Содействует развитию предпринимательства и частной инициативы. Таким образом, можно сформулировать вывод о том, что Президент РФ определяет основные направления государственной политики, а Правительство РФ – их реализует.

Можно отметить тот факт, что функции современного парламента в настоящее время расширяются и одновременно усложняются. Помимо двух основополагающих функций – законодательной и представительной, парламент может оказывать влияние на осуществление внутренней и внешней политики государства. Например, Совет Федерации РФ утверждает указ Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения в стране, решает вопрос о возможности использования Вооружённых Сил РФ за пределами территории Российской Федерации. Кроме того, он может участвовать в формировании ряда органов государственной власти. Так, согласно внесённой конституционной поправке, к ведению Совета Федерации относится проведение консультаций по предложенным Президентом РФ кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности. Таким образом, суть текущей конституционной реформы, по нашему мнению, заключается не просто в перераспределении властных полномочий, а в эволюционном развитии страны и расширении элементов президентско-парламентской республики.

В последние годы обозначилась проблематика политизации юридической сферы, что находит проявление в аспекте соотношения национальных и наднациональных институтов. Юридическая практика выявляет, что ряд подходов и позиций Европейского Суда по правам человека, отражённых в его решениях, оказываются не всегда адаптированными к реалиям сегодняшней российской действительности. Разрешение этих и других подобных противоречий становится возможным с позиций конституционного принципа государственного суверенитета и верховенства Конституции в правовой системе России¹⁷.

Исходя из складывающейся ситуации, Конституционный Суд РФ наделяется правом разрешения вопроса о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае, если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации. С этим обстоятельством коррелирует и другая конституционная норма: «Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации» (ст. 79).

¹⁶ См., например: О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21.01.2020 г. № 21 (ред. от 05.06.2020 г.) // СЗ РФ. – 2020. – 27 января. – № 4. – Ст. 346; СЗ РФ. – 2020. – 8 июня. – № 23. – Ст. 3627.

¹⁷ См.: Зорькин В.Д. Предел уступчивости // РГ. – 2010. – 29 октября. – № 246.

Методологически важным для понимания сущности публичной власти является третий принцип – принцип гуманизма, практическая сторона которого заключается в признании, соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина¹⁸. Вновь обратимся к тексту Конституции Российской Федерации: «Права и свободы человека и гражданина... определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (ст. 18). Таким образом, принцип гуманизма и институт прав человека являются своего рода ценностной скрепой публичной власти.

В завершение отметим ещё один немаловажный аспект. Если ещё в 2000-х гг. обсуждаемым был вопрос о том, есть ли в нашей стране гражданское общество, то в настоящее время дискуссии ведутся о том, в какой степени оно развито. Рассматривая публичную власть в широком смысле, Б.З. Кушхова указывает на её общественный уровень, уточняя при этом, что «правомочиям данного вида публичной власти присущ только рекомендательный и совещательный характер»¹⁹. Отчасти согласимся с этим мнением и заметим, что предлагаемые общественностью рекомендации всё же являются обязательными к рассмотрению органами государственной власти и местного самоуправления.

Вопросы соотношения публичной власти и гражданского общества поднимали в своих работах Е.В. Безвиконная, О.В. Воробьёва, А.Ю. Мамычев и М.В. Вронская, А. Чертков и др.²⁰ Рассматривая структуру публичной власти в контексте народовластия, С.А. Авакьян, например, выделяет общественную власть, которая опирается на методы общественного воздействия²¹.

Действительно, современное гражданское общество представлено весьма разнообразными структурами и институтами, вплоть до церкви, трудового коллектива и семьи. Заметную роль играют некоммерческие организации, профсоюзное движение, средства массовой информации, политические партии, волонёрское движение. Такая активная посредническая деятельность институтов гражданского общества, содержанием которой является преобразование гражданских и общественных инициатив в государственные решения и программы на основе согласования частных, общественных и государственных интересов характеризуется нами как общественно-политическая медиация²².

Тезисно подведём некоторые итоги наших размышлений. Первое. Представления о системе и структуре публичной власти менялись с течением времени. Один из более ранних подходов отождествляет публичную власть с государственной властью; другой – рассматривает её как единство системы государственной и муниципальной власти; третий, более широкий подход, представляет публичную власть в трёх формах народовластия: государственная власть, общественная власть и власть местного самоуправления.

¹⁸ См., например, Лабейкин А.А. Принцип гуманизма как основа конституционно-демократической модели России // Современное общество и право. – 2014. – № 1. – С. 18-21.

¹⁹ Кушхова Б.З. Публичная власть: субъектный состав и структура // KANT. – 2015. – № 1 (14). – С. 84-88.

²⁰ Безвиконная Е.В. Концептуальные подходы к осмыслению феномена публичной власти // Вестник Омского государственного педагогического университета. Гуманитарные исследования. – 2018. – № 2 (19). – С. 8-11; Воробьёва О.В. О понятии публичной власти // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2010. – № 3 (7). – С. 82-88; Мамычев А.Ю., Вронская М.В. Социокультурные традиции и современные направления исследований публичной власти // АНИ: Экономика и управление. – 2016. – Т. 5. – № 4 (17). – С. 440-443; Чертков А. Публичная власть в обновлённой Конституции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/publicnaya-vlast-v-obnovlennoy-konstitutsii/> (дата обращения: 23.06.20 г.) и др.

²¹ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. Т. 1 / С.А. Авакьян. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. – С. 379-380.

²² Панова Е.С. Государственная политика реализации прав человека в Российской Федерации: политический анализ: Научная монография / Под общ. ред. профессора Ю.С. Васютина. – Орёл: Издательство Среднерусского института управления – филиала РАНХиГС, 2019. – С. 141.

Второе. Такие классические принципы как гуманизм, разделение властей и единство системы публичной власти приобретают важное методологическое значение для совершенствования организации и функционирования современной системы публичной власти.

Третье. С усложнением общественно-политических отношений, расширением спектра предоставляемых государственных и муниципальных услуг, развитием цифровых технологий, сетевых коммуникаций и тому подобными процессами требования к организации и функционированию публичной власти существенно повышаются. В условиях развития демократии участия целесообразно рассматривать гражданское общество как минимум в качестве важнейшего фактора совершенствования публичной власти.

Четвёртое. Признание исторически сложившегося государственного единства, обеспечение защиты исторической правды, развитие института предварительного нормоконтроля, закрепление статуса Государственного Совета РФ в целях «обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти» и другие актуальные направления конституционной реформы – это важнейшие достижения, которые требуют осознанного, вдумчивого, серьёзного отношения. В этом смысле проводимая конституционная реформа, с нашей точки зрения, важна как для государства и общества, так и для отдельного человека, поскольку, учитывая прямое действие Конституции РФ, способствует наиболее полной и эффективной реализации прав и свобод личности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. Т. 1 / С.А. Авакьян. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. – 864 с.
2. Аристотель. Политика / Пер. с древнегреч. С.А. Жебелева. – СПб.: Азбука, Азбука-Аттикус, 2016. – 352 с.
3. Безвиконная Е.В. Концептуальные подходы к осмыслению феномена публичной власти // Вестник Омского государственного педагогического университета. Гуманитарные исследования. – 2018. – № 2 (19). – С. 8-11.
4. Воробьёва О.В. О понятии публичной власти // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2010. – № 3 (7). – С. 82-88.
5. Доклад Уполномоченного по правам человека в Орловской области за 2019 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ombudsman57.ru/files/doklad_upch... (дата обращения: 21.06.20 г.).
6. Зорькин В. Буква и дух Конституции // РГ. – 2018. – 10 октября. – № 226.
7. Зорькин В.Д. Предел уступчивости // РГ. – 2010. – 29 октября. – № 246.
8. Кандрина Н.А. Публичная власть в современной российской государственности // Известия Алтайского государственного университета. – 2016. – № 3 (91). – С. 92-96.
9. Кашанина Т.В., Кашанин А.В. Основы российского права. Учебник. – М.: Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1996. – 624 с.
10. Кушхова Б.З. Публичная власть: субъектный состав и структура // КАНТ. – 2015. – № 1 (14). – С. 84-88.
11. Лабейкин А.А. Принцип гуманизма как основа конституционно-демократической модели России // Современное общество и право. – 2014. – № 1. – С. 18-21.
12. Мамычев А.Ю., Вронская М.В. Социокультурные традиции и современные направления исследований публичной власти // АНИ: Экономика и управление. – 2016. – Т. 5. – № 4 (17). – С. 440-443.
13. Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70 000 слов / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – 22-е изд., стер. – М.: Рус. яз., 1990. – 921 с.
14. Панова Е.С. Государственная политика реализации прав человека в Российской Федерации: политический анализ: Научная монография / Под общ. ред. профессора Ю.С. Васютина. – Орёл: Издательство Среднерусского института управления – филиала РАНХиГС, 2019. – 204 с.
15. Панова Е.С., Ястребов А.Е. Приоритеты государственной политики в посланиях Президента России Федеральному Собранию // Известия Юго-Западного государственного университета. – 2019. – № 4. – Серия «История и право». – Том 9. – С. 132-140.
16. Послание Президента Федеральному Собранию, 15 января 2020 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 21.06.20 г.).
17. Социальные и политические поправки: рейтинг предпочтений россиян [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10215> (дата обращения: 20.06.20 г.).
18. Чертков А. Публичная власть в обновлённой Конституции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/publichnaya-vlast-v-obnovlennoy-konstitutsii/> (дата обращения: 23.06.20 г.).

19. Чиркин В.Е. Современные модели публичной власти // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2013. – № 3. – С. 42-63.

Лабейкин Александр Алексеевич

Уполномоченный по правам человека в Орловской области
Доктор педагогических наук, профессор
302028, Россия, г. Орёл, бульвар Победы, д. 6
Тел. (4862) 43-19-60
E-mail: aparatus57@mail.ru

Панова Екатерина Станиславовна

Член Экспертно-консультативного совета при Уполномоченном
по правам человека в Орловской области
Кандидат политических наук
302028, Россия, г. Орёл, бульвар Победы, д. 6
Тел. (4862) 43-19-60
E-mail: panova-es@rambler.ru

A.A. LABEYKIN, E.S. PANOVA

**A CONCEPTUAL VIEW OF PUBLIC AUTHORITY IN THE CONTEXT OF
AN AMENDMENT TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN
FEDERATION**

The phenomenon of public authorities and issues related to it are quite popular in the modern scientific research. At the same time, the introduction of the category "public authority" to the text of the Constitution of the Russian Federation makes its consideration from the positions of systemic and structural-functional approaches actual. In the article, the authors analyze aspects of the current constitutional reform which has become one of the most significant events in the social, political and legal life of the country, as well as earlier examples of the constitutional construction. The authors refer to such principles of organization and functioning of public authority as humanism, separation of powers, unity of the system of public authority. They come to the conclusion that civil society is the most important factor in improving public authority.

Keywords: public authority, state, government authorities, Constitution, President, Government, local self-government, democracy, human and civil rights and freedoms, civil society.

BIBLIOGRAPHY

1. Avak'yan S.A. Konstitutsionnoe pravo Rossii. Uchebnyy kurs: ucheb. posobie: v 2 t. T. 1 / S.A. Avak'yan. – 4-e izd., pererab. i dop. – M.: Norma: Infra-M, 2010. – 864 s.
2. Aristotel'. Politika / Per. s drevnegrech. S.A. Zhebeleva. – SPb.: Azbuka, Azbuka-Attikus, 2016. – 352 s.
3. Bezvikkonnaya E.V. Kontseptual'nye podkhody k osmysleniyu fenomena publichnoy vlasti // Vestnik Omskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta. Gumanitarnye issledovaniya. – 2018. – № 2 (19). – S. 8-11.
4. Vorob'yeva O.V. O ponyatii publichnoy vlasti // Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. – 2010. – № 3 (7). – S. 82-88.
5. Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Orlovskoy oblasti za 2019 god [Elektronnyy resurs]. – Rezhim dostupa: http://www.ombudsman57.ru/files/doklad_vpch... (data obrashcheniya: 21.06.20 g.).
6. Zor'kin V. Bukva i dukh Konstitutsii // RG. – 2018. – 10 oktyabrya. – № 226.
7. Zor'kin V.D. Predel ustupchivosti // RG. – 2010. – 29 oktyabrya. – № 246.
8. Kandrina N.A. Publichnaya vlast' v sovremennoy rossiyskoy gosudarstvennosti // Izvestiya Altayskogo gosudarstvennogo universiteta. – 2016. – № 3 (91). – S. 92-96.
9. Kashanina T.V., Kashanin A.V. Osnovy rossiyskogo prava. Uchebnik. – M.: Izdatel'skaya gruppa INFRA-M-NORMA, 1996. – 624 s.

10. Kushkhova B.Z. Publichnaya vlast': sub"ektnyy sostav i struktura // KANT. – 2015. – № 1 (14). – S. 84-88.
11. Labeykin A.A. Printsip gumanizma kak osnova konstitutsionno-demokraticheskoy modeli Rossii // Sovremennoe obshchestvo i pravo. – 2014. – № 1. – S. 18-21.
12. Mamychev A.Yu., Vronskaya M.V. Sotsiokul'turnye traditsii i sovremennyye napravleniya issledovaniy publichnoy vlasti // ANI: Ekonomika i upravlenie. – 2016. – T. 5. – № 4 (17). – S. 440-443.
13. Ozhegov S.I. Slovar' russkogo yazyka: 70 000 slov / Pod red. N.Yu. Shvedovoy. – 22-e izd., ster. – M.: Rus. yaz., 1990. – 921 s.
14. Panova E.S. Gosudarstvennaya politika realizatsii prav cheloveka v Rossiyskoy Federatsii: politicheskiy analiz: Nauchnaya monografiya / Pod obshch. red. professora Yu.S. Vasyutina. – Orel: Izdatel'stvo Srednerusskogo instituta upravleniya – filiala RANKhiGS, 2019. – 204 s.
15. Panova E.S., Yastrebov A.E. Prioritety gosudarstvennoy politiki v poslaniyakh Prezidenta Rossii Federal'nomu Sobraniyu // Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. – 2019. – № 4. – Seriya «Istoriya i pravo». – Tom 9. – S. 132-140.
16. Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu, 15 yanvarya 2020 goda [Elektronnyy resurs]. – Rezhim dostupa: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (data obrashcheniya: 21.06.20 g.).
17. Sotsial'nye i politicheskie popravki: reyting predpochteniy rossiyan [Elektronnyy resurs]. – Rezhim dostupa: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10215> (data obrashcheniya: 20.06.20 g.).
18. Chertkov A. Publichnaya vlast' v obnovlennoy Konstitutsii [Elektronnyy resurs]. – Rezhim dostupa: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/publichnaya-vlast-v-obnovlennoy-konstitutsii/> (data obrashcheniya: 23.06.20 g.).
19. Chirkin V.E. Sovremennyye modeli publichnoy vlasti // Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiyskoy akademii nauk. – 2013. – № 3. – S. 42-63.

Labeykin Aleksandr Alekseyevich

The Commissioner for human rights in the Orel region
Doctor of Pedagogic Sciences, Professor
302028, Russia, Orel, Boulevard Pobedy, 6
Tel.: (4862) 43-19-60
E-mail: aparatus57@mail.ru

Panova Ekaterina Stanislavovna

A member of the Expert Advisory Board under the
Commissioner for human rights in the Orel region
Candidate of Political Sciences
302028, Russia, Orel, Boulevard Pobedy, 6
Tel.: (4862) 43-19-60
E-mail: panova-es@rambler.ru

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ С ЭТНИЧЕСКИМ ЭЛЕМЕНТОМ В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ

В статье рассматриваются конституционно-правовые основы организации публично-правовых образований с этническим элементом в федеративных государствах. Систематизированы основные процедуры, связанные с объединением публично-правовых образований в состав одного публично-правового образования на основании положений ФЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Исследованы конституционные положения России, Канады, Индии и Нигерии по вопросу административно-территориального устройства публично-правовых образований.

Ключевые слова: *территориальная единица, публично-правовое образование, субъект государства, образование нового субъекта государства, Архангельская область.*

С момента возникновения федеративных государств ведется поиск оптимальных политических и правовых условий их развития. В конституционно-правовой теории принято разделять федеративные государства на разные типы: в зависимости от статуса субъектов, от делимости суверенитета, от этнического элемента в структуре государства. Последний тип в науке и практике принято называть «национально-территориальные федерации», под которыми определяют совокупность государств, имеющих в своем территориальном составе национально-государственные образования, которые представляют собой форму национальной государственности, отражающую своеобразие национального состава населения субъектов (выраженного в специальных правомочиях территориальных образований). На сегодняшний день национально-территориальными федерациями являются: Россия, Канада, Индия и др.

Конституционные основы организации федеративных государств по национально-территориальному типу изучаются в рамках различных юридических научных направлений: конституционализма, теории государства и права, федерализма. Следует отметить, что одним из перспективных направлений изучения территориальных единиц является доктрина публично-правовых образований. Данное понятие приобрело известность благодаря его закреплению в статьях ГК РФ, а также в материалах судебной практики в целях правового обобщения территориальных единиц (государства, его субъектов, муниципальных образований и т.д.) в правовых источниках. В.Е. Чиркин определяет публично-правовое образование как «форму организации публичного коллектива на определенной территории, имеющую публичную власть и использующую ее для регулирования общественных отношений данного публичного коллектива, являющуюся юридическим лицом публичного права и несущую ответственность за действия (бездействия) своих органов и должностных лиц»¹.

Конституционные акты различных государств и юридическая научная литература выделяют основные виды публично-правовых образований, к которым следует отнести: государство, административно-территориальные единицы (субъекты государства) и муниципальные образования. В настоящей работе проводится изучение только субъектов государства как публично-правовых образований с этническим элементом.

В целях стабилизации межэтнических отношений и сохранения многонационального населения, в статье 65 Конституции Российской Федерации (1993) закреплены публично-правовые образования с этническим элементом. Это двадцать две республики, четыре автономных округа и одна автономная область².

¹ Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. - М.: Норма, 2011. – С. 59. (336 с.)

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 26.05.2020.

Современное законодательство и правоприменительная практика не содержит определения понятий «край», «автономная область», «автономный округ». Поэтому рассмотрим данные термины посредством комплексного анализа научных трудов известных ученых-юристов в области конституционного права.

Понятие «край», как субъект Федерации, представляет собой территориальное образование регионального типа, населенное преимущественно русским по национальности населением, в состав которого по логике прежнего Основного Закона страны (РСФСР, 1978) могут входить автономные округа. Само название «край», т.е. окраинная территория, уже утратило свой смысл и сохраняется как традиционное. Исторически в состав Российской Федерации входили следующие шесть краев: Алтайский, Краснодарский, Красноярский, Приморский, Ставропольский и Хабаровский. В дальнейшем на территории страны были образованы еще три новых края: Забайкальский, Камчатский и Пермский и был преобразован Красноярский край³.

Понятие «автономный округ» - это территориальное образование в составе государства, построенное на особенностях национального состава. Иными словами, автономный округ – это одна из разновидностей публично-правовых образований с этническим элементом, особенностью которой является наличие определенного этноса, который составляет численный состав территории. На сегодняшний день в России имеются четыре автономных округа. Отечественная конституционная практика установила такой порядок, что автономные округа территориально входят в состав областей (Тюменской и Архангельской), а самостоятельным округом, территориально не входящим в состав другого субъекта РФ, является Чукотский автономный округ. В результате конституционных преобразований 90-х годов автономные округа сохранили свои территориальные границы и этнический состав, что подтверждено закреплением их в Основном законе РФ в форме субъектов государства «с особым статусом». Правоспособность автономных округов определяется положениями Российской Конституции, федеральных законов, а также уставным законодательством (уставами соответствующих автономных округов и областей)⁴.

В мае 2020 года руководители Ненецкого автономного округа и Архангельской области подписали меморандум по объединению двух субъектов в один – Архангельскую область. Данный документ содержит цели объединения публично-правовых образований в единый субъект: 1) усиление социально-экономического потенциала региона; 2) формирование новых конкурентных преимуществ нового субъекта Российской Федерации на территории Арктической зоны РФ; 3) повышение уровня жизни жителей Архангельской области и Ненецкого автономного округа⁵.

Порядок образования нового субъекта в составе Российской Федерации определяется положениями главы третьей конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»⁶ и заключается в проведении нескольких обязательных юридических процедур.

Первая процедура – выдвижение инициативы образования нового субъекта государства. Она заключается в составлении совместного предложения высших должностных лиц субъектов (глав исполнительной власти) и представителей законодательных органов власти

³ Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / М.П. Авдеенкова, А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына и др.; рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев, науч. ред. Ю.И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2013. С. 321-323. (688 с.)

⁴ Нарутто С.В., Шугрина Е.С., Исаев И.А. и др. Территория в публичном праве. – М.: Норма, 2013. – С. 224 (320 с.).

⁵ Меморандум о совместных действиях по подготовке к выдвижению инициативы по образованию в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Архангельской области и Ненецкого автономного округа // Информационное Агентство «Эхо Севера». – URL: <https://www.echosevera.ru/2020/05/13/5ebc0411eac912a9f15d4f73.html> 28.05.2020.

⁶ Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52 (ч. 1). – Ст. 4916.

заинтересованных субъектов РФ об образовании в составе РФ нового субъекта. Оно направляется Президенту РФ на рассмотрение. Данное предложение включает в себя сведения о наименовании нового субъекта РФ, его правовой статус и границы, прогноз социально-экономических и иных последствий, связанных с образованием в составе России нового субъекта.

Вторая процедура – уведомление Президентом РФ Правительства и Государственной думы о поступившем предложении об образовании в границах России нового субъекта.

Третья процедура – проведение референдума по вопросу образования нового субъекта государства. Он проводится с участием населения территорий, в границах которых предполагается образование нового субъекта. Данная процедура проводится только в случае поддержки Президентом РФ инициативы заинтересованных субъектов страны вопроса об образовании нового субъекта.

Четвертая процедура – издание Федерального конституционного закона об образовании в составе России нового субъекта. Проект данного закона может быть внесен в Государственную Думу, если на референдумах заинтересованных субъектов Российской Федерации были приняты положительные решения по вопросу об образовании нового субъекта. Проект указанного закона вносится Президентом. В проекте ФКЗ должны присутствовать нормы о наименовании нового субъекта страны, его правовой статус и границы, положения о прекращении существования заинтересованных субъектов государства (которые де-факто прекратили свое юридическое существование), а также положения по вопросам организации власти, исполнения бюджета, вопросы правопреемства и вопросы действия региональных законов и подзаконных актов. После принятия Государственной Думой проект ФКЗ направляется в Совет Федерации РФ для обязательного одобрения, после чего в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и последующему опубликованию⁷.

Официальным опубликованием принятого закона об образовании нового субъекта России считается размещение его полного текста в специальных средствах массовой информации, перечень которых определяется федеральным законом⁸.

По-своему уникальным субъектом РФ является Еврейская автономная область. Уникальность ее состоит в том, что это единственная из образованных ранее в России автономных областей. Проблема состоит в том, что этот субъект Федерации не вправе изменить свой статус подобно другим автономным областям, поскольку этот тип субъектов Федерации закреплен в ст. 5 Конституции России, имеющей практически неизменный статус. Во всем остальном - это субъект национального типа, близкий по типу к республике в составе России, но по юридическому статусу аналогичный обычной области⁹.

Вопрос определения правоспособности субъектов Российской Федерации как публично-правовых образований является достаточно дискуссионным в научных кругах. Учеными-юристами выработана категория «правообязанность», которая определяет состав правоотношений и объем функций и полномочий для субъектов государства как участников общественных отношений. Заслуживает внимания позиция А.Н. Лебедева о том, что «правообязанностями субъекта РФ являются: 1) состоять (находиться) в качестве субъекта государства в составе РФ и осознавать свое вхождение в состав России; 2) иметь установленное в Конституции РФ официальное наименование; 3) иметь сухопутную территорию; 4) обладать в пределах своей территории государственной властью и осуществлять ее; 5)

⁷ Там же.

⁸ Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 28.05.2020.

⁹ Нарутто С.В., Шугрина Е.С., Исаев И.А. и др. Указ соч. – С.128 (320 с.)

иметь системы нормативно-правовых актов; б) иметь представительство в Совете Федерации Федерального Собрания РФ; 7) иметь собственные предметы ведения»¹⁰.

Несмотря на то, что в Конституции РФ провозглашается равноправие публично-правовых образований на уровне субъектов государства, в положениях Основного закона присутствуют формулировки, указывающие на различие между областями и республиками в составе России. Например, статья 5 закрепляет, что «республика имеет свою конституцию и законодательство», а касаясь других субъектов указанная норма определяет наличие у них собственной законодательной базы в форме основного закона субъекта (устава) и иных законов субъекта РФ¹¹. Комментируя рассмотренные конституционные положения И.А. Умнова (Конюхова), предлагает сделать акцент на то, что в условиях конституционной реформы в России публично-правовые образования регионального уровня приобрели свои юридические полномочия как субъекты государства, что автоматически предопределяет свои особенности в различном наименовании их собственных законодательных актов¹². В поддержку данной позиции В.В. Гошуляк добавляет, что указанные в Конституции положения о равноправии субъектов РФ подтверждаются многолетней деятельностью органов государственной власти (которые обладают одинаковым объемом полномочий в каждом регионе!) соответствующих публично-правовых образований, а разное наименование основных законов (республик и остальных регионов России) зависит прежде всего от исторических, территориальных и этнических особенностей возникновения указанных субъектов государства¹³.

Также следует отметить, что статья 68 Конституции РФ закрепляет право республик устанавливать свой государственный язык и использовать его наряду с русским языком, в то время как на территории других субъектов страны официальным языком считается только русский язык. По мнению О.В. Романовской, установление государственного языка на всей территории России связано с сохранением государственного единства российской нации, в то время как установление государственного языка республик связано с учетом исторических и политических факторов, национальных и культурных традиций народов, проживающих на территории республик в составе России¹⁴.

Рассмотрим особенности развития публично-правовых образований с этническим элементом на примере зарубежных стран.

В Канаде, на основании положений Акта 1987 г. была утверждена национально-территориальная федерация, которая объединяет в своем составе десять субъектов государства - провинций. Среди провинций следует выделить Квебек, как публично-правовое образование с этническим элементом. На ее территории компактно проживают этнические французы. Исследователи указывают, что в законодательстве Канады прописаны нормы, косвенно подтверждающие «особый статус» провинции Квебек как публично-правового образования: право граждан на публичные выступления в судах государства на французском языке, имплементация положения Гражданского кодекса Франции, право пользования суверенитетом на международном уровне, право созыва референдума об изменении политического статуса провинции¹⁵.

¹⁰ Лексин И.В. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы. - М.: ЛЕНАРД, 2014. - С. 98. (432 с.)

¹¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 26.05.2020.

¹² Умнова И.А. Устав области (края): первый опыт. - М., 1995. - С. 7. (114 с.)

¹³ Гошуляк В.В., Артемова Д.И., Стульникова О.В. Устав и уставное законодательство Пензенской области. - Пенза: Изд-во ПГУ, 2012. - С. 42. (368 с.)

¹⁴ Романовская О.В. О духовных скрепах (право и общественные интересы) // Гражданин и право. - 2014. - № 9. - С. 11. (С. 3-16.)

¹⁵ Данилов В.А. Правовое регулирование «специального статуса» субъекта федерации: дифференциация права на примере статуса Квебека // Право. Журнал Высшей школы экономики. - 2012. - № 2. - С. 103. (С. 99-108.)

Индия как федеративное государство, построена по лингвистическому принципу. На ее территории расположено 28 штатов и 7 союзных территорий, которые образованы по границам естественного расселения наиболее крупных наций. Особенностью территориального устройства Индийского Союза как государства, на территории которого присутствуют публично-правовые образования с этническим элементом, является наличие в Основном законе (1950) положения о статусе национальных меньшинств в виде каст и племен. Данные меньшинства проживают на всей территории государства. В связи с этим государственное устройство Индии представляет собой внутrigосударственное деление территории на штаты и союзные территории. Особое правовое положение союзных территорий Индии как публично-правовых образований проявляется их прямым подчинением центральным органам государственного управления. Кроме этого, асимметрия в развитии Индии как федеративного государства заключается в наличии территориальных субъектов (штатов), наделенных правами «особого статуса». К таковым относятся штаты Джамму и Кашмир. Особенности конституционно-правового статуса штата Джамму и Кашмир регламентируются статьей 370 Конституции Индии, Делийским соглашением, Конституционным приказом 1954 года, а также Конституцией штата Джамму и Кашмир. Согласно статье 370 Конституции, Президент Индии по предварительному согласованию с главой штата определяет перечень вопросов, по которым федеральный законодатель вправе осуществлять регулирование. Конституционный приказ исключает штат Джамму и Кашмир из территорий, на которые распространяется ряд статей Конституции Индии, провозглашающих равенство прав и свобод человека и гражданина (например, статьи 13, 15, 16, 19). По мнению С.С. Кузнецовой, «здесь речь идет о том, что изданием Конституционного приказа Индия санкционировала на территории штата любую дискриминационную политику в отношении тех или иных групп населения»¹⁶.

На Африканском континенте примером федеративного государства с преобладанием публично-правовых образований (субъектов) с этническим элементом является Нигерия. На территории государства проживает более 250 этносов, между которыми на протяжении многих десятилетий наблюдаются различные конфликты. Для решения спорных вопросов между этническими сообществами в Основном законе (1999) страны закреплено федеративное устройство в виде деления государственной территории на 36 штатов, образованных по принципу языкового родства населенных этносов, плюс столичная федеральная территория Абуджа. Законодателем была предпринята попытка уладить межэтнические противоречия посредством постепенного формирования нигерийской нации из населяющих штаты этносов¹⁷. Необходимо отметить, что Нигерия приобрела юридическую независимость от Англии в 1960 году, после чего взаимоотношения публично-правовых образований (штатов) с федеральным правительством формировалось на основе межэтнического и религиозного взаимодействия. Ученые-юристы пришли к выводу, что в Нигерии исторически установлены три основные проблемы федерализма. Первая – односторонний характер государственной политики, проводимой федеральными органами законодательной и исполнительной власти, а также политическими партиями. Вторая проблема – нахождение каждого региона под контролем доминирующей на этой территории этнической группы. Третья проблема – значительное различие размеров регионов относительно друг друга¹⁸. По нашему мнению, следует отметить четвертую проблему – различие публично-правовых образований Нигерии по плотности населения. Например, в штате Тараба плотность населения со-

¹⁶ Мочалов А.Н., Кузнецова С.С. Территориальное устройство стран БРИКС и права национальных меньшинств: монография. – Екатеринбург.: УМЦ УПИ, 2017. – С. 84. (146 с.)

¹⁷ Казанник А. И. Национальные и национально-территориальные федерации на изломе веков // Вестник Омского университета. – 2000. – № 3. – С. 106 (С. 106–109.)

¹⁸ Хазов Е.Н., Саудаханов М.В. Становление правового (конституционного) государства в Нигерии // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 7. С. 39 (С. 37-39.)

ставляет 42 человека на один км², а в штате Лагос – 2725 человек на один квадратный километр¹⁹.

В общественных отношениях интересы субъектов (административно-территориальных единиц) государства как публично-правовых образований реализуются посредством деятельности органов государственной власти, образуемых на их территориях, а также деятельностью высших должностных лиц. Порядок образования, работы и формирования органов власти субъектов государства (законодательных, исполнительных, судебных и иных), назначение на должность руководителей субъектов (штатов, провинций и т.п.), а также порядок формирования органов правосудия регионального уровня определяется законодательными актами государства и нормативно-правовыми актами соответствующих административно-территориальных единиц.

В настоящее время существует много юридических проблем развития публично-правовых образований с этническим элементом в федеративных государствах: несоответствие региональных норм федеральному законодательству, разноплановый национальный состав публично-правовых образований, инфраструктурные проблемы и т.д. Одним из научных направлений оптимизации государственной политики развития данных территорий является составление специального доктринального документа, способного внести действенные коррективы в правотворческую и конституционную юридическую практику. Таким научным трудом является «Концепция государственно-правовой политики в сфере федеративных отношений»²⁰. В ней содержатся научно-практические рекомендации по следующим направлениям: а) вопросы развития взаимоотношений между территориальными единицами государства; б) перспективные направления по устранению неравноправия между субъектами государства (которое прослеживается в реализации ими своих полномочий); в) развитие института делегирования властных полномочий между органами власти различного уровня; г) перспективы конституционных взаимоотношений между различными публично-правовыми образованиями (государствами, административно-территориальными единицами, муниципальными образованиями, территориальными автономиями и т.д.).

Таким образом, на территории различных федеративных государств на конституционном уровне установлены публично-правовые образования в форме административно-территориальных единиц (т.е. субъектов государства). В федеративных государствах, образованных по национально-территориальным признакам, публично-правовые образования имеют различные наименования (в России - республики, автономные округа и автономная область, в Канаде – провинция, а в Индии и Нигерии - штаты). Конституционная правоспособность таких территориальных образований реализуются посредством деятельности органов государственной власти, образуемых на их территориях, а также деятельности высших должностных лиц. В общественных отношениях (в особенности – в конституционно-правовых) они выступают наравне с другими субъектами права, что требует дальнейших исследований в данном направлении и совершенствования законодательства в сфере государственной политики развития субъектов государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. - М.: Норма, 2011. 336 с.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 26.05.2020.
3. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / М.П. Авдеев, А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына и др.; рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев, науч. ред. Ю.И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2013. 688 с.

¹⁹ States of Nigeria // Administrative Divisions of Countries “Statoids”. — URL: <http://www.statoids.com/ung.html> 03.06.2020

²⁰ Гуляков А.Д. Концепция государственно-правовой политики в сфере федеративных отношений (проект). – Пенза: Изд-во ПГУ, 2020. – 36 с.

4. Нарутто С.В., Шугрина Е.С., Исаев И.А. и др. Территория в публичном праве. М.: Норма, 2013. 320 с.
5. Меморандум о совместных действиях по подготовке к выдвижению инициативы по образованию в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Архангельской области и Ненецкого автономного округа // Информационное Агентство «Эхо Севера». URL: <https://www.echosevera.ru/2020/05/13/5ebc0411eac912a9f15d4f73.html> 28.05.2020.
6. Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 29.05.2020.
7. Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 28.05.2020
8. Лексин И.В. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы. - М.: ЛЕНАРД, 2014. 432 с.
9. Умнова И.А. Устав области (края): первый опыт. – М, 1995. 114 с.
10. Гошуляк В.В., Артемова Д.И., Стульникова О.В. Устав и уставное законодательство Пензенской области. – Пенза: Изд-во ПГУ, 2012. 368 с.
11. Романовская О.В. О духовных скрепах (право и общественные интересы) // Гражданин и право. – 2014. – № 9. – С. 3–16.
12. Данилов В.А. Правовое регулирование «специального статуса» субъекта федерации: дифференциация права на примере статуса Квебека // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2012. № 2. С. 99-108.
13. Мочалов А.Н., Кузнецова С.С. Территориальное устройство стран БРИКС и права национальных меньшинств: монография. – Екатеринбург.: УМЦ УПИ, 2017. – 146 с.
14. Казанник А. И. Национальные и национально-территориальные федерации на изломе веков // Вестник Омского университета. 2000. № 3. С. 106–109.
15. Хазов Е.Н., Саудаханов М.В. Становление правового (конституционного) государства в Нигерии // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 7. С. 37-39.
16. States of Nigeria // Administrative Divisions of Countries “Statoids”. — URL: <http://www.statoids.com/ung.html> 03.06.2020
17. Гуляков А.Д. Концепция государственно-правовой политики в сфере федеративных отношений (проект). – Пенза: Изд-во ПГУ, 2020. – 36 с.

Зернов Илья Владимирович

Пензенский государственный университет
Аспирант кафедры «Государственно-правовые дисциплины»
Юридического института
г. Пенза, ул. Красная, д. 40, корп. 5
E-mail: serega.beglov@yandex.ru

I.V. ZERNOV

**PUBLIC LEGAL ENTITIES WITH AN ETHNIC ELEMENT
IN A FEDERAL STATE**

The article deals with the constitutional and legal foundations of the organization of public legal entities with an ethnic element in Federal States. The main procedures related to the unification of public legal entities into one public legal entity based on the provisions of the Federal law "on the procedure for admission to the Russian Federation and the formation of a new subject of the Russian Federation within it" are systematized. The constitutional provisions of Russia, Canada, India and Nigeria on the administrative-territorial structure of public legal entities are studied.

Keywords: territorial unit, public legal entity, subject of the state, formation of a new subject of the state, Arkhangelsk region.

BIBLIOGRAPHY

1. Chirkin V.E. Publichno-pravovoe obrazovanie. - М.: Норма, 2011. 336 s.
2. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 26.05.2020.

3. Konstituciya Rossijskoj Federacii. Doktrinal'nyj kommentarij (postatejnyj) / M.P. Avdeenkova, A.N. Golovistikova, L.YU. Grudcyna i dr.; ruk. avt. kol. YU.A. Dmitriev, nauch. red. YU.I. Skuratov. 2-e izd., izm. i dop. M.: Statut, 2013. 688 s.
4. Narutto S.V., SHugrina E.S., Isaev I.A. i dr. Territoriya v publicnom prave. M.: Norma, 2013. 320 s.
5. Memorandum o sovместnyh dejstviyah po podgotovke k vydvizheniyu iniciativy po obrazovaniyu v sostave Rossijskoj Federacii novogo sub"ekta Rossijskoj Federacii v rezul'tate ob"edineniya Arhangel'skoj oblasti i Neneckogo avtonomnogo okruga // Informacionnoe Agentstvo «Ekho Severa». URL: <https://www.echosevera.ru/2020/05/13/5ebc0411eac912a9f15d4f73.html> 28.05.2020.
6. Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 17.12.2001 № 6-FKZ (red. ot 31.10.2005) «O poryadke prinyatiya v Rossijskuyu Federaciju i obrazovaniya v ee sostave novogo sub"ekta Rossijskoj Federacii» // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 29.05.2020.
7. Federal'nyj zakon ot 14.06.1994 № 5-FZ (red. ot 01.05.2019) «O poryadke opublikovaniya i vstupleniya v silu federal'nyh konstitucionnyh zakonov, federal'nyh zakonov, aktov palat Federal'nogo Sobraniya» // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 28.05.2020
8. Leksin I.V. Territorial'noe ustrojstvo Rossii: Konstitucionno-pravovye problemy. - M.: LENARD, 2014. 432 s.
9. Umnova I.A. Ustav oblasti (kraya): pervyj opyt. – M,1995. 114 s.
10. Goshulyak V.V., Artemova D.I., Stul'nikova O.V. Ustav i ustavnoe zakonodatel'stvo Penzenskoj oblasti. – Penza: Izd-vo PGU, 2012. 368 s.
11. Romanovskaya O.V. O duhovnyh skrepah (pravo i obshchestvennye interesy) // Grazhdanin i pravo. – 2014. – № 9. – S. 3–16.
12. Danilov V.A. Pravovoe regulirovanie «special'nogo statusa» sub"ekta federacii: differenciaciya prava na primere statusa Kvebeka // Pravo. ZHurnal Vysshej shkoly ekonomiki. 2012. № 2. S. 99-108.
13. Mochalov A.N., Kuznecova S.S. Territorial'noe ustrojstvo stran BRIKS i prava nacional'nyh men'shinstv: monografiya. – Ekaterinburg.: UMC UPI, 2017. – 146 s.
14. Kazannik A. I. Nacional'nye i nacional'no-territorial'nye federacii na izlome vekov // Vestnik Omskogo universiteta. 2000. № 3. S.106–109.
15. Hazov E.N., Saudahanov M.V. Stanovlenie pravovogo (konstitucionnogo) gosudarstva v Nigerii // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2016. № 7. S. 37-39.
16. States of Nigeria // Administrative Divisions of Countries “Statoids”. — URL: <http://www.statoids.com/ung.html> 03.06.2020
17. Gulyakov A.D. Konceptiya gosudarstvenno-pravovoj politiki v sfere federativnyh otnoshenij (proekt). – Penza: Izd-vo PGU, 2020. – 36 s.

Zernov Il'ya Vladimirovich

Penza State University
graduate student, department of state and legal disciplines,
Law Institute
5 building, 40 Krasnaya street, Penza, Russia
E-mail: serega.beglov@yandex.ru

УДК 347.73

С.В. ЗАПОЛЬСКИЙ, Е.Л. ВАСЯНИНА

О ПРАВОВОМ РЕЖИМЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФОНДА НАЦИОНАЛЬНОГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ

В условиях повышенной турбулентности мировой экономики особую актуальность вызывают правовые проблемы использования бюджетных и иных резервов и страховых фондов. Фонд национального благосостояния, формируемый как часть нефтегазовых доходов, предназначенный для поддержки Пенсионного фонда, получил за ряд лет более широкое применение и стал главным резервным фондом страны.

В статье анализируются девиации, произошедшие с ФНБ, дается правовая оценка происходящего с этим фондом, даются рекомендации по возвращению его в сферу бюджетного регулирования. Предложена координация использования ФНБ с осуществлением приоритетных национальных проектов и повышению эффективности парламентского контроля за его использованием.

Ключевые слова: бюджет, финансовое планирование, резервные фонды, Бюджет национального благосостояния, нефтегазовые доходы, Бюджетный кодекс, долговые обязательства, субсидии, субвенции, дотации.

Комплекс негативных экономических факторов, связанных с пандемией COVID-19, придал предельную остроту проблеме финансовых резервов многих государств, в том числе и России.

Поддержка экономики, социальная политика, забота о детях и других социально-незащищенных слоях населения, наконец, дополнительные расходы медицинского характера на преодоление пандемии – вот самый общий круг чрезвычайных расходов Российского государства в 2020 году, не предусмотренных федеральным и региональными бюджетами. В этих условиях Фонд национального благосостояния (далее ФНБ) выступает наиболее вероятным источником финансирования мероприятий по обеспечению стабильности экономического состояния и социальной поддержки граждан, на что, собственно, ориентирует нас само название этого фонда. Тем не менее, финансирование государственных расходов за счет ФНБ порождает ряд значимых вопросов и нерешенных проблем, некоторые из которых мы попытались ниже затронуть.

Создание бюджетных резервов в целях обеспечения бездефицитности государственного бюджета СССР и входящих в его свод бюджетов союзных республик, а также преодоление последствий различных экономических дисбалансов, возникающих периодически в национальной и мировой экономике, служило одним из принципиальных положений советского бюджетного права, воспринятых и продолженных в бюджетной политике постсоветского периода в России. С этой целью в 2004 году был создан стабилизационный фонд РФ, позже преобразованный в Резервный Фонд и фонд будущих поколений, впоследствии переименованный в Фонд национального благосостояния¹.

Источником создания обоих фондов выступает так называемый нефтегазовый трансферт – доходы от налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефть, газ, газовый конденсат), вывозных таможенных пошлин на нефть сырую, газ природный, на продукцию, выработанную из нефти. Отметим, что нефтегазовый трансферт по своей природе является налоговым доходным источником – публичными доходами федерального бюджета. Как писал В.М.Зуев: «Фонд национального благосостояния представляет собой часть средств федерального бюджета, подлежащих обособленному учету и

¹ Гл. 13 БК РФ.

управлению (подчеркнуто нами – С.З и Е.В.) в целях обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации, а также обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ.² В настоящее время все нефтегазовые доходы, превышающие т.н. «точку отсечения» дохода от реализации нефти, газа и газоконцентрата, подлежат зачислению в ФНБ. На конец 2019г. совокупные накопления Фонда составили порядка более 10 триллионов рублей.

Далеко не случайно, исходное название этого фонда – фонд будущих поколений; он носил явственно благотворительный характер и преследовал цель сохранения части доходов от невозобновляемых источников в будущем, когда эти источники будут исчерпаны с тем, чтобы доходы от социальных или инфраструктурных инвестиций за счет этого фонда компенсировали бы потери общества. При этом использование Фонда национального благосостояния на осуществление коммерческих инвестиционных проектов, выдачи дотаций, субсидий или субвенций государственным органам, хозяйственным структурам или корпорациям не предполагалось.

К большому сожалению, в силу ряда экономических причин ФНБ в части его использования приобрел иной, весьма далекий от первоначальных целей его создания характер, не только не вполне соответствующий законодательству, но вызывающий, по нашему мнению, контрпродуктивный эффект для всей национальной экономики.

Дело в том, что предтечей формирования Фонда национального благосостояния стала благоприятная конъюнктура на мировых сырьевых рынках. Создание в составе федерального бюджета в 2008 году на базе Стабилизационного фонда «подушек» безопасности в форме Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, с одной стороны, позволило обеспечить сбалансированность бюджета и финансирование государственных расходов в необходимом объеме в условиях экономического кризиса 2014-2015 г.г. С другой стороны, создание указанных фондов за счет нефтегазовых доходов привело в жесткой зависимости федерального бюджета от цен на нефть, что повлекло за собой негативные экономические последствия. В иностранной экономической литературе отмечается, что в современных условиях создание суверенных фондов за счет нефтегазовых (рентных) доходов представляется неэффективным, поскольку ведет к ослаблению адаптивности экономики государства. Это происходит в результате того, что «...рентные доходы вытесняют частные инвестиции. В результате, резкое падение нефтяных доходов наносит серьезный удар по экономике государства»³.

Помимо изложенного, дестабилизация российской экономики связана с формированием правового режима нефтегазовых доходов в обход базовых принципов построения бюджетной системы, что позволяет выводить из-под контроля значительную часть бюджетных доходов. Так, об отсутствии прозрачности в формировании и использовании нефтегазовых доходов свидетельствовали положения бюджетного законодательства, закрепляющие, что Правительство РФ до 1 января 2015 г. вправе без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете направлять средств Фондов на осуществление выплат, сокращающих долговые обязательства РФ⁴. Кроме того, нефтегазовые доходы, направленные на формирование Резервного Фонда и Фонда национального благосостояния, в период с 2010 по 2013 гг. вообще не отражались в законе о бюджете⁵. В дальнейшем правовой ре-

² Зуев, В.М. Бюджетное право Российской Федерации : учебное пособие / В.М. Зуев ; Федеральное агентство по образованию РФ, Томский государственный университет, Юридический институт, Кафедра финансового права. – Томск : Томский государственный университет (ТГУ), 2009. – С.156.

³ Coutinho L. The resource curse and fiscal policy // Cyprus Economic Policy Review, 5.1, 2011, pp. 43–70.

⁴ См. Федеральный закон от 30 сентября 2010 г. № 245-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4971.

⁵ Согласно Федеральному закону от 17 декабря 2009 г. № 314-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов"» требования об установлении федеральным законом о федеральном бюджете показателей объема нефтегазовых доходов, нефтегазового трансферта и нормативной вели-

жим нефтегазовых доходов вновь претерпел серьезные изменения, которые некоторое время не были отражены в актах бюджетного законодательства. Так, с февраля 2017 года порядок осуществления операций с дополнительными нефтегазовыми доходами федерального бюджета на внутреннем валютном рынке был определен Информационным сообщением Министерства финансов Российской Федерации от 25 января 2017 года. На уровне нормативного правового акта указанные правила были закреплены лишь в декабре 2017 года⁶.

В целом на сегодняшний день управление нефтегазовыми доходами федерального бюджета осуществляется по следующим направлениям: 1) инвестирование в долговые обязательства иностранных государств согласно актам Правительства РФ⁷, погашение которых может вызывать напряженность на международном уровне. Например, фискальные доходы, поступающие в Фонд национального благосостояния России, в декабре 2013 года были направлены на выкуп еврооблигаций Украины на общую сумму \$3 млрд., до сих пор не возвращенные России; 2) использование для финансового обеспечения расходных обязательств РФ⁸; 3) направление на финансирование самокупаемых инфраструктурных проектов, в том числе: на докапитализацию кредитных организаций. Так, в соответствии с п. 4 ст. 96¹⁰ БК РФ, в целях обеспечения достаточности собственных средств государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» до 7% средств Фонда национального благосостояния размещались на депозитах в указанной государственной корпорации на основании отдельных решений Правительства РФ⁹.

В соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2014 г. № 449-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» средства ФНБ могут размещаться в следующие виды финансовых активов: депозиты и остатки на банковских счетах в банках и кредитных организациях, в том числе в целях финансирования самокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации. На сегодняшний день Правительством РФ уже приняты соответствующие акты. Так, постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2014 г. № 1592 закрепляется Порядок размещения средств ФНБ на субординированные депозиты и в субординированные облигации системообразующих кредитных организаций в целях их докапитализации; распоряжением Правительства РФ от 27 декабря 2014 г. № 2739-р утверждается решение о размещении средств ФНБ в сумме 100 млрд руб. на субординированный депозит в ОАО «Банк ВТБ».

Помимо изложенного из суверенного фонда государства «...утверждены и предоставлены несколько крупных траншей финансовой помощи. Это выделение 239 млрд руб. на покупку привилегированных акций ВТБ и Россельхозбанка; 150 млрд руб. на строительство Центральной кольцевой автодороги и столько же — на модернизацию БАМа и Транссиба; 86 млрд руб. — на строительство железной дороги Кызыл — Курагино и портового терминала для экспорта сибирского угля в страны Азии. Выделялись значительные суммы Роснефти, Росатому, Минтранс России и многим другим структурам»¹⁰. Бесконтрольная

чины Резервного фонда, отнесенных п. 2 ст. 199 БК РФ к основным характеристикам федерального бюджета, приостановлены до 1 января 2013 года.

⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2017 № 1528 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017 № 51. Ст. 7830.

⁷ Постановление Правительства от 19.01.2008 г. № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния» (ред. от 30. 12. 2015) // СЗ РФ. 2008. № 4. Ст. 270. Постановление Правительства РФ от 29.12. 2007 г. № 955 «О порядке управления средствами Резервного фонда» (ред. от 06. 11. 2008) // СЗ РФ. 2008. № 1. Ст. 13..

⁸ См.: ст. 6, Федеральный закон от 30.09.2010 № 245-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 07. 06. 2013) // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4971.

⁹ Положения утратили силу. - Федеральный закон от 29 июля 2017 № 262-ФЗ.

¹⁰ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 650182-6 «О государственной комиссии по вопросам эффективного размещения средств фонда национального благосостояния и внесении изменения в статью 96¹¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации» (внесен в ГД РФ 13 ноября 2014 г). // СПС «КонсультантПлюс».

траты средств Фонда национального благосостояния вызвала серьезные опасения со стороны российского парламента. Так, в 2014 году был подготовлен проект непринятый Федерального закона, в соответствии с которым предлагалось создание государственной комиссии по вопросам эффективного размещения средств фонда национального благосостояния.

Сложившийся подход к регулированию нефтегазовых доходов федерального бюджета не соответствует целям создания ФНБ, связанных с обеспечением сбалансированности бюджета Пенсионного Фонда РФ и софинансированием пенсионных накоплений граждан. В результате на фоне активной практики использования средств ФНБ на коммерческие цели возникли механизмы обеспечения сбалансированности федерального бюджета, процедура реализации которых формируется в обход бюджетного законодательства. Так, в 2013 г. в целях обеспечения сбалансированности бюджета Пенсионного фонда РФ введен мораторий на формирование пенсионных накоплений, сопровождающийся изъятием пенсионных накоплений из негосударственных пенсионных фондов. Из временной меры указанный механизм обеспечения сбалансированности федерального бюджета приобрел постоянный характер, что фактически свидетельствует об отмене системы пенсионных накоплений. Так, в 2014-2021 г.г. страховые взносы направляются на формирование страховой пенсии, поступают в распределительную систему и используются на выплаты текущих пенсий нынешним пенсионерам.

Следует отметить, что создание системы пенсионных накоплений является существенным элементом эффективной модели управления публичными доходами, позволяющим обеспечить стыковку частных интересов и общих целей, направленных на инвестирование средств граждан в экономику государства. Иными словами, введение моратория на пенсионные накопления привело к умалению сформированного в целях экономического роста механизма развития частных инвестиций, поскольку использование средств ФНБ согласно намеченной в бюджетном законе цели могло бы обеспечить бесперебойность привлечения частных инвестиций через негосударственные пенсионные фонды и сдерживать экономический спад, вызванный падением нефтяных доходов, что особо актуально стало в 2020 году.

При использовании средств Фонда национального благосостояния на коммерческие цели остаются неисполненными со стороны государства обязательства по дореформенным сбережениям граждан, сформированным по вкладам в Сбергательном банке, а также в государственные ценные бумаги на начало 1990-х г.г. Так, остаются непогашенными долговые обязательства по облигациям Государственного внутреннего выигрышного займа 1982 года до сих пор в связи с отсутствием источников финансового обеспечения и отсутствием законодательной области применения долгового рубля (ДОР), выступающего в качестве средства восстановления покупательной способности денежных средств.

Сформированный в рамках бюджетного законодательства механизм управления дополнительными нефтегазовыми доходами федерального бюджета не обеспечивает развитие инвестиций в государственный сектор экономики. Не случайно по решению Министерства финансов РФ Федеральное казначейство и Центральный банк РФ осуществляют покупку (продажу) иностранной валюты в связи с необходимостью формирования дополнительных (недополученных) нефтегазовых доходов федерального бюджета¹¹. Иными словами, обозначенная схема проведения операций с нефтегазовыми доходами ограничена бюджетными счетами.

В настоящее время в государстве продолжают попытки изменить правовой режим регулирования нефтегазовых доходов в составе Фонда национального благосостояния, путем их выведения за рамки бюджетно-правового регулирования. Так, Правительство РФ

¹¹ См.: п. п. 4-5 Постановления Правительства Российской Федерации от 14 августа 2013 г. № 699 // СПС «КонсультантПлюс».

приобрело у Центрального банка РФ акции Сбербанка России в рамках размещения средств Фонда национального благосостояния.¹²

Данное решение не свободно от критических замечаний.

Во-первых, предложенный в законопроектах порядок изменения режима регулирования нефтегазовых доходов обеспечивается совершением сделки, правовая модель которой не имеет закрепления в актах финансового и гражданского законодательства, поскольку результатом такой сделки является приобретение субъектом его собственного имущества. Дело в том, что акции Сбербанка России, принадлежащие ЦБ РФ, являлись его имуществом, которое согласно Федеральному закону от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» относятся к федеральной собственности. Иными словами, возникает ситуация, когда имущество, охватываемое режимом государственной собственности, обособленное в рамках одной структуры, приобретает за счет государственного имущества, обособленного в рамках другой структуры.

Во-вторых, сделка по размещению средств ФНБ в акции Сбербанка России не соответствует принципам развития государства, направленным на укрепление государственного суверенитета. Реализация указанной сделки означает передачу средств федерального бюджета в Центральный банк Российской Федерации, являющийся структурой, подчиненной международным финансовым организациям, в частности, Международному валютному фонду¹³, поскольку в соответствии со Статьями Соглашения Международного Валютного Фонда¹⁴ Центральный банк Российской Федерации за счет своих средств осуществляет операции и сделки, предусмотренные статьями Соглашения и является депозитарием средств Международного валютного фонда.

В-третьих, приобретение доли Сбербанка Правительством у Центрального банка Российской Федерации противоречит целям имплементированного в российскую правовую систему механизма «bail-in», нацеленного на исключение ситуации, когда в финансовом оздоровлении банков участвуют публичные фонды, сформированные государством за счет средств налогоплательщиков. Иначе говоря, закон нацелен на использование Центральным банком Российской Федерации нефтегазовых доходов в размере 700 млрд руб., которые будут учтены в составе доходов Банка России на 2020 год и по официальным данным будут использованы в целях возмещения убытков, понесенных Банком России от санации банков через Фонд консолидации банковского сектора, созданного с учетом Методических рекомендаций Базельского комитета банковского надзора (Базель III).

Следовательно, средства федерального бюджета, обособленные в рамках ФНБ, вопреки воспринятым российской правовой системой международным правилам, будут использоваться в качестве инструмента санации банковской системы.

Проведенный анализ позволяет полагать, что управление средствами Фонда национального благосостояния не позволяет полностью обеспечить реализацию общенациональной идеи, заключающейся в распределении между гражданами России доходов от использования природных ресурсов, составляющих национальное достояние.

В зарубежной практике создание подобных фондов обеспечивается режимом общественной собственности на высокодоходные объекты природных ресурсов, и этим путем распределять между гражданами государств доходы, полученные от их использования. Например, в США Постоянный фонд Аляски, образуется из ежегодных отчислений от нефтяных доходов частных компаний, которые на условиях долгосрочной аренды добыва-

¹² Федеральный закон от 18 марта 2020 №50-ФЗ «О приобретении Правительством Российской Федерации у Центрального Банка Российской Федерации обыкновенных акций Публичного акционерного Общества «Сбербанк России» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

¹³ Постановление Верховного совета Российской Федерации от 22 мая 1992 г. № 285-1 «О вступлении Российской Федерации в международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и Международную ассоциацию развития.

¹⁴ Приняты 22 июля 1944 г.

ют нефть¹⁵ на территории этого штаба. В частности, в 1982 г. законодательный орган штата Аляска одобрил постоянную программу дивиденда Фонда, согласно которой фонд выступает объектом общественного распоряжения и управления и используется, в частности, для выплаты дивидендов всем жителям Аляски¹⁶.

В России нефтегазовые доходы Фонда национального благосостояния находятся в государственной собственности Российской Федерации, а соответственно, в отношении владения, пользования и распоряжения этими доходами доминирует государство (как такое), а не общество.

Резкое падение в 2020 году нефтегазовых доходов и, соответственно, нефтегазового трансферта не может не вызвать конкуренции между правомерным использованием средств ФНБ на пополнение Пенсионного фонда и «силовым» - для восполнения выпадающих доходов Федерального бюджета. Проблема не столько в получении согласия Думы, Совета Федерации и Президента РФ на использование ФНБ в качестве универсального резерва, сколько в целесообразности поддержать пенсионеров и иные категории нетрудоспособных граждан России, особо уязвимых от роста цен и тарифов в условиях экономических кризисов, чему и должен служить ФНБ как по закону, так и высшему смыслу его создания.

Хотелось бы увидеть в ближайшем будущем решения ряда вопросов, порожденный несовершенством правовой конструкции Фонда национального благосостояния. Прежде всего, - что в аспекте ФНБ понимается под термином «благосостояние», а точнее – ориентирован ли этот фонд на благосостояние граждан или же преследует цель удовлетворения кредитных и безвозвратных запросов крупного бизнеса и проведение инфраструктурных проектов в национальной экономике?

Представляется, что ответ на этот вопрос должен быть увязан с финансированием приоритетных национальных проектов, отражающих основные чаяния тех будущих поколений, во имя которых фонд создавался. В этом случае управление средствами ФНБ целесообразно передать Президиуму Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов¹⁷ или же Госсовету. Вызывает сомнение в допустимости представления Правительству РФ, а в реалиях, Министерству Финансов права определять круг объектов инвестиций или наименование проектов и программ, для реализации которых могут быть использованы средства ФНБ. Особенность фонда нельзя абсолютизировать, поскольку ФНБ входит в состав Федерального бюджета и, следовательно его автономия носит не сущностный, а прежде всего, учетный характер. Считаем, что Государственная Дума и Совет Федерации должны решать все принципиальные вопросы создания и использования ФНБ с возложением на Правительство и Минфин функции исполнителей.

И последнее, значимость Фонда для национальной экономики резко контрастирует с предельной лапидарностью законодательства о ФНБ. Представляется, что в будущем должен быть подготовлен отдельный Федеральный закон, подлежащий инкорпорированию в Бюджетный кодекс, упорядочивающий процедурные и материально-правовые правила, касающиеся ФНБ как основной «копилки» страны – главного финансового резерва в условиях турбулентности мировой экономики.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Зуев, В.М. Бюджетное право Российской Федерации : учебное пособие / В.М. Зуев ; Федеральное агентство по образованию РФ, Томский государственный университет, Юридический институт, Кафедра финансового права. – Томск : Томский государственный университет (ТГУ), 2009. –С.156
2. Рязанов В.Т. Осадин Н.Н. Общественная собственность и ее роль в формировании рыночной модели экономики России // <<http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=929>> (дата обращения - 17 февраля 2014 г.).

¹⁵ Рязанов В.Т. Осадин Н.Н. Общественная собственность и ее роль в формировании рыночной модели экономики России // <<http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=929>> (дата обращения - 17 февраля 2014 г.).

¹⁶ Моргунов Е.В. Фонд будущих поколений: сущность и содержание (на примере постоянного фонда Аляски) // <<http://www.cemi.rssi.ru>> (дата обращения - 17 февраля 2014 г.).

¹⁷ Указ Президента РФ от 21.10.2005 №1226.

3. Моргунов Е.В. Фонд будущих поколений: сущность и содержание (на примере постоянного фонда Аялски) // <<http://www.cemi.rssi.ru>> (дата обращения - 17 февраля 2014 г.).

4. Coutinho L. The resource curse and fiscal policy // Cyprus Economic Policy Review, 5.1, 2011, pp. 43–70.

Запольский Сергей Васильевич

главный научный сотрудник сектора
административного права и административного процесса
Института государства и права РАН, доктор юридических
наук, профессор
119019. г.Москва, Знаменка, 10
E-mail: zpmoscow@mail.ru

Васянина Елена Леонидовна,

ведущий научный сотрудник сектора
финансового, налогового, банковского
и конкурентного права Института
государства и права РАН,
доктор юридических наук, доцент
119019. г. Москва, Знаменка, 10
E-mail: elenavasianina@yandex.ru

S.V. ZAPOLSKY, E.L. VASYANINA

**ABOUT THE LEGAL REGIME OF USE OF THE FUND NATIONAL
WELFARE**

In the conditions of increased turbulence in the world economy, legal problems of using budgetary and other reserves and insurance funds are of particular relevance. The National Wealth Fund, formed as part of oil and gas revenues, intended to support the Pension Fund, has gained wider application over the years and has become the country's main reserve fund. The article analyzes the deviations that have occurred with the NWF, gives a legal assessment of what is happening with this fund, gives recommendations for returning it to the sphere of budget regulation. Coordination of the use of SWF with the implementation of priority national projects and increasing the efficiency of parliamentary control over its use is proposed.

Keywords: budget, financial planning, reserve funds, National Wealth Budget, oil and gas revenues, Budget Code, debt obligations, subsidies, subventions, subsidies.

BIBLIOGRAPHY

1. Zuev, V.M. Byudzhetnoe pravo Rossijskoj Federacii : uchebnoe posobie / V.M. Zuev ; Federal'noe agentstvo po obrazovaniyu RF, Tomskij gosudarstvennyj universitet, YUridicheskij institut, Kafedra finansovogo prava. – Tomsk : Tomskij gosudarstvennyj universitet (TGU), 2009. –S.156

2. Ryazanov V.T. Osadin N.N. Obschestvennaya sobstvennost' i ee rol' v formirovanii rynochnoj modeli ekonomiki Rossii // <<http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=929>> (дата обращения - 17 февраля 2014 г.).

3. Morgunov E.V. Fond budushchih pokolenij: sushchnost' i sodержanie (na primere postoyannogo fonda Ayalski) // <<http://www.cemi.rssi.ru>> (дата обращения - 17 февраля 2014 г.).

4. Coutinho L. The resource curse and fiscal policy // Cyprus Economic Policy Review, 5.1, 2011, pp. 43–70.

Zapolsky Sergey Vasilievich

Chief Researcher
Administrative law and administrative process
Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
Doctor of Law, professor
E-mail: zpmoscow@mail.ru

Vasyanina Elena Leonidovna

Leading Researcher
financial, tax, banking and competition law
of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences,
Doctor of Law, Associate Professor
E-mail: elenavasianina@yandex.ru

А.В. ИЗОТОВ

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА МАРКИРОВКИ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ТОВАРОВ В КОНТЕКСТЕ ЦИФРОВИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ

В статье рассматриваются особенности правового регулирования и правовая природа института обязательной маркировки отдельных видов товаров в контексте цифровизации деятельности налоговых органов. Также автором анализируется отраслевая принадлежность правового института обязательной маркировки товаров.

Ключевые слова: маркировка товаров, налоговые органы, цифровизация.

Важнейшим направлением цифровизации в сфере государственного управления, включая деятельность налоговых органов, является создание системы контроля и борьбы с контрафактной продукцией с помощью механизмов маркировки отдельных видов продукции.

Проблемы легализации отдельных сегментов общего рынка ЕАЭС и борьбы с незаконным оборотом контрафактной продукции неоднократно поднимались на наднациональном уровне постсоветского пространства.¹

Так, на территории Российской Федерации был реализован пилотный проект обязательной маркировки одежды и иных изделий из натурального меха, правила которого были закреплены в постановлении Правительства Российской Федерации от 11.08.2016 № 787.² В качестве оператора информационного ресурса маркировки была определена ФНС России как одна из наиболее эффективных и цифровых государственных служб. В последующем с 01.06.2019 полномочия оператора информационного ресурса маркировки меховых товаров были переданы со стороны ФНС России в отношении ООО «Оператор-ЦРПТ».

Федеральным законом от 31.12.2017 № 487-ФЗ³ внесены нормативные изменения в положения Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», определяющие полномочия Правительства РФ по утверждению перечня отдельных товаров, которые подлежат обязательной маркировке средствами идентификации, группы хозяйствующих субъектов, которые осуществляют маркировку отдельных товаров средствами идентификации, по видам деятельности, особенностей маркировки отдельных товаров средствами идентификации, а также порядка информационного обеспечения маркировки таких товаров; а также в Федеральный закон от 22.05.2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации», предполагающие возможность установления дополнительного реквизита кассового чека – «код товара» (необходим для идентификации товара).

¹ Шафиев Р.М., Голубцова Е.В., Максимов Д.А. Нормативно-правовое регулирование маркировки товаров и общий рынок ЕАЭС // Юридическая мысль. 2018. № 2 (106). С. 74 – 77.

² О реализации пилотного проекта по введению маркировки товаров контрольными (идентификационными) знаками по товарной позиции «Предметы одежды, принадлежности к одежде и прочие изделия, из натурального меха» и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 24 марта 2016 № 235: постановление Правительства РФ от 11.08.2016 № 787 // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>. 11.09.2016.

³ О внесении изменений в статью 4.7 Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации» и статьи 5 и 8 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»: федеральный закон от 31.12.2017 № 487-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>. 29.01.2018.

При этом установление обязанности хозяйствующих субъектов (отдельных групп) осуществлять маркировку отдельных товаров средствами идентификации имеет следующие цели:

- охрана жизни и здоровья человека;
- защита общественной морали и правопорядка;
- охрана окружающей среды, животных и растений, культурных ценностей;
- выполнение международных обязательств;
- обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Отсутствие данных публично-правовых целей не требуется для установления соответствующей обязанности в случаях, предусмотренных международными соглашениями Российской Федерации.

Соответствующие изменения в Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» вступили в силу с 01.01.2019.

До вступления предполагаемых изменений в законную силу (01.01.2019) Федеральным законом от 25.12.2018 № 488-ФЗ⁴ внесены дополнительные изменения, определяющие основу правового института обязательной маркировке отдельных товаров средствами идентификации (установлены дефиниции основных понятий, в том числе «товары, маркированные средствами идентификации», «средство идентификации»; «участники оборота товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации» и т.д.; установлена основа функционирования государственная информационная система мониторинга за оборотом соответствующих товаров).

Нормативные изменения, определенные в обоих вышеуказанных федеральных законах⁵, вступили в силу с 01.01.2019.

Правительство Российской Федерации в Распоряжении от 28.04.2018 № 792-р⁶ утвердило перечень отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации (например, табачные изделия, начиная с 01.03.2019; духи и туалетная вода; шины и покрышки пневматические резиновые новые; обувные товары; фотокамеры (кроме кинокамер), фотовспышки и лампы-вспышки, начиная с 01.12.2019; молочная продукция – с 20.01.2021).

При этом анализируя развитие систем маркировок отдельных видов продукции, нельзя не отметить последовательность в расширении перечня товаров, подлежащих соответствующей маркировке.

Создание системы обязательной маркировки во многом связано с необходимостью противодействия производству и обороту контрафактной и фальсифицированной продукции на территории России и всего ЕАЭС.

В то же время в литературе отмечается ряд проблемных вопросов маркировки, среди которых рост дополнительных затрат для бизнеса; увеличение себестоимости товара⁷.

Согласно п. 3 ст. 1 Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» соответ-

⁴ О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и статьи 4.4 и 4.5 Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации»: федеральный закон от 25.12.2018 № 488-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>. 29.01.2019.

⁵ О внесении изменений в статью 4.7 Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации» и статьи 5 и 8 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»: федеральный закон от 31.12.2017 № 487-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>. 29.01.2018.

⁶ Об утверждении перечня отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации: распоряжение Правительства РФ от 28.04.2018 № 792-р // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>. 28.05.2018.

⁷ Шестакова Е. Не одного меха ради. Маркировка товаров в России – проблемы и актуальные вопросы // Финансовая газета. 2019. № 36. С. 5 – 6.

ствующий закон регулирует 1) отношения, которые возникают между государственными (муниципальными) органами власти и хозяйствующими субъектами в связи с осуществлением и организацией торговой деятельности, а также 2) отношения, которые возникают между хозяйствующими субъектами при осуществлении ими торговой деятельности. Соответственно данным законом осуществляется правовое регулирование горизонтальных и вертикальных правоотношений в сфере торговой деятельности.

В основе предмета отечественного административного права лежат общественные отношения, связанные с реализацией исполнительной ветви власти,⁸ функционированием субъектов исполнительной власти, осуществлением административного судопроизводства, внутриорганизационной управленческой деятельности.⁹ Отдельную группу общественных отношений, урегулированных нормами административного права, являются отношения, возникающие в связи с осуществлением административного контроля.

В техническом смысле маркировка товаров представляется собой процесс нанесения на товары специальных идентификаторов (штрих-коды, графические, символные знаки и так далее), направленные на последующую идентификацию соответствующих товаров.

Исходя из определения товаров, маркированных средствами идентификации (легальное определение закреплено в п. 11 ст. 2 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ) маркировка представляет собой процесс нанесения средств идентификации с обязательным соблюдением требований Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ и принятых на его основе нормативных правовых актов Российской Федерации, предполагающий отражение достоверных сведений о соответствующих товарах в государственной информационной системе мониторинга за оборотом товаров, которые подлежат обязательной маркировке средствами идентификации.

Сам Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» имеет комплексный характер правового регулирования, включая административно-правовые и гражданско-правовые аспекты, а также антимонопольное регулирование.

Данное обстоятельство, а также цели и особенности реализации правового института обязательной маркировки указывают на междисциплинарный характер соответствующего правового института.

Административно-правовой аспект институт обязательной маркировки отдельных товаров проявляется в следующем:

1. цели установления обязательной маркировки товаров, связаны с публичным интересом (охрана жизни и здоровья человека; защита общественной морали и правопорядка; охрана окружающей среды, животных и растений, культурных ценностей; обеспечение обороны страны и безопасности государства и т.д.); при этом среди целей установления обязательной маркировки отсутствуют фискальные цели;

2. Нормативная основа правового института обязательной маркировки включает нормы Федеральных законов от 28.12.2009 № 381-ФЗ, от 22.05.2003 № 54-ФЗ, регулирующие публично-правовые отношения;

3. Маркировка товаров носит обязывающий характер;

4. Правоотношение, возникающее в связи с осуществлением обязательной маркировки предполагает наличие специального субъекта – государства в лице уполномоченного органа;

5. За соблюдением требований к обязательной маркировке осуществляется административно-правовой контроль;

6. Ответственность за нарушение требований маркировки товаров предусмотрена положениями КоАП РФ.

⁸ Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л. Административное право. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Л.Л. Попова. М.: Юристъ. 2006. С. 15.

⁹ Административное право России: курс лекций / К.С. Бельский [и др.]; под ред. Н.Ю. Хаманевой. М.: ТК Велби, Проспект. 2008. С. 10.

В то же время административно-правовой характер обязательной маркировки товаров не исключает его существенного влияния на правоотношения, урегулированные нормами налогового права как составной части финансового права. В данном случае особое значение имеет установление обязательной маркировки на отдельные виды товаров на эффективность отечественной налоговой системы, высокие показатели которой достигаются за счет профессионального налогового администрирования. Достижение соответствующей эффективности осуществляется, в том числе, за счет цифровых технологий, используемых при маркировке товаров; обработки данных об обороте данной продукции, а также при анализе соответствующей информации. Внедрение обязательной маркировки товаров ведет к уменьшению теневого рынка, что в свою очередь ведет к росту налоговых поступлений.

Интересным является и то обстоятельство, что финансово-правовые аспекты учитываются в рамках процесса маркировки товаров: так, например, при решении вопроса о направлении заявления субъекта об изготовлении и выдаче КиЗ (контрольные идентификационные знаки) уполномоченным органом учитывается состояние расчетов с бюджетом, а именно наличие либо отсутствие задолженности по налогам и сборам.¹⁰

В научной литературе обязательная маркировка товаров также рассматривается как гражданско-правовой механизм управления товарным качеством, который основан на юридическом равенстве продавца и покупателя, свободной конкуренции, автономии воли, приоритете прав и законных интересов потребителей.¹¹ Гражданско-правовая составляющая обязательной маркировки проявляется в рамках обеспечения прав потребителей, а также свободы гражданского оборота.

Следует отметить, что правоотношение между государством в лице компетентного органа и субъектом торговой деятельности (товаропроизводителем), возникающее в связи с обязательной маркировкой товаров, обладают существенной цифровой составляющей.

Данное обстоятельство продолжает тренд, начатый преимущественно в рамках налоговых правоотношений и гражданско-правовых отношений, связанный с внедрением цифровых технологий и информационных систем во взаимодействие субъектов соответствующих правоотношений. При этом межотраслевой характер института обязательной маркировки товаров является дополнительным подтверждением все большего проникновения цифровых технологий в отечественную правовую систему.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации: федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>. 28.01.2010.

2. О внесении изменений в статью 4.7 Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации» и статьи 5 и 8 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»: федеральный закон от 31.12.2017 № 487-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>. 29.01.2018.

3. О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и статьи 4.4 и 4.5 Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации»: федеральный закон от 25.12.2018 № 488-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>. 29.01.2019.

4. О реализации пилотного проекта по введению маркировки товаров контрольными (идентификационными) знаками по товарной позиции «Предметы одежды, принадлежности к одежде и прочие изделия, из натурального меха» и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 11.08.2016 № 787 «О реализации пилотного проекта по введению маркировки товаров контрольными (идентификационными) знаками по товарной позиции «Предметы одежды, принадлежности к одежде и прочие изделия, из натурального меха» и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 24 марта 2016 № 235»

¹¹ Чельшева Н.Ю. Правовая природа маркировки товаров как инструмента обеспечения надлежащего качества // Право и экономика. 2019. № 8. С. 5 – 10.

24 марта 2016 № 235: постановление Правительства РФ от 11.08.2016 № 787 // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>. 11.09.2016.

5. Об утверждении перечня отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации: распоряжение Правительства РФ от 28.04.2018 № 792-р // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>. 28.05.2018.

6. Административное право России: курс лекций / К.С. Бельский [и др.]; под ред. Н.Ю. Хаманевой. М.: ТК Велби, Проспект. 2008. – 704 с.

7. Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л. Административное право. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Л.Л. Попова. М.: Юрист. 2006. – 703 с.

8. Шафиев Р.М., Голубцова Е.В., Максимов Д.А. Нормативно-правовое регулирование маркировки товаров и общий рынок ЕАЭС // Юридическая мысль. 2018. № 2 (106). С. 74 – 77.

9. Шестакова Е. Не одного меха ради. Маркировка товаров в России – проблемы и актуальные вопросы // Финансовая газета. 2019. № 36. С. 5 – 6.

10. Чельшева Н.Ю. Правовая природа маркировки товаров как инструмента обеспечения надлежащего качества // Право и экономика. 2019. № 8. С. 5 – 10.

Изотов Антон Владимирович

Юридический институт ОГУ им. И.С. Тургенева

аспирант

E-mail: tonick94@mail.ru

A.V. IZOTOV

LEGAL NATURE OF LABELING OF CERTAIN PRODUCT TYPES IN THE CONTEXT OF DIGITALIZATION OF ACTIVITIES OF TAX AUTHORITIES

The article discusses the features of legal regulation and the legal nature of the institution of mandatory labeling of certain types of goods in the context of digitalization of the activities of tax authorities. The author also analyzes the legal affiliation of the legal institution of mandatory labeling of goods.

Key words: product labeling, tax authorities, digitalization.

BIBLIOGRAPHY

1. Ob osnovah gosudarstvennogo regulirovaniya torgovoj deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii: federal'nyj zakon ot 28.12.2009 № 381-FZ // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. <http://www.pravo.gov.ru>. 28.01.2010.

2. O vnesenii izmenenij v stat'yu 4.7 Federal'nogo zakona «O primenenii kontrol'no-kassovoj tekhniki pri osushchestvlenii raschetov v Rossijskoj Federacii» i stat'i 5 i 8 Federal'nogo zakona «Ob osnovah gosudarstvennogo regulirovaniya torgovoj deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii»: federal'nyj zakon ot 31.12.2017 № 487-FZ // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. <http://www.pravo.gov.ru>. 29.01.2018.

3. O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «Ob osnovah gosudarstvennogo regulirovaniya torgovoj deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii» i stat'i 4.4 i 4.5 Federal'nogo zakona «O primenenii kontrol'no-kassovoj tekhniki pri osushchestvlenii raschetov v Rossijskoj Federacii»: federal'nyj zakon ot 25.12.2018 № 488-FZ // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. <http://www.pravo.gov.ru>. 29.01.2019.

4. O realizacii pilotnogo proekta po vvedeniyu markirovki tovarov kontrol'nymi (identifikacionnymi) znakami po tovarnoj pozicii «Predmety odezhdy, prinadlezhnosti k odezhde i prochie izdeliya, iz natural'nogo mekha» i priznanii utrativshim silu postanovleniya Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 24 marta 2016 № 235: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 11.08.2016 № 787 // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. <http://www.pravo.gov.ru>. 11.09.2016.

5. Ob utverzhenii perechnya otidel'nyh tovarov, podlehashchih obyazatel'noj markirovke sredstvami identifikacii: rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 28.04.2018 № 792-r // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. <http://www.pravo.gov.ru>. 28.05.2018.

6. Administrativnoe pravo Rossii: kurs lekcij / K.S. Bel'skij [i dr.]; pod red. N.YU. Hamanovej. M.: TK Velbi, Prospekt. 2008. – 704 с.

7. Kozlov YU.M., Ovsyanko D.M., Popov L.L. Administrativnoe pravo. 2-e izd., pererab. i dop. / pod red. L.L. Popova. M.: YUrist". 2006. – 703 с.

8. Shafiev R.M., Golubcova E.V., Maksimov D.A. Normativno-pravovoe regulirovanie markirovki tovarov i obshchij rynek EAES // YUridicheskaya mysl'. 2018. № 2 (106). S. 74 – 77.

9. Shestakova E. Ne odnogo mekha radi. Markirovka tovarov v Rossii – problemy i aktual'nye voprosy // Finansovaya gazeta. 2019. № 36. S. 5 – 6.

10. Chelysheva N.YU. Pravovaya priroda markirovki tovarov kak instrumenta obespecheniya nadlezhashchego kachestva // Pravo i ekonomika. 2019. № 8. S. 5 – 10.

Izotov Anton Vladimirovich

Law Institute of OSU named after I.S. Turgenev

graduate student

E-mail: tonick94@mail.ru

М.В. КАРАСЕВА

**НАЛОГОВОЕ И ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО: ОТНОСИТЕЛЬНОСТЬ
ВЗАИМОСВЯЗИ***

Статья посвящена вопросам взаимосвязи налогового и гражданского права в различных правовых системах. Подчеркиваются различия этой взаимосвязи, ее особенности и тенденции развития в различных правовых системах в зависимости от решения вопроса о дихотомии публичного и частного права, правовых традиций и т.д.

Ключевые слова: гражданское право, налоговое право, публичное право, частное право, автономия налогового права.

Проблема взаимосвязи налогового и гражданского права не является универсальной, одинаково значимой для всех государств. Это обусловлено различием правовых систем, а если более конкретно – различными подходами государств к дихотомии частного и публичного права. Многие современные государства реализуют концепцию жесткого разделения публичного и частного права. Это характерно для российской правовой системы, правовых систем многих современных государств, входящих ранее в состав СССР в качестве республик, а также ряда европейских государств. Концепция мягкого разделения частного и публичного права характерна для большинства современных европейских государств и строится не столько на разъединении, сколько на сближении публичного и частного права. В основе этой концепции лежит понимание того, что «классификация права на отрасли, являющаяся научным конструктором, не может охватить все явления постоянно меняющегося социума»¹. В этом отношении показателен опыт Литовской республики, которая долгое время использовала концепцию жесткого деления права на частное и публичное, но сегодня отошла от этого, и использует в своей правовой системе концепцию мягкого разделения права на частное и публичное².

С учетом отмеченного, юридическая природа взаимосвязи налогового и гражданского права определяется во всяком государстве внешними границами гражданско-правового регулирования. Иначе говоря, гражданское законодательство и только оно задает «рисунк» правовой формы взаимосвязи с правом налоговым. И, в этом смысле, правовая природа взаимосвязи налогового и гражданского права зависит от принципиального подхода к дихотомии частного и публичного права и, как следствие этого, – от определения внешних границ гражданско-правового регулирования, принятой в том или ином государстве и выраженной в гражданском законодательстве³.

Анализ гражданского законодательства разных стран свидетельствует, что существует два подхода к определению внешних границ гражданского права. Согласно первому подходу, гражданское законодательство в сегменте правоприменения дистанцируется от публично-правовых отношений, а в соответствии со второй – напротив, допускает применение норм гражданского законодательства к публично-правовым отношениям. Причем, надо понимать, что форма, объем и ясность выражения этих подходов в гражданском зако-

* Публикуемые результаты исследований были апробированы в ходе II Всероссийской научно-практической конференции «Частное и публичное право: проблемы соотношения и взаимодействия», состоявшейся 15 мая 2020 г. в ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет им. И.С. Тургенева».

¹ См: Пакальнишкис В. Теоретические вопросы взаимодействия частного и публичного права// Современные проблемы публичного права. Россия-Литва. Под ред. М.В. Карасевой Воронеж, 2007 С. 16

² См: Пакальнишкис В. Там же.

³ Внутренние границы гражданского права определяются его предметом, а внешние – его способностью в силу объективных причин участвовать (встраиваться) в регулирование отношений, составляющих предмет иных отраслей права. Внешние границы гражданского права проявляются в том, что цивилисты называют «межотраслевые связи гражданского и налогового права».

нодательстве разных стран различна. К примеру, в Гражданских Кодексах Белоруссии, Грузии, Казахстана, России, Чехии, Франции находит отражение концепция дистанцирования от гражданско-правовых отношений. В п.3 ст. 2 ГК РФ это выражено следующим образом: « к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством». А в ст. 6 Гражданского Кодекса Франции (Кодекса Наполеона) установлено: « Отступление от законов, касающегося публичного порядка/.../ путем отдельных соглашений не допускается». ⁴ Фактически здесь речь идет о том, что гражданское право не может регулировать в договорном порядке публичные отношения. Совершенно иначе вышеназванная концепция выражена в Гражданском Кодексе Чешской республики от 3 Февраля 2012 года. В п.1 § 1 главы 1 части 1 Кодекса записано: « применение норм частного права не зависит от применения норм публичного права».

Что касается второго подхода к определению внешних границ гражданского права, то наиболее отчетливо она выражена в Гражданском кодексе Литовской Республики. В п.2 ст. 1 ГК ЛР установлено, что « ГК ЛР применяется для регулирования /.../ имущественных отношений, регулируемых нормами публичного права / .../ постольку, поскольку они не регламентируются соответствующими законами, а также в случаях, прямо предусмотренных настоящим Кодексом». ⁵ Подобным образом, Гражданский Кодекс Испании в п.3 ст. 4 определяет, что « положения Кодекса применяются субсидиарно к отношениям, регулируемым другими законами». А в Гражданском Кодексе Бельгии установлено, что нормы гражданского Кодекса Бельгии применяются только тогда, когда нет специальных норм в Налоговом и Корпоративном кодексах ⁶.

Итак, согласно первому подходу к определению внешних границ гражданско-правового регулирования, выраженной в ГК Белоруссии, ГК Грузии, ГК Казахстана, ГК России, ГК Франции, ГК Чехии гражданское законодательство а) не применяется к налоговым отношениям за исключением случаев, установленных в законодательстве, б) применение гражданского законодательства не зависит от применения норм налогового права, в) не может применяться к публичным отношениям по отдельным соглашениям. Что касается второго подхода, выраженного в ГК Испании, ГК Литвы, ГК Бельгии, то гражданское законодательство применяется к налоговым отношениям либо только субсидиарно, либо в том случае, если налоговые отношения не урегулированы соответствующими законами.

Юридическая природа взаимосвязи гражданского и налогового права определяется именно гражданским законодательством. И заключается она в том, что гражданскому праву принадлежит ведущая роль в формировании механизма этой взаимосвязи, многообразные проявления которой следуют из анализа налогового законодательства и объективируются в межотраслевых связях гражданского и налогового права, выявленных цивилистикой ⁷. Причины тому следующие: во-первых, именно в гражданском праве “задана” концепция взаимосвязи налогового и гражданского права, во-вторых, - гражданское право проникает в налоговое право объективно, в силу единой экономической сущности этих двух правовых феноменов и следования финансовых отношений, регулируемых налоговым правом, за товарно-денежными, регулируемые гражданским правом.

Если юридическая природа взаимосвязи налогового и гражданского права задана гражданским правом, то формы этой взаимосвязи в разных государствах различны и зави-

⁴ См: Гражданский Кодекс Франции (Кодекс Наполеона) В переводе В. Захватаева. Киев « Истана» 2006.

⁵ Интересно заметить, что в старом ГК Литвы действовала концепция внешних границ гражданского права та, что сегодня действует в п. 3 ст. 2 ГК РФ (См: Пакальнишкис В. Теоретические вопросы взаимодействия публичного и частного права. В сб: Современные проблемы публичного права. Россия-Литва. Под ред. М.В. Карасевой ВГУ, 2007. С. 16).

⁶ См: Демейер К. Выступление на XIV международной научно-практической конференции « Налоговое право в решениях КС РФ». М., 2018.

⁷ См: Рябов А.А. Влияние гражданского права на налоговые отношения М., 2014 С. 32-42.

сят как от подходов к взаимосвязи этих правовых феноменов, отраженных в Гражданских Кодексах, так и от ложившейся юридической практики.

В государствах, реализующих концепцию жесткого разделения частного и публичного права, взаимосвязь гражданского права с налоговым имеет достаточно сложный правовой рисунок. Он проявляется, как на уровне законотворчества, так и на уровне правоприменения. В законодательстве такая взаимосвязь проявляется четко, чаще всего как в гражданском, так и в налоговом. Что касается России, то примером в данном случае является п. 3 ст. 2 ГК РФ и п. 1 ст. 11 НК РФ. Последнее имеет место тогда, когда Гражданский Кодекс РФ устанавливает, что к налоговым отношениям гражданское законодательство не применяется, за исключением случаев, установленных законодательством (п.3 ст.2 ГК РФ). А в Налоговом Кодексе РФ определяется, что понятия, термины и институты гражданского законодательства, используемые в НК РФ применяются в том же значении, в котором они используются в гражданском законодательстве за исключением случаев, установленных законом. В тех же государствах, где используется подход применения норм гражданского права к публичным отношениям (Бельгия, Испания, Литва и др), рисунок взаимосвязи гражданского права с налоговым достаточно прост. Он проявлен только в гражданском законодательстве. В Гражданских Кодексах этих государств указывается на ситуации, при которых гражданское законодательство применяется к публичным, в частности, налоговым отношениям (Литва) или на способ применения гражданского законодательства к публичным отношениям (Испания) конкретные случаи его применения к имущественным отношениям, регулируемым нормами налогового права, как то имеет место в ГК Литвы (п.1 ст. 1 ГК ЛР).

Соответственно, в тех правовых системах где дихотомия частного и публичного права строится на жестком разделении этих правовых феноменов и, соответственно, гражданское законодательство к налоговым отношениям, в принципе, не применяется, можно, в принципе, говорить об отсутствии аналогии гражданского законодательства к налоговым отношениям. В тех же правовых системах, где существует иная дихотомия частного права и публичного, и, соответственно, к налоговым отношениям гражданское законодательства, в принципе, применяется, очевидно, существует и аналогия гражданского законодательства к налоговым отношениям. Как результат, в правовых системах второго рода связь между гражданским и налоговым правом является более явной и, в этом смысле, более последовательной, нежели в тех правовых системах, где аналогия гражданского законодательства к налоговым отношениям не применима. Причина этого, прежде всего, в том, что запрет применения гражданского законодательства к налоговым отношениям не является достаточно полноценным. Дело в том, что правоприменение представляет собой такой вид юридической деятельности, который предполагает промежуточный этап- толкование правовых норм. Последнее, как известно, осуществляется в целях последующего применения этих норм. В этом смысле правоприменение является системным видом юридической деятельности. Поскольку в российском законодательстве нет запрета толкования норм налогового права с опорой на гражданское законодательство, и сплошь и рядом такое толкование осуществляется, постольку говорить о принципиальной чистоте запрета применения норм гражданского законодательства к налоговым отношениям не представляется возможным.

Различные подходы к взаимосвязи гражданского и налогового права в различных правовых системах предполагают и различия в развитии налогового права как правового феномена. Совершенно очевидно, что в тех государствах, в которых аналогия гражданского законодательства, в принципе, к налоговым отношениям не применима, развитие налогового права идет несколько иным путем, нежели в государствах, допускающих такую аналогию. Прежде всего, законотворческая и правоприменительная практика свидетельствует, что налоговое право стремится к собственной идентичности, исходя из особенностей предмета правового регулирования и метода. Именно поэтому в этих правовых системах оно опирается и всячески стремится опираться на собственные правовые механизмы, адекватные его предмету и методу. Однако, единая экономическая сущность налогового и гражданского права, вторичность финансового оборота в сравнении с гражданским оборотом, а

также высокая степень изменчивости и мобильность развития налогового права, так или иначе, но очень часто будут заставлять законодателя и правоприменителя оглядываться на гражданское законодательство в поисках адекватных правовых механизмов. В государствах, не допускающих аналогии гражданского законодательства к налоговым отношениям такое явление будет проявляться, главным образом, на уровне законотворчества. Это вполне естественно, ибо такое проявление вытекает из самого законодательства, а именно: п.3 ст. 2 ГК РФ устанавливает, что к налоговым отношениям гражданское законодательство не применяется, но за исключением случаев, установленных законодательством. А п. 1 ст. 11 НК РФ определяет, что институты и термины гражданского законодательства, используемые в НК РФ применяются в значениях гражданского законодательства, если иное не предусмотрено Налоговым Кодексом РФ. Из сопоставления этих двух статей следует, что импульс к имплементации гражданского законодательства в налоговое может исходить только из потребностей налогово-правового регулирования, а потому именно законодатель в процессе законотворческой деятельности может устанавливать в налоговом законодательстве гражданско-правовые институты и термины. И, как следует из анализа налогового законодательства, этот процесс как раз и имеет место на протяжении всего развития налогового законодательства. Не заостряя внимание на том, что в Налоговом Кодексе РФ, с момента принятия в 1998 году его первой части, уже использовались гражданско-правовые институты, их число в налоговом законодательстве с каждым годом увеличивается. Достаточно сказать, что в 2016 году законодатель установил в НК РФ порядок налогообложения срочных сделок и, соответственно, собственные квалификации этих сделок в целях налогообложения. Одни сделки он признал поставочными срочными сделками, а другие – расчетными срочными сделками. Данного вида сделок нет в Гражданском Кодексе РФ. Анализ показывает, что фактически имеет место сущностный перенос конструкции гражданско-правовой сделки поставки на уровень налогового законодательства и, соответственно, заимствование гражданско-правовой терминологии. Свидетельством этого является то, что по Налоговому Кодексу РФ поставочной срочной сделкой является сделка поставки базисного актива (ценных бумаг, иностранной валюты, товара), которая должна быть осуществлена не ранее третьего дня после дня ее заключения (п.3-1 и 3-2 ст. 301 НК РФ). В ином случае сделка будет считаться расчетной срочной сделкой. В данном случае имеет место трансформация гражданско-правовой квалификации сделки поставки по содержанию и терминологии в поставочную срочную сделку.

Что касается правоприменения, то через эту сферу взаимосвязь налогового и гражданского права будет проявляться, главным образом, через толкование норм налогового права в опоре на право гражданское. Однако, нельзя игнорировать и тот факт, что в некоторых случаях развитие налогового права в правовых системах, не допускающих аналогии гражданского права, может осуществляться и через прецедентное налогово-правовое регулирование, когда тот или иной институт гражданского права может доводиться до уровня конституционно-правового и, соответственно, рассматриваться как межотраслевой, будучи конкретизирован на уровне отраслевого законодательства. Примером в данном случае является Постановление КС РФ от 24 марта 2017 № 9-П, которым институт неосновательного обогащения поднят до уровня конституционно-правового и, соответственно, может быть применен к отношениям сферы налогово-правового регулирования. Однако, в государствах, где аналогия гражданского законодательства, в принципе, не допускается, все же нельзя говорить об активном развитии налогового права во взаимосвязи с правом гражданским в аспекте правоприменения.

В правовых системах, допускающих аналогии гражданского законодательства к публичным, в частности, налоговым отношениям, развитие налогового права во взаимосвязи с гражданским является более простым и логичным. Здесь законодатель, бесспорно, может вводить гражданско-правовые механизмы в налоговое законодательство, «приватизируя» их гражданско-правовые смыслы. Однако, институт аналогии гражданского законодательства к налоговым отношениям постоянно обеспечивает развитие налогового права че-

рез использование гражданско-правовых институтов и терминов, которые фактически, становятся межотраслевыми. Таким образом, в этих правовых системах налоговое правоприменение является весьма активным источником развития налогового права во взаимосвязи с правом гражданским.

Анализируя развитие налогового права на современном этапе в России нельзя не заметить, что запрет применения гражданского законодательства к налоговым отношениям (п.3. ст. 2 ГК РФ) иногда просто противоречит принципу целесообразности при разрешении налоговых споров. И в этих условиях суды стали прибегать при разрешении налоговых споров к аналогии гражданского права (но не гражданского законодательства, что прямо не запрещено). Свидетельством этого, в частности, является Определение ВС РФ от 29 Ноября 2018 № 310-КП18-7101, в котором суд пришел к выводу, что, если у налогоплательщика имеется переплата по налогу за предыдущий налоговый период, то за текущий налоговый период ему допускается уплатить налог в меньшем размере, ибо НК РФ не ограничивает это право налогоплательщика. Как видно, в данном случае суд исходил при разрешении налогово-правовой ситуации не из статьи 78 НК РФ, устанавливающей порядок возврата и зачета излишне уплаченного налога, а из принципа гражданско-правового регулирования – разрешено все, что не запрещено. И делал это лишь потому, что сумма переплаты налога была слишком незначительна, а в текущем налоговом периоде налогоплательщик, в нарушение ст. 78 НК РФ уплатил налог, просто удержав из суммы платежа три рубля. Видимо, посчитав нецелесообразным связывать ничтожные суммы недоплаченного налога с серьезными налоговыми последствиями, суд принял решение не исходя из ст. 78 НК РФ, а исходя из принципа целесообразности и использовал аналогию гражданского права. Однако, очевидно, если уж в ГК РФ запрещена аналогия гражданского законодательства к налоговым отношениям, то аналогия гражданского законодательства, как более существенная категория, не может использоваться тем более.

В целом, все отмеченное относительно взаимосвязи налогового и гражданского права в правовых системах, не допускающих аналогии гражданского законодательства к налоговым отношениям свидетельствует о том, что в этих правовых системах развитие налогового права осуществляется более сложно, нежели в иных правовых системах.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Пакальнишкис В. Теоретические вопросы взаимодействия частного и публичного права// Современные проблемы публичного права. Россия-Литва. Под ред. М.В. Карасевой Воронеж, 2007 С. 16
2. Гражданский Кодекс Франции (Кодекс Наполеона) В переводе В. Захватаева. Киев « Истана» 2006.
3. Демейер К. Выступление на XIV международной научно-практической конференции « Налоговое право в решениях КС РФ». М., 2018.
4. Рябов А.А. Влияние гражданского права на налоговые отношения М., 2014 С. 32-42.

Карасева Марина Валентиновна

доктор юридических наук
заведующая кафедрой финансового права
Воронежского государственного университета
E-mail: mvsentsova@gmail.com

M.V. KARASEVA

TAX AND CIVIL LAW: RELATIVITY RELATIONSHIP

The article is devoted to the relationship of tax and civil law in various legal systems. The differences of this relationship, its features and development trends in various legal systems are emphasized depending on the solution of the dichotomy of public and private law, legal traditions, etc.

Keywords: civil law, tax law, public law, private law, autonomy of tax law.

BIBLIOGRAPHY

1. Pakal'nishkis V. Teoreticheskie voprosy vzaimodejstviya chastnogo i publichnogo prava// Sovremennye problemy publichnogo prava. Rossiya-Litva. Pod red. M.V. Karasevoj Voronezh, 2007 S. 16
2. Grazhdanskij Kodeks Francii (Kodeks Napoleona) V perevode V. Zahvataeva. Kiev « Istana» 2006.
3. Demejer K. Vystuplenie na XIV mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii « Nalogovoe pravo v resheniyah KS RF». M., 2018.
4. Ryabov A.A. Vliyanie grazhdanskogo prava na nalogovye otnosheniya M., 2014 S. 32-42.

Karaseva Marina Valentinovna

Doctor of Law

Head of the Department of Financial Law

Voronezh State University

E-mail: mvsentsova@gmail.com

О.И. ЛЮТОВА

ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЧАСТНОГО И ПУБЛИЧНОГО ПРАВА В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЭПОХУ ЦИФРОВИЗАЦИИ*¹

Вопросы соотношения и взаимодействия частных и публичных начал в регулировании налоговых отношений, традиционно выражающиеся в поиске их баланса, не теряют своей актуальности в условиях цифровизации. Такой институт как цифровое (электронное) посредничество, реализуемый на сегодняшний день в налоговых отношениях по исчислению и уплате налога на профессиональный доход, рассмотрен автором в качестве инструмента дальнейшего внедрения диспозитивных (частно-правовых) начал в налоговое право.

Ключевые слова: цифровизация; налоговые отношения; налог на профессиональный доход; оператор электронной площадки; налоговый представитель; цифровой (электронный) посредник.

Цифровизация, роботизация и глобализация – взаимосвязанные процессы, решающим образом влияющие на развитие современного общества. Под воздействием этих процессов происходит трансформация правовой системы в целом и налогового права как в частности как максимально подверженной влиянию общественных изменений отрасли права. Научные исследования в области юриспруденции, обусловленные цифровыми преобразованиями, осуществляются, главным образом, в направлении поиска оптимальных решений и разработки моделей правового регулирования, сопряженных с цифровыми технологиями в области финансов, публичного управления, созданием искусственного интеллекта².

При этом новые цифровые подходы затрагивают не только отдельные правовые нормы и нормативные правовые акты, а также научное обоснование целесообразности их принятия, отмены или изменения; цифровая реальность предопределяет изменение содержания фундаментальных правовых категорий, в частности, детерминирует дополнительное исследование перманентно актуального вопроса соотношения и взаимодействия публичных и частных начал в регулировании налоговых отношений.

Как известно, налоговые отношения традиционно характеризуются как преимущественно императивные (властные) с элементами диспозитивности, что, по справедливому замечанию О.Ю. Бакаевой и Е.В. Покачаловой³, обуславливает необходимость поиска баланса публичных и частных интересов в налоговых отношениях. По их мнению, поиск такого баланса должен приводить к установлению взаимной ответственности граждан и государства.

В свою очередь, С.С. Тропская рассматривает способы достижения баланса частного и публичного при осуществлении налогово-правового регулирования значительно шире: «мировой опыт показывает, что баланс публичных и частных отношений в налоговой сфере достигается путем выработки механизма активного содействия между государственными органами и налогоплательщиком в исполнении последним своих налоговых обязанностей,

* Публикуемые результаты исследований были апробированы в ходе II Всероссийской научно-практической конференции «Частное и публичное право: проблемы соотношения и взаимодействия», состоявшейся 15 мая 2020 г. в ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет им. И.С. Тургенева».

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

² Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 5-16.

³ Бакаева О.Ю., Покачалова Е.В. Мониторинг и аудит как инструмент достижения баланса частных и публичных интересов в налоговых и таможенных правоотношениях // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2018. № 42. С. 618.

который выражается в обязанностях, правах и ответственности налогоплательщика⁴. Полагаем, что поиск оптимального соотношения публичного и частного в налоговых правоотношениях должен основываться на адекватном правовом регулировании не только ответственности сторон налоговых правоотношений, но и их прав и обязанностей, то есть правового статуса в целом, что в современных условиях находит свое выражение в расширении «экспансии» диспозитивных начал⁵ в правовом регулировании налоговых отношений.

Достижению баланса публичных и частных интересов в налогообложении в цифровую эпоху способствуют такие инструменты, как установление института цифрового (электронного) посредничества, реализуемого с целью обеспечения взаимодействия налоговых органов и налогоплательщиков для упрощения исчисления и уплаты налогов, а также отказа от налоговой отчетности. На сегодняшний день такое посредничество реализуется за счет участия в налоговых отношениях по исчислению и уплате налога на профессиональный доход (далее – НПД), установленных Федеральным законом от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)» (далее – ФЗ № 422)⁶ операторов электронных площадок как нового субъекта налоговых отношений. Важность роли таких операторов в осуществлении налогообложения в условиях развития цифровых технологий неоднократно подчеркивалось представителями налоговых органов в их официальных выступлениях в контексте необходимости развития транзакционного подхода в налоговых отношениях⁷, который предполагает «бесконтактное» осуществление взаимодействия участников налоговых отношений с целью минимизации временных и финансовых затрат.

В настоящее время цифровизация взаимодействия налоговых органов, представителей бизнеса и общества приобретает все более обширные масштабы, обусловленные удобством электронного взаимодействия лиц при осуществлении предпринимательской деятельности (например, электронная торговля цифровыми товарами, электронный банкинг и страховые услуги, интернет-реклама и т.п.). Все это требует переориентации деятельности налоговых органов, связанной с исчислением и взиманием налогов, на использование транзакционного подхода в налогообложении, при которых будет реализовываться принцип непосредственной «привязки» налога к самой безналичной оплате при совершении налогооблагаемой сделки. С точки зрения удобства организации деятельности выигрывают как налоговые органы, так и налогоплательщики, а также потребители их услуг. При этом возникает новых феномен, предполагающий смену типа налоговых отношений: вместо контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налога налоговые органы должны осуществлять контроль за передаваемыми налогоплательщиками и/или технологическими посредниками сведениями с точки зрения их достоверности, полноты и объективности. Трансформация таких отношений продолжается и приобретает черты транзакционного налогообложения. Феномен транзакционности в налоговых отношениях требует дальнейшего научного изучения, потому что не является сформированной научной концепцией. Кроме этого, перспективной задачей выступает внедрение транзакционного налогообложения в налоговое законодательство Российской Федерации в отношении боль-

⁴ Тропская С.С. Правовой статус налогоплательщика: баланс публичных и частных интересов в налоговой сфере // Государство и право. 2008. № 5. С. 101-106.

⁵ Демин А.В. Диспозитивность и налогообложение: комментарий законодательства и практики налогового администрирования // Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 49 (часть 1). Ст. 7494.

⁷ См., например: Цифровая трансформация стала главной темой XII пленарного заседания Форума по налоговому администрированию ОЭСР // https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/8587982/ (дата обращения 14.05.2020).

шинства налогов и специальных налоговых режимов, а также в организационный механизм деятельности налоговых органов.

В общем виде транзакционное налогообложение НПД представляет собой систему налоговых отношений, которые возникают, изменяются и прекращаются между налогоплательщиками, налоговыми органами, операторами электронных площадок и кредитными организациями. Внедрение транзакционности в налогообложение в Российской Федерации представляет собой масштабные мероприятия, сочетающие ряд мер правового, организационного и иного характера. Именно отношения этих лиц позволят сделать вывод о соотношении публичных и частных начал в современном регулировании налоговых отношений под влиянием цифровизации на примере НПД.

Так, в настоящее время, надо полагать, идет поиск оптимальной модели правового регулирования прав и обязанностей субъектов налоговых отношений по исчислению и уплате НПД, в частности – определения статуса оператора электронной площадки, поскольку, несмотря на его активное участие в налоговых отношениях, в законодательстве Российской Федерации о налогах и сборах такой статус однозначно не определен.

Действительно, согласно ФЗ № 422 в рамках информационного обмена налогоплательщик обязан с использованием мобильного приложения «Мой налог», и (или) через уполномоченного оператора электронной площадки и (или) уполномоченную кредитную организацию сформировать чек и обеспечить его передачу заказчику. На основании этих данных налоговые органы исчисляют налог на профессиональный доход (далее – НПД) и направляют самозанятому налоговое уведомление через приложение «Мой налог» с указанной в нем суммой налога. После информирования налогоплательщика о сумме налога самозанятый оплачивает налог удобным для него способом - через оператора электронной площадки или через уполномоченную кредитную организацию (банк). Мобильное приложение «Мой налог» - программное обеспечение федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, применяемое физическими лицами с использованием компьютерного устройства (мобильного телефона, смартфона или компьютера, включая планшетный компьютер), подключенного к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее - сеть «Интернет»), в случаях, предусмотренных ФЗ № 422.

Если данные о расчетах за реализованные товары, работы, услуги, не переданы или переданы не в полном объеме, то за самозанятым сохраняется обязанность за передачу этих данных самостоятельно через мобильное приложение «Мой налог». При этом возможность обжалования сведений, направляемых оператором электронной площадки в налоговые органы, у налогоплательщика отсутствует.

Оплата НПД является обязанностью, возложенной на самого самозанятого. Налогоплательщик НПД вправе уполномочить одно из лиц, указанных в части 3 статьи 3 Закона № 422-ФЗ (операторы электронных площадок и (или) кредитные организации), на перечисление возникшего в результате его деятельности НПД в отношении всех доходов, учитываемых при определении налоговой базы по НПД. В этом случае налоговый орган направляет уведомление об уплате налога уполномоченному лицу.

Налогоплательщик также вправе через мобильное приложение «Мой налог» предоставить налоговому органу право на направление в банк поручений на списание и перечисление средств с банковского счета налогоплательщика в счет уплаты в установленный срок налога. В этом случае налоговый орган направляет в банк поручение на списание и перечисление суммы налога, подлежащей уплате по итогам соответствующего налогового периода.

Уплата налога уполномоченным лицом осуществляется без взимания платы за выполнение таких действий.

Таким образом, уплата налога с полученных доходов, облагаемых НПД, осуществляется налогоплательщиком по итогам налогового периода самостоятельно, в том числе путем предоставления налоговому органу права на направление поручения на списание

средств, или с привлечением уполномоченных лиц, на основании полученного налогового уведомления.

Обязанность по уплате НПД должна быть исполнена налогоплательщиком не позднее 25-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом, по месту ведения им деятельности.

Согласно части 1 статьи 7 Закона № 422-ФЗ датой получения налогоплательщиком НПД доходов от реализации товаров (работ, услуг, имущественных прав) признается дата получения соответствующих денежных средств или дата поступления таких денежных средств на счета налогоплательщика в банках либо по его поручению на счета третьих лиц (за исключением доходов, полученных по договорам поручения, комиссии или агентским договорам).

Фактически информация, содержащаяся в чеке, формируемом приложением «Мой налог», известна как самому налогоплательщику, так и оператору электронной площадки. При этом передать ее в налоговые органы юридически является обязанностью налогоплательщика, а между налоговыми органами и операторами организован так называемый информационный обмен в отношении этих же сведений. Таким образом, происходит дублирующий друг друга поток идентичной информации в налоговые органы – от самозанятого и от оператора электронной площадки. При этом целесообразность именно такой организации обмена информацией весьма сомнительна. Если такая модель создавалась для дополнительного контроля за операциями налогоплательщика, то ее сложно признать оправданной по причине наличия широкого набора инструментов у налоговых органов для осуществления налогового контроля в традиционных формах. Кроме того, возложение на налогоплательщиков-самозанятых обязанности по формированию и передаче чека, а также по самостоятельной уплате НПД явно не стимулирует их к «выходу из тени», то есть к регистрации в качестве самозанятых, что представляется явно невыгодным с точки зрения реализации интересов публично-правовых образований, связанных с исполнением бюджетных обязательств.

В связи с этим полагаем логичным осуществить «перенос» обязанности по передаче чека с налогоплательщика-самозанятого на оператора электронной площадки, что позволит, во-первых, упростить деятельность самозанятых-налогоплательщиков, и, во-вторых, систематизировать налоговый контроль за самозанятыми за счет получения сведений централизованно от 19-ти операторов электронных площадок, а не от нескольких тысяч налогоплательщиков, количество которых при этом неуклонно возрастает. Как представляется, в этом случае возможны различные варианты правового регулирования статуса операторов электронных площадок – актуальный (консервативный), основанный на имеющихся в современном налоговом праве правовых конструкциях и механизмах, а также новаторский (прогрессивный), предполагающий формирование концептуально новой модели транзакционного налогообложения, основанной на конвергенции социальных и технических систем регулирования. Причем такие варианты считаем логичным рассматривать не в качестве альтернативы, а как последовательные, со временем сменяющие друг друга этапы.

Также в обоснование необходимости дальнейшего развития налогового законодательства в отношении правового регулирования операторов электронных платформ необходимо отметить, что традиционно используются три модели отношений налогоплательщиков и налоговых органов, связанных с исчислением налогов: 1. налог рассчитывает налоговый орган и направляет уведомление налогоплательщику; 2. налог исчисляет сам налогоплательщик без чье-либо посредничества; 3. обязанность расчета, удержания и перечисления налога возложена на налогового агента. При этом для налогоплательщиков-физических лиц, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя (к которым также относится и часть самозанятых), поимущественные налоги исчисляют налоговые органы на основании сведений, получаемых ими от иных субъектов (обычно также властных, что гарантирует их достоверность, например, от органов МВД России в отношении транспортно-го налога), а подходящие – налоговые агенты (налог на доходы физических лиц, страховые

взносы). В этой связи исчисление подоходного по своей юридической сути НПД для самозанятых налоговыми органами, несмотря на некоторое удобство этой ситуации для налогоплательщиков, не является логичной с точки зрения конструирования системы правового регулирования налоговых отношений. Именно на этом основывается вариативность трансформации правового статуса операторов электронных площадок.

Так, первый вариант предполагает наделение оператора электронной площадки статусом налогового агента или налогового представителя, что позволяет организовывать отношения между ним и налогоплательщиком не на договорной основе, а на основании закона.

Так, одним из частных субъектов налоговых отношений выступает налоговый агент, который, в соответствии со ст. 24 НК РФ, несет обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению налогов в бюджетную систему Российской Федерации. При этом в традиционном понимании российского налогового законодательства обязанности налоговых агентов могут быть возложены на организации, индивидуальных предпринимателей, а также нотариусов и адвокатов, осуществляющих выплаты физическим лицам каких-либо доходов либо при совершении иных указанных в НК РФ операций (например, покупка и аренда государственного имущества). Таким образом, налоговым агентом является лицо, которому достоверно известно о доходах налогоплательщика в силу того, что это лицо само является их источником.

Как известно, в ситуации с самозанятыми правоотношения вида «работник-работодатель» изначально парадоксальны, поскольку смысл статуса самозанятого как раз и заключается в отсутствии работодателя и самостоятельном поиске возможностей для заработка. При этом количество самозанятых, по официальным сведениям, на конец 2018 года составило более 2 млн. человек⁸. Как указывают исследователи-налогоеды, к этой категории лиц обычно относятся няни, репетиторы, сиделки, домработницы и т.п.⁹ Логично предположить, что с течением времени их количество будет только увеличиваться, что вызовет дополнительную нагрузку на налоговые органы, связанную с расчетами НПД, а также с гипотетическими спорами относительно сумм НПД.

Дополнительным аргументом в пользу рассматриваемой идеи, своеобразные «зачатки» для возможности окончательного превращения посреднического статуса операторов электронных платформ в налогово-агентский статус видятся в близости отдельных механизмов правового регулирования отношений налогоплательщиков с операторами и налогоплательщиков с налоговыми агентами. Например, по смыслу подп. 5 п. 3 ст. 45 НК РФ при неудержании налога налоговым агентом обязанность по его уплате несет налогоплательщик, что коррелирует с положениями ст. 14 ФЗ № 422, в соответствии с которыми в случае неисполнения обязанности по перечислению НПД оператором электронной платформы обязанность по его уплате возлагается на налогоплательщика.

Таким образом, полагаем уместным в вопросах правового статуса операторов электронных платформ рассматривать налоговое право как прагматическую модель (то есть модель, под которую, по терминологии Д.М. Жилина¹⁰, «подгоняется» реальность) и не создавать новых моделей правового регулирования без объективной на то надобности при наличии адекватных сложившейся ситуации юридических конструкций.

Кроме этого, общеизвестно, что использование модели отношений с привлечением налоговых агентов имеет для государства ряд неоспоримых преимуществ, связанных с отсутствием необходимости «точечного» администрирования налогов и сборов в отношении значительного количества налогоплательщиков, чаще всего не обладающих соответствующими знаниями и компетенцией для осуществления возможности самостоятельного расчета налогов. Аналогичные преимущества видятся в признании операторов электронных платформ налоговыми агентами: государство освобождается от обязанностей бюджетных

⁸ Режим доступа: <https://www.business-gazeta.ru/news/406407#19> Дата обращения: 14.05.2020.

⁹ Тютин Д.В. Налоговое право: курс лекций // СПС КонсультантПлюс. 2017.

¹⁰ Жилин Д.М. Теория систем: опыт построения курса. М., 2007. С. 30 - 32.

расходов на администрирование исчисления НПД и необходимости непосредственного взаимодействия с каждым из самозанятых, а физические лица-налогоплательщики «делегируют» свою обязанность по исчислению, удержанию и перечислению НПД иному лицу.

Безусловным риском в такой ситуации является возрастающая нагрузка на операторов электронных площадок, которые, предположительно, обладают исключительно техническим потенциалом, но не интеллектуальным ресурсом, позволяющим квалифицированно осуществлять мониторинг налогового законодательства и проводить соответствующие расчеты и иные необходимые операции. В этой связи считаем ...

В этой связи логичным считаем создать диспозитивную модель правового регулирования налоговых отношений, которая будет предполагать возможность выбора для налогоплательщика – исполнять обязанность по расчету налога самостоятельно или прибегать к услугам налоговых консультантов и/или налоговых юристов как непосредственно путем самостоятельного заключения с ними договоров на обслуживание, так и через посредничество операторов электронных площадок. Для этих целей полагаем логичным аккумулировать информационные ресурсы Палаты налоговых консультантов и операторов электронных площадок в виде актуального Единого реестра аттестованных налоговых консультантов, налоговых юристов и налоговых экономистов, который в настоящее время размещен на официальном сайте Палаты¹¹.

При этом важным считаем отметить, что существующая модель правового регулирования, предполагающая исчисление НПД налоговым органом, не является однозначно выгодной для налогоплательщика. В свою очередь, возложение этой обязанности на частного субъекта (оператора электронной площадки или самозанятого-налогоплательщика) не влечет для них только лишь негативные последствия без должной балансировки их возможностями. Поэтому в качестве вывода считаем возможным указать положительные и негативные стороны трансформации правового статуса оператора электронной платформы в налогового агента.

Положительные стороны использования модели правового регулирования, в соответствии с которой осуществляется наделение операторов электронных площадок статусом налогового агента:

1. отсутствие необходимости расходования бюджетных средств в связи с расчетами сумм НПД налоговыми или иными государственными органами;
2. повышение общего уровня налоговой культуры населения за счет необходимости выбора того или иного налогового агента-оператора, а также налогового консультанта;
3. обеспечение стабильности налогового законодательства и реализация принципа нормативной экономии в связи с отсутствием необходимости создания новых юридических конструкций налоговых отношений;
4. возможность для налогоплательщика контролировать осуществление расчета НПД, а в случае его несогласия с суммой налога осуществлять его корректировку в отношениях с частными субъектами, а не с налоговыми органами, что предполагает снижение нагрузки налоговых органов и как результат – расходов государства.

Отрицательные черты трансформации налогово-правового статуса операторов электронных площадок в налоговых агентов:

1. перераспределение расходов, связанных с переводом обязанностей по исчислению налогов от налоговых органов к частным субъектам – налогоплательщикам или операторам электронных площадок с обязательным привлечением в обоих вариантах специалистов в сфере налогообложения;
2. возможная монополизация рынка услуг, предоставляемых операторами электронных площадок, связанная с усложнением требований к ним, что приведет к монополизации соответствующих цен.

¹¹ Режим доступа: <http://www.palata-nk.ru/php/content.php?id=1315> Дата обращения 14.05.2020.

В этой связи логично предположить, что всем сторонам налоговых отношений, связанных с подоходным налогообложением самозанятых, было бы удобно использовать модель отношений с участием посредника в статусе налогового агента. Таким образом, считаем в настоящее время актуальным вопрос о необходимости расширения понятия налоговых агентов в связи с появлением нового специального налогового режима в виде налога на НПД и новых участников налоговых отношений – самозанятых и операторов электронных площадок.

В свою очередь, признание операторов электронных платформ налоговыми представителями не повлечет за собой изменений в налоговое и иные отрасли законодательства. При использовании модели правоотношений налогоплательщик-налоговый представитель в транзакционной среде налогообложения оператора электронной площадки гипотетически возможно рассматривать в качестве уполномоченного представителя (ст. 29 НК РФ). При заключении гражданско-правового договора самозанятого с оператором электронной площадки при реализации такой модели отношений необходимо составить доверенность и оформить ее по правилам ст. 29 НК РФ. При этом подобная логичным видится так же как и в первой модели аккумуляции информационных ресурсов Палаты налоговых консультантов и операторов электронных площадок. Другой вариант развития событий при реализации такой схемы предполагает возможность привлечения налоговых специалистов для исчисления НПД за налогоплательщика операторами электронных площадок в рамках трудовых отношений.

Положительные стороны использования модели правового регулирования, в соответствии с которой осуществляется наделение операторов электронных площадок статусом налогового представителя:

1. отсутствие необходимости внесения изменений в налоговое или иное законодательство;
2. возможность налогоплательщика контролировать процесс исчисления НПД, реализуя модель гражданско-правовых отношений, без необходимости обращения к налоговому органу;
3. возможность расширения использования труда аттестованных Палатой налоговых консультантов специалистов в области налогообложения.

Отрицательные черты трансформации налогово-правового статуса операторов электронных площадок в налоговых представителей:

1. дополнительные расходы (временные и/или финансовые) налогоплательщика, связанные с расчетом НПД.

Кроме того, общеизвестно, что в последние годы при осуществлении налогового контроля ФНС России использует так называемый отраслевой подход взамен территориальному, в соответствии с которым налоговыми органами отбираются наиболее проблемные с точки зрения уплаты налогов отрасли, выбираемые по видам деятельности, в отношении которых последовательно проводятся налогово-проверочные мероприятия. На наш взгляд, такой принцип вполне применим и к налоговому эксперименту по НПД. Одна из моделей, в соответствии с которыми устанавливается правовой статус операторов электронных площадок, может быть реализована сначала в той отрасли или в тех отраслях, в которых такой эксперимент на сегодня максимально успешно реализуется.

Оба из указанных выше вариантов трансформации налогового законодательства имеют целью приведение современного правового регулирования в соответствие с классической терминологией и механизмами правового регулирования, которые использовались учеными-налоговедами, законодателями, иными представителями органов власти, а также правоприменителем в последние десятилетия. Однако цифровая трансформация предполагает настолько существенное изменение окружающей, в том числе правовой, действительности, что уместным будет спрогнозировать еще один – третий вариант – развития налогового законодательства в сфере регулирования исчисления и уплаты НПД, являющийся по сути этапом дальнейшей цифровизации российской налоговой системы, при котором опе-

раторы электронных площадок получают статус технологических представителей. Это означает, что исчисление и уплата НПД должны осуществляться в автоматическом режиме при поступлении денежных средств за оплату услуг, оказываемых самозанятым. Предполагается, что такая функция «автоматического удержания» налога должна появиться в качестве дополнительной опции у каждого из операторов электронных площадок. При этом налоговые органы в процессе исчисления НПД принимать участия не будут, поскольку НПД будет в автоматическом режиме перечисляться на счета Федерального Казначейства. Однако представляется логичным оставить за ними функцию выборочного налогового контроля за отдельными транзакциями при установлении разумных ограничений на сроки и количество проверок.

В качестве следующего прогрессивного шага на пути к цифровизации и максимально выгодного с точки зрения перспектив развития налогового законодательства и тенденций трансформации рынков услуг самозанятых считаем возможным спрогнозировать еще один вариант развития налогового законодательства в сфере регулирования исчисления и уплаты НПД, являющийся этапом дальнейшей цифровизации российской налоговой системы, при котором операторы электронных площадок получают статус технологических представителей.

Это означает, что исчисление и уплата НПД должны осуществляться в автоматическом режиме при поступлении денежных средств за оплату услуг, оказываемых самозанятым. Предполагается, что такая функция «автоматического удержания» налога должна появиться в качестве дополнительной опции у каждого из операторов электронных площадок. При этом налоговые органы в процессе исчисления НПД принимать участия не будут, поскольку НПД будет в автоматическом режиме перечисляться на счета Федерального Казначейства.

Далее информация о налогооблагаемых операциях будет поступать в налоговые органы непосредственно от операторов электронных площадок, что предполагает освобождение налогоплательщика от обязанности создания чека и его передачи через приложение «Мой налог».

Функции операторов электронных платформ при реализации такого варианта правового регулирования будут ограничены в основном технологической составляющей и выражаться в следующих обязанностях:

- обеспечение выполнения технологических требований к учету транзакций, расчету, удержанию и уплате налогов, а также к передаче соответствующих данных в налоговые органы;
- автоматический расчет, удержание (в том числе в момент совершения транзакции) и уплата за налогоплательщика налога.

Полноценной реализации данного правового статуса будет способствовать проникновение технологии распределенных реестров (блокчейн) в налоговое администрирование. Однако реализация статуса технологического посредника возможна уже и сейчас, но с ограниченными возможностями цифрового функционала.

С правовой точки зрения для этого потребуется нормативное закрепление таких положений на уровне НК РФ отдельной главой в виде специального режима налогообложения, не предполагающего сдачи налоговой отчетности. При этом контроль за исполнением обязательств осуществляется, в основном, в части выполнения технологических требований вместо проверки налоговой отчетности.

Таким образом, к преимуществам данной модели относятся:

- наиболее технологически развитая и юридически универсальная модель;
- высокая собираемость налогов, отсутствие возможности неуплаты налогов;
- отсутствие транзакционных издержек налогоплательщика на уплату налогов и налогового органа на администрирование;
- повышение активности рынков и «выход из тени» всех его участников.

Среди недостатков (ограничений) можно выделить следующие:

- неготовность нормативной базы;
- незрелость технологий;
- необходимость принятия принципиального решения на государственном уровне и подготовка стратегии / программы перехода.

Логично, что в случае выбора такого варианта правового регулирования самозанятые как налогоплательщики, использующие специальный налоговый режим в виде исчисления и уплаты НПД, должны осуществлять свою деятельность исключительно на условиях использования услуг операторов электронных платформ, что может повлечь как определенные выгоды для всех сторон-участников организованного таким образом транзакционного налогообложения, так и риски. Например, выгода цифровизации рынков деятельности самозанятых однозначно поможет их структурировать, возможно укрупнить и/или дополнить новыми видами услуг (видами предпринимательской деятельности), а также сделать их информационно прозрачными для потребителей и контрольно-надзорных органов.

Необходимо подчеркнуть, что использование операторов электронных площадок в качестве технологических посредников в налоговых отношениях не предполагает, что они будут подменять собой налоговые органы и претендовать на исполнение функций/реализацию полномочий органа государственной власти. Такая модель взаимоотношений направлена, на наш взгляд, исключительно на стимулирование к «выходу из тени» налогоплательщиков и перераспределению функций у частных субъектов налоговых правоотношений. Полагаем, что дальнейшая информатизация так или иначе приведет к переводу ряда действий, совершаемых контрагентами и имеющих налоговые последствия, в цифровой формат. Не исключением в этом случае будет и сфера налогообложения.

Что касается налоговых органов, то их полномочия в таком варианте правового регулирования не претерпят каких-либо посягательств. Предполагается, что они будут осуществлять в отношении налогоплательщиков-самозанятых и операторов-технологических представителей налоговый контроль во всех тех формах, которые предусмотрены налоговым законодательством в настоящее время.

В этой связи также налоговый контроль может касаться постановки налогоплательщиков на налоговый учет, а также налоговых проверок. Считаем логичным установить полномочие налогового органа по выборочным проверкам операторов электронных площадок с нормативными ограничениями по их срокам и количеству.

Полагаем, что именно в этом варианте наиболее комфортно для всех сторон налоговых правоотношений может быть реализована идея установления обязанности по формированию чеков, а также по уплате НПД за самозанятых операторами электронных площадок.

При такой модели отношений отсутствует необходимость обеспечения дополнительных требований безопасности при передаче сведений от одного субъекта другому, а также дополнительно решать вопросы возможности доступа различных участников отношений к тем или иным личным сведениям о налогоплательщике-самозанятом.

Именно при реализации модели технологического посредничества в налоговых отношениях можно говорить о транзакционном налогообложении как о нормативно-правовом механизме, который охватывает и пронизывает одновременно различные институты налогового права, и характеризуется осуществлением виртуальной цифровой коммуникации субъектов налоговых правоотношений. Таким образом, цифровая среда и участие представляющих ее субъектов в налоговых отношениях, формирует налоговые правоотношения нового типа, ранее не известные налоговому праву – налоговые цифровые (транзакционные) правоотношения. В этом смысле транзакционное налогообложение представляет собой элемент цифрового права, поэтому не характеризуется классическими предметом и методом правового регулирования. Транзакционные налоговые правоотношения строятся в междисциплинарном техническом и юридическом измерении, оно формируется цифровыми транзакциями в виде платежей, которые осуществляют операторы электронных площадок за налогоплательщика в бюджетную систему Российской Федерации.

Таким образом, институт цифрового посредничества, используемый в современном налоговом праве в налоговых отношениях по исчислению и уплате налога на профессиональный доход, и имеющий реальную перспективу на его универсализацию, то есть распространение применения в отношении других налогов и специальных налоговых режимов. При этом отношения между налоговым органом и налогоплательщиком преобразуются из вертикальных с императивным подчинением в горизонтальные, основанные на партнерстве за счет участия в них посредника, которому фактически осуществляется передача полномочия налогового органа, связанного с исчислением налога.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 5-16.
2. Бакаева О.Ю., Покачалова Е.В. Мониторинг и аудит как инструмент достижения баланса частных и публичных интересов в налоговых и таможенных правоотношениях // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2018. № 42. С. 618.
3. Тропская С.С. Правовой статус налогоплательщика: баланс публичных и частных интересов в налоговой сфере // Государство и право. 2008. № 5. С. 101-106.
4. Демин А.В. Диспозитивность и налогообложение: комментарий законодательства и практики налогового администрирования // Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
5. Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 49 (часть 1). Ст. 7494.
6. Цифровая трансформация стала главной темой XII пленарного заседания Форума по налоговому администрированию ОЭСР // https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/8587982/ (дата обращения 14.05.2020).
7. Тютин Д.В. Налоговое право: курс лекций // СПС КонсультантПлюс. 2017.
8. Жилин Д.М. Теория систем: опыт построения курса. М., 2007. С. 30 - 32.

Лютова Ольга Игоревна

кандидат юридических наук
научный сотрудник

Институт государственного и муниципального управления
Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»
E-mail: lutova.olga@mail.ru

O.I. LIUTOVA

PROBLEMS OF RELATIONSHIP AND INTERACTION OF PRIVATE AND PUBLIC LAW IN THE SPHERE OF REGULATION OF TAX RELATIONS IN THE DIGITAL ERA

The issues of correlation and interaction of private and public principles in the regulation of tax relations, traditionally expressed in the search for their balance, do not lose their relevance in the context of digitalization. Such an institution as digital (electronic) mediation, implemented today in tax relations for the calculation and payment of professional income tax, was considered by the author as a tool for further implementation of dispositive (private-legal) principles in tax law.

Key words: digitalization; tax relations; income tax; electronic platform operator; tax representative; digital (electronic) intermediary.

BIBLIOGRAPHY

1. Habrieva T.Ya. Pravo pred vyzovami cifrovoj real'nosti // ZHurnal rossijskogo prava. 2018. № 9. S. 5-16.
2. Bakaeva O.YU., Pokachalova E.V. Monitoring i audit kak instrument dostizheniya balansa chastnyh i publicnyh interesov v nalogovyh i tamozhennyh pravootnosheniyah // Vestnik Permskogo universiteta. YUridicheskie nauki. 2018. № 42. S. 618.
3. Tropskaya S.S. Pravovoj status nalogoplatel'shchika: balans publicnyh i chastnyh interesov v nalogovoj sfere // Gosudarstvo i pravo. 2008. № 5. S. 101-106.
4. Demin A.V. Dispozitivnost' i nalogooblozhenie: kommentarij zakonodatel'stva i praktiki nalogovogo administrirovaniya // Rezhim dostupa: SPS «Konsul'tantPlyus».
5. Federal'nyj zakon ot 27.11.2018 № 422-FZ «O provedenii eksperimenta po ustanovleniyu special'nogo nalogovogo rezhima «Nalog na professional'nyj dohod» v gorode federal'nogo znacheniya Moskve, v Moskovskoj i Kaluzhskoj oblastyah, a takzhe v Respublike Tatarstan (Tatarstan)» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2018. № 49 (chast' 1). St. 7494.
6. Cifrovaya transformaciya stala glavnoj temoj XII plenarnogo zasedaniya Foruma po nalogovomu administrirovaniyu OESR // https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/8587982/ (data obrashcheniya 14.05.2020).
7. Tyutin D.V. Nalogovoe pravo: kurs lekcij // SPS Konsul'tantPlyus. 2017.
8. Zhilin D.M. Teoriya sistem: opyt postroeniya kursa. M., 2007. S. 30 - 32.

Lyutova Olga Igorevna

PhD in Law

Researcher

Institute of State and Municipal Administration

National Research University Higher School of Economics

E-mail: lyutova.olga@mail.ru

О.В. НОВИКОВ

МЕРЫ НАЛОГОВОЙ ПОДДЕРЖКИ В СТРАНАХ БРИКС В УСЛОВИЯХ БОРЬБЫ С ПАНДЕМИЕЙ НОВОЙ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ¹

В своей статье автор продолжает разрабатывать тему мер налоговой поддержки, взятую на вооружение многими странами мира в период пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19, в порядке поддержания своих национальных экономик. Были подробно разобраны на примерах страны союза БРИКС, куда входит и Российская Федерация. Подробный анализ мероприятий получили страны: Бразилия, Индия, Китай, Южно-Африканская Республика. Одни из них следовали рекомендациям ВОЗ (Всемирная Организация Здравоохранения), вводя карантины на всей территории страны, другие же в целях спасения не самых сильных экономик, вынуждены были вводить режим lock-down только частично. На основе предпринятых экономических мер, были рассмотрены пути выхода из сложившейся ситуации.

Ключевые слова: меры налоговой поддержки, страны БРИКС, пандемия новой коронавирусной инфекции, спад в экономике.

В своей предыдущей статье «Меры налоговой поддержки в условиях борьбы с новой коронавирусной инфекцией в России» (Меры налоговой поддержки в условиях борьбы с новой коронавирусной инфекцией в России // Современное общество и право № 3, 2020) я уже достаточно подробно описал все мероприятия в налоговой сфере, которые были предложены Президентом РФ и Правительством РФ, в целях стабилизации ситуации в национальной экономике, в период эпидемии коронавируса. Для сравнения были приведены примеры стран Европейского союза, где принимались экономические решения как на уровне стран, так и на уровне всего Евросоюза. Тем ценнее этот опыт, где страны объединившись, все вместе могут решать экономические проблемы любой сложности². На этом примере можно сравнить другой экономический союз, куда входит Россия и где она занимает одно из лидирующих мест. Речь идет о политико-экономическом союзе BRICS³ (сокращение от Brazil, Russia, India, China South Africa). В этом формате союз существует с 2010 года, когда в окончательный состав союза вошла Южно-Африканская Республика. Создание такого экономического союза было обусловлено несколькими целями: преодоление мирового кризиса, обсуждение подходов к проблематике мировой экономики, решение внутренних экономических проблем каждой из стран. В пункте 25 Концепции внешней политики Российской Федерации⁴ (принята в 2016 году) указывается, что «Россия придает большое значение обеспечению устойчивой управляемости мирового развития, что требует коллективного лидерства ведущих государств. В этих целях Россия наращивает взаимодействие с партнерами в рамках «Группы двадцати», БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, ЮАР), ШОС (Шанхайская организация сотрудничества), РИК (Россия, Индия, Китай)».

В 2020 году экономическая целесообразность создания этого союза вышла на новый уровень, в связи мировой пандемией новой коронавирусной инфекции. В первую очередь все эти страны столкнулись с ростом числа безработицы. Закрытие предприятий и организаций в период пандемии новой коронавирусной инфекции, массовые сокращения в них, привели к этому. Под угрозой исчезновения оказались целые отрасли экономики и без си-

¹ Статья написана в рамках исследования, поддержанного грантом РФФИ, проект № 20-011-00353 А Исследование современных реформ правового регулирования налогообложения добавленной стоимости в странах БРИКС: новые вызовы, механизмы и тенденции формирования.

² Акопян О.А., Бевеликова Н.М., Беликова К.М. БРИКС: контуры многополярного мира: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: ИЗиСП, 2015.

³ Луков В.Б. БРИКС: некоторые итоги первого пятилетия // БРИКС: сотрудничество в целях развития: Материалы IV Международной научной конференции (Москва, 28 мая 2014 г.). М., 2014.

⁴ <http://kremlin.ru/acts/bank/41451>

стемной поддержки государства в области налогообложения невозможно вести речь об их спасении. Тем важнее сейчас, странам экономического союза, как БРИКС, начать оказывать всю всестороннюю поддержку друг другу во всех областях и сферах, в том числе и в сфере налогового администрирования.

Бразилия

В Бразилии, по сравнению с другими странами союза, борьба с пандемией новой коронавирусной инфекции носит неоднозначный характер. Президент Бразилии Жаир Болсонару выступает с яркой критикой предпринимаемых мер местными властями. Его позиция по данному вопросу идет в разрез с общей стратегией ВОЗ (Всемирная организация здравоохранения). Она такова, что меры направленные на длительную самоизоляцию населения приведут к развалу в экономике страны и дальнейшему росту безработицы. В своих выступлениях перед СМИ он использует похожую риторику другого руководителя восточно-европейского государства, Александра Лукашенко (Президент Республики Беларусь). Нет вируса-нет проблем - так можно охарактеризовать данную позицию.

20 апреля 2020 года в столице Бразилии, городе Бразилиа, Президент Жаир Болсонару принял участие в митинге протеста при поддержке местного населения против карантинных мер, введенных из-за пандемии парламентом страны и главами регионов. В своей речи он высказался в том духе, что коронавирусом в Бразилии заразятся многие, и призвал отнестись к этому спокойно. "Будут и смерти. Этого никто никогда не отрицал⁵», - заявил он на выступлении. Споры о допустимости карантинных мер дошли до разбирательств в Федеральном верховном суде Бразилии (высшая инстанция), где суд занял позицию глав регионов.

На этом фоне поговорим о ситуации с налогами в Бразилии. По своей сути, Бразилия аграрная страна. Производимая продукция пользуется спросом как внутри страны, так и за ее пределами. Совсем недавно, в 2018 году, были предоставлены налоговые льготы в размере 20% сектору по производству пестицидов. Это стало возможным благодаря нынешнему Президенту Бразилии Жаиру Болсонару, который шел на выборы со своей предвыборной риторикой. Были пролоббированы интересы крупных корпораций по производству пестицидов и бюджет страны недополучил около 2,4 млрд. долларов США в виде налоговых поступлений.

В то же время, системы здравоохранения страны потратила более 1 млрд. долларов США на борьбу с онкологическими заболеваниями, где влияние пестицидов на здоровье граждан играет не последнюю роль. Сложная финансовая ситуация в связи с пандемией коронавируса, вкупе с ситуацией по предоставлению налоговых льгот на производство пестицидов, больно ударила по экономике страны. Такая практика субсидирования агрохимпрома Бразилии сложилась уже давно, где основным посылом является аграрная история страны. Повсеместно идет дискуссия об отмене этих налоговых преференций. К обсуждению подключились экологи, они ратуют не только за отмену этих налоговых льгот, но и введению дополнительного «налога на грех» при производстве пестицидов, как это было сделано с производителями табака. Вред от употребления табачных изделий равен вреду при использовании пестицидов в агрокомплексе, так почему одни платят за этот вред, а другие нет? – спрашивают они.

С этим не согласен сектор по реализации сельхозпродукции. Они утверждают, что стоимость их продукции существенно возрастет после отмены этих налоговых льгот и это негативным образом повлияет как на ситуации в их сфере, так и на всей экономике страны. В любом случае, правительству Бразилии придется решать очень много трудноразрешимых задач в ближайшие годы.

Индия

В стране с численностью населения более 1 млрд. человек, любые меры по самоизоляции населения в период пандемии коронавируса имеют значительное влияние на эконо-

⁵ <https://www.dw.com/ru/президент-бразилии-вышел-на-акцию-против-ограничений-из-за-коронавируса/a-53183994>

мику государства. Индия не стала исключением в этом списке государств-миллиардников.⁶ Правительство Нарендры Моды для избежания необратимых последствий в экономике разработало первоочередной пакет мер, для сохранения ситуации под контролем. 24 марта 2020 года утверждены ряд поправок по смягчению налоговых и платежных требований, в целях поддержания населения и корпораций в период пандемии коронавируса. Меры по снижению налоговой нагрузки на компании в период пандемии коронавируса обойдутся бюджету примерно в 18,2 млрд. долларов. В тоже время, правительство Индии не отказалось от прямой помощи и выплат наиболее пострадавшему населению и потратит на эти цели около 26 млрд. долларов.

В ближайшие месяцы правительство Индии будет ежемесячно выделять минимальный набор продуктов на семью, пожилые граждане, вдовы и лица с ограниченными возможностями получают единовременную выплату в размере 13 долларов США, а фермерам будет выделены суммы в размере 26 долларов США. В связи со всеми мерами налоговой поддержки населения Индия может потерять от 2% до 3% ВВП.

И это не первые шаги по смягчению налоговой нагрузки индийским правительством по поддержанию национального бизнеса и экономики. В 2019 году были сокращены корпоративные налоги, в общем объеме на сумму более чем в 20,5 млрд долларов США. Все это было сделано для оказания помощи наиболее пострадавшим отраслям и национальным компаниям, в результате 6 летнего спада в экономике.

В результате предпринятых правительством мер, ставка корпоративного налога была вначале снижена с 30% до 25%. Что более характерно для стран азиатского региона. В дальнейшем, планируется снизить ставку корпоративного налога до 22% процентов для тех компаний, кто не будет искать дополнительные налоговые льготы. Рассматривается снижение ставки налога с продаж на группу товаров первой необходимости, заявил министр финансов Индии Нирмала Ситхараман. При определенных условиях, что зарегистрированные с 1 октября 2019 года и после компании, начнут свое производство к марту 2023 года, ставка корпоративного налога будет снижена до 17%. Снижение корпоративного налога касается и иностранных компаний, имеющих дочерние предприятия и совместные предприятия с индийскими – отметил он.

Все эти меры правительства Нарендры Моды должны обеспечить благоприятную атмосферу и рост в экономике, стимулировать программу внутреннего производства и создание новых рабочих мест для 1,3 млрд граждан страны.

Китай

Китайская экономика первой столкнулась с последствиями пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19. Очаг заболевания был обнаружен в китайской провинции Хубэй (湖北). Либо на продовольственном рынке в городе Ухань, либо в уханьском институте вирусологии, но вирус вышел из под контроля. Эксперты не могут прийти к единому мнению о природе происхождения данного вируса. Коронавирусы были известны и ранее и человечество успешно справлялось с ними. Что случилось в этот раз, когда одновременно все страны мира закрыли свои границы и посадили своих граждан на домашний карантин, понять достаточно сложно. На столько ли велика угроза для человечества, что впервые нужно было предпринимать такие крупномасштабные меры самоизоляции? Ответ на данный вопрос до сих пор не получен и вряд ли мы в ближайшие годы узнаем всю правду об этом.

Генеральный секретарь КНР Си Цзиньпин обратился к мировому сообществу в лице лидеров G20 (Большая двадцатка) с предложением снять торговые и налоговые пошлины в период пандемии новой коронавирусной инфекции для поддержания национальных экономик в столь сложный период. «Члены группы двадцати должны принять совместные меры, отменить налоговые пошлины, устранить барьеры, обеспечить свободное обращение товаров, послать мощный сигнал, чтобы повысить боевой дух мировой экономики»,— заявил

⁶ Мареева Ю. А. Стратегический треугольник «Россия-Индия-Китай» в международных отношениях (теория и историческая практика) // Вестник МГИМО - Университета. 2012. №5 (26). С. 240-249.

он. По его мнению, это поможет снизить экономические издержки от введенных противоэпидемиологических мероприятий во всем мире и даст возможность роста ВВП в будущей перспективе.

В первые два месяца этого года промышленное производство в КНР упало на 13,5% , хотя изначально в прогнозах значились совсем другие результаты. Был запланирован рост в 1,5% , но чуда не произошло. Приняв вызов от пандемии новой коронавирусной инфекции, китайское руководство во главе с Си Цзиньпином разработало и осуществило крупномасштабную программу по спасению экономики и населения своей страны. Были предложены меры по поддержанию налоговой политики государства, для защиты предприятий, пострадавших в результате пандемии. Все это должно было дать свои плоды в сдерживании роста числа заболевших коронавирусом и обеспечении граждан КНР медицинскими товарами и препаратами, товарами первой необходимости.

В первую очередь это коснулось НДС. По всей стране освобождены от уплаты налога на добавленную стоимость налогоплательщики, занятые в сфере курьерской доставки товаров продуктов питания и товаров первой необходимости, бытовых услуг (прачечные, химчистки, парикмахерские итд), медицинских услуг, общественного транспорта. Все эти меры налоговой поддержки будут действовать до нормализации ситуации с пандемией новой коронавирусной инфекции. Реализация сельскохозяйственных продуктов питания (овощей, яиц, мяса) тоже подлежит освобождению от уплаты НДС. В провинции Хубэй (湖北) до конца мая 2020 года отменили уплату НДС для всего малого и среднего бизнеса. В остальных регионах для мелких налогоплательщиков снизили ставку НДС с 3 % до 1%. Интернет-компании получают освобождение от уплаты НДС для сохранения доли рынка по предоставлению онлайн-сервисов и созданию предпосылок для их роста. Рост создания новых онлайн-сервисов будет и дальше стимулироваться государством.

Индивидуальные средства защиты и медикаменты, приобретаемые по безналичному расчету и выдаваемые бесплатно сотрудникам предприятий в рамках борьбы с коронавирусом, будут освобождены от индивидуального подоходного налога. Все противоэпидемические средства и медицинские приборы освобождаются от регистрационного сбора, для стимулирования научных разработок в рамках программы по борьбе с пандемией коронавируса. Предприятиям, вовлеченным в борьбу с пандемией коронавируса, предоставят льготные кредиты и позволят на период пандемии не платить некоторые виды налоговых платежей. Банки обяжут временно не взимать платежи по кредитам. Те компании, которые на период пандемии коронавируса не сокращали персонал, частично получают возмещение ранее уплаченного НДС. Временный период простоя будет компенсирован предприятиям из специального фонда социального страхования. Фонд гражданской авиации освободит от уплаты взноса предприятия авиационной промышленности КНР⁷.

Государство уже предоставляло возможность возмещения НДС в качестве эксперимента по кредитным остаткам предприятиям страны⁸. Сейчас все эти меры, в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции, пришлось повторить в удесятеренном масштабе для нормализации денежных потоков. Освобождены от НДС транспортные компании, осуществляющие доставку противоэпидемических препаратов и защитных материалов. Это же касается и всех импортных поставок, пожертвований из-за рубежа, где главной целью является помощь в профилактике нового коронавируса. Население КНР тоже не осталось в стороне и активно жертвует частные финансы на борьбу с пандемией новой коронавирусной инфекции.

Не останутся без налоговой поддержки транспортные предприятия, предприятия в области туризма, ресторанный и гостиничный бизнес, наиболее пострадавшие в этот период. Не подлежат налогообложению выделенные на борьбу с пандемией государственные субсидии. Государство готовит специальные премии для врачей и медицинского персонала.

⁷ http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-01/31/content_5473310.htm

⁸ Новоселова Р.В. Реформирование налоговой системы КНР // Проблемы Дальнего Востока. 2015. №5 С.32-45.

В тоже время по всей стране усиливается надзор за сохранением бюджетных средств выделенных из фондов, созданных в рамках общенациональной программы по борьбе с пандемией. Китайское общество с воодушевлением приняло все меры поддержки со стороны государства и с энтузиазмом возвращается к своей нормальной жизни. Все меры налоговой поддержки, которое разработало и внедрило китайское руководство во главе с Си Цзиньпином, должны быть взяты на вооружение российским руководством во главе Президентом РФ В.В.Путиным и Председателем Правительства РФ М.В. Мишустинным для стабилизации экономики в период пандемии коронавирусной инфекции COVID-19.

ЮАР

Африканский континент не остался в стороне от пандемии коронавирусной инфекции. Видя, какие средства вкладывают богатейшие страны мира для поддержания своих национальных экономик в период пандемии новой коронавирусной инфекции, лидеры африканских стран предупредили мировое сообщество в лице ООН (Организация Объединенных Наций), о крахе своих экономик, если им не будет оказана скорейшая гуманитарная помощь. Ситуация настолько оказалось сложной, что если в других странах мира под угрозой закрытия оказалось множество экономикообразующих предприятий и целые отрасли экономики, то в случае с африканским континентом, речь может идти о самом существовании этих государств, что не может не вызывать озабоченности всего мирового сообщества.

Южно-Африканская Республика, последняя из членов союза вступившая в БРИКС, находится в более-менее благоприятной ситуации, чем остальные страны своего региона. Более 200 кубинских врачей прибыли в Южно-Африканскую Республику для оказания помощи в столь сложный период.

С марта 2020 года были временно закрыты экономикообразующие предприятия страны, рудники и шахты – горнодобывающая отрасль ЮАР является мировым лидером. Президентом ЮАР Сириллой Рамафосом было объявлено о подготовке экономического пакета мер, направленного на спасение национальных компаний и поддержке работающего населения республики.

Если в период пандемии новой коронавирусной инфекции и введенных в связи с этим мер работник потеряет свое рабочее место, то он сможет получать из специального фонда в рамках государственного Временного плана помощи сотрудникам средства равные тому, что он получал на предприятии. Если же он заболит на рабочем месте, то сможет рассчитывать на средства из Компенсационного фонда. Будут выделены субсидии для работников в виде льгот на оплату налога на заработную плату в размере 27 долларов США, для тех кто имеет заработную плату не более 351 доллар США в месяц. Период данной компенсации продлится 4 месяца. Этой мерой будет охвачено более 4 млн человек трудоспособного населения при общей численности населения страны 57,22 млн человек.

Не обошли стороной компенсационные налоговые меры предприятий малого и среднего бизнеса страны. Те компании, чей годовой оборот составит менее 2,7 млн долларов США, получают компенсационные налоговые льготы в виде 20% на уплату подоходного налога в течение ближайших 4 месяцев, а на уплату корпоративного налога получают скидку в ближайшие 6 месяцев. Это мера затронет более 75 тыс. предприятий малого и среднего бизнеса. Они же смогут запрашивать у правительства освобождение ото всех задолженностей и платежей. Предприятиям гостиничного и туристического бизнеса будут предоставлены дополнительные льготы. Всего же государством будет выделено более 26 млрд долларов США на реализацию мер по поддержке экономики в период пандемии новой коронавирусной инфекции.

В заключение хочется подвести итог всем тем мерам налоговой поддержки, которые были задействованы странами БРИКС для поддержания своих национальных экономик в столь непростой период, когда пандемия новой коронавирусной инфекции привнесла свое влияние на текущий ход событий. Несмотря на то, что страны БРИКС столкнулись с этой

проблемой в разном положении дел в народном хозяйстве⁹, безусловным показателем остается то, что были задействованы все возможные меры по поддержанию экономик, в том числе и в налоговой сфере. Там где это было возможно, были снижены налоговые ставки по ключевым налогам, отменен ряд налогов на период пандемии для поддержания малого и среднего бизнеса, осуществлен возврат средств от уплаченных ранее налогов. Государства рассчитывают, что в будущем эти меры дадут свои плоды, не произойдет существенного роста безработицы, рост инфляции останется в рамках прогнозируемого. В дальнейшем, в общей борьбе с пандемией, обязательно будут усилены межинтеграционные связи, которые помогут всем странам союза БРИКС выйти на новый уровень.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Акопян О.А., Бевеликова Н.М., Беликова К.М. БРИКС: контуры многополярного мира: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: ИЗиСП, 2015.
2. Луков В.Б. БРИКС: некоторые итоги первого пятилетия // БРИКС: сотрудничество в целях развития: Материалы IV Международной научной конференции (Москва, 28 мая 2014 г.). М., 2014.
3. Мареева Ю. А. Стратегический треугольник «Россия-Индия-Китай» в международных отношениях (теория и историческая практика) // Вестник МГИМО - Университета. 2012. №5 (26). С. 240-249.
4. Новоселова Р.В. Реформирование налоговой системы КНР // Проблемы Дальнего Востока. 2015. №5 С.32-45.
5. Сторчак С.А. Проекты БРИКС глазами Минфина // БРИКС - 2015: Сборник статей / Под ред. А.А. Климова. М., 2014.

Новиков Олег Викторович

Научный сотрудник сектора финансового, налогового, банковского и конкурентного права ИГП РАН
E-mail: banklaw@igpran.ru
Тел.: +79267087130

O.V. NOVIKOV

TAX SUPPORT MEASURES IN THE BRICS COUNTRIES IN THE CONTEXT OF THE FIGHT AGAINST THE PANDEMIC OF A NEW CORONAVIRUS INFECTION

In her article, the author continues to develop the topic of tax support measures adopted by many countries of the world during the pandemic of the new coronavirus infection COVID-19 in order to maintain its national economies. They were examined in detail on the examples of the country of the BRICS union, which includes the Russian Federation. A detailed analysis of the events was received by the countries: Brazil, India, China, and South Africa. Some of them followed the recommendations of the WHO (World Health Organization), introducing quarantines throughout the country, while others, in order to save not the strongest economies, were forced to enter the lock-down mode only partially. Based on the economic measures taken, ways to get out of this situation were considered.

Keywords: tax support measures, BRICS countries, pandemic of a new coronavirus infection, recession in the economy.

BIBLIOGRAPHY

1. Akopyan O.A., Bevelikova N.M., Belikova K.M. BRIKS: kontury mnogopolyarnogo mira: monografiya / отв. red. T.YA. Habrieva. M.: IZiSP, 2015.
2. Lukov V.B. BRIKS: nekotorye itogi pervogo pyatiletiya // BRIKS: sotrudnichestvo v celyah razvitiya: Materialy IV Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii (Moskva, 28 maya 2014 g.). M., 2014.

⁹ Сторчак С.А. Проекты БРИКС глазами Минфина // БРИКС - 2015: Сборник статей / Под ред. А.А. Климова. М., 2014.

3. Mareeva YU. A. Strategicheskij treugol'nik «Rossiya-Indiya-Kitaj» v mezhdunarodnyh otnosheniyah (teoriya i istoricheskaya praktika) // Vestnik MGIMO - Universiteta. 2012. №5 (26). S. 240-249.
4. Novoselova R.V. Reformirovanie nalogovoj sistemy KNR // Problemy Dal'nego Vostoka. 2015. №5 S.32-45.
5. Storchak S.A. Proekty BRIKS glazami Minfina // BRIKS - 2015: Sbornik statej / Pod red. A.A. Klimova. M., 2014.

Novikov Oleg Viktorovich

Researcher of the financial, tax, banking and
competition law sector, ISL RAS
E-mail: banklaw@igpran.ru
Tel.: +79267087130

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ; **УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО**

УДК 343.21

Г.Л. МИНАКОВ, Л.А. АБАШИНА

НЕОСТОРОЖНЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ ВНОВЬ СТАЛИ ТЯЖКИМИ

В работе рассматривается обоснованность внесения изменений в ст. 15 УК РФ, в части отнесения неосторожных деяний к категории тяжких преступлений. Обращается внимание на уголовно-правовые последствия данного решения законодателя для лиц, совершивших преступления, предусмотренные ч. 4 ст. 263 и ч. 6 ст. 264 УК РФ

Ключевые слова: категория преступления, тяжкие неосторожные деяния, общественная опасность, безопасность движения транспорта, состояние опьянения, легкомыслие, косвенный умысел, конкуренция норм.

Федеральным законом от 17 июня 2019 г. № 146-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации»¹ в ст. 15 УК РФ были внесены значительные изменения. В частности, изменена редакция части четвёртой этой статьи. Теперь тяжкими преступлениями признаются не только умышленные преступления, за осуществление которых предусматривается максимальное наказание на срок до десяти лет лишения свободы, но и неосторожные деяния, срок наказания за которые предусмотрен в пределах до пятнадцати лет лишения свободы. Как видим, при определении категории тяжких преступлений законодатель установил не одинаковый, а дифференцированный максимальный срок лишения свободы в зависимости от формы вины совершённого преступления, тем самым подчеркнув различный характер общественной опасности этих преступлений.

Обращаясь к истории вопроса, отметим, что первоначальная редакция ч. 4 ст. 15 УК РФ 1996 г. к неосторожным преступлениям относил не только преступления небольшой и средней тяжести, но и тяжкие преступления. Таковыми признавались умышленные и неосторожные деяния, за совершение которых максимальное наказание не превышало десяти лет лишения свободы. Дифференциация по максимальному сроку лишения свободы в зависимости от формы вины совершённого преступления отсутствовала. Он был одинаков и для умышленных и для неосторожных преступлений. Однако в науке уголовного права такое решение законодателя вызвало возражение. Многие авторы посчитали, что отнесение неосторожных преступлений к тяжким деяниям является неудачным и несправедливым, поскольку умышленные и неосторожные преступления существенно отличаются друг от друга по характеру общественной опасности². С данным суждением трудно не согласиться. Действительно по характеру общественной опасности, то есть, по субъективным признакам, связанным с психическим, в первую очередь волевым, отношением лица к совершённому деянию и его последствиям, умышленные преступления значительно опаснее неосторожных.

В связи с этим Федеральным законом от 9 марта 2001 г. № 25-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР и Уголовно-исполнительный кодекс РФ»³ преступления, совершаемые по неосторожности, перестали быть тяжкими. Они были отнесены к категории средней тяжести, если за их совершение предусматривалось наказание на срок свыше

¹СЗ РФ. 2019. № 25. Ст. 3166.

²См., например: Российское уголовное право. В двух томах. Том 1. Общая часть / Под ред. проф. А.И. Рагога. М., 2001. С. 68.

³СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1002.

двух лет лишения свободы. А Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ⁴ максимальный срок был увеличен до трёх лет лишения свободы.

Современное решение законодателя о признании вновь тяжкими преступлениями неосторожные деяния также подвергается критике⁵. В связи с этим, следует остановиться на причинах, побудивших законодателя принять такое решение, что позволит лучше понять логику его действий.

Во-первых, необходимо заметить, что признание неосторожных преступлений тяжкими имеет ограниченное значение, поскольку касается только двух преступлений, предусмотренных ч. 4 ст. 263 и ч. 6 ст. 264 УК РФ. В ст. 263 УК РФ речь идёт об ответственности за нарушение правил, связанных с безопасностью движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного, морского и внутреннего водного транспорта, и метрополитена. А ст. 264 УК РФ устанавливает ответственность за нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств. В указанных частях этих статей содержится такой квалифицирующий признак, как совершение преступления субъектом, находящимся в состоянии опьянения и повлекшим причинение по неосторожности смерть двум и более лицам. Тем же Федеральным законом, которым вносились изменения в ч. 4 ст. 15 УК РФ в 2019 г., изменены и санкции, в том числе ч. 4 ст. 263 УК РФ и ч. 6 ст. 264 УК РФ. Теперь за данные деяния установлено наказание сроком до пятнадцати лет лишения свободы. И соответственно только эти два неосторожных преступления являются в настоящее время тяжкими.

Иные составы неосторожных преступлений не содержат такого квалифицирующего признака, как совершение деяния в состоянии опьянения. Поэтому за их совершение предусматривается максимальное наказание в пределах не более семи лет лишения свободы (ч. 3 ст. 215, ч. 3 ст. 216, ч. 3 ст. 217, ч. 3 ст. 266 УК РФ и др.) либо в пределах не более десяти лет (ч. 3 ст. 267 УК РФ).

Во-вторых, необходимость ужесточения уголовной ответственности за преступления, посягающие на безопасность движения и эксплуатацию транспорта, обосновывается тем, что продолжает быть слишком большим количество погибших в результате ДТП. В 2018 г. погибло 18214 человек. Из них 25% (4645 чел.) погибли по вине лиц, управляющих транспортными средствами в состоянии опьянения⁶. Приведённые статистические данные объективно свидетельствуют о повышенной степени общественной опасности этих деяний, хотя и совершаемых по неосторожности. В связи с этим, как заявил глава МВД РФ В. Колокольцев, на заседании Государственного совета 26 июня 2019 г., посвящённом вопросам развития автомобильных дорог общего пользования и обеспечения безопасности дорожного движения, МВД России будет добиваться нулевой смертности на российских автомобильных дорогах⁷. Одним из направлений повышения безопасности на транспорте государство видит в усилении уголовно-правовой репрессии за управление транспортными средствами в состоянии опьянения, повлекшее особо тяжкие последствия.

Ничего нового и оригинального в таком подходе нет. По предыдущему Уголовному кодексу 1960 г. за аналогичные транспортные преступления (ч. 1 ст. 85 УК РСФСР и ч. 3 ст. 211 УК РСФСР) устанавливалось наказание такого же уровня суровости - в пределах от трёх до пятнадцати лет лишения свободы⁸. А в ряде зарубежных стран в настоящее время за транспортные преступления, совершаемые в состоянии опьянения, предусматривается и такая исключительная мера, как пожизненное лишение свободы.

⁴СЗ РФ. 2011. № 50. Ст.7362.

⁵См.: Коробеев А., Чучаев А. Транспортные преступления: исправление ошибок или движение по кругу // Уголовное право. 2019. № 5. С.49.

⁶См.: Пояснительная записка к законопроекту № 685843-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации (об усилении уголовной ответственности за преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта)».

⁷Tass.ru/obschestvo/6678424.

⁸ В русле данной парадигмы находится и камбэк в декабре 2014 г. уголовной ответственности за управление транспортным средством в состоянии опьянения - ст. 264-1 УК РФ. В прежнем Уголовном кодексе РСФСР это была ст. 211-1.

Установление столь сурового наказания за «пьяные» транспортные преступления, влекущие гибель нескольких лиц, вполне соответствует принципу гуманизма (ст. 7 УК РФ). В первую очередь гуманистическое содержание этого принципа должно быть направлено на защиту прав и законных интересов законопослушных граждан и в особенности потерпевших. В результате этих преступлений человек лишается самого главного права, гарантированного Конституцией РФ – это права на жизнь (ст. 20). Причиняются тяжёлые моральные страдания родным и близким погибших. Поэтому гуманным и справедливым будет установление и применение суровых санкций к лицам, допускающим опасные посягательства на интересы человека. Гуманизацию уголовного законодательства не следует понимать только в аспекте проявления человеколюбия к преступникам.

В-третьих, лицо, совершая транспортное преступление, как правило, делает это по легкомыслию. Оно осознаёт противоправность своего поведения, поскольку понимает, что, управляя источником повышенной опасности, нарушает соответствующие правила безопасности движения и эксплуатации транспортных средств. Согласно ч. 2 ст. 26 УК РФ интеллектуальный элемент легкомыслия в этом случае заключается в предвидении возможности наступления общественно опасных последствий в виде тяжкого вреда здоровью потерпевших либо их гибели, в результате нарушения правил движения и эксплуатации транспорта. При этом, как отмечается в литературе, при легкомыслии виновный предвидит не реальную, а абстрактную возможность наступления общественно опасных последствий⁹. Вместе с тем по волевому элементу субъект рассчитывает на предотвращение данных последствий. Но этот расчёт вследствие самонадеянности виновного не оправдывается и последствия наступают. Иначе складывается ситуация, когда лицо, находясь в состоянии опьянения, садится за руль транспортного средства. В этот момент он понимает не только противоправность своего поведения, но и осознаёт его общественную опасность. Управление транспортом в нетрезвом состоянии на дорогах где находится большое количество других транспортных средств и людей, в особенности в населённых пунктах, требует повышенной концентрации и особого внимания. Но, как известно, реакция и внимание у нетрезвого человека резко снижаются в прямой зависимости от количества употреблённого алкоголя и других одурманивающих веществ. И указанное обстоятельство виновным осознаётся.

Следовательно, в данной обстановке лицо не может не предвидеть реальную возможность наступления общественно опасных последствий, в том числе и гибель людей. Но, по волевому элементу его отношение к наступлению последствий выражается в безразличии. О последствиях совершаемого деяния он не задумывается. Таким образом, при описанных обстоятельствах, совершаемое виновным деяние, по своему психическому содержанию ближе к косвенному умыслу. В особенности это касается тех случаев, когда виновный находится в сильной степени опьянения и управляет транспортным средством, притом очень часто со значительным превышением разрешённой скорости, на дорогах и в местах со сложными условиями движения, когда требуется исключительная концентрация внимания. Например, на дорогах с высокой интенсивностью движения, при движении в населённых пунктах, в сложных дорожных и метеорологических условиях и т.п. А в ряде случаев лицо совершает транспортное преступление в состоянии опьянения, будучи уже лишённым права управления за нетрезвое вождение либо судимым за совершение преступлений против безопасности движения и эксплуатации транспорта в состоянии опьянения.

Таким образом, по характеру общественной опасности в указанных случаях неосторожные транспортные преступления приближаются к умышленным деяниям.

Исходя из изложенного, вполне оправданным видится решение законодателя об ужесточении уголовного ответственности за транспортные преступления, совершаемые в состоянии опьянения. К тому же оно отвечает требованиям восстановления социальной справедливости и предупреждению преступлений.

⁹ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (научно-практический) / под ред. А.И. Чучаева. М., 2020. С. 108.

Возвращение нормы об отнесении некоторых неосторожных преступлений к категории тяжких порождает ряд негативных уголовно-правовых последствий для лиц их совершивших.

Так за деяния, квалифицируемые по ч. 4 ст. 263 и ч. 6 ст. 264 УК РФ, виновным теперь может быть назначено дополнительное наказание в виде лишения специального, воинского или почётного звания, классного чина и государственных наград (ст. 48 УК РФ).

Лица, совершившие неосторожные тяжкие преступления, не могут быть освобождены от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием (ст. 75 УК РФ), в связи с примирением с потерпевшим (ст. 76 УК РФ) и с назначением судебного штрафа (ст. 76-2 УК РФ). Невозможно освобождение от наказания указанных лиц по основаниям, обозначенным в ст. 80-1 УК РФ. Также увеличиваются сроки давности при освобождении виновных от уголовной ответственности и наказания (п. «в» ч.1 ст. 78 УК РФ, п. «в» ч. 1 ст. 83 УК РФ). Увеличивается фактическая часть срока наказания, которую необходимо отбыть при условно-досрочном освобождении (п. «б» ч. 3 ст. 79 УК РФ), при замене оставшейся части назначенного наказания менее суровым наказанием (ч. 2 ст. 80 УК РФ). Более продолжительным становится и срок погашения судимости (п. «г» ч. 3 ст. 86 УК РФ).

При назначении наказания за тяжкое неосторожное преступление могут возникнуть сложности с определением вида исправительного учреждения, в котором должен отбывать лишение свободы осуждённый. Дело в том, что, в соответствии с п. «а» ч. 1 ст. 58 УК РФ, субъектам, осуждённым за деяния, совершённые по неосторожности, отбывание лишения свободы назначается в колониях-поселениях. Однако, согласно п. «б» ч.1 этой же статьи Уголовного кодекса, лица, приговорённые к лишению свободы за тяжкие преступления, должны отбывать наказание в исправительной колонии общего режима. Налицо конкуренция между п. «а» и п. «б» ч.1 ст. 58 УК РФ. Её разрешение должно быть осуществлено законодателем путём внесения изменений в редакцию пункта «а». Первое предложение этого пункта следует изложить в следующем виде: «лицам, осуждённым к лишению свободы за совершение преступлений небольшой и средней тяжести, ранее не отбывавшим лишение свободы, - в колониях-поселениях». Данная редакция предполагает, что осуждённые к лишению свободы за совершение тяжких преступлений по неосторожности, будут отбывать наказание в исправительных колониях общего режима. Лица, совершившие деяния, предусмотренные ч. 4 ст. 263 и ч. 6 ст. 264 УК РФ, представляют повышенную общественную опасность и должны отбывать лишение свободы в более суровых условиях, чем в колонии-поселении. Первоначальная редакция п. «б» ч. 2 ст. 58 УК РФ также предполагала назначение отбывания наказания в исправительных колониях общего режима для лиц, осуждённые к лишению свободы на срок свыше пяти лет за неосторожные преступления. Но в марте 2001 г. редакция ст. 58 УК РФ была изменена и все осуждённые за неосторожные преступления, как правило, направляются отбывать лишение свободы в колонии-поселения. И лишь в исключительных случаях им может назначаться отбывание лишения свободы в исправительной колонии общего режима.

В связи с отнесением неосторожных преступлений к категории тяжких требуют переоценки правила отмены условного осуждения. Так, согласно ч.4 ст. 74 УК РФ, при совершении условно осуждённым в период испытательного срока неосторожного преступления или умышленного деяния небольшой либо средней тяжести эта мера уголовно-правового характера может быть отменена либо сохранена – на усмотрение суда. Приведённая формулировка фактически приравнивает все неосторожные преступления с умышленными преступлениями небольшой и средней тяжести. Но по характеру и степени общественной опасности эти преступления значительно отличаются, о чём свидетельствуют июньские 2019 г. изменения ст. 15 УК РФ. Неосторожные преступления, предусматривающие наказание на срок до пятнадцати лет лишения свободы, по мнению законодателя, имеют повышенную общественную опасность, вследствие чего они отнесены к категории тяжких деяний.

В связи с этим тяжкие неосторожные деяния следует изъять из ч. 4 ст. 74 УК РФ и переместить их в ч. 5 ст. 74 УК РФ, с тем, чтобы в случае их совершения в течение испытательного срока при условном осуждении виновного, последнее отменялось судом в обязательном порядке. Следовательно, законодательные формулировки ч. 4 и ч. 5 ст. 74 УК РФ необходимо изменить. Редакцию ч. 4 ст. 74 УК РФ можно изложить в следующем виде: «В случае совершения условно осуждённым в течение испытательного срока преступления небольшой или средней тяжести вопрос об отмене или сохранении условного осуждения решается судом». А первое предложение ч. 5 ст. 74 УК РФ сформулировать в такой редакции: «В случае совершения условно осуждённым в течение испытательного срока тяжкого или особо тяжкого преступления суд отменяет условное осуждение и назначает ему наказание по правилам, предусмотренным статьёй 70 настоящего Кодекса».

Следуя выбранной логике необходимо проявить последовательность и скорректировать также правила отмены условно-досрочного освобождения (п. «б» и «в» ч. 7 ст. 79 УК РФ). Пункт «б» изложить в следующей редакции: «осуждённый совершил преступление небольшой или средней тяжести, вопрос об отмене либо сохранении условно-досрочного освобождения решается судом». А второе предложение пункта «в» изложить таким образом: «По этим же правилам назначается наказание в случае совершения преступления небольшой или средней тяжести, если суд отменяет условно-досрочное освобождение». При реализации выказанного, в случае совершения условно-досрочно освобождённым лицом, в период не отбытой части наказания, неосторожного тяжкого преступления это освобождение отменяется.

Предложенные формулировки устранят и возникающую конкуренцию между этими пунктами ч. 7 ст. 79 УК РФ, в случае совершения условно-досрочно освобождённым в период оставшейся не отбытой части наказания неосторожного тяжкого преступления. В данной ситуации при решении вопроса об отмене условно-досрочного освобождения можно руководствоваться п. «б» ч. 7 ст. 79 УК РФ и не отменять условно-досрочное освобождение, поскольку совершено неосторожное деяние. Но можно руководствоваться и пунктом «в» формулировка которого обязывает отменить условно-досрочное освобождение, поскольку неосторожное деяние является в тоже время тяжким преступлением.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (научно-практический) / под ред. А.И. Чучаева. М.: Проспект, 2020.
2. Коробеев А., Чучаев А. Транспортные преступления: исправление ошибок или движение по кругу // Уголовное право. 2019. № 5. С.48-58.
3. Российское уголовное право. В двух томах. Том 1. Общая часть / Под ред. проф. А.И. Рарога. М.: Профобразование, 2001.

Минаков Геннадий Леонидович

Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева,
Кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры уголовного права
Заслуженный юрист России
г. Орел, ул. Комсомольская, 39а
E-mail: gennadiy_minakov@mail.ru
Тел.: +79038803472

Абашина Людмила Александровна

Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева,
Кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой уголовного права
302001, г. Орел, ул. Комсомольская, 39а
E-mail: abashinala@yandex.ru
Тел.: +79038803472

G.L. MINAKOV, L.A. ABASHINA

RECKLESS CRIMES HAVE BECOME SERIOUS AGAIN

The paper considers the validity of amendments to article 15 of the criminal code of the Russian Federation, in terms of attributing careless acts to the category of serious crimes. Attention is drawn to the criminal legal consequences of this decision of the legislator for persons who have committed crimes under part 4 of article 263 and part 6 of article 264 of the criminal code of the Russian Federation

Keywords: *category of crime, serious careless acts, public danger, traffic safety, state of intoxication, frivolity, indirect intent, competition of norms.*

BIBLIOGRAPHY

1. Kommentarij k Ugolovnomu kodeksu Rossijskoj Federacii (nauchno-prakticheskij) / pod red. A.I. CHuchaeva. M.: Prospekt, 2020.
2. Korobeev A., CHuchaev A. Transportnye prestupleniya: ispravlenie oshibok ili dvizhenie po krugu // Ugolovnoe pravo. 2019. № 5. S.48-58.
3. Rossijskoe ugolovnoe pravo. V dvuh tomah. Tom 1. Obshchaya chast' / Pod red. prof. A.I. Raroga. M.: Profobrazovanie, 2001.

Minakov Gennady Leonidovich

Oryol State University named after I.S. Turgenev,
Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Criminal Law
Honored Lawyer of Russia
Oryol, st. Komsomolskaya, 39a
E-mail: gennadiy_minakov@mail.ru
Tel.: +79038803472

Abashina Lyudmila Aleksandrovna

Oryol State University named after I.S. Turgenev,
PhD in Law, Associate Professor,
Head of the Department of Criminal Law
302001, Oryol, st. Komsomolskaya, 39a
E-mail: abashinala@yandex.ru
Tel.: +79038803472

Э.В. ГУСТОВА, М.А. КУЛИКОВА

МАЛОЗНАЧИТЕЛЬНОСТЬ ДЕЯНИЯ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ

В разное время исследованием уголовно-правового аспекта малозначительного деяния занимались многие представители юридической науки, при этом мнения исследователей о сущности изучаемого явления разделялись. Целью данной статьи является раскрытие сущности нормы о малозначительности деяния, а также рассмотрение проблем применения нормы в практической деятельности правоприменителей. В статье анализируется вопрос о правовой природе нормы о малозначительности деяния, рассматривается практика применения данной нормы, определяется ее уголовно-правовое значение. С помощью использования таких методов, как анализ документов, анализ и синтез полученной информации, метод системного подхода, сравнительно-правовой метод, историко-правовой метод, формально-логический метод, предлагаются способы совершенствования нормы о малозначительности деяния, а также меры, которые будут способствовать повышению эффективности реализации положений данной нормы в правоприменительной деятельности.

Ключевые слова: малозначительность деяния, преступление, общественная опасность, противоправное деяние.

В современных условиях далеко не совершенного законодательства Российской Федерации и весьма противоречивой правоприменительной практики особую актуальность обретают проблемы отграничения преступного поведения от непроступного. Нередко в этом правоохранительные органы испытывают трудности, поскольку все чаще встречаются действия (бездействие) людей, которые являются формально преступными с точки зрения уголовного закона, но общественная опасность которых недостаточна для признания деяния преступлением.

В процессе исследования практической деятельности правоохранительных органов установлено наличие различного понимания признаков малозначительности деяния. Основные проблемы обусловлены сложностью обоснования малозначительного характера деяния. В свою очередь, данные обстоятельства являются следствием существующих пробелов в российском законодательстве, требующих его совершенствования применительно к отграничению деяний преступных от непроступных, поскольку не имеется четких критериев, которые определяют малозначительность деяния. Иными словами, термин «малозначительность» можно отнести к оценочным.

Понятие малозначительности деяния определяется ч. 2 ст. 14 УК РФ, в соответствии с которой «не является преступлением действие (бездействие), хотя и формально содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного УК, но не представляющее общественной опасности».

Уголовно-правовое законодательство России в досоветский период не содержало норм о малозначительности деяния. Лишь только в 1864 г. законодатель закрепил данное понятие в ч. 3 ст. 171 Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. Согласно этой норме, рассмотрение таких видов преступлений, как хищения, входили в полномочия мировых судей и, если похищенное оценивалось ниже 50 коп., мировой судья применительно к каждому случаю индивидуально был наделен правом снизить наказание за такое преступление вдвое¹. Следовательно, отграничение преступного поведения от непроступного в силу малозначительности деяния еще в досоветский период отдавалось на усмотрение правоприменителя.

В дальнейшем «малозначительность деяния» на протяжении всего развития являлась дискуссионным понятием, так как отсутствовало законодательное определение, наиболее

¹ Таганцев Н.С. Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. С.-Пб.: Тип. М. Меркушева, 1912. С. 69.

полно раскрывающее критерии малозначительности действия (бездействия). По сегодняшний день данный термин остается тяжелым для уяснения и правоприменения.

Обращаясь к судебному толкованию, Верховный Суд Российской Федерации дает широкое понимание категории «малозначительность деяния», не устанавливая определенных границ разделения преступления и малозначительного деяния. Такие разъяснения имеются только по отдельным видам преступлений. К примеру, в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 23.11.2010 № 26 «О некоторых вопросах применения судами законодательства об уголовной ответственности в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (ч. 2 ст. 253, ст. ст. 256, 258² УК РФ)» отмечается, что, поскольку действия по незаконной добыче (вылову) водных биологических ресурсов, совершенные лицом с применением самоходного транспортного плавающего средства, либо в местах нереста или на миграционных путях к ним, либо на особо охраняемых территориях, хотя формально и содержали признаки преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 253 или ст. 256 УК РФ, но в силу малозначительности не представляли общественной опасности (не использовались способы массового истребления водных животных и растений), суд имеет право прекратить уголовное дело в соответствии с ч. 2 ст. 14 УК РФ. Однако такое толкование является довольно дискуссионным, так как вряд ли в данной ситуации малозначительность подлежит оценке по результату, а не по умыслу.

Поскольку термин «малозначительность» является оценочным, вопрос о характере конкретного деяния находится в компетенции правоприменителя. На практике субъект правоприменения по своему усмотрению определяет границы общественной опасности малозначительности деяния, т.к. законодательно они не установлены. Здесь и появляются основные трудности.

Зачастую мнения участников уголовного процесса расходятся, кроме того, в каждом территориальном правоохранительном органе имеется свое понимание малозначительности.

Например, при рассмотрении преступления против собственности, в частности кражи (ст. 158 УК РФ), в одних регионах фундаментальным основанием выступает размер причиненного ущерба, при этом наличие квалифицирующих признаков при недостижении определённой суммы не имеет значения. Кроме того, нижний предел причиненного ущерба, не позволяющий квалифицировать деяние по признакам кражи, варьируется от 1000 до 2500 рублей. В других регионах, напротив, размер причиненного ущерба при наличии квалифицирующих признаков кражи в расчет не берется и в суд направляются уголовные дела с ущербом до 1000 рублей.

Так, следственными органами УМВД России по Смоленской области за 9 месяцев 2018 г. в суд направлено 12 уголовных дел по ч. 2 ст. 158 УК РФ с ущербом меньше 1000 рублей³. Однако этот показатель несоизмеримо меньше количества «отказных материалов» по малозначительности деяния с аналогичным ущербом.

Обратимся к примеру судебно-следственной практики. 07.06.2018 неустановленные лица проникли в дом, откуда тайно похитили имущество гр-на Б. (1,5 кг конфет, 1 кг сахара, 0,5 банки подсолнечного масла и пачку чая), всего на 283,98 рублей. 18.06.2018 следователь СО МО МВД России «Ярцевский» в возбуждении уголовного дела по п. «а» ч. 3 ст. 158 УК РФ отказал по ч. 2 ст. 14 УК РФ, в соответствии с которой указанное деяние якобы не признается общественно опасным даже при том, что оно совершено неустановленными лицами с проникновением в жилище⁴.

² «О некоторых вопросах применения судами законодательства об уголовной ответственности в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (часть 2 статьи 253, статьи 256, 258.1 УК РФ)» постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.11.2010 № 26 (ред. от 31.10.2017): // <http://www.consultant.ru>.

³ Данные ИЦ УМВД России по Смоленской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://67.мвд.рф/gumvd/структура/информационный-центр> (дата обращения: 25.04.2020).

⁴ Постановление об отказе в возбуждении уголовного дела от 18.06.18 МО МВД России «Ярцевский» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://67.мвд.рф/gumvd/структура/информационный-центр> (дата обращения: 25.04.2020).

В то же время в ряде других районов того же субъекта существует противоположное мнение о понятии малозначительности, согласно которому подобные случаи считаются преступлениями. К примеру, 21.05.2018 следователь СО МО МВД России «Дорогобужский» направил в суд уголовное дело в отношении гр-н М. и Т., которые обвинялись в том, что с территории садового участка сада-огорода «Химик» по предварительному створу между собой совершили кражу 36 кг металлолома на общую сумму 180 рублей. Дорогобужский районный суд приговорил гр-н Т. и М. к наказанию в виде лишения свободы на срок 2 года 3 месяца по п. «а» ч. 2 ст. 158 УК РФ⁵.

Эти примеры очевидно демонстрируют то, что правомочные лица по-разному оценивают похожие преступные деяния.

В соответствии со ст. 7.27 КоАП РФ при наличии квалифицирующих признаков преступлений против собственности вне зависимости от суммы похищенного данное деяние является преступлением. Поэтому необходимо отметить, что административное правонарушение в виде мелкого хищения на сумму, не превышающую 2500 рублей, при наличии квалифицирующих признаков преступления, образует состав преступления и быть признаком малозначительным не может. Следовательно, можно сделать вывод о том, что правоприменители неверно толкуют норму о малозначительности деяния.

Как отмечает А.П. Козлов, подобная ситуация для правоприменителей создает «благоприятную почву» для злоупотребления положением ч. 2 ст. 14 УК РФ в части искусственного подведения под эту норму общественно опасных деяний, как одного из способов укрытия преступлений путем отказа в возбуждении уголовного дела по малозначительности деяния⁶.

В научной среде вопрос о правовой природе малозначительности деяния является дискуссионным. Одни признают малозначительность, как основание для освобождения от ответственности. Другие считают данный институт одним из обстоятельств, исключающих ответственность⁷.

Представляется, что главными критериями, определяющими сущность малозначительности деяния и ее правовую природу, выступают формальная противоправность и общественная опасность, которые не доходят до уровня возможности применения уголовно-правовых норм. Конечно, несмотря на имеющиеся сходство с основаниями освобождения от уголовной ответственности и обстоятельствами, исключающими преступность деяния, у малозначительности есть отличительная черта. К примеру, малозначительность деяния имеет сходство с обстоятельствами, исключающими преступность деяний, в том, что их наличие или отсутствие возможно выявить непосредственно по окончанию деяния (юридические факты таких правовых явлений в данном случае имеют сходство). Вместе с тем, основания освобождения от уголовной ответственности не отличаются однообразием: имеются как основания, которые непосредственно зависят от активного поведения преступника (примирился с пострадавшим, деятельно раскаялся), так и не зависящие от него (истекли сроки давности).

Но, тем не менее, малозначительность деяния и обстоятельства, исключающие преступность деяний, а также основания освобождения от уголовной ответственности по ряду признаков разнятся принципиально. Так, обстоятельства, которые исключают преступность деяния, предусматривают свои индивидуальные условия, влияющие на правовую оценку поведения, то есть создают фон преступного поведения. Этим они превращаются в источник юридических оснований исключения преступности деяния. Смысл же малозначительности состоит в конфликте юридического и социального признаков поведения. Вследствие

⁵Приговор Дорогобужского районного суд Смоленской области от 11.07.2018 №1-50/2018 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sudact.ru/regular/doc/e0H0LKJvMAmm/> (дата обращения: 25.04.2020).

⁶Козлов А.П. Понятие преступления. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 770.

⁷Рарог А.И., Грачева Ю.В. Понятие, основание, признаки и значение судейского усмотрения в уголовном праве // Государство и право. 2001. № 11. С. 53.

его разрешения и проявляется малозначительность деяния. Оно (поведение) может быть единым с преступлением, но отличным по содержанию⁸.

Согласно ст. ст. 75–78 УК РФ, включающим основания освобождения от уголовной ответственности, деяния лица признаются преступными в том случае, если в них присутствует состав преступления не только формально, но и фактически. Норма же ч. 2 ст. 14 УК РФ предусматривает лишь формальную уголовную противоправность действия (бездействия), а значит, отсутствие состава преступления. Из смысла п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ следует, что при отсутствии в поведении лица состава преступления уголовное дело не подлежит возбуждению, а производство по возбужденному следует прекратить.

Таким образом, анализируя соотношения малозначительности деяния с основаниями освобождения от уголовной ответственности и обстоятельствами, исключающими преступность деяния, представляется возможным прийти к выводу о том, что категория ч. 2 ст. 14 УК РФ не принадлежит ни к одному из них.

Полагаем необоснованным вывод Ч.М. Багирова в части того, что малозначительность деяния, подпадающая под конкретный состав преступления, должна наряду с уголовной устранять и иные виды юридической ответственности⁹. В этом случае возникает вопрос, почему освобождение от уголовной ответственности в силу малозначительности не может повлечь дисциплинарную, административную или иную ответственность. Данный вопрос требует более основательного рассмотрения на теоретическом и законодательном уровнях.

Таким образом, наличие недостаточно конкретизированной нормы о малозначительности деяния вызывает трудности в правоприменительной деятельности. Это приводит к нарушению прав граждан в случаях, когда лицо незаконно привлекается к уголовной ответственности или освобождается от нее по усмотрению правоприменителя.

Подвергая анализу практику применения категории «малозначительность деяния», а также учитывая мнения ученых-юристов, считаем целесообразным предложить следующие пути совершенствования нормы о малозначительности:

1. Внести изменения, уточняющие сущность и критерии малозначительности деяния, в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы РФ. Данные изменения должны отграничить преступное поведение от непроступного. В частности, в ч. 2 ст. 14 УК РФ изложить определение понятия «малозначительность деяния», наиболее полно раскрывающее критерии оценки малозначительности поведения лица. По отдельным видам преступлений требуется дополнить нормы Особенной части УК РФ примечаниями, которые будут конкретизировать, в каком случае может быть применена норма о малозначительности деяния.

2. Подготовить соответствующее постановление Пленума Верховного Суда РФ, отдельно касающееся малозначительности деяния, и постановления Пленума Верховного Суда РФ о судебной практике по делам об отдельных составах преступлений. В них необходимо уделить особое внимание вопросам малозначительности деяния, естественно, в тех случаях, где она применима к тем или иным составам преступлений. Здесь первостепенную значимость имеет максимально точное и понятное определение содержания признаков состава преступления, формально содержащегося в поведении лица, чтобы не допустить применения нормы о малозначительности к поведенческим актам, не являющихся формально преступными. Вместе с тем представляется необходимым наиболее исчерпывающе перечислить обстоятельства, обязательно подлежащие оценке при решении вопроса о наличии малозначительности в деянии, которое формально содержит признаки состава преступления.

⁸Соловьев А.Н. Понятие преступления: теоретические, законодательные и правоприменительные аспекты : дис... канд. юрид. наук : 12.00.08. Волгоград, 2000. С.149.

⁹Багиров Ч.М. малозначительность деяния и ее уголовно-правовое значение: дис ... канд. юрид. наук : 12.00.08.Тюмень, 2005. С. 78.

3. Повысить контроль со стороны органов прокуратуры в части соблюдения законности при принятии решений об отказе в возбуждении и прекращении уголовных дел в связи с малозначительностью деяния.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Баранов П.П. Концептуальные приоритеты теории правосознания // Юристъ-правоведь. 2007. № 5. С. 5–11.
2. Багиров Ч.М. Малозначительность деяния и ее уголовно-правовое значение: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Тюмень, 2005. 168 с.
3. Козлов А.П. Понятие преступления. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 819 с.
4. Соловьев А.Н. Понятие преступления: теоретические, законодательные и правоприменительные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Волгоград, 2000. 235 с.
5. Рарог А.И., Грачева Ю.В. Понятие, основание, признаки и значение судейского усмотрения в уголовном праве // Государство и право. 2001. № 11. С. 51–57.
6. Таганцев Н. С. Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. С.-Пб.: Тип. М. Меркушева, 1912. 624 с.

Густова Элла Владимировна

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, г. Москва
Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовного права
E-mail: ellagustova@mail.ru
117437, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 1289999074902
E-mail: ellagustova@mail.ru
Тел.: 89999074902

Куликова Маргарита Андреевна

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, г. Москва
Командир отделения Института подготовки сотрудников для органов предварительного расследования
117437, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 1289999074902
E-mail: kulikowa.margo2017@yandex.ru
Тел.: 89107196663

E.V. GUSTOVA, M.A. KULIKOVA

INSIGNIFICANCE OF ACT: LEGISLATIVE REGULATION AND APPLICATION PRACTICE

At different times, many representatives of legal science were engaged in the study of the criminal legal aspect of a minor act, while the opinions of researchers on the essence of the phenomenon studied were divided. The purpose of this article is to reveal the essence of the rule on the insignificance of the act, as well as to consider the problems of applying the rule in the practical activities of law enforcement officers. The article analyses the question of the legal nature of the rule on the insignificance of an act, examines the practice of applying this rule, determines its criminal legal significance. Using methods such as document analysis, analysis and synthesis of the obtained information, a systematic approach method, a comparative legal method, a historical and legal method, a formal and logical method, methods are proposed to improve the rule on the insignificance of the act, as well as measures that will contribute to the more effective implementation of the provisions of this rule in law enforcement.

Key words: insignificance of the act, crime, public danger, wrongful act.

BIBLIOGRAPHY

1. Baranov P.P. Konceptual'nye prioritety teorii pravosoznaniya // YUrist"-pravoved". 2007. № 5. S. 5–11.
2. Bagirov CH.M. Maloznachitel'nost' deyaniya i ee ugovovno-pravovoe znachenie: dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.08. Tyumen', 2005. 168 s.
3. Kozlov A.P. Ponyatie prestupleniya. SPb.: YUridicheskij centr Press, 2004. 819 s.
4. Solov'ev A.N. Ponyatie prestupleniya: teoreticheskie, zakonodatel'nye i pravoprimeritel'nye aspekty: dis... kand. yurid. nauk: 12.00.08. Volgograd, 2000. 235 s.

5. Rarog A.I., Gracheva YU.V. Ponyatie, osnovanie, priznaki i znachenie sudejskogo usmotreniya v ugodovnom prave // Gosudarstvo i pravo. 2001. № 11. S. 51–57.

6. Tagancev N. S. Ustav o nakazaniyah, nalagaemyh mirovymi sud'yami. S.-Pb.: Tip. M. Merkusheva, 1912. 624 c.

Gustova Ella Vladimirovna

Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot, Moscow

Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer at the Department of Criminal Law

E-mail: ellagustova@mail.ru

117437, Moscow, st. Academician Volgin, house 1289999074902

E-mail: ellagustova@mail.ru

Tel .: 89999074902

Kulikova Margarita Andreevna

Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot, Moscow

Division Commander of the Preliminary Investigation Training Institute

117437, Moscow, st. Academician Volgin, house 1289999074902

E-mail: kulikowa.margo2017@yandex.ru

Tel .: 89107196663

Д.С. ДОЛГИХ

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕУПЛАТУ СРЕДСТВ НА СОДЕРЖАНИЕ ДЕТЕЙ ИЛИ НЕТРУДОСПОСОБНЫХ РОДИТЕЛЕЙ: ВОПРОСЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

В представленном исследовании рассматриваются актуальные проблемы, имеющиеся при квалификации преступлений, предусмотренных статьей 157 УК РФ. Обозначаются вопросы, разрешение которых в правоприменительной деятельности имеют не единообразный характер, предлагаются возможные пути их решения. Исследуется механизм повторного привлечения к уголовной ответственности лица, подвергнутого административному наказанию по ст. 5.35.1 КоАП РФ и впоследствии осужденного по ст. 157 УК РФ.

Ключевые слова: административная преюдиция, алиментные обязательства, уклонение от уплаты средств на содержание несовершеннолетних детей, наказание.

В новейшей истории Российского уголовного права институт административной преюдиции появился относительно недавно. В 2011 году Уголовный кодекс Российской Федерации был дополнен статьей 151.1 – розничная продажа несовершеннолетним алкогольной продукции, предусматривающей ответственность за совершение административно наказуемого деликта лицом, ранее привлекавшимся к административной ответственности за аналогичное деяние. Ранее составы преступлений, имеющие конструкцию с административной преюдицией содержались в Уголовном кодексе РСФСР, поэтому назвать их принципиально новыми для российского уголовного права нельзя. Целесообразность возрождения данного правового института вызвала в научной среде немало споров, при этом как сторонники, так и его противники приводили достаточно убедительные аргументы в обоснование своих позиций.

Критики административной преюдиции утверждали, что «...административное правонарушение, сколько бы оно ни повторялось, не приобретает сущностных материальных свойств преступления, оставаясь административным проступком»¹, а конструкция составов преступлений с административной преюдицией нарушает известный принцип римского права *non bis in idem* (не дважды за одно и то же) и соответственно их наличие в уголовном законодательстве будет противоречить конституционному положению о том, что никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление².

Их оппоненты заявляли, что никакого «повторного осуждения за предыдущее правонарушение не происходит, поскольку имеются два факта нарушения различных правовых норм – КоАП РФ и УК РФ и признаки первого деяния не включаются в признаки объективной стороны состава преступления, а составляют лишь обязательное условие уголовной ответственности»³. Кроме того, общественная опасность деяния определяется не только объективными, но и субъективными свойствами, в частности, устойчивостью этих свойств и правонарушающего поведения, опасностью виновного⁴.

Точка в этом противостоянии вряд ли будет поставлена в ближайшее время, несмотря на то, что административная преюдиция прочно закрепилась в уголовном законе и достаточно активно применяется на практике.

Характерной особенностью данных преступлений является совершение определен-

¹ Чикин Д.С. Преступление с административной преюдицией как вид сложного единичного преступления // Российский следователь. 2012. №23. С.17.

² Лопашенко Н.А. Административной преюдиции в уголовном праве – нет! // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2011. №3,7 С.64-71.

³ Колосова В.И. Административная преюдиция как средство предупреждение преступлений // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2011. №5 (1). – С. 246-254.

⁴ Там же. С. 246-254.

ных административных правонарушений специальным субъектом – лицом, находящимся в состоянии административной наказанности.

По состоянию на 1 декабря 2019 года Уголовный кодекс Российской Федерации насчитывает 15 составов преступлений, сконструированных с условием административной преюдиции. В их число входит неуплата родителем без уважительных причин в нарушение решения суда или нотариально удостоверенного соглашения средств на содержание несовершеннолетних детей, а равно нетрудоспособных детей, достигших восемнадцатилетнего возраста (часть 1 статьи 157 УК РФ) и неуплата совершеннолетними трудоспособными детьми без уважительных причин в нарушение решения суда или нотариально удостоверенного соглашения средств на содержание нетрудоспособных родителей (часть 2 статьи 157 УК РФ). Указанные деяния признаются преступлениями только в том случае, если они совершены лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние и в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию.

Учитывая, что статья 157 УК РФ, в особенности часть 1, наиболее часто встречается на практике, хотелось бы подробнее остановиться на проблемных вопросах, возникающих при её применении.

В действующей редакции указанная норма была введена в Уголовный кодекс Федеральным законом от 03.07.2016 N 323-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности"⁵.

По способу изложения, рассматриваемый состав, является бланкетным, его признаки детализируются в нормах семейного, гражданского и административного права. Однако в отличие от своего предшественника, действующая норма, сконструирована совершенно по-иному. В её основании «заложены» два факта. Первый, связан с применением к лицу административного наказания по ст. 5.35.1 КоАП РФ и порождает состояние административной наказанности. Второй, связан с неисполнением алиментных обязательств. Он же собственно и образует объективную сторону преступления. Иными словами, уголовная ответственность по статье 157 УК РФ наступает в том случае, когда лицо, подвергнутое административному наказанию по ст. 5.35.1 КоАП РФ в течение года после окончания исполнения административного наказания вновь совершает аналогичное деяние. Под аналогичным деянием понимается административный проступок, совпадающий по всем объективным и субъективным признакам с «первым» административным деликтом. Объективная сторона преступления, чаще всего, выражается в противоправном бездействии и заключается в неуплате алиментов без уважительных причин. В отличие от прежней редакции, действия лица, связанные с уклонением от уплаты алиментов, не входят в объективную сторону преступления, но подлежат обязательному доказыванию, поскольку их наличие подтверждает отсутствие уважительных причин неуплаты алиментов.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в диспозиции статьи 157 УК РФ не указано, в какой момент не исполнение алиментных обязательств трансформируется из административного проступка в преступление, что можно расценивать как определенный законодательный пробел. В такой ситуации правоприменитель, как правило, руководствуется примечанием к статье 157 УК РФ, в котором указано, что совершенное деяние должно быть аналогичным тому, за которое лицо было подвергнуто административному наказанию⁶. В связи с этим, ориентир идет на положения ст. 5.35.1 КоАП РФ, которая, в отличие от нормы уголовной, устанавливает, что неуплата лицом средств на содержание детей или нетрудо-

⁵ В прежней редакции Федерального закона от 07.12.2011 N 420-ФЗ статья 157 УК РФ предусматривала ответственность за злостное уклонение от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей.

⁶ Понятие «аналогичный» толкуется как сходный, представляющий аналогию с чем-нибудь. Толковый словарь русского языка / Под ред. Д.Н. Ушаков. – М.: Гос. ин-т «Сов. энцикл.» 1935-1940 (4 т).

способных родителей в течение двух и более месяцев со дня возбуждения исполнительного производства, становится административно наказуемым деянием.

Казалось бы, что подобный вариант восполняет допущенный недочет, но здесь возникает вопрос. С какого момента следует исчислять двухмесячный срок? Если в ст.5.35.1 КоАП РФ он определен днем возбуждения исполнительного производства, то нормами Уголовного кодекса РФ такой момент не предусмотрен. Возбужденное исполнительное производство продолжается, назначение лицу административного наказания не является основанием для его прекращения, поэтому данный вопрос остается открытым. На наш взгляд, логичным было бы исчислять указанный срок со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания за неуплату средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей.

В то же время некоторые исследователи полагают, что исчислять двухмесячный срок возможно только после исполнения административного наказания. Такая позиция тоже не лишена логики, но здесь важно учитывать, что лицо, подвергнутое административному наказанию, может уклониться от его отбывания и тогда факт его исполнения будет перенесен на неопределенный срок.

Ещё одним спорным моментом, вызывающем на практике определенную сложность, является правовая оценка действий лица, которое после вынесения приговора по статье 157 УК РФ, продолжает не уплачивать средства на содержания тех же детей или родителей, оставаясь в статусе административно наказанного за первый деликт, имевший место до вынесения приговора.

В такой ситуации спрашивается: необходимо ли вновь подвергать такое лицо административному наказанию по ст.5.35.1 КоАП РФ (несмотря на наличие судимости) и в случае продолжения неисполнения семейно-правовых обязанностей в состоянии административной наказанности воспроизводить механизм привлечения к уголовной ответственности или же следует рассматривать каждый факт неуплаты алиментов, совершенный после вынесения приговора, как самостоятельное преступление?

Вначале, при его разрешении, у правоприменителя не наблюдалось единства мнений.

К примеру, постановлением мирового судьи судебного участка №60 Санкт-Петербурга уголовное дело в отношении К., ране судимого по ч.1 ст.157 УК РФ и обвиняемого в совершении аналогичного преступления, было возвращено прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом. Суд, обосновывая свои доводы, указал, что в предъявленном обвинении отсутствует указание на привлечение К. к административной ответственности по ч.1 ст.5.35.1 КоАП РФ после вынесения приговора, что является не соблюдением условий привлечения к уголовной ответственности по ч.1 ст.157 УК РФ, в части неоднократности совершения неуплаты средств на содержание несовершеннолетних детей. Суд апелляционной инстанции, рассматривая представление прокурора, согласился с выводами мирового судьи и оставил постановление без изменения. Президиум Санкт-Петербургского городского суда отменил состоявшиеся постановления, указав, что продолжающаяся неуплата лицом алиментов в период, когда оно считается подвергнутым административному наказанию, не может квалифицироваться как повторное административное правонарушение, предусмотренное ст. 5.35.1 КоАП РФ, поскольку данное деяние, совершенное неоднократно, в соответствии с диспозицией статьи 157 УК РФ уже содержит признаки указанного преступления⁷.

В другом случае, мировой судья судебного участка №23 Елизовского судебного района в Камчатском крае прекратил в отношении Ж. производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч.1 ст.5.35.1 КоАП РФ и направил материалы прокурору указав в постановлении, что в деянии Ж. усматриваются признаки не административного правонарушения, а преступления, предусмотренного ч.1 ст.157 УК РФ, по-

⁷ Постановление Президиума Санкт-Петербургского городского суда от 30.05.2018 N 44у-35/2018 по делу N 1-58/2017-60 //СПС Консультант Плюс

сколькo он, в период непогашенной судимости по ч.1 ст.157 УК РФ, неоднократно не уплачивал средства на содержание тех же детей. Тот факт, что с момента окончания отбывания административного наказания, назначенного по ч.1 ст.5.35.1 КоАП РФ прошло более года, по мнению судьи, не имело правового значения⁸.

Суд апелляциионной инстанции не согласился с такими выводами и отменил постановление, указав, что наличие у Ж. судимости по ч.1 ст.157 УК РФ, не является основанием для квалификации его бездействия, выразившегося в неоднократной без уважительных причин невыплате алиментов на несовершеннолетних детей, по данной статье Уголовного кодекса Российской Федерации, поскольку основанием для привлечения лица, не выплачивающего алименты, к уголовной ответственности служит административная преюдиция и срок, в течение которого это лицо считается подвергнутым административному наказанию.

В настоящее время следственно-судебная практика складывается таким образом, что лицо, находящееся в состоянии административной наказанности и продолжающее не уплачивать алименты после вынесения приговора суда по статье 157 УК РФ, минуя процедуру привлечения к административной ответственности и сразу подвергается уголовному преследованию.⁹

В последующем суды, признают таких лиц виновными по статье 157 УК РФ, указывая в приговорах, что они совершили административное правонарушение, в период, когда являлись подвергнутыми административному наказанию по ст.5.35.1 КоАП РФ.

С одной стороны все логично. Лицо, находящееся в состоянии административной наказанности, продолжает не исполнять обязательства по уплате алиментов, в связи с чем, привлекается к уголовной ответственности.

Вместе с тем, в научном сообществе не все согласны с таким подходом. Например, профессор Н.И. Пикуров полагает, что административно наказанное лицо, продолжающее уклоняться от выполнения алиментных обязательств и после вынесения приговора по статье 157 УК РФ, может быть повторно привлечено к уголовной ответственности по этой же статье, «...но только в том случае, если в качестве преюдициального факта принимать во внимание осуждение по статье 157 УК РФ, а не факт привлечения к административной ответственности за «первое» правонарушение, поскольку такой факт уже вошел в конструкцию криминообразующих признаков преступления, за которое лицо было осуждено»¹⁰.

Разделяя мнение ученого, хотелось бы добавить, что при повторном привлечении лица к уголовной ответственности после вынесения приговора по статье 157 УК РФ, возникает ситуация, когда один и тот же административный деликт дважды выступает основанием уголовной ответственности, и если конструкция «первого» преступления не нарушает принципа *non bis in idem*, то при совершении «второго» преступления, посягающего на тот же объект охраны, его незыблемость становится весьма уязвимой.

Ещё одним, достаточно весомым аргументом, указывающим на необходимость повторного привлечения лица к административной ответственности по ст.5.35.1 КоАП РФ, после осуждения по статье 157 УК РФ является так называемый «кумулятивный» эффект общественной опасности преступления, предусмотренного ст.157 УК РФ. В связи с этим очень убедительным представляется мнение профессора Ю.Е. Пудовочкина, который обращает внимание на то, что уголовная ответственность за уклонение от уплаты средств на содержание детей или родителей наступает тогда, когда поведение виновного достигает та-

⁸ Постановление мирового судьи судебного участка № 23 Елизовского судебного района в Камчатском крае от 18.10.2018 года по делу № 5-3409/2018 // URL: <http://23.kmch.msudrf.ru/modules.php/> (дата обращения 20.01.2020г.)

⁹ Так, в письме ФССП России от 30.10.2017г. №00043/17/105618-ВВ «О практике привлечения должников по алиментам к административной и уголовной ответственности» дознавателям службы судебных приставов рекомендовано сразу привлекать к уголовной ответственности по статье 157 УК РФ лиц, осужденных за неуплату средств на содержание тех же детей или нетрудоспособных родителей, при условии, что сроки административной наказанности по ст. 5.35.1 КоАП РФ не истекли.

¹⁰ Пикуров Н.И. Проблемы прогнозирования результатов действия нового уголовного закона// Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 2.

кого уровня общественной опасности, который свойственен преступлению. «Накопление общественной опасности, достаточной для привлечения административно наказанного лица к уголовной ответственности по ст. 157 УК РФ, происходит к моменту возбуждения уголовного дела, а вынесенный приговор «гасит» кумулятивный эффект такой опасности. В той самой мере, в какой преступление «поглощает» административный проступок, состояние судимости «поглощает» состояние административной наказанности, которая утрачивает самостоятельное значение для решения уголовно-правовых вопросов. Поэтому повторное привлечение лица к уголовной ответственности по ст. 157 УК РФ возможно только в случае повторного накопления свойственной преступлению общественной опасности»¹¹.

Выражая солидарность с изложенной позицией, считаем, что лицо, осужденное по статье 157 УК РФ, в случае продолжения неисполнения семейно-правовых обязательств, составляющих объективную сторону преступления, должно быть вновь подвергнуто административному наказанию по ст. 5.35.1 КоАП РФ и только после этого привлекаться к уголовной ответственности, при условии, что имеются достаточные данные, указывающие на наличие в его действиях признаков преступления, предусмотренного статьей 157 УК РФ.

Кроме того, хотелось бы обратить внимание на некоторую нелогичность в действиях законодателя, который не указал в диспозиции статьи 157 УК РФ на наличие у лица судимости за аналогичное преступление, как факта имеющего преюдициальное значение^{12,5}. В результате, в практике встречаются ситуации, когда лицо, повторно уклонившееся от уплаты средств на содержание детей в период административной наказанности, подвергается уголовному наказанию, а лицо, ранее судимое по статье 157 УК РФ, но утратившее статус административно наказанного, привлекается, за совершение таких же действий, к административной ответственности, что не совсем согласуются с принципом справедливости, определяющим в статье 6 УК РФ, что наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление, должны быть справедливыми, то есть соответствовать характеру и степени общественной опасности преступления, обстоятельствам его совершения и личности виновного.

Подводя итог, можно сказать, что изложенные проблемные вопросы возможно преодолеть за счет разъяснений, которые мог бы дать Пленум Верховного суда Российской Федерации, либо за счет внесения законодателем изменений в статью 157 УК РФ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Чикин Д.С. Преступление с административной преюдицией как вид сложного единичного преступления// Российский следователь. 2012. №23. С.17
2. Лопашенко Н.А. Административной преюдиции в уголовном праве – нет! // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2011. №3,7 С.64-71.
3. Колосова В.И. Административная преюдиция как средство предупреждение преступлений // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2011. №5 (1). – С. 246-254.
4. Пикуров Н.И. Проблемы прогнозирования результатов действия нового уголовного закона// Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. N 2.
5. Пудовочкин Ю.Е. Преступление с административной преюдицией: проблемы отграничения множественности преступлений от сложного единичного деяния// Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2018. N 4(66).

Долгих Дмитрий Сергеевич

Председатель Медвенского районного суда Курской области,
Российская Федерация, 307030, Курская область, п. Медвенка, ул. Советская, д. 36
E-mail: dolgihds@mail.ru

¹¹ Пудовочкин Ю.Е. Преступление с административной преюдицией: проблемы отграничения множественности преступлений от сложного единичного деяния// Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2018. N 4(66).

¹² Из всех составов с административной преюдицией, такая конструкция предусмотрена только в статье 264.1 УК РФ, однако в научной среде она оценивается неоднозначно.

D.S. DOLGIKH

LIABILITY FOR NON-PAYMENT OF FUNDS FOR THE MAINTENANCE OF CHILDREN OR DISABLED PARENTS: ISSUES ARISING IN LAW ENFORCEMENT PRACTICE

The article deals with topical issues arising in the qualification of crimes under article 157 of the criminal code of the Russian Federation. The problems faced by the law enforcement officer when considering criminal cases of this category and possible ways to overcome them are outlined. Examines the re-prosecution of the persons subjected to administrative punishment under article 5.35.1 administrative code and subsequently convicted under article 157 of the criminal code.

Keywords: *administrative prejudice, alimony obligations, evasion of payment of funds for the maintenance of minor children, punishment.*

BIBLIOGRAPHY

1. Chikin D.S. Prestuplenie s administrativnoj preyudiciej kak vid slozhnogo edinichnogo prestupleniya// Rossijskij sledovatel'. 2012. №23. S.17
2. Lopashenko N.A. Administrativnoj preyudicii v ugovnom prave – net! // Vestnik Akademii General'noj prokuratury Rossijskoj Federacii. 2011. №3,7 S.64-71.
3. Kolosova V.I. Administrativnaya preyudiciya kak sredstvo preduprezhdenie prestuplenij // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo, 2011. №5 (1). – S. 246-254.
4. Pikurov N.I. Problemy prognozirovanii rezul'tatov dejstviya novogo ugovnogo zakona// Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2018. N 2.
5. Pudovochkin YU.E. Prestuplenie s administrativnoj preyudiciej: problemy otgranicheniya mnozhestvennosti prestuplenij ot slozhnogo edinichnogo deyaniya// Vestnik Akademii General'noj prokuratury Rossijskoj Federacii. 2018. N 4(66).

Dolgikh Dmitry Sergeevich

Head of the Medvenka district court of the Kursk region,
36 Sovetskaya str., Kursk region, 307030, Russian Federation
E-mail: dolgihds@mail.ru

А.Ю. ТУЧКОВ

КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕЗАКОННЫЙ ОБОРОТ НАРКОТИКОВ

Незаконный оборот наркотиков – одна из важнейших проблем современного общества. В статье рассматриваются основные криминологические аспекты уголовной ответственности в сфере борьбы с наркопреступностью.

Ключевые слова: незаконный оборот, наркотические средства, ответственность, законодательство, криминология, наркотизация.

Наличие соответствующих критериев для криминализации деяния необходимо, чтобы определить его как преступное и наказуемое. Это можно назвать общественной опасностью виновно совершенного деяния. Главной предпосылкой того, что действия лица признаются преступными и наказуемыми считается сочетание наработанных теорией и практикой признаков.¹ Таким образом, в состав криминологической обусловленности можно включить: общественную опасность деяния (высокую), мнение о том, насколько это деяние распространено; каким образом удастся противостоять этому явлению при помощи существующих отраслей законодательства; способы доказывания по уголовным делам данной категории.

1. Анализ значимости борьбы с наркопреступностью

Опасность немедицинского использования наркотических средств и высокая степень их незаконного распространения на территории РФ не вызывает сомнений. Постоянный рост ввозимых партий наркотиков, количества лиц, страдающих наркоманией, и числа случаев сбыта бесконтактным способом говорят о необходимости постоянного уголовного и уголовно-процессуального контроля в этой отрасли. С точки зрения криминологической науки этот вопрос также нельзя оставлять без внимания.

Сегодняшний УК РФ содержит ряд статей, связанных с оборотом наркотиков. Большинство преступлений данной главы имеют формальный состав. Нахождение всех преступлений в области немедицинского использования запрещенных в свободном обороте веществ в одной главе говорит о большой общественной опасности указанного вида противоправных деяний именно для здоровья населения.

Особенностью этих преступлений является то, что их совершение причинит вред здоровью не только одному конкретному человеку, но неопределенному кругу лиц, что, в свою очередь, создает опасность причинения вреда всему населению. Самым опасным из преступлений, связанных с запрещенными веществами, является их сбыт.²

Из-за этих преступных деяний снижаются качества физического, психического и нравственного здоровья, нарушаются репродуктивные функции, повышается смертность. Кроме разрушительного воздействия наркотиков на организм человека не стоит забывать и про сопутствующие наркомании болезни.

Активными потребителями наркотических средств является трудоспособная молодежь. Это обстоятельство приводит не только к разрушению их здоровья, но и снижению эффективности труда, повышается рост преступности (особенно на почве корыстных побуждений). Молодые люди, употребляющие наркотики, скрывая свое пристрастие, вынуж-

¹ О криминализации и декриминализации, криминологической обусловленности см. также: Наумов А.В. Российское уголовное право. Курс лекций. В двух томах. Т. 1. Общая часть. М., 2004. С. 161; Уголовное право России / Под ред. В. Н. Кудрявцева, В. В. Лунеева, А. В. Наумова. М., 2006. С. 88; Уголовное право России. Части Общая и Особенная / Под ред. А. И. Рарога. М., 2004. С. 34 и др.

² Сбирунов П.Н. Понятие наркотизма и его общественно опасные последствия // Российский следователь. 2012. № 16. С.30-34.

дены избегать общества других людей, испытывают серьезный стресс, их личность деградирует.

Можно с уверенностью сказать, что увеличение количества лиц, потребляющих наркотики, ведет к снижению уровня здоровья населения, увеличению количества преступлений, подрыве рождаемости, трудовых отношений, привычного уклада жизни общества, поскольку оборот наркотиков (в т.ч. их употребление) всегда связан с их незаконным сбытом.

Увеличение количества фактов совершения преступлений данного вида на территории Российской Федерации всегда будет связано со слабой профилактической деятельностью правоохранительных органов, изъянами действующего законодательства, наличием способов беспрепятственного ввоза наркотиков через государственную границу, слабой антинаркотической агитацией.³

Проблема наркотизации носит международный характер. Правоохранительные органы различных государств принимают меры, направленные на борьбу с данным видом преступлений, лицами, их совершающими, и им способствующими. Именно для этих целей были заключены международные соглашения. Однако, это не останавливает преступников, стремящихся при помощи сбыта наркотических средств получить прибыль. Образуются все новые и новые способы сбыта, транспортировки, хранения и маскировки при перевозке наркотических средств, причиняющие вред не только здоровью населения, но и другим сферам жизни современного общества.

В настоящее время организованные преступные группы, которые вовлечены в промышленное производство наркотиков, стремятся активизировать свою деятельность. Вместе с тем весь сбыт запрещенных веществ физически не может быть сосредоточен в руках организованных преступных групп. Хватает и одиночных наркоманов (или членов неорганизованных групп), которые не думают о большой прибыли, а стремятся приобрести наркотическое средство, подчиняясь своей зависимости. Многие из них стараются самостоятельно заниматься изготовлением наркотических средств, изобретают способы сбыта, находят круг лиц (наркоманов), которые могут им в этом помочь. Также множество людей «работают» курьерами и мелкими дилерами с целью распространения наркотиков, которые решают этим заняться, даже не являясь наркоманами, а из-за своего тяжелого финансового положения. До того момента, пока организованная преступность не нашла способ полностью взять под свой контроль изготовление и сбыт наркотиков, у правоохранительных органов есть возможность противостоять данному разрушительному для всего современного общества явлению.⁴

Денежные средства, полученные от незаконного оборота наркотиков, идут на укрепление действующих схем сбыта, у преступного мира появляется финансовая поддержка, что помогает им облегчить способы совершения преступлений, в том числе и путем проникновения во властные структуры. Это обстоятельство ведет к нарушению нормального функционирования легальной экономики государства, отражается на жизнях огромного количества людей. Денежная подпитка приводит к активизации международной преступности и сбыту запрещенных веществ на совершенно новом количественном уровне.

На сегодняшний день, с точки зрения социологической обусловленности, в процесс совершения преступлений указанного вида, по различным причинам, вовлечены практически все слои населения. Социальная база данных преступлений постоянно увеличивается. Немало способствует этому и культивирование терпимого отношения к наркотикам, отсутствие качественного информирования населения о вреде наркомании. Наркотические средства стали доступны посредством сети Интернет, объявления об их продаже можно увидеть

³ Сбирунов П.Н. Некоторые особенности наркотизма и наркотизма несовершеннолетних в Российской Федерации // Российский следователь. 2012. № 18. С.40-43; Федоров А.В. Взаимосвязь незаконного потребления наркотиков и их незаконного оборота//Наркоконтроль. 2013. № 3.

⁴ Незаконный оборот наркотиков: глобальные тенденции и проблемы. Сборник докладов международного комитета по контролю над наркотиками / Сост. и вступ. ст.: Федоров А.В. - М.: Изд-во "Астрей-центр", 2007.

на стенах жилых домов и детских площадках. Виды тяжелых наркотиков в обороте практически вытеснили собой более легкие. В обществе сформирован положительный взгляд (в большинстве своем) на употребление наркотиков. Акцент делается не на проблемы со здоровьем, а на уникальные ощущения, которые получает наркоман от их употребления. Наркотики стали признаком роскошной жизни. Это приводит к неправильному ориентиру в среде молодежи о вреде наркотиков. Увеличивается количество женщин и подростков, совершающих данный вид преступлений.⁵

2. Анализ правоприменительной практики

Что касается оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной составляющих данных преступлений, то основная часть противоправных деяний, связанных с наркотиками, раскрыта путем проведения оперативно-розыскного мероприятия «проверочная закупка». Практически отсутствуют случаи привлечения к ответственности лиц, сбывающих наркотики покупателям, не связанным с правоохранительными органами. Это говорит о закрытой и хорошо организованной подготовке к совершению преступлений. Судебная практика также неоднозначна, поскольку, не смотря на высокую степень общественной опасности таких преступлений, большой процент составляют приговоры с условным осуждением. Это, конечно, связано и с личностью виновных, их жизненной ситуацией, в ходе которой они обратились к совершению преступлений, и с обстоятельствами совершенного преступления, правовой позицией подсудимого, но, вместе с тем, это дает возможность другим преступникам чувствовать свою безнаказанность и искать способы уйти от ответственности. В практике нет примеров действия поощрительной нормы статьи 228 УК РФ, что еще раз характеризует данный вид преступных деяний, как очень скрытные и хорошо подготовленные.⁶

Как отмечено Пленумом Верховного Суда РФ, при вынесении решения по уголовным делам, связанным с наркотиками, нормы Уголовного Кодекса РФ судами в основном применяются правильно. Но, в виду неверного толкования ряда понятий уголовно и уголовно-процессуального закона, имеют место и ошибки, которые могут привести к тому, что виновные смогут частично или полностью избежать наказания за совершенные преступления.⁷

Складывающаяся ситуация диктует необходимость вовлечь как можно большее количество потребителей наркотических средств в лечебные и реабилитационные мероприятия. Что приводит к необходимости правового регулирования данной обязанности и ее надлежащей юридической проработки. Однако, даже принятие таких мер приведет лишь к положительной динамике предупреждения наркопреступности, но не решит проблему полностью. Нормам уголовного законодательства принадлежит основная роль в противодействии совершению преступлений, связанных с наркотиками, поскольку в последнее время количество преступных сообществ, занимающихся производством, хранением и сбытом запрещенных в свободном обороте веществ на территории Российской Федерации, увеличилось в разы.

Судопроизводство по уголовным делам такой категории преступлений обладает специфическими особенностями, но в целом правоприменительная практика сформирована. Основопологающим следственным действием при доказывании вины преступника в совершении преступления против здоровья населения является производство судебной экспертизы, которая позволит определить вид наркотического средства и его размер. Указанные обстоятельства имеют большое значение для правильной квалификации преступного деяния и определения вида и размера наказания. Без проведения экспертизы невозможно утвер-

⁵ Романова Л.И. Наркопреступность: цена, характеристика, политика борьбы: Монография. М.: Юрлитинформ, 2010; Ролик А.И., Романова Л.И., Федоров А.В. Современная наркопреступность: криминологические, уголовно-политические и уголовноправовые аспекты: монография / Науч. ред. А.И. Коробеев. Науч. изд. Владивосток: Изд-во Дальневосточного университета, 2009.

⁶ Целинский Б.П. Современная наркоситуация в России: тенденции и перспективы / Информационно-публицистический сайт "Нет - наркотикам" © 2001-2013 ООО "Независимость".

⁷ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2006 № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» (в ред. постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.12.2010 № 31).

ждать, что лицо занимается незаконным оборотом именно запрещенных веществ. Недоказанность данного факта приведет к тому, что лицо избежит установленного законом наказания за совершенное преступление.⁸

Рассмотренные обстоятельства свидетельствуют о том, что, невзирая на сложившуюся и устоявшуюся практику рассмотрения судами уголовных дел по преступлениям, связанным с наркотиками, на сегодняшний день остается необходимость в дальнейшем усовершенствовании.

По постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 2010 г. № 28 г. Москва "О судебной экспертизе по уголовным делам", судам важно более полно использовать научные и технические достижения, чтобы объективно и всесторонне изучить все обстоятельства уголовного дела и принять справедливое и объективное решение. В том числе, и в случаях, когда проведение исследования с использованием специальных познаний в науке, технике, искусстве и ремесле требуется для разрешения вопросов, возникших в ходе рассмотрения дела в суде. Конституция РФ гарантирует каждому человеку право на жизнь и здоровье. В свою очередь, преступления, связанные с немедицинским использованием наркотиков, посягают на здоровье населения Российской Федерации в целом. В ст.41 Конституции РФ закреплено право каждого охранять свое здоровье и получать медицинскую помощь, которым больше всего угрожает как раз наркопреступность. Противодействие преступлениям, связанным с оборотом запрещенных веществ, остается приоритетной задачей национальной безопасности Российской Федерации. Продолжает оставаться актуальным и остро стоит необходимость привлечения лиц именно к уголовной ответственности за потребление запрещенных веществ. В ходе проведенных различными организациями исследований, 76% респондентов охарактеризовали политику государства по борьбе с наркотиками как необоснованно мягкую, 75% однозначно поддержали бы установление на законодательном уровне уголовного наказания за употребление наркотических средств и психотропных веществ, а также их аналогов.⁹

Тем не менее, есть и другие взгляды на решение этой проблемы. Опросы показали: многие граждане считают, что наркоманами являются больные люди, которые не в состоянии контролировать себя, когда речь заходит о наркотиках. Поэтому их необходимо лечить, а не содержать в строгой изоляции от социума. Категория людей, так или иначе связанных с наркотиками, является благоприятной средой для дилеров наркотических средств. В связи с чем, они должны находиться под пристальным вниманием государства, чтобы у них не было возможности причинить вред себе или другим людям, распространяя и употребляя

⁸ Калюжный А.Н., Флоря Д.Ф. Особенности расследования преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ: учебное пособие. М., 2010; Российская Е.Р. Судебная экспертиза (заключение эксперта): типичные ошибки. М.: Проспект, 2012; Сыромятников С.В., Сарычев И.И. Семена мака как источник наркотических алкалоидов //Сборник методических рекомендаций по криминалистическому исследованию наркотических средств и психотропных веществ. ЭКУ ФСН России, 2004. С.4; Крестовников О.А. Экспертные методики и технологии в правоприменении и хозяйственном обороте // Законодательство. 2007. № 6. Список методических рекомендаций для судебных экспертиз, утвержденных Постоянным комитетом по контролю наркотиков / Новые лекарственные препараты. 2006. Вып. 3; Сорокин В.К., Алексеев И.Г., Кистмач Т.Б. и др. Количественное определение некоторых наркотических средств методами газовой, жидкостной хроматографии и УФ-спектроскопии (утверждены ПККН, Протокол от 24 ноября 2004 г. № 7/96-2004). Сыромятников С.В., Сарычев ИИ, Щербаков С.Ю. Проблемы исследования сильнодействующих веществ в экспертно-криминалистических подразделениях органов наркоконтроля // Проблемы. Поиски. Решения. Прогнозы. 2010. С. 60-65.

⁹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2006 № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» (в ред. постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.12.2010 № 31)/ vsrf.ru
Габини А.А. Криминологические аспекты потребления наркотиков // Советское государство и право. 1987. № 7. С. 67; Федоров А.В. Ответственность за немедицинское потребление наркотических средств и психотропных веществ //Наркоконтроль. 2011. № 2; Любавина М.А. К вопросу о криминализации немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ. //КриминалистЪ. 2013. №2(13); Корякова Я.И. Потребление наркотических средств без назначения врача // Юридические науки: проблемы и перспективы: материалы II междунар. науч. конф. (г. Пермь, январь 2014 г.). Пермь: Меркурий, 2014. С. 35-37.

наркотические средства. Попытка законодательно привлечь лиц за употребление запрещенных веществ к уголовной ответственности была закреплена в УК РФСФР, но только в случае, если этому предшествовало неоднократное административное наказание. Согласно ст. 82¹ УК РФ, решением суда наказание наркоману может быть отсрочено при наличии необходимых оснований. Видится более логичным позиция УК РСФСР, при которой за употребление наркотиков и психотропных веществ, с учетом административной преюдиции, применялась уголовная ответственность.

При этом не стоит, однако, забывать про дифференциацию уголовной ответственности, чтобы одинаковый размер наказания не получали рядовые наркоманы, производители, мелкие наркодилеры и оптовые сбытчики. Данный вопрос в обязательном порядке должен быть закреплён на законодательном уровне. Особый интерес представляет последняя категория лиц. Согласно исследованиям, чаще всего оптовыми сбытчиками являются жители Средней Азии, Таджикистана и Украины. Для организации своего незаконного бизнеса они используют способы конспирации, достижения науки и техники, вовлекают в преступную деятельность других граждан. Эти группы неоднородны. Некоторые из них занимаются изготовлением и сбытом наркотиков постоянно, совершают преступления в составе группы лиц, в то время, как оставшаяся часть из них применяют данный способ получения финансовой прибыли лишь в отдельных случаях.

И в одном и в другом примере, цель данных действий сводится к получению материальной выгоды. А достижение названной цели достигают, совершая тяжкие и особо тяжкие преступления, связанные с наркотиками.¹⁰

В настоящее время все новые и новые способы сбыта наркотиков используются наркодилерами. Необходимо своевременно реагировать на законодательном уровне на подобные преступные действия. Организация притонов для потребления наркотических средств (а равно их содержание) определяется действующим законодательством как самостоятельный вид преступлений (ст.232 УК РФ). Изучение характеристик личности содержателя наркопритона рядом авторов позволяет сделать вывод о ее неоднородности. В криминологии выделено два типа организатора наркопритона: сбытчики и организаторы.

Дифференциация уголовной ответственности за преступления в сфере незаконного оборота наркотиков позволит разделить притоносодержателей по таким видам, как: изготовители, хранители, перевозчики, сбытчики.¹¹

Из-за распространения большого количества синтетических наркотиков, места для их немедицинского потребления преступники оборудуют в своих или съёмных квартирах. Используются и другие помещения, исключающие возможность беспрепятственного сбора доказательств сотрудниками полиции. Отсутствие должного контроля в состоянии наркотического опьянения влечет за собой отступление от норм пользования общежитием, возникает угроза возникновения пожаров, растёт преступность в частном секторе.

Конституция РФ устанавливает неприкосновенность жилища. Организация притонов для потребления наркотиков в жилых помещениях приводит к тому, что у сотрудников полиции не имеется достаточных законных оснований, чтобы проникнуть в чужое жилище и провести комплекс необходимых оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий, направленных на установление причастности лиц, в них находящихся, к совершению преступления.¹²

¹⁰ Дворецкий М.Ю., Стромов В.Ю. Реализация уголовной ответственности за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов: проблемы теории и правоприменительной практики. Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2012. № 11 (115). С. 383-386; Федоров А.В. Противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных, сильнодействующих и ядовитых веществ: уголовно-политические, уголовно-правовые и международно-правовые аспекты. М.: Изд-во "Юрист", 2011; Дворецкий М.Ю., Комиссаров В.С. Современная уголовно-правовая политика в области незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов // Вестник Московского университета. 2008 г. № 2.

¹¹ Криминология. Под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. Изд. 4-е. М.: Норма, 2009. С. 661.

¹² Кадников Н.Г. Квалификация преступлений и вопросы судебного толкования. М., Юриспруденция. 2011.

По-прежнему получает свое развитие тенденция сбыта наркотиков гражданами бывших республик СССР. Исследования показывают, что такими сбытчиками являются мужчины трудоспособного возраста, зачастую ранее не судимые, стремящиеся быстро заработать и вложить полученную прибыль в выгодное мероприятие. Таким образом, совершение преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков тесно связано с легализацией полученных от совершения указанных деяний денежных средств. Этот факт проявляет отрицательное воздействие наркопреступности в сфере финансовой деятельности Российской Федерации.

3. Выводы

Перечисленные доводы говорят о том, что криминологическая обусловленность уголовной ответственности за преступления, связанные с оборотом запрещенных веществ в целом, и, в особенности, за их сбыт, производство и пересылку является действенной мерой, которая требует постоянного внимания со стороны законодателя. Установление более суровой уголовной ответственности за незаконные деяния, связанные с наркотиками, также понимается как оправданный и своевременный шаг в направлении усовершенствования уголовно-правовой политики. Изменения действующего уголовного закона повлияют на неблагоприятную ситуацию, связанную с наркотизацией населения современного общества. Подводя итог, можно сказать, что изменение уголовного наказания за преступления, связанные с наркотиками, в сторону ужесточения криминологически обусловлены. Принятые меры помогут плодотворно бороться с наркопреступностью и добиться снижения распространения данного вида преступлений на территории Российской Федерации. Общеизвестным эффективным противодействием наркомафии является использование именно положений уголовного закона. Угроза быть подвергнутым уголовной ответственности за совершение преступлений рассматриваемой категории является мощным сдерживающим и тем самым профилактическим фактором в борьбе с наркопреступностью. Проведение уголовной политики с целью охраны здоровья населения должно быть в этом вопросе жестким и бескомпромиссным, что должен понимать каждый наркодилер.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Единая конвенция о наркотических средствах 1961 года с поправками, внесенными в нее в соответствии с протоколами 1972 года «О поправках к Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года»// Электронный ресурс. – КонсультантПлюс.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ)// Электронный ресурс. – КонсультантПлюс
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 05.05.2014) // Электронный ресурс. – КонсультантПлюс
4. Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ (ред. от 25.11.2013, с изм. от 04.06.2014) «О наркотических средствах и психотропных веществах» (с изм. и доп., вступающими в силу с 25.05.2014)// Электронный ресурс. – КонсультантПлюс
5. Постановление Правительства РФ от 01.10.2012 г. № 1002 (ред. от 07.11.2013) «Об утверждении значительного, крупного и особо крупного размеров наркотических средств и психотропных веществ, а также значительного, крупного и особо крупного размеров для растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, для целей статей 228, 228.1 229 и 229.1 Уголовного кодекса Российской Федерации»//Электронный ресурс. – КонсультантПлюс
6. Комментарий к Уголовному кодексу РФ (научно-практический, постатейный)/ Под общ. ред. С.В. Дьякова и Н.Г. Кадникова. М.: Юриспруденция, 2016.-912 с.
7. Уголовное право России. Общая часть. Особенная часть: учебник по специальностям «Правоохранительная деятельность», «Правовое обеспечение национальной безопасности» / под общ. ред. д.ю.н., проф. Н.Г. Кадникова. - М.: ИД «Юриспруденция», 2013.
8. Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник / М.П. Журавлев и др.; под ред. А.И. Рарога. - 7-е изд., перераб. и доп. - Москва: Проспект, 2013.

9. Дворецкий М.Ю. Оптимизация наказания за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов в целях эффективной реализации уголовной ответственности. Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2013. № 1 (117). С. 316-320.

10. Дорогин Д.А. Некоторые вопросы уголовно-правовой характеристики преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов // Наркоконтроль. 2012. №4. С. 22-24.

11. Калужный А.Н., Флоря Д.Ф. Особенности расследования преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ: учебное пособие. М., 2010

12. Корякова Я. И. Потребление наркотических средств без назначения врача // Юридические науки: проблемы и перспективы: материалы II межд. науч. конф. (г. Пермь, январь 2014 г.). Пермь: Меркурий, 2014. С. 35-37.

13. Мурашов Н.Ф. Спорные вопросы теории и практики ответственности за нарушение правил оборота наркотических средств и психотропных веществ // Наркоконтроль. 2014. № 1. С. 8-14.

14. Мурашов Н.Ф. Совокупность преступлений и соучастие в преступлении при незаконном хранении и сбыте наркотиков (ст. 228 и 228.1 УК РФ) // Наркоконтроль. 2014. № 3. С. 9-16.

15. Писаренко С.С. Опыт выявления и расследования сбыта наркотиков, совершенного в составе преступного сообщества // Сборник «Следственная практика», 2013. № 189.

16. Сбирунов П.Н. Проблемные вопросы и пути совершенствования уголовного законодательства об ответственности за незаконный оборот наркотических средств. // Наркоконтроль. 2014. № 1. С.3-7.

17. Танага И.В. Некоторые проблемы, возникающие при квалификации сбыта наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества // Актуальные проблемы предварительного расследования: сборник научных трудов Международной научно-практической конференции, г. Волгоград, 28-29 ноября 2013 г. - Волгоград: ВА МВД России, 2013, Т. 1. С. 301-305.

18. Федоров А.В. Комментарий к постановлению Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2012 г. № 1178 «О внесении изменения в перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации // Наркоконтроль. 2013. № 1. С.2-4.

19. Федоров А.В. Взаимосвязь незаконного потребления наркотиков и их незаконного оборота // Наркоконтроль. 2013. № 3.

20. Федоров А.В. Противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных, сильнодействующих и ядовитых веществ: уголовно-политические, уголовно-правовые, криминологические, историко-правовые и международно-правовые аспекты: сборник статей. М.: Изд-во «Юрист», 2013. -596 с.

21. Федоров А.В. Отдельные тенденции развития российской уголовно-правовой антинаркотической политики, обусловленные влиянием международных договоров, участницей которых является Российская Федерация, и ее членством в международных организациях // Наркоконтроль. 2014. №2. С. 3-14.

Тучков Андрей Юрьевич

Брянский филиал Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России
кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры общеправовых дисциплин
241050, Брянск, 2 Советский пер., дом 2 «А»
E-mail: AndreyTuchkoff@gmail.com
Тел: +79191992151

A.Yu. TUCHKOV

CRIMINOLOGICAL CONDITIONALITY OF CRIMINAL LIABILITY FOR DRUG TRAFFICKING

Drug trafficking is one of the most important problems of modern society. The article deals with the main criminological aspects of criminal liability in the fight against drug crime.

Keywords: *illegal traffic, drugs, responsibility, psychotropic substances, legislation, criminology.*

BIBLIOGRAPHY

1. Edinaya konvenciya o narkoticheskikh sredstvakh 1961 goda s popravkami, vnesennymi v nee v sootvetstvii s protokolami 1972 goda «O popravkah k Edinoj konvencii o narkoticheskikh sredstvakh 1961 goda»// Elektronnyj resurs. – Konsul'tantPlyus.

2. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennyh Zakonami RF o popravkah k Konstitucii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ) // Elektronnyj resurs. – Konsul'tantPlyus

3. Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 13.06.1996 № 63-FZ (red. ot 05.05.2014) // Elektronnyj resurs. – Konsul'tantPlyus

4. Federal'nyj zakon ot 08.01.1998 № Z-FZ (red. ot 25.11.2013, s izm. ot 04.06.2014) «O narkoticheskikh sredstvakh i psihotropnykh veshchestvakh» (s izm. i dop., vstupayushchimi v silu s 25.05.2014) // Elektronnyj resurs. – Konsul'tantPlyus

5. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 01.10.2012 g. № 1002 (red. ot 07.11.2013) «Ob utverzhdenii znachitel'nogo, krupnogo i osobo krupnogo razmerov narkoticheskikh sredstv i psihotropnykh veshchestv, a takzhe znachitel'nogo, krupnogo i osobo krupnogo razmerov dlya rastenij, sodержashchih narkoticheskie sredstva ili psihotropnye veshchestva, libo ih chastej, sodержashchih narkoticheskie sredstva ili psihotropnye veshchestva, dlya celej statej 228, 228.1 229 i 229.1 Ugolovnogo kodeksa Rossijskoj Federacii» // Elektronnyj resurs. – Konsul'tantPlyus

6. Kommentarij k Ugolovnomu kodeksu RF (nauchno-prakticheskij, postatejnyj) / Pod obshch. red. S.V. D'yakova i N.G. Kadnikova. M.: YUrisprudenciya, 2016. -912 s.

7. Ugolovnoe pravo Rossii. Obshchaya chast'. Osobennaya chast': uchebnik po special'nostyam «Pravoohranitel'naya deyatel'nost'», «Pravovoe obespechenie nacional'noj bezopasnosti» / pod obshch. red. d.yu.n., prof. N.G. Kadnikova. - M.: ID «YUrisprudenciya», 2013.

8. Ugolovnoe pravo Rossii. CHasti Obshchaya i Osobennaya: uchebnik / M.P. ZHuravlev i dr.; pod red. A.I. Raroga. - 7-e izd., pererab. i dop. - Moskva: Prospekt, 2013.

9. Dvoreckij M.YU. Optimizaciya nakazaniya za nezakonnij oborot narkoticheskikh sredstv, psihotropnykh veshchestv i ih analogov v celyah effektivnoj realizacii ugolovnoj otvetstvennosti. Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki. 2013. № 1 (117). S. 316-320.

10. Dorogin D.A. Nekotorye voprosy ugolovno-pravovoj harakteristiki prestuplenij, svyazannyh s nezakonnym oborotom narkoticheskikh sredstv, psihotropnykh veshchestv ili ih analogov // Narkokontrol'. 2012. №4. S. 22-24.

11. Kalyuzhnyj A.N., Florya D.F. Osobennosti rassledovaniya prestuplenij, svyazannyh s nezakonnym oborotom narkoticheskikh sredstv i psihotropnykh veshchestv: uchebnoe posobie. M., 2010

12. Koryakova YA. I. Potreblenie narkoticheskikh sredstv bez naznacheniya vracha // YUridicheskie nauki: problemy i perspektivy: materialy II mezhd. nauch. konf. (g. Perm', yanvar' 2014 g.). Perm': Merkurij, 2014. S. 35-37.

13. Murashov N.F. Spornye voprosy teorii i praktiki otvetstvennosti za narushenie pravil oborota narkoticheskikh sredstv i psihotropnykh veshchestv // Narkokontrol'. 2014. № 1. S. 8-14.

14. Murashov N.F. Sovokupnost' prestuplenij i souchastie v prestuplenii pri nezakonnom hranenii i sbyte narkotikov (st. 228 i 228.1 UK RF) // Narkokontrol'. 2014. № 3. S. 9-16.

15. Pisarenko S.S. Opyt vyyavleniya i rassledovaniya sbyta narkotikov, sovershennogo v sostave prestupnogo soobshchestva // Sbornik «Sledstvennaya praktika», 2013. № 189.

16. Sbirunov P.N. Problemnye voprosy i puti sovershenstvovaniya ugolovnogo zakonodatel'stva ob otvetstvennosti za nezakonnij oborot narkoticheskikh sredstv. // Narkokontrol'. 2014. № 1. S.3-7.

17. Tanaga I.V. Nekotorye problemy, vznikayushchie pri kvalifikacii sbyta narkoticheskikh sredstv, psihotropnykh veshchestv ili ih analogov, a takzhe rastenij, sodержashchih narkoticheskie sredstva ili psihotropnye veshchestva, libo ih chastej, sodержashchih narkoticheskie sredstva ili psihotropnye veshchestva // Aktual'nye problemy predvaritel'nogo rassledovaniya: sbornik nauchnyh trudov Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii, g. Volgograd, 28-29 noyabrya 2013 g. - Volgograd: VA MVD Rossii, 2013, T. 1. S. 301-305.

18. Fedorov A.V. Kommentarij k postanovleniyu Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 19 noyabrya 2012 g. № 1178 «O vnesenii izmeneniya v perechen' narkoticheskikh sredstv, psihotropnykh veshchestv i ih prekursorov, podlezhashchih kontrolyu v Rossijskoj Federacii» // Narkokontrol'. 2013. № 1. S.2-4.

19. Fedorov A.V. Vzaimosvyaz' nezakonnogo potrebleniya narkotikov i ih nezakonnogo oborota // Narkokontrol'. 2013. № 3.

20. Fedorov A.V. Protivodejstvie nezakonnomu oborotu narkoticheskikh sredstv, psihotropnykh, sil'nodejstvuyushchih i yadovykh veshchestv: ugolovno-politicheskie, ugolovno-pravovye, kriminologicheskie, istoriko-pravovye i mezhdunarodno-pravovye aspekty: sbornik statej. M.: Izd-vo «YUrist», 2013.-596 s.

21. Fedorov A.V. Otdel'nye tendencii razvitiya rossijskoj ugolovno-pravovoj antinarkoticheskoy politiki, obuslovlennye vliyaniem mezhdunarodnyh dogovorov, uchastnicej kotoryh yavlyayetsya Rossijskaya Federaciya, i ee chlenstvom v mezhdunarodnyh organizacijah // Narkokontrol'. 2014. №2. S. 3-14.

Andrey Tuchkov Yurievich

Bryansk branch of the all-Russian Institute of advanced training of employees
of the Ministry of internal Affairs of Russia
candidate of law

senior lecturer of the Department of General legal disciplines

241050, Bryansk, 2 Sovetsky lane, house 2 «A»

E-mail: AndreyTuchkoff@gmail.com

Tel: +79191992151

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО; АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 342.9

В.В. КИКАВЕЦ

ПРИНЦИПЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПУБЛИЧНОГО ИНТЕРЕСА В ПРОЦЕССЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК*

Содержание статьи направлено на предметную оценку гипотезы о неэффективности принципов, легально установленных в Законе о закупках, поскольку вместо удовлетворения публичного интереса они обеспечивают реализацию процедурного подхода процесса распределения бюджетных средств среди хозяйствующих субъектов. Автором раскрывается не только значимость принципов финансового права, но и необходимость их применения в сфере публичных закупок для достижения основной их цели – удовлетворение публичного интереса.

Предложен ряд принципов обеспечения публичного интереса в процессе финансирования публичных закупок и их авторская классификация, выделяющая общие и специальные принципы.

Ключевые слова: публичный интерес¹; публичные закупки; принципы; финансовое право; бюджетное право; бюджетный процесс; бюджетные средства; эффективность; финансовые расходы.

В настоящее время отмечается недостаточный уровень правовой культуры нормотворческой деятельности государства, особенно в сфере закупок. Указанное явилось следствием, в том числе, теоретической неопределенностью природы, места и роли принципов, что, несомненно, отразилось на качестве права. Однако важность принципов заключается в том, что будучи легально установленными в нормативном правовом акте, их возможно использовать при разрешении образующихся правовых коллизий, разъяснять и толковать нормы права.

Понимая, что принципы и нормы права не должны смешиваться по своей сути, И.А. Цинделиани рассматривает принципы права в качестве конструктора, определяющего содержание и реализацию норм права, начиная со стадии определения содержания нормы права и до ее правоприменения².

В научной литературе принципы определяются, как «общеобязательные исходные нормативно-юридические положения, которые не только отличаются универсальностью, значимостью, высшей императивностью, но и определяют правовое регулирование, выступая критерием правомерности поведения, деятельности участников, регулируемых правом отношений. Назначение принципов права заключается в обеспечении единообразного формулирования норм права и последующем их воздействии на общественные отношения в форме правового регулирования»³.

* Публикуемые результаты исследований были апробированы в ходе II Всероссийской научно-практической конференции «Частное и публичное право: проблемы соотношения и взаимодействия», состоявшейся 15 мая 2020 г. в ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет им. И.С. Тургенева».

¹ Прим. автора: под «публичным интересом» понимается ценностно-значимая избирательная позиция должностного лица, отражающая потребность общества в необходимом благе, на достижение которого одновременно направлены, как правовое регулирование, так и финансовое обеспечение.

² См.: Цинделиани И.А. Система финансового права // Финансовое право № 10. 2018. С. 23-29.

³ Общая теория права и государства: Учебник / под ред. В.В.Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2001. С.134.

Поскольку роль принципов права в системе права в современном научном мире постоянно пересматривается, то вместо принципов, как «основных начал» или «основополагающих идей» мы можем найти концептуальный противовес, акцентированный на том, что в рамках концепции интегративного правопонимания принципы права – это первичный элемент системы права, средство правового регулирования общественных отношений⁴.

Предлагаем рассмотреть принципы правового обеспечения публичного интереса в процессе финансирования публичных закупок не только как исходные начала или идеи, а в совокупности с нормами права финансовой отрасли национального законодательства. Поэтому рассмотрим не только принципы финансового права, связанные с проблематикой публичных закупок, но и принципы, содержащиеся в Законе о закупках⁵.

Начиная исследование с принципов финансового права, заметим, что их правовая природа до настоящего времени продолжает оставаться дискуссионной и неоднозначной в силу отсутствия единообразного подхода в научных исследованиях⁶. Подтверждая сложность исследования финансово-правовых принципов в силу отсутствия единого отраслевого кодифицированного акта, Ю.А. Крохина указывает, что «принципы финансового права, являясь результатом деятельности человека, закрепленного в процессе законотворчества, формируются на основе правового опыта и культуры, базовых положений правовой системы с учетом достигнутого уровня развития финансового законодательства»⁷.

Изначально, понятие «принципы финансового права» было разработано Е.А. Ровинским в 60-х годах XX в. Как отмечает Н.И. Химичева, они были сформулированы «в качестве принципов финансовой деятельности государства. Такой подход был воспринят и другими авторами, поскольку финансовое право регулирует отношения, возникающие именно в финансовой деятельности государства. ... закрепленные в правовых нормах исходные начала финансовой деятельности по существу являются принципами финансового права»⁸. Разделяя позицию авторитетного ученого мы обратим внимание именно на принципы финансового права. Так как именно «общие, научно обоснованные принципы финансового права должны служить основой для их конкретизации и развития в подотраслях и институтах финансового права»⁹.

Из существующих принципов финансового права, непосредственно связанными с обеспечением публичного интереса в процессе финансирования публичных закупок с нашей точки зрения являются принципы: федерализма; законности; гласности; плановости; баланса публичных и частных интересов; прямой и косвенной финансовой поддержки. Поскольку финансирование публичных закупок взаимосвязано с бюджетным процессом, то целесообразно рассмотреть основополагающие начала, позволяющие выделять денежные средства на обеспечение публичных интересов. И поскольку принципы финансового права, как и бюджетного процесса нормативного закрепления не имеют, а формируются в результате научного осмысления базовых идей финансового и бюджетного права, бюджетной системы, рассмотрим возможность их применения в сфере публичных закупок совместно.

Законом о закупках впервые легализованы специальные принципы контрактной системы в сфере закупок: обеспечения прозрачности, конкуренции, профессионализма заказ-

⁴ Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. М.: РГУП, 2018. С. 17; Ершов В.В. Принципы права: актуальные теоретические и практические проблемы // Принципы права: проблемы теории и практики. Материалы XI международной научно-практической конференции (разделы I-IV). М.: РГУП, 2017. С. 14-38.

⁵ Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее по тексту – Закон о закупках) // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Цинделиани И.А. Принципы финансового права // Финансовое право № 4. 2019. С.3-9.

⁷ Крохина, Ю.А. Принципы финансового права: постановка проблемы систематизации // Ленинградский юридический журнал. – С.Пб., 2013, № 3 (33). С. 91-92.

⁸ Финансовое право: учеб. / отв. ред. Н.И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. С. 46.

⁹ См.: Химичева Н.И. Научно-обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой идеологии преподавания // Финансовое право. 2009. № 2.

чиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок. Указанные специальные принципы, определяя специфику правового регулирования публичных закупок, направлены на обеспечение публичных интересов в целом и недопустимо ограничиваться целями каждой отдельной закупки. Представленные принципы с точки зрения концепции интегративного правопонимания следует рассматривать через принципы и нормы финансового права, в том числе бюджетного процесса.

Бюджетное законодательство России закрепляет перечень принципов бюджетной системы, которые проецируются и на бюджетный процесс. Тенденция связана с тем, что многие авторы принципы права рассматривают как базовые идеи, закрепленные законодательно¹⁰. Разделяя обоснованную правовую позицию о необходимости учета государством взаимосвязи процесса формирования закупок с бюджетным процессом¹¹ в целях оптимизации бюджетных расходов с точки зрения их экономности и результативности, полагаем, что обеспечение публичного интереса в процессе финансирования публичных закупок может быть обеспечено следующими принципами бюджетного процесса: законности, прозрачности, плановости, эффективного использования бюджетных средств, адресности и целевого характера, общего (совокупного) покрытия расходов.

Принцип законности, с нашей точки зрения, сочетается с принципом федерализма, выраженным в том числе наличием полномочий и компетенцией органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на определение ответственных за правовое регулирование и осуществление контроля публичных закупок, осуществляемых региональными заказчиками. Кроме того, публичные закупки региональных заказчиков в свое основе финансируются за счет бюджетов субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, закупки, связанные с национальными проектами, программами, как то – целевыми, долгосрочными, федеральными и т.д., финансируются в определенных долях федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации.

В России за нарушения норм финансового законодательства предусмотрены соответствующие меры ответственности, в том числе применительно к финансированию публичных закупок. Например, БК РФ¹² предусматривает нецелевое использование бюджетных средств, представляющее собой направление денежных средств из бюджетной системы и оплату денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично, определенным законодательством о бюджете, бюджетной росписью, сметой, договором либо иным документом, предусматривающим такое предоставление средств (ст. 306.4 БК РФ).

Принцип прозрачности (открытости), используемый в рамках построения бюджетной системы (ст. 36 БК РФ и ст. 13 проекта БК РФ), характерен и для бюджетного процесса при финансировании публичных закупок. Действие данного принципа в указанном процессе проявляется в следующем:

- в СМИ происходит обязательное опубликование утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, в которых представлена информация о выделенных и использованных денежных средствах на публичные закупки;
- обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на едином портале бюджетной системы Российской Федерации. Следует иметь в виду, что в настоящее время в России реализована Кон-

¹⁰ См. Лекции по советскому гражданскому процессу. Пособие / Гурвич М.А.; под ред. Бельдюгин В.Н. – М., 1950. С. 25; Алексеев С.С. Общая теория права: курс в 2-х т. Т.1 – М.: Юрид. лит, 1981. С.98.

¹¹ См.: Набиев, Р.А. Повышение эффективности бюджетных расходов системы государственных заказов и закупок / Р.А. Набиев, Р.К. Арыкбаев // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2008. № 15. С.18-21.

¹² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (далее по тексту – БК РФ) // СПС «КонсультантПлюс».

цепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – ГИС «Электронный бюджет»), разработанная в 2011 году, обеспечивающая развитие цифровой экономики в государстве. Необходимость реализации данной концепции обусловлена несколькими факторами, но для настоящего исследования интересными являются:

а) обеспечение открытой информацией о бюджетном процессе;

б) возможность создания условий для повышения эффективности оказания государственных услуг (выполнения работ), в том числе посредством изменения порядка финансового обеспечения государственных заданий¹³. В данной системе несколько подсистем, интегрирующих различные информационные потоки, среди которых имеется – управление закупочной деятельностью. В связи с этим организации-заказчики осуществляющие закупки по Закону о закупках обязательно размещают план-график закупок в «Электронном бюджете».

Кроме этого, прозрачность бюджетных расходов, связанных с финансированием публичных закупок обеспечивается наличием единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС), которая взаимодействует более чем с 200 внешними интегрированными системами, в том числе с ГИС «Электронный бюджет» и др., ежедневно обрабатывая более 220 млн. запросов.

Необходимо отметить, что в условиях электронного бюджета принципы правового обеспечения публичного интереса в процессе финансирования публичных закупок имеют некоторые особенности реализации:

- совершение участниками отношений правомерных действий (например, обязательное опубликование в СМИ утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, сведений о публичных закупках и пр.);

- совершение участниками отношений правомерного бездействия, путем воздержания от совершения противоправных действий (например, при централизации закупок заказчики должны воздержаться от передачи полномочий по определению НМЦК, а также права подписания контракта; специализированной организации запрещено быть участником закупки, в рамках которой она выполняет свои функции и т.д.);

- наличие публичных интересов, что обусловлено общественным характером закупок.

Значимость принципа прозрачности также обозначена в позиции Конституционного Суда РФ, согласно которой финансовое регулирование и бюджетная система Российской Федерации должны отвечать требованиям открытости, прозрачности как процесса принятия органами государственной власти финансово-экономических решений, так и самого использования финансовых ресурсов Российской Федерации, что способствует реализации эффективного контроля гражданского общества за финансовой деятельностью государства.¹⁴

Общество имеет право осуществлять частный контроль за доходами и расходами бюджета (объемы и цели выделяемых средств, источники, в том числе покрытия дефицита, основные направления деятельности органов власти и т.д.). Именно поэтому в проекте нового БК РФ¹⁵ принцип именуется не просто «принцип прозрачности», а «принцип подотчетности и прозрачности (открытости)». Более того, главой 18 проекта БК РФ раскрываются вопросы информационного обеспечения бюджетного процесса, а ст. 174 «Публичные

¹³ Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 г. № 1275-р «Об одобрении Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» // СЗ РФ. 2011. №31. Ст.4773.

¹⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // Рос-сийская газета. 2004. 25 июня.

¹⁵ Официальный сайт Министерства Финансов РФ [электронный ресурс]: https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/bud_codex/# (дата доступа 08.05.2020 г.).

информационные ресурсы» проекта БК РФ предусмотрены необходимые требования к составу информации и порядку ее предоставления, обеспечивающие полноценное функционирование единого портала бюджетной системы.

На необходимость соблюдения принципа прозрачности в сфере закупок неоднократно указывается в судебной практике. Так, Верховным Судом РФ отсутствие в опубликованной документации о закупке сведений об определении НМЦК и обязательной оценке стоимости пользования имуществом по договору субаренды оценено как ограничение количества участников закупки и несоблюдение организатором торгов таких принципов, как открытость, доступность, прозрачность¹⁶. Более того в обзоре судебной практики Верховный Суд РФ акцентировал внимание на соблюдении принципа прозрачности (открытости), указав, что «...государственный контракт, заключенный с нарушением требований Закона о закупках и влекущий, в частности, нарушение принципов открытости, прозрачности..., а следовательно, посягающий на публичные интересы и (или) права и законные интересы третьих лиц, является ничтожным»¹⁷.

Немаловажным при расходовании денежных средств в процессе финансирования публичных закупок является принцип плановости, выражающийся в том, что деятельность государства по формированию, распределению и использованию финансовых ресурсов осуществляется на основе финансовых планов, разрабатываемых в соответствии с государственными планами и программами социально-экономического развития соответствующей территории, а также планами предприятий, организаций и учреждений. Формами финансовых планов являются, в частности, бюджеты разных уровней бюджетной системы РФ. Планирование финансовой деятельности является необходимостью для рыночных отношений, поскольку выступает важным элементом регулирования экономического и социального развития и управления финансами, хотя и имеет свои особенности.

Е.В. Кудряшова и И.И. Кучеров справедливо замечают, что «в сфере использования государственных средств следует стремиться не к бездумной минимизации расходов и искусственной экономии, а к правильной организации использования запланированного объема фондов, предназначенных, например, для закупки качественных и необходимых товаров, работ, услуг»¹⁸.

Принцип плановости лежит в основе бюджетного планирования, включающего определение общего объема и источников поступления бюджетных средств разных уровней бюджетной системы на основе единой методики расчета минимальной бюджетной обеспеченности; норм и нормативов финансовых затрат на оказание государственных услуг; установление направлений использования бюджетных средств, способствующих выполнению прогнозов социально-экономического развития территории и приводящих к росту эффективности производства. В настоящее время бюджетное планирование в России является среднесрочным, так как бюджеты принимаются на текущий финансовый год и два планируемых года. Данный фактор является неэффективным при финансировании публичных закупок, так как любой хозяйствующий субъект нуждается в более длительном планировании перспективы своей деятельности и развития.

Сущность принципа плановости заключается не только в постановке конкретных (исчисляемых) параметров, которые необходимо достичь в заданный (запланированный) временной интервал, но и в строгом соблюдении (выполнении) запланированных параметров, ибо отклонение от них и в сторону увеличения, и в сторону уменьшения свидетельствует о нарушении принципа плановости. Поэтому, с теоретической точки зрения принцип

¹⁶ Определение Верховного Суда РФ от 10.05.2016 № 307-КГ16-5491 по делу № А26-9761/2014 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс: Судебная практика» (дата обращения 05.05.2020 г.).

¹⁷ Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: утвержден Президиумом Верховного Суда РФ от 28.06.2017 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 12.

¹⁸ Правовое регулирование стратегического планирования в сфере государственных финансов: монография / Е.В. Кудряшова. Отв. ред. Кучеров И.И. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2019. С. 262-263.

плановости, по сути, предназначен для защиты как публичного, так и частного интересов, отражая и гарантируя фактическое наличие финансирования на необходимые для государства товары, работы, услуги. Однако, весьма короткие сроки планирования – один финансовый год, не позволяют в полной мере использовать данный принцип в качестве защиты интересов хозяйствующего субъекта на практике.

Принцип эффективного использования денежных средств заключается в том, что при составлении и исполнении бюджетов участники процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности), чтобы по возможности учитывать интересы каждого хозяйствующего субъекта, в том числе и государства: с одной стороны выделяется определенный объем денежных средств, с другой предоставляются товары, работы или услуги. Он позволяет выделить в качестве приоритета бюджетной политики государства не экономию бюджетных средств, а удовлетворение публичного интереса путем достижения максимального результата при использовании предусмотренных денежных средств для закупки необходимых товаров, работ, услуг.

По мнению Е.А. Барыкина, «принцип эффективности публичных расходов не имеет полного нормативного установления, несмотря на его закрепление в ст. 34 БК РФ. Это проявляется в отсутствии законодательного определения понятия «эффективность публичных расходов» и унифицированной терминологии; несогласованности предусматриваемых целей расходования средств с критериями эффективности, неполноте системы критериев эффективности расходования средств; коллизиях законодательства в вопросе о соотношении контроля законности, достоверности и обоснованности публичных финансовых операций («классического» финансового контроля) и аудита эффективности публичных расходов»¹⁹.

Таким образом, принцип эффективного использования бюджетных средств, тесно связанный со всеми принципами бюджетной системы, представляет собой и начало, задающее результат, и порядок достижения заданного результата, и контроль. Полагаем, что формирование публичных потребностей необходимо осуществлять в условиях определения приоритетов, устанавливаемых государством и влияющих на обоснованность и эффективность бюджетных расходов.

Государство, как хозяйствующий субъект на стадии составления и исполнения бюджета обязано исходить из реализации одной из двух целей: достижение запланированных результатов или достижение наилучшего результата. В первом случае, государство должно стремиться к экономии привлеченных денежных средств, что может ущемлять интересы иных хозяйствующих субъектов – участников закупок. Во втором – при достижении лучшего результата по сравнению с запланированным, государство может использовать полностью весь объем средств, предусмотренных в бюджете для финансирования публичных закупок. При таком подходе помимо публичного интереса – интересы всех хозяйствующих субъектов предположительно могут быть также удовлетворены.

Однако, закрепленный в Законе о закупках принцип «ответственности за результативность обеспечения государственных нужд и эффективности осуществления закупок», с нашей точки зрения, «тяготеет» к принципам административного права. Поэтому отсутствие указания на его сущность и содержание обязывает нас обратиться к отраслевому законодательству.

Принцип эффективности в административном праве в научной литературе рассматривают как эффективность осуществления властной деятельности. По мнению О.В. Шмальной эффективность исполнительной власти это состояние ее организации и осуществления, обеспечивающее достижение правовыми средствами выраженных в праве

¹⁹ Барыкин Е.А. Организационно-правовые основы реализации принципа эффективности публичных расходов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. [Текст] / Е.А. Барыкин. – Москва, 2011. С. 10.

целей, отражающих сбалансированное соотношение социальных интересов различных групп, находящихся в пространстве правообразующего интереса, основанного на социально-ценностном содержании правовой регламентации, и подлежащее эмпирической верификации посредством правового мониторинга. Результативность исполнительной власти заключается в целесообразности, отражающей «степень соответствия содержания и результатов государственного управления как реального влияния на позитивную динамику управляемой подсистемы целям деятельности органов исполнительной власти, ... и в рациональности, отражающей степень достижения поставленных целей с минимальными затратами государственных ресурсов»²⁰.

Эффективность является понятием больше экономическим, чем правовым. Согласно положениям международного стандарта ISO 9000:20086 под эффективностью понимается соотношение достигнутых результатов к затраченным ресурсам (способность регулируемой системы достичь запланированных целей) с заранее заданными временными параметрами, качественными характеристиками и объемами. При этом результативность выражается степенью достижения запланированных результатов (целеполагание). Понятие эффективности по данному стандарту в целом соответствует понятию и содержанию принципа эффективности использования бюджетных средств, установленных БК РФ. Вместе с тем, БК РФ не содержит норм, определяющих механизм и порядок реализации процедур публичных закупок, направленных на достижение эффективности расходования бюджетных средств. Наличие общей отсылки ст. 72 БК РФ к Закону о закупках, пусть даже, с учетом положений БК РФ не свидетельствует о безусловном и первоочередном применении всеми субъектами норм БК РФ в сфере публичных закупок.

Из приведенного выше вытекает, что предусмотренный в Законе о закупках принцип эффективности и результативности может выражаться исключительно в обеспечении максимального количества участников конкурентной закупки, полной открытости и прозрачности процедуры, единстве контрактной системы, профессионализме заказчика, стимулировании инноваций в сочетании с принципом обеспечения конкуренции. Указанное полностью расходится с принципами финансового права и бюджетного процесса и находит подтверждение в судебных актах, учитывающих принципы контрактной системы в сочетании с отраслевыми принципами права, формирующих правовое регулирование сферы закупок.

Так, в период действия Закона № 94-ФЗ Президиум ВАС РФ указал, что «основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения торгов, является не столько обеспечение максимально широкого круга участников размещения заказов, сколько выявление в результате торгов лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере размещения заказов»²¹.

Далее указанная правовая позиция неоднократно подтверждалась Верховным Судом РФ, но уже в рамках Закона о закупках:

- в январе 2018 г. «... целью правового регулирования Закона о закупках при проведении конкурентных процедур является не обеспечение доступа к закупке как можно большему количеству участников, а качественное удовлетворение потребностей государственного заказчика»²²;

- в ноябре 2019 г. «...закрепленный в ст. 8 Закона о закупках принцип обеспечения конкуренции, равно как и корреспондирующие этому принципу специальные положения Закона о закупках, устанавливающие запрет на ограничение количества участников конкурентных процедур, должны применяться таким образом, чтобы контрактная система способ-

²⁰ См.: Шмалий О.В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти: теоретико-методологические аспекты: дис. ... докт. юрид. наук. [Текст] / О.В. Шмалий. – Р/нД. 2011. – 409 с.

²¹ Постановление ВАС РФ от 28.12.2010 № 11017/10 по делу № 06-6611/2009 // СПС «КонсультантПлюс».

²² Определение ВС РФ от 25.01.2018 г. № 309-КГ17-21059 по делу № А60-56846/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

ствовала удовлетворению госнужд, обеспечивала экономность и результативность соответствующих бюджетных ассигнований и не приводила к созданию условий для длительного неудовлетворения таких нужд, ущемлению прав и законных интересов граждан – жителей соответствующих публично-правовых образований, в интересах которых осуществляются расходы бюджетов»²³.

Практика свидетельствует, что экономия бюджетных средств и достижение наилучшего результата закупки не способны создать условия для реализации принципа обеспечения конкуренции. Неопределенность в понимании сущности принципа «ответственности за результативность обеспечения государственных нужд и эффективности осуществления закупок» не способствует фактическому достижению истинной цели публичных закупок – удовлетворению публичного интереса. Указанное подтверждает необходимость использования в процессе финансирования публичных закупок принципов бюджетного процесса.

По мнению О.Г. Воронцова реализация принципа эффективного использования бюджетных средств не может осуществляться без реализации принципа подведомственности расходов бюджетов, которым устанавливаются требования к распределению бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств от распорядителя бюджетных средств к получателям бюджетных средств, следовательно, требование эффективного использования бюджетных средств не может быть реализовано без требования о порядке распределения данных средств используемыми субъектами²⁴.

Вместе с тем, БК РФ не наделяет получателей и распорядителей бюджетных средств обязанностью информировать главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС) о результатах своей деятельности. В этой связи установить соотношение достигнутых целей запланированным задачам фактически не представляется возможным.

С нашей точки зрения, представленные в Законе о закупках принципы конкуренции, ответственности за результативность обеспечения государственных нужд, эффективность осуществления закупок не соответствуют принципам эффективного использования бюджетных средств, установленным ст. 34 БК РФ, которые, в свою очередь, полностью коррелируют с международно-признанным пониманием эффективности международного стандарта ISO. Достаточно привести позицию Конституционного Суда РФ, согласно которой «принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок (ст. 12 Закона о закупках) направлен на достижение одной из главных целей Закона № 44-ФЗ (повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечение гласности и прозрачности осуществления закупок, предотвращение коррупции и других злоупотреблений) и является конкретизацией общего принципа эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ)²⁵.

Учитывая изложенное, полагаем целесообразным в качестве одного из принципов обеспечения публичного интереса в процессе финансирования публичных закупок легально закрепить принцип «эффективности публичных расходов», под которым понимается своевременное и всестороннее обеспечение участником бюджетного процесса в рамках его бюджетных полномочий публичных и внутриорганизационных потребностей с использованием наименьшего и/или определенного объема бюджетных средств, то есть – экономическая целесообразность публичной закупки.

²³ См.: Определение ВС РФ от 18.11.2019 г. № 307-ЭС19-12629 по делу № А56-115357/2018 // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

²⁴ Воронцов О.Г. Принципы бюджетной системы Российской Федерации: теоретико-правовые основы реализации: дис. ... канд. юрид. наук. [Текст] / О.Г. Воронцов. – М., 2019. С. 77.

²⁵ Определение КС РФ от 27.03.2018 г. № 601-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Преминина Анатолия Николаевича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 7.30 КоАП РФ, а также ст. 9 и ч. 1 ст. 12 Закона о публичных закупках». [электронный доступ] <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision326225.pdf>

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств предусматривает, что бюджетные ассигнования должны быть доведены до конкретных получателей данных средств с указанием цели их использования. Например, если проанализировать цель выделения бюджетных средств казенному учреждению, то в соответствии со ст. 69.1 и 70 БК РФ, оно является получателем бюджетных средств на закупку товаров, работ, услуг для государственных нужд. В научной литературе присутствует мнение о том, что бюджетные ассигнования на оказание государственных услуг не рассматриваются в качестве самостоятельной формы расходов бюджета.

Бюджетное законодательство предусматривает выделение из бюджетов государства субсидии бюджетным и автономным учреждениям на финансирование выполнения ими государственного задания. Порядок определения объема и предоставления подобных субсидий устанавливается актами органов исполнительной власти, в которых обязательно предусмотрены положения о проверке распорядителем бюджетных средств, предоставившим субсидию, и органами финансового контроля соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий, что свидетельствует о реализации принципа адресности и целевого характера бюджетных средств, выделяемых для финансирования закупок. Предусмотренный финансовый контроль использования выделенных средств является основой защиты всех хозяйственных субъектов, участвующих в закупках.

На целевой характер выделенных бюджетных средств в качестве финансирования закупок указывает и положение о возврате субсидий в соответствующий бюджет государства в случае не достижения целевых показателей предоставления субсидии.²⁶

В настоящее время практика реализации принципа адресности и целевого характера бюджетных средств связана с судебными спорами относительно целевого использования субсидий и возврата их в бюджетную систему при нарушении этого условия. В частности, в 2018 году Комитет по печати и связям с общественностью Ленинградской области в суд с заявлением о взыскании с благотворительного фонда неиспользованного размера субсидии. Субсидия выделялась на цели финансирования затрат на реализацию проекта анимационной студии. Из-за блокировки расчетного счета благотворительного фонда в связи с банкротством кредитной организации, на котором у него была аккумулирована полученная субсидия не были перечислены получателям денежные средства в обозначенные сроки. Тем не менее, фонд подтверждал полную реализацию проекта, указывая что целевые показатели результативности использования субсидии достигнуты. Суд, изучив материалы дела, не установил оснований для возврата в областной бюджет полученной субсидии, поскольку при выполнении проекта кредиторская задолженность фонда образовалась по вине банка. Проект фондом реализован целевые показатели о предоставлении субсидии достигнуты²⁷.

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов, заключается в том, что расходы на оплату товаров, работ, услуг в рамках публичных закупок осуществляются из общей массы средств, поступивших в соответствующий бюджет, то есть из всех источников поступления, включая источники финансирования дефицита бюджета. Данные источники априори не могут быть отождествлены с конкретной закупкой, за исключением, пожалуй, доходов целевых бюджетных средств и средств, выделяемых в соответствии с государственной программой перевооружения, утверждаемой Президентом РФ. Тождественное определение принципу общего (совокупного) покрытия расходов дает Ю.Б. Бабкова при рассмотрении принципа обеспеченности, под которым понимается принцип, в соответствии

²⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 07.05.2017 г. № 541 «Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст.2926.

²⁷ Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.10.2018 г. №13АП-21119/2018 по делу № А56-45892/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

с которым исполнение всех расходных обязательств обеспечивается бюджетными ассигнованиями, предусмотренными в бюджете на соответствующий финансовый год²⁸.

Полагаем, что указанный принцип лучше всего проявляется при финансовых требованиях к заказчику в процессе исполнительного производства. В случае предъявления в Федеральное казначейство исполнительного листа, полученного в рамках судебного спора с заказчиком по вопросу неоплаты выполненного по контракту обязательства, заказчик представляет в орган Федерального казначейства платежный документ в пределах всего остатка объемов финансирования расходов, отраженных на его лицевом счете получателя средств бюджета по соответствующим кодам бюджетной классификации РФ.

Принцип баланса публичных и частных интересов, в том числе в процессе финансирования публичных закупок предлагаем рассмотреть с учетом нормы ч. 1 ст. 55 Конституции РФ, признающей приоритеты прав и свобод человека и гражданина.

С одной стороны публичный интерес в силу указанной нормы поставлен в приоритет. О наличии принципа приоритета публичных интересов в процессе правового регулирования финансовых правоотношений в научных трудах указывала Ю.А. Крохина²⁹. Под принципом приоритета публичных интересов Н.И. Химичева понимает использование финансово-правовых институтов в целях государственного регулирования экономики, исходя из общезначимых задач общества³⁰.

Принцип приоритета публичных интересов фактически проходит сквозь все структурные элементы финансового права, а следовательно определяет содержание направленности всего комплекса правового регулирования на обеспечение публичных интересов всего общества. Таким образом, принцип приоритета публичных интересов является интегратором формирования всей системы финансового права, включая необходимость применения публично-правового метода, но дозировано³¹ для регулирования общественных отношений, складывающихся в том числе в процессе финансового обеспечения публичных интересов.

С другой стороны, человек и гражданин имеет право учредить хозяйственное общество или стать индивидуальным предпринимателем в целях ведения бизнеса и получение прибыли. Вступая в экономические отношения с государством по средствам публичных закупок, хозяйствующий субъект или индивидуальный предприниматель преследует частный интерес, который так же обеспечивается нормой ч. 1 ст. 1 Конституции РФ.

Понимая, что публичный интерес реализуется путем удовлетворения частного, в условиях, при которых экономика государства обязана строиться на развитии, прежде всего, частного бизнеса, предлагаем рассматривать не принцип приоритета публичных интересов, а принцип баланса публичных и частных интересов. Государство путем правового регулирования общественных отношений, с одной стороны, обеспечивает легальность одних интересов субъектов или группы субъектов, с другой стороны запрещает иные. Мы вправе утверждать, что все общественные отношения, преследующие удовлетворение публичного интереса, обязаны основываться на интересах каждого конкретного субъекта или группы субъектов и учитывать их в процессе регулирования теми или иными нормами права.

Содержание понятия «интерес» в сфере публичных закупок, представляющее собой определенное поведение любого субъекта, основанное на выработанной им правовой позиции для достижения своих потребностей, позволяет на выделить:

- интерес заказчика – своевременно получить товары, работы, услуги надлежащего качества с минимальными издержками для бюджета;

²⁸ Бабкова Ю.Б. Расходные обязательства в бюджетном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. [Текст] / Ю.Б. Бабкова. – М., 2010. С. 10.

²⁹ Крохина Ю.А. Финансовое право России: Учебник для вузов. М.: Норма, 2004. С. 57.

³⁰ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2002. С. 39.

³¹ См.: Соотношение частных и публичных интересов в условиях реформирования законодательства Российской Федерации: монография / Т.Т. Алиев, О.Ю. Бакаева, Ю.В. Калитина и др.; под общ. ред. О. Ю. Бакаевой. – М.: Юрлитинформ, 2010. С.20.

- интерес хозяйствующего субъекта – получить выгоду (максимальную прибыль) или любую иную нематериальную выгоду.

Представленное свидетельствует о диаметрально противоположных финансовых интересах сторон, пересечение которых во многих случаях может стать основанием для возникновения конфликта. Не стоит забывать, что конфликт финансовых интересов возможен и без участия публичной стороны (например: введение экономических санкций). Однако и в подобных случаях, конфликты частных финансовых интересов косвенно переходят в публичные финансовые интересы с необходимостью государственного участия. Хозяйствующие субъекты «входят» в публичные закупки добровольно, без принуждения, зная о «правилах игры»: правовое регулирование, важность публичного интереса, жесткие санкции за нарушение или неисполнение обязательства. Уставы коммерческих организаций содержат «сакральный смысл» – хозяйствующий субъект создан для получения прибыли. Вот почему коммерческие организации не будут принимать участие в сделках, в которых изначально нарушен баланс ответственности сторон и имеются повышенные риски. Полагаем, что именно этой причиной обусловлено низкое количество участников конкурентных процедур в функционирующей сфере закупок.

С нашей точки зрения, контракты по итогам конкурентных процедур заключают контрагенты, имеющие либо достаточные финансовые, материальные и трудовые ресурсы, либо лояльность со стороны заказчика, связанную, например, с длительным периодом ранее исполненных обязательств, деловой репутацией и т.д. В целях обеспечения равенства (баланса) публичных и частных финансовых интересов Законом о закупках предусмотрено обязательное использование конкурентных процедур (преимущественно аукционов) и типовых контрактов.

По мнению Верховного Суда РФ, публичные интересы государства заключаются не только в приобретении необходимых товаров, работ и услуг, но и в обеспечении обороноспособности и безопасности государства, безопасности жизни и здоровья граждан, охраны окружающей природной среды, организационно-распорядительной деятельностью.³² Именно такой подход в понимании публичного и частного интересов (их разумного баланса в виде сохранения приоритета публичного, но с учетом частного интереса) должен стать основой целеполагания концепции публичных закупок.

Принцип прямой и косвенной финансовой поддержки заключается в возможности органов законодательной и исполнительной власти определять меры финансовой помощи хозяйствующим субъектам – контрагентам по публичным контрактам в целях уменьшения бремени их финансовой нагрузки.

Прямая финансовая поддержка со стороны государства может быть выражена льготными кредитами, инвестиционными налоговыми кредитами (ст.66 НК РФ), налоговыми льготами, налоговыми каникулами,³³ субсидиями³⁴ и т.д.

Принцип косвенной финансовой поддержки находит отражение в ценовом регулировании рынков отдельных товаров, работ, услуг;³⁵ таможенно-тарифной политикой;³⁶ установление «входных барьеров» или запретов на участие в конкурентных процедурах за-

³² См.: п.75 Постановления Пленума ВС РФ от 23.06.2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³³ См.: Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 г. № 409 «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики» (вместе с «Правилами предоставления отсрочки (рассрочки) по уплате налогов, авансовых платежей по налогам и страховых взносов») // СПС «КонсультантПлюс».

³⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 04.12.2019 г. № 1584 «Об утверждении Правил предоставления субсидий их федерального бюджета российским организациям на финансовое обеспечение части затрат, связанных со строительством крупнотоннажных судов»; Постановление Правительства РФ от 25.01.2020 г. № 36

³⁵ «Об утверждении Правил предоставления субсидий их федерального бюджета изготовителям воздушных судов и их составных частей на финансовое обеспечение части затрат, связанных с созданием, производством, реализацией и обслуживанием самолетов семейства МС-21» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁶ См.: «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (утв. Минфином России) // СПС «КонсультантПлюс».

рубежных компаний («третий лишний», приоритет участников закупок из стран ЕВРАЗЭС и т.д.).³⁷

Согласно норме ст. 33 БК РФ принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов.

Финансирование публичных закупок осуществляется за счет средств бюджета, доходная часть которого формируется в том числе путем налоговых поступлений от физических и юридических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей. Налоги – это не только одна из составных частей доходной части бюджета, но и мощный инструмент государственного управления, позволяющий как усилить финансово-экономическое принуждение (давление), так и стимулировать экономическое развитие отрасли, региона и т.д. Поэтому учет налоговых режимов, их администрирование в сфере публичных закупок, будет способствовать как эффективному расходу средств бюджетов разных уровней, так и сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Заказчик формирует НМЦК с учетом НДС, поскольку торги, по сути, представляют официальную оферту, акцепт которой победителем – организацией на УСН в силу действующих норм и административной, арбитражной практик обязывает заказчика либо заключить контракт по предложенной победителем цене без НДС, либо снизить предложенную победителем цену на размер НДС, ставка которого учитывалась при расчете НМЦК. Однозначного толкования норм права, а также правоприменительной практики на данный момент не существует³⁸.

Уместно привести правовую позицию авторитетного ученого в сфере финансового права О.Н. Горбуновой, отмечающей, что в финансовом отношении в зависимости от федерального бюджета поставлены все субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления, поскольку сбалансировать свои бюджеты последние могут только за счет межбюджетных трансфертов. И, перечисляя все доходы от НДС централизованно в федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальные бюджеты лишились во многом доходной базы. Указанное привело к тому, что органы субъектов Российской Федерации и особенно органы местного самоуправления не могут осуществ-

³⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 30.04.2020 г. № 616 «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, а также промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства»; Постановление Правительства РФ от 30.04.2020 г. № 617 «Об ограничениях допуска отдельных видов промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁸ См.: письма Минэкономразвития России от 12.12.2014 г. № Д28и-2787, от 06.04.2015 г. № Д28и-853, от 29.07.2015 г. № ОГ-Д28-10154; письма Минфина России 29.08.2014 г. №02-02-09/43300, от 05.09.2014 г. № 03-11-11/44793, от 13.10.2017 г. № 24-01-09/68987; письмо ФАС России от 21.08.2014 № АЦ/33651/14; решение Хакасского УФАС России от 10.10.2017 г. по делу № 197/КС; решение АС Калининградской области от 03.09.2013 г. по делу № А21-4359/2013, оставленного без изменения судом апелляционной инстанции 03.12.2013 г.; решение АС Ростовской области от 29.06.2015 г. по делу № А53-10528/2015, оставленного без изменения судом апелляционной инстанции 20.08.2015 г.; решение АС Республики Татарстан от 04.09.2014 г. по делу №А65-16826/2014, оставленное без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций (Определением ВС РФ от 26.06.2015 г. № 306-КГ15-7929 отказано в передаче для рассмотрения на судебной коллегии ВС РФ); решение АС Архангельской области от 12.03.2015 г. по делу № А05-463/2015, оставленного без изменения судом апелляционной инстанции от 30.06.2015 г.; решение АС Приморского края от 27.06.2015 г. по делу № А51-9904/2015, оставленного без изменения судом апелляционной инстанции от 03.09.2015 г.; решение АС СПб и Ленобласти от 12.01.2016 г. по делу № А56-27318/2015; решение АС Республики Хакасия от 06.03.2018 г. по делу №А74-17122/2017, оставленного без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций (Определением ВС РФ от 19.03.2019 г. № 302-КГ18-24863 отказано в передаче для рассмотрения на судебной коллегии ВС РФ).

лять всех своих функций в полном объеме из-за хронического недостатка реальных средств на местах, отсутствуют стимулы для расширения и улучшения торговли и услуг населению, для развития малого и среднего бизнеса.³⁹

Применительно к действующей сфере публичных закупок как региональные, так и муниципальные заказчики, включающие в состав цены контракта НДС, фактически лишаются данной суммы, поскольку НДС «автоматически уходит» в федеральный бюджет. Не улучшает ситуацию и займы, кредиты, в том числе выдаваемые с процентами, из вышестоящего бюджета для покрытия расходов бюджета субъекта Российской Федерации. Из займов и кредитов, на сумму которых начисляются проценты, региональные заказчики оплачивают принятые обязательства по контрактам. Цена контракта также содержит НДС, который по факту «уходит» в федеральный бюджет, в то время как бюджет субъекта Российской Федерации продолжает уплачивать проценты на полную величину предоставленного займа или кредита.

Складывается ситуация, при которой бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальные бюджеты лишаются значительных сумм, в силу обязательного включения заказчиками НДС в цену контракта. И если годами ранее, в бюджеты субъектов Российской Федерации возвращалась определенная часть НДС, то в настоящее время эта норма упразднена. Регионам дозволено получать 100% федерального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения (ч.2 ст. 56 БК РФ⁴⁰). С одной стороны возврат УСН в бюджет субъекта Российской Федерации призван стимулировать и заинтересовать субъекты Российской Федерации к развитию малого и среднего бизнеса и т.д. С другой стороны, финансовые средства возвращаются не в бюджет субъекта Российской Федерации из которого производил оплату заказчик, а в тот бюджет субъекта Российской Федерации, где зарегистрирован хозяйствующий субъект, использующий УСН. Парадоксально, но заказчики в субъектах Российской Федерации вынуждены осуществлять закупки у «своих» региональных субъектов малого и среднего предпринимательства для того, чтобы УСН вернулся в бюджет. Указанное фактически «вынуждает» многих региональных заказчиков систематически нарушать требования контрактной системы в сфере закупок.

В качестве решения выявленной проблемы распределения налоговых поступлений О.Н. Горбунова с соавторами предлагает перераспределение НДС – считать и зачислять его в бюджеты разных уровней отдельно по разным формулам и разным производителям. Указанное позволит органам субъектов Российской Федерации и самоуправления заняться более активной экономической деятельностью на своих территориях.⁴¹

Полностью разделяя данную позицию, полагаем ее справедливой и экстренно необходимой. Подобное перераспределение «без посредника» НДС будет соответствовать не только принципу сбалансированности бюджета, но и стимулировать региональных и муниципальных заказчиков к эффективному расходу бюджетных средств, развитию конкуренции и соблюдению законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

В завершении отметим, что установить какие принципы из рассмотренных нами являются наиболее важными – сложная и практически ситуационная задача (ни одна система не может функционировать в соответствии со всеми предусмотренными принципами одновременно) Однако, мы уверены в том, что принципы правового обеспечения публичных интересов в процессе финансирования публичных закупок должны быть разработаны не на основании субъективного мнения должностных лиц Минфина России и ФАС России, а в порядке конкретизации принципов финансового и бюджетного права. Указанное, безусловно, будет способствовать единству нормотворчества и правоприменения в сфере публичных закупок.

³⁹ Горбунова О.Н. Дефект распределения // Российская бизнес-газета. 2015. № 1016.

⁴⁰ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

⁴¹ Горбунова О.Н., Пешкова Х.В., Вершило Т.А. О необходимости совершенствования текста проекта Бюджетного кодекса РФ // Финансовое право. 2016. № 7 С. 37-40.

Отсутствие надлежащего качества и системности правового обеспечения публично-го интереса в процессе финансирования публичных закупок фактически предопределили наличие в данной сфере достаточного количества коллизионных нормативных правовых актов разной юридической силы с безусловным игнорированием границ между отраслями права. Указанное выражается в том, что базовые (общие) принципы в БК РФ не нашли отражения в Законе о закупках.

Принципы легализованные в Законе о закупках имеют ярко выраженный административный характер, поэтому их применение, обособленное от принципов финансового и бюджетного права не способствует достижению истинной цели публичных закупок – обеспечению публичного интереса, выраженного в форме публичных потребностей, удовлетворяемых путем своевременного приобретения товаров, работ, услуг. Наоборот, они усиливают императивное воздействие государства на сферу публичных закупок, не позволяя адаптировать ее к условиям рыночной экономики, эффективно расходовать бюджетные средства, так как «эффективность» в административном и финансовом праве имеет разное содержание. Сложилась ситуация, при которой принципы вместо удовлетворения публичного интереса обеспечивают реализацию процедурного подхода в процессе распределения бюджетных средств среди хозяйствующих субъектов.

Непосредственно в структуре финансового права невозможно выявить принципы, определяющие смысл или результат экономической деятельности государства в части обеспечения публичного интереса. Акцент внимания на анализ принципов финансового права, бюджетного процесса и публичных закупок в их совокупности позволил выработать рекомендации для легального закрепления дополнительных принципов, позволяющих обеспечить публичные интересы в процессе финансирования публичных закупок.

Рассмотрение указанных принципов позволило нам сформировать систему, состоящую из общеправовых и специальных принципов обеспечения публичного интереса в процессе финансирования публичных закупок, что, в свою очередь, позволяет выделить основополагающие начала целой подотрасли финансового права – публичные закупки. **К общим принципам мы предлагаем отнести:** законность; федерализм; прозрачность (открытость); плановость; эффективное использование бюджетных средств организация контроля (финансового). **К специальным принципам следует отнести:** адресность и целевой характер бюджетных средств, эффективность публичной закупки; профессионализм заказчика; единство контрактной системы в сфере закупок; ответственность за результативность и эффективность закупки; добросовестная конкуренция и стимулирование инноваций, прямая и косвенная финансовая поддержка, приоритет публичного интереса.

Полагаем целесообразным в законодательстве, регулирующем публичные закупки, легально закрепить выявленные и представленные нами принципы, прямо способствующие обеспечению публичного интереса и эффективного расхода средств бюджета и внебюджетных источников.

Таким образом, основой регулирования сферы закупок должна стать единая правовая конструкция общих и специальных принципов обеспечения публичных интересов в процессе финансирования публичных закупок.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев С.С. Общая теория права: курс в 2-х т. Т.1 – М.: Юрид. лит, 1981. – 361с.
2. Бабкова Ю.Б. Расходные обязательства в бюджетном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. [Текст] / Ю.Б. Бабкова. – М., 2010. – 29 с.
3. Барыкин Е.А. Организационно-правовые основы реализации принципа эффективности публичных расходов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. [Текст] / Е.А. Барыкин. – Москва, 2011. – 28 с.
4. Воронцов О.Г. Принципы бюджетной системы Российской Федерации: теоретико-правовые основы реализации: дис. ... канд. юрид. наук. [Текст] / О.Г. Воронцов. – М., 2019. – 288 с.
5. Горбунова О.Н. Дефект распределения // Российская бизнес-газета. 2015. №1016.

6. Горбунова О.Н., Пешкова Х.В., Вершило Т.А. О необходимости совершенствования текста проекта Бюджетного кодекса РФ // Финансовое право. 2016. №7. С. 37-40.
7. Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. М.: РГУП, 2018. – 625 с.
8. Крохина, Ю.А. Принципы финансового права: постановка проблемы систематизации // Ленинградский юридический журнал. – С.Пб., 2013, № 3 (33). С. 90-96.
9. Крохина Ю.А. Финансовое право России: Учебник для вузов. М.: Норма, 2004.
10. Лекции по советскому гражданскому процессу. Пособие / Гурвич М.А.; под ред. Бельдюгин В.Н. – М., 1950. – 199 с.
11. Набиев Р.А. Повышение эффективности бюджетных расходов системы государственных заказов и закупок // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2008. № 15. С.18-21.
12. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – 520 с.
13. Правовое регулирование стратегического планирования в сфере государственных финансов: монография / Е.В. Кудряшова. Отв. ред. Кучеров И.И. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2019. – 391 с.
14. Соотношение частных и публичных интересов в условиях реформирования законодательства Российской Федерации: монография / Т.Т. Алиев, О.Ю. Бакаева, Ю.В. Калитина и др.; под общ. ред. О. Ю. Бакаевой. – М.: Юрлитинформ, 2010. – 264 с.
15. Финансовое право: учеб. / отв. ред. Н.И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. – 768 с.
16. Химичева Н.И. Научно-обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой идеологии преподавания // Финансовое право. 2009. № 2.
17. Цинделиани И.А. Система финансового права // Финансовое право № 10. 2018. С. 23-29.
18. Цинделиани И.А. Принципы финансового права // Финансовое право № 4. 2019. С.3-9.
19. Шмалий О.В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти: теоретико-методологические аспекты: дис. ... докт. юрид. наук. [Текст] / О.В. Шмалий. – Р/нД. 2011. – 409 с.

Кикавец Виталий Викторович

кандидат юридических наук, доцент
 заместитель заведующего кафедрой финансового права
 Российского государственного университета правосудия
 117418, г. Москва, Новочеремушкинская ул., д. 69
 E-mail: vumo@rambler.ru
 Тел. +7(906) 790-20-20

V.V. KIKAVETS

**PRINCIPLES OF LEGAL PROVISION OF PUBLIC INTEREST IN THE
 PROCESS OF FINANCING PUBLIC PROCUREMENT**

The content of the article is aimed at a substantive assessment of the hypothesis about the inefficiency of the principles legally established in the Procurement Law, since instead of satisfying the public interest, they provide a procedural approach to the process of allocating budget funds among business entities. The author reveals not only the significance of the principles of financial law, but also the need for their application in public procurement in order to achieve their main goal - the satisfaction of the public interest. A number of principles of ensuring public interest in the process of financing public procurement and their author's classification, highlighting general and special principles, are proposed.

Keyword: *Public interest; public procurement; principles; financial right; budget law; budget process; budget resources; efficiency; financial expenses*

BIBLIOGRAPHY

1. Alekseev S.S. Obshchaya teoriya prava: kurs v 2-h t. T.1 – М.: YUrid. lit, 1981. – 361s.
2. Babkova YU.B. Raskhodnye obyazatel'stva v byudzhetnom prave: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. [Tekst] / YU.B. Babkova. – М., 2010. – 29 с.
3. Barykin E.A. Organizacionno-pravovye osnovy realizacii principa effektivnosti publicnyh raskhodov v Rossijskoj Federacii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. [Tekst] / E.A. Barykin. – Moskva, 2011. – 28 s.

4. Voroncov O.G. Principy byudzhetnoj sistemy Rossijskoj Federacii: teoretiko-pravovye osnovy realizacii: dis. ... kand. jurid. nauk. [Tekst] / O.G. Voroncov. – M., 2019. – 288 s.
5. Gorbunova O.N. Defekt raspredeleniya // Rossijskaya biznes-gazeta. 2015. №1016.
6. Gorbunova O.N., Peshkova H.V., Vershilo T.A. O neobhodimosti sovershenstvovaniya teksta proekta Byudzhetnogo kodeksa RF // Finansovoe pravo. 2016. №7. S. 37-40.
7. Ershov V.V. Pravovoe i individual'noe regulirovanie obshchestvennyh otnoshenij: monografiya. M.: RGUP, 2018. – 625 s.
8. Krohina, YU.A. Principy finansovogo prava: postanovka problemy sistematizacii // Leningradskij juridicheskij zhurnal. – S.Pb., 2013, № 3 (33). S. 90-96.
9. Krohina YU.A. Finansovoe pravo Rossii: Uchebnik dlya vuzov. M.: Norma, 2004.
10. Lekcii po sovetskomu grazhdanskomu processu. Posobie / Gurvich M.A.; pod red. Bel'dyugin V.N. – M., 1950. – 199 s.
11. Nabiev R.A. Povyshenie effektivnosti byudzhetnyh raskhodov sistemy gosudarstvennyh zakazov i zakupok // Buhgalterskij uchet v byudzhetnyh i nekommercheskih organizacijah. 2008. № 15. S.18-21.
12. Obshchaya teoriya prava i gosudarstva: Uchebnik / Pod red. V.V. Lazareva. – 3-e izd., pererab. i dop. – M.: YUrist", 2001. – 520 s.
13. Pravovoe regulirovanie strategicheskogo planirovaniya v sfere gosudarstvennyh finansov: monografiya / E.V. Kudryashova. Otв. red. Kucherov I.I. – M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF, 2019. – 391 s.
14. Sootnoshenie chastnyh i publicnyh interesov v usloviyah reformirovaniya zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii: monografiya / T.T. Aliev, O.YU. Bakaeva, YU.V. Kalitina i dr.; pod obshch. red. O. YU. Bakaevoj. – M.: YUrlitinform, 2010. – 264 s.
15. Finansovoe pravo: ucheb. / otв. red. N.I. Himicheva. 4-e izd., pererab. i dop. M.: Norma, 2008. – 768 s.
16. Himicheva N.I. Nauchno-obosnovannye principy finansovogo prava kak vektor ego dejstviya, razvitiya i formirovaniya novoj ideologii prepodavaniya // Finansovoe pravo. 2009. № 2.
17. Cindeliani I.A. Sistema finansovogo prava // Finansovoe pravo № 10. 2018. S. 23-29.
18. Cindeliani I.A. Principy finansovogo prava // Finansovoe pravo № 4. 2019. S.3-9.
19. Shmalij O.V. Pravovoe obespechenie effektivnosti ispolnitel'noj vlasti: teoretiko-metodologicheskie aspekty: dis. ... dokt. jurid. nauk. [Tekst] / O.V. SHmalij. – R/nD. 2011. – 409 s.

Kikavets Vitaly Viktorovich

Deputy head of the Department of Financial Law
of the Russian State University of Justice
Associate Professor, Juris Doctor
117418, Moscow, st. Novocheremushkinskaya, 69A.
Tel. +7 (906) 790-20-20

Е.В. ШЕХОВЦЕВА

**ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
ЗАКУПОК У ЕДИНСТВЕННОГО ПОСТАВЩИКА***

В статье рассмотрены организационные основы закупок и представлена авторская позиция по вопросу правомерности применения неконкурентного способа закупки – «единственный поставщик».

Статья посвящена анализу положений Федеральных законов от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», с точки зрения правомерности позиции Федеральной антимонопольной службы России при рассмотрении случаев неоднократного приобретения одноименных товаров, работ, услуг у единственного поставщика. Законодательство приведено по состоянию на апрель 2020 года.

Ключевые слова: *дробление закупки, заказчик, закупка, единственный поставщик, конкуренция, контракт, контрактный управляющий, общероссийский классификатор, способ закупки, антимонопольный орган.*

Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее по тексту – Закон № 44-ФЗ), который вступил в силу с 1 января 2014 года, претерпел ряд существенных изменений. Однако принцип обеспечения конкуренции является одним из основополагающих принципов контрактной системы Российской Федерации (статья 6).

Тем не менее, изменения, внесенные федеральным законом от 01.05.2019 г. № 70-ФЗ, по сути, упростили возможности для Заказчика по применению неконкурентного способа закупок – осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Таким образом, российский законодатель не рассматривает неконкурентный способ закупки в качестве способа препятствующего созданию равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Кроме того, осуществление закупки у единственного поставщика не рассматривается и в качестве действия заказчика, которые приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

В свою очередь Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее по тексту – Закон № 223-ФЗ) никогда не ограничивал возможности для Заказчика по применению неконкурентного способа закупок – «единственный поставщик».

В частности, эксперт по комплексному контролю закупок, аккредитованный при Минюсте России О.Н. Толстобоков комментируя положения Закона № 223-ФЗ, отмечает «в тексте Закона № 223-ФЗ нет деталей применения закупочных процедур. Именно этим часто пользуются Заказчики»¹. Стоит ли говорить, что большинство Заказчиков, организующих свои закупки в соответствии с собственным положением о закупке товаров, работ, услуг (далее – Положение о закупке), разработанном на основе Закона № 223-ФЗ, формируют основания закупки у единственного поставщика «под себя».

Так, в Положениях о закупке отдельных Заказчиков, среди оснований закупки неконкурентным способом можно встретить перечень оснований аналогичный части 1 статьи

* Публикуемые результаты исследований были апробированы в ходе II Всероссийской научно-практической конференции «Частное и публичное право: проблемы соотношения и взаимодействия», состоявшейся 15 мая 2020 г. в ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет им. И.С. Тургенева».

¹ Толстобоков, О.Н. Обосновывайте выбор способа закупки по Закону № 223-ФЗ добросовестно! [Электронный ресурс] // Госзакупки.ру: электрон. журн. 2017. № 2. – С. 48-49. URL: <https://e.goszakupkiru.ru/524529> (дата обращения 11.05.2020).

93 Закона № 44-ФЗ или определенный «микс» из оснований, разработанных «под себя» и оснований части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ. Например, в Положении о закупке товаров, работ, услуг для нужд ГАОУ ДПО «Ленинградский областной институт развития образования» (новая редакция 2018 год)² в качестве оснований закупки у единственного поставщика указаны следующие положения:

— Продукция может быть предоставлена только Единственным поставщиком, определяемым в соответствии с Федеральным законом от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (аналогия с пунктом 1 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ).

— Закупки у юридических или физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, с которыми у Заказчика в течение восемнадцати месяцев, предшествующих закупке заключались договоры в отношении тех же объектов закупок, при условии, что указанные договоры (контракты) не были расторгнуты в связи с нарушением поставщиками (подрядчиками, исполнителями) условий указанных договоров (контрактов), а начальная (максимальная) цена нового договора превышает цену договора предшествующего закупке не более чем на 800 000,00 (восемьсот тысяч) рублей (пункт позволяющий осуществлять закупку из года в год с одними и теми же поставщиками, подрядчиками и исполнителями – «под себя»).

— Возникновения необходимости в товарах, работах, услугах для исполнения обязательств по договору (контракту), в соответствии с которым Заказчик сам является исполнителем, и приобретение которых иными процедурами закупок в предусмотренные для исполнения обязательств по такому договору (контракту) сроки невозможно.

— В случае возникновения срочной потребности при условии, что договор заключается на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в количестве, объеме, необходимых для удовлетворения срочной потребности и др.

Приведенный пример, может свидетельствовать о фактически неограниченных возможностях Заказчика (ГАОУ ДПО «Ленинградский областной институт развития образования») по применению неконкурентного способа закупок, но при этом необходимость включения конкретных оснований осуществления закупки у единственного поставщика могут быть обоснованы как с точки зрения эффективности финансово-хозяйственной деятельности этого Заказчика, так и экономии средств субсидии, выделяемых на выполнение государственного задания и государственной программы. Ведь законодатель не связывает результативность и эффективность закупок только с применением Заказчиком конкурентных способов закупок, следовательно, экономический эффект может быть и от закупок осуществленных у единственного поставщика.

Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) относится к неконкурентным способам закупок, что, в свою очередь, привлекает пристальное внимание к названной закупке всех уполномоченных органов на осуществление контроля в сфере закупок. В этой связи, упрощение возможности для Заказчика по применению неконкурентного способа закупок – «единственный поставщик», стоит рассматривать как специфическую форму «реабилитации» данного способа закупки в сравнении с конкурентными способами.

Общеизвестный факт, что в сфере закупок единственный поставщик (подрядчик, исполнитель) – это не хозяйствующий субъект, являющийся монополистом или обязательно занимающий доминирующее положение на рынке. Кроме того, не будет единственным поставщиком и хозяйствующий субъект, к которому применимо значение «единственный в своем роде», поскольку вся закупка базируется на общероссийских классификаторах.

В сфере закупок, независимо от того руководствуется ли Заказчик в своей деятельности положениями Закона № 44-ФЗ (например, казенное учреждение или орган государственной (муниципальной) власти, суд и т.д.) или применяет собственное положение о за-

² [Электронный ресурс] Положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд ГАОУ ДПО «Ленинградский областной институт развития образования» (новая редакция 2018 год). URL: <https://zakupki.gov.ru/223/clause/public/order-clause/info/actual-common-info.html?clauseId=6326&clauseInfoId=397105&epz=true&style44=false> (дата обращения 11.05.2020).

купке, разработанное на основе Закона № 223-ФЗ (например, автономное учреждение, государственная компания и корпорация, субъекты естественных монополий и др.) применяются два общероссийских классификатора ОКВЭД2 (общероссийский классификатор видов экономической деятельности ОК 029-2014 (КДЕС ред. 2)) и ОКПД2 (общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2014 (КПЕС 2008) с изменением № 40 от 1 января 2020 г.). Стоит заметить, что указанные классификаторы применяются и в бюджетной сфере, поскольку входят в число общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации.

Так, ОКВЭД2 деятельность Заказчика группирует на основной вид деятельности (он соответствует основному ОКВЭД по выписке из единого государственного реестра либо юридического лица, либо индивидуального предпринимателя) и дополнительные виды деятельности. В свою очередь ОКПД2 все товары, работы и услуги, подлежащие закупке делят на три группы:

- идентичные товары, работы, услуги;
- аналогичные товары, работы, услуги;
- иные товары, работы, услуги.

Для новичков включение в сферу закупок, прежде всего, связано с двумя видами опасений. Во-первых, возможность привлечения к ответственности за действия, которые разрешены законодателем, но не приветствуются контрольными органами и, в частности, территориальными органами Федеральной антимонопольной службы России (далее – антимонопольными органами) – это реальность. В данном случае примером может служить ответственность за искусственное дробление закупок. Ведь ни Закон № 44-ФЗ, ни Закон № 223-ФЗ не содержат понятия «дробление закупки». С точки зрения законодательства, регламентирующего сферу закупок, Заказчик выбирает способ определения победителя: как конкурентный (аукционы, конкурсы, запросы котировок в электронной форме и т.д.), так и неконкурентный (закупку у единственного поставщика).

Во-вторых, в сфере закупок трудно чувствовать себя профессионалом, поскольку обучение по дополнительным профессиональным программам повышения квалификации и(или) профессиональной переподготовки, не дает практических навыков, а законодательство в сфере закупок имеет тенденцию к постоянным изменениям.

Если страх непрофессионализма, можно довольно быстро победить путем ежедневного выполнения функциональных обязанностей контрактного управляющего (руководителя контрактной службы), то страх привлечения к ответственности, наверное, будет постоянно сопровождать выполнение функциональных обязанностей контрактного управляющего (руководителя контрактной службы).

Стоит разобраться, почему сфера закупок товаров, работ, услуг рассматривается как особый (повышенный) риск возникновения негативных последствий, связанных с антимонопольными нарушениями, поскольку антимонопольное регулирование в России активно развивается. Лучшим примером будет рассмотрение организационных и правовых оснований закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

Следует начать с положений главы 2 «Планирование» Закона № 44-ФЗ, которые не запрещают Заказчику всю закупку спланировать неконкурентным способом и израсходовать совокупный годовой объем закупок (далее – СГОЗ), осуществив закупки только способом «единственный поставщик». Также важно понимать, что сам факт планирование всех закупок Заказчика только неконкурентным способом не влечет применение мер административной ответственности, не говоря уже об уголовном преследовании.

Конечно, когда Заказчик – это, предположим, совет депутатов муниципального образования, еще и дотационного региона Российской Федерации, где СГОЗ по объему будет гораздо меньше 2 млн. рублей, то планирование им всех закупок неконкурентным способом не только логично, но и не создает угроз формированию недобросовестной конкуренции

при проведении закупок. Однако таким Заказчиком может оказаться более крупный хозяйствующий субъект, для которого также не установлено ограничений по планированию закупок только неконкурентным способом. Можно ли рассматривать это как упущение законодателя? Представляется возможным предположить, что у законодателя были свои причины не указывать обязательность планирования закупок конкурентными способами, например, для Заказчиков, чей СГОЗ превышает 50 млн. рублей, но в настоящее время при планировании закупок наличие или отсутствие в плане-графике закупок конкурентных способов не зависит от организационно-правовой формы Заказчика, СГОЗ или других условий.

Конечно, не стоит забывать, что законодатель закрепил принципы закупки и, также сдерживающим моментом здесь выступает ответственность Заказчика за выбор способа закупки (статья 7.29. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при принятии решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя)). Однако, с другой стороны, не стоит и отрицать, что планирование закупки крупным хозяйствующим субъектом при соблюдении всех ограничений, установленных законодателем, только не конкурентным способом лежит в правовом поле.

При этом уже при планировании закупок (формировании плана-графика закупок) Заказчику на основании положений Закона № 44-ФЗ требуется обосновать начальную максимальную цену контракта (далее – НМЦК) и здесь тоже нельзя сказать, что планирование и проведение только конкурентных способов закупок обеспечат реальную экономию и эффективность использования средств бюджета. Данная позиция разделяется как практиками, так и научным сообществом, многие видят проблему в порядке формирования НМЦК на основе Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, утвержденном приказом Минэкономразвития России от 02.10.2013 г. № 567³.

В частности, руководитель Архангельского УФАС России Бугаев Д.В. задается вопросом «... как заказчик может определить реальную цену контракта, если поставщики в этом не заинтересованы?»⁴. Логично предположить, что рассчитывая НМЦК на основании предложений, полученных от поставщиков (подрядчиков, исполнителей) Заказчик не получает информацию о реальных текущих рыночных ценах. В этом случае расчет самих поставщиков прост, они оставляют себе возможность для снижения НМЦК при участии в торгах, а, если повезет, и конкуренты будут отсутствовать, то заключить контракт по НМЦК.

Отдельные представители антимонопольных органов считают, что законодателю необходимо определить в качестве приоритетного метода определения НМЦК «поиск ценовой информации в реестре контрактов, заключенных заказчиками»⁵, но в настоящее время статья 22 Закона № 44-ФЗ относит данную информацию только к общедоступной информации о ценах товаров, работ, услуг.

Конечно, закупка у единственного поставщика тоже не обязательно приведет к экономии бюджетных средств или иных средств Заказчика, включенных в СГОЗ. Однако возможности осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) законодателем регламентируются более жестко. Так, закупка неконкурентным способом может осуществляться Заказчиком только в случаях, исчерпывающий перечень которых определен частью 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ. Однако, как говорилось выше, все послед-

³ Методические рекомендации по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта: [приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 г. № 567] // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ, 2014, № 1-2 (январь, февраль, 2014 (часть I, II)).

⁴ Бугаев Д.В. Экономия бюджетных средств – реальность или фикция? [Электронный ресурс] // Всероссийский информационно-аналитический журнал «Конкуренция и рынок». URL: <http://konkir.ru/articles/goszakupki/ekonomiya-byudzhethnyh-sredstv-realnost-ili-fiksiya> (Дата обращения 12.05.2020).

⁵ Там же.

ние изменения Закона № 44-ФЗ показывают заинтересованность законодателя в расширении перечня таких оснований.

Сегодня представляется возможным все основания закупок у единственного поставщика, предусмотренные частью 1 статьи 93 классифицировать на 2 группы:

1) осуществление закупки у единственного поставщика, имеющее ограничение по сумме и объему закупок;

2) осуществление закупки у единственного поставщика, когда ограничение по сумме и объему закупок законодателем не устанавливаются.

Так, осуществление закупки у единственного поставщика, имеющее ограничение по сумме и объему закупок включает самый распространенный способ – осуществление закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую шестисот тысяч рублей. При этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать десять процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем пятьдесят миллионов рублей. Указанные ограничения годового объема закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не применяются в отношении закупок, осуществляемых заказчиками для обеспечения муниципальных нужд сельских поселений. На заказчиков, осуществляющих деятельность на территории иностранного государства, при осуществлении закупок в соответствии с настоящим пунктом не распространяются ограничения в части установления цены контракта, не превышающей шестисот тысяч рублей. В отношении федерального органа исполнительной власти, осуществляющего закупки для обеспечения федеральных нужд государственных органов, образованных для обеспечения деятельности Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, расчет указанных ограничений годового объема закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, производится отдельно для такого федерального органа исполнительной власти и каждого такого государственного органа (пункт 4 статьи 93 Закона 44-ФЗ).

Кроме пункта 4 статьи 93 Закона № 44-ФЗ к первой группе оснований следует отнести возможность осуществления закупки товаров, работ, услуг по:

— пункту 5 части 1 статьи 93 Закона 44-ФЗ государственными или муниципальными учреждениями культуры, уставными целями деятельности которых являются сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, а также иным государственными или муниципальными учреждениями (зоопарками, планетариями, парками культуры и отдыха, заповедниками, ботаническими садами, национальными парками, природными парками, ландшафтными парками, театрами, учреждениями, осуществляющими концертную деятельность, телерадиовещательными учреждениями, цирками, музеями, домами культуры, дворцами культуры, домами (центрами) народного творчества, домами (центрами) ремесел, клубами, библиотеками, архивами), государственными или муниципальными образовательными организациями, государственными или муниципальными научными организациями, организациями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в которую помещаются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, под надзор, физкультурно-спортивными организациями;

— пункту 28 части 1 статьи 93 Закона 44-ФЗ осуществляется закупка только лекарственных препаратов, которые предназначены для назначения пациенту при наличии медицинских показаний (индивидуальная непереносимость, по жизненным показаниям) по решению врачебной комиссии, которое отражается в медицинских документах пациента и журнале врачебной комиссии на сумму, не превышающую один миллион рублей при этом объеме закупок необходимый для конкретного пациента в течение срока, необходимого для осуществления закупки лекарственных препаратов в соответствии с положениями пункта 7 части 2 статьи 83, пункта 3 части 2 статьи 83.1 Закона № 44-ФЗ.

Ко второй группе оснований закупок у единственного поставщика относятся все другие основания из перечня части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ, которые как раз и позво-

ляют Заказчику израсходовать весь свой СГОЗ, не применяя конкурентных способов закупок, поскольку ограничения по сумме и объему закупок законодательно не установлены.

Здесь, правда, стоит еще обратить внимание, на обязанность Заказчика производить закупку отдельных товаров работ услуг применяя конкурентный способ закупок – аукцион в электронной форме⁶. По мнению, антимонопольных органов – это и есть доказательство невозможности Заказчика спланировать закупку только применяя неконкурентный способ закупки. Действительно перечень товаров, работ, услуг, установленный распоряжением Правительства РФ от 21.03.2016 г. № 471-р весьма обширный, поэтому складывается впечатление, что «буквально всё» следует закупать аукционом в электронной форме и это изначально планируемый способ закупки любого Заказчика, руководствующегося в своей финансово-хозяйственной деятельности положениями Закона № 44-ФЗ.

Однако часть 2 статьи 59 Закона № 44-ФЗ устанавливает исключение из обязанности Заказчика проводить электронный аукцион в случае, если осуществляются закупки товаров, работ, услуг, включенных в перечень, установленный Правительством Российской Федерации, либо в дополнительный перечень, установленный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации). Так, при осуществлении закупок товаров, работ, услуг, включенных в перечень в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме, путем проведения запроса котировок, запроса предложений, осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с учетом требований Закона № 44-ФЗ.

Таким образом, возвращаемся к ранее сделанному выводу, что планирование закупки любым Заказчиком при соблюдении всех ограничений, установленных законодателем, только не конкурентным способом лежит в правовом поле.

В этой связи, стоит вернуться к вопросу об ответственности Заказчика за искусственное дробление закупок. Кроме отсутствия понятие «дробление закупки» в Законе № 44-ФЗ, данное понятие не содержит и Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О защите конкуренции» (далее – Закон № 135-ФЗ)⁷. Если Заказчик приходит к выводу о целесообразности разбить крупную закупку на мелкие, законодательство не препятствует, а способствует ему в этом, следует ли антимонопольным органам и заключенные отдельные договоры с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) по одному объекту классифицировать как «дробление»?

ФАС России отметила, что однозначно ответственность за искусственное дробление закупок по 44-ФЗ грозит, если проведете несколько малых закупок для выполнения строительных работ по одной проектной документации или по одному разделу такой документации. В этом случае действия заказчика не соответствуют требованиям Закона 44-ФЗ и квалифицируются как нарушение Закона №135-ФЗ⁸.

Впрочем, необходимо отметить, что само по себе неоднократное приобретение одноименных товаров, работ, услуг у единственного поставщика с соблюдением требований, установленных пунктами 4, 5 части 1 статьи 93 Закона 44-ФЗ, не признается нарушением требования контрактного законодательства, отмечая, что главное, по мнению антимонопольного органа, чтобы такие действия не были результатом антиконкурентного соглашения. Так, согласно статье 16 Закона № 135-ФЗ указано, какие действия расцениваются как антиконкурентное соглашение, поскольку ведут к ограничению конкуренции.

⁶ О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион): [распор. Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р] // Собрание законодательства РФ, 2016, –№ 13. –Ст. 1880.

⁷ О защите конкуренции: [федер. закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ] // Собрание законодательства РФ, 2006, –№31 (1 ч.). –Ст. 3434.

⁸ Письмо ФАС России от 14.11.2019 № ИА/100041/19 «О порядке применения пунктов 4, 5 части 1 статьи 93 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Ценообразование и сметное нормирование в строительстве, –№ 1, январь, 2020.

Вопрос правомерности «дробления закупки» и осуществления закупки Заказчиком только неконкурентным способом многими связываются с положениями бюджетного законодательства и с возможностью рассмотрения эффективности расходования бюджетных средств⁹. Ведь средства СГОЗ в своей основе имеют средства, выделяемые из бюджетов разных уровней бюджетной системы Российской Федерации. Кроме того, статья 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), по мнению контролирующих органов, дает основание признавать «дробление закупок» нарушением принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств. При этом, рассматривая финансово-правовой аспект выбора Заказчиком неконкурентного способа закупки, следует учитывать:

— Осуществление закупки исключительно у единственного поставщика часто связано с необходимостью кассового исполнения бюджета из-за выделения финансовых средств бюджетов в сроки, которые не позволяют заключить контракты по результатам конкурентных процедур.

— ОКПД2 как классификатор, применяется и в сфере закупок и в бюджетной сфере, поскольку входят в число общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации, а Закон № 44-ФЗ не содержит ограничений на приобретение одноименных товаров, работ, услуг (даже не содержит такого понятия). Следовательно, закупка товаров, работ, услуг по одному ОКПД2 не свидетельствует о преднамеренном дроблении закупки со стороны Заказчика.

— Источником оплаты контрактов Заказчиком по результатам закупки независимо от способа закупки, чаще всего, выступают средства субсидии, поэтому главным инструментом для определения конкретного кода КОСГУ и аналитического счета также является ОКПД2.

Таким образом, требование о применении только конкурентных способов закупок не всегда является более эффективным и результативным способом закупок в сравнении с неконкурентным – «единственным поставщиком». Многие Заказчики, даже планируя закупку конкурентными способами (чаще аукцион в электронной форме и запросом котировок) по факту имеют все контракты, заключенные по результатам закупки у единственного поставщика. Более того, при планировании закупок неконкурентным способом Заказчики сокращают временные издержки, особенно с учетом изменений, которые вступили в силу с 1 июля 2021 года и эффект от которых усилен изменениями, внесенными федеральным законом от 24.04.2020 г. № 124-ФЗ¹⁰. Ведь сроки, установленные для организации и проведения закупок электронного конкурса, аукциона с момента размещения извещения до даты определения победителя куда более значительные, чем сроки, затрачиваемые на заключение контракта с единственным поставщиком.

Кроме того, не стоит верить в реальность экономии бюджетных средств при проведении конкурентных способов закупок (конкурсов, аукционов, запроса котировок, запроса предложений), поэтому организация и осуществление закупок у единственного поставщика не всегда свидетельствует о коррумпированности Заказчика, чаще – это свидетельство целесообразности и эффективности закупок, особенно с учетом осуществления закупки через единый агрегатор торговли (информационный ресурс)¹¹.

Самым сложным вопросом, с точки зрения коррупциогенного фактора в сфере закупок, является взаимоотношения Заказчика и поставщиков (подрядчиков, исполнителей)

⁹ Бюджетный кодекс РФ: [федер. закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ] // Собрание законодательства РФ, 1998, –№ 31. –Ст. 3823.

¹⁰ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции: [федер. закон от 24.04.2020 № 124-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 24.04.2020.

¹¹ О создании единого агрегатора торговли: [распор. Правительства РФ от 28.04.2018 № 824-р] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.05.2018.

при обосновании НМЦК еще на стадии планирования закупки. Для отдельных Заказчиков несовершенство Закона № 44-ФЗ может быть восполнено высшей исполнительной властью субъекта Российской Федерации. В соответствии с частью 21.1 статьи 22 Закона № 44-ФЗ высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в дополнение к федеральным методическим рекомендациям¹², могут быть установлены свои методические рекомендации по применению методов определения НМЦК, в том числе предусматривающие рекомендации по обоснованию и применению иных методов определения цены.

Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

В соответствии с положениями Закона № 223-ФЗ порядок подготовки и осуществления закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) и исчерпывающий перечень случаев проведения такой закупки устанавливаются Положением о закупке.

В соответствии с частью 2 статьи 1 Закона № 223-ФЗ Заказчиками, которые разрабатывают и принимают (с соблюдением требований) собственные Положения о закупке являются:

- государственные корпорации;
- государственные компании;
- публично-правовые компании;
- субъекты естественных монополий;
- организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов;
- автономные учреждения;
- хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия РФ, субъекта РФ, муниципального образования в совокупности превышает 50%;
- дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% долей в совокупности принадлежит указанным выше юридическим лицам;
- дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% долей в совокупности принадлежит указанным выше дочерним хозяйственным обществам;
- бюджетные учреждения, осуществляющие закупки за счет средств, полученных в качестве дара (пожертвования, благотворительного пожертвования), по завещанию, грантов, субсидий, предоставляемых на конкурсной основе, средств, полученных от приносящей доход деятельности (за исключением средств, полученных на оказание и оплату медицинской помощи по ОМС), либо осуществляющие закупки для привлечения третьих лиц к исполнению контракта, по которому бюджетное учреждение является исполнителем (при наличии положения о закупке, размещенного до начала года в единой информационной системе (далее – ЕИС) в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд);
- государственные и муниципальные унитарные предприятия, осуществляющие закупки за счет средств, полученных в качестве дара (пожертвования), по завещанию, грантов, субсидий, предоставляемых на конкурсной основе, а также закупки для привлечения третьих лиц к исполнению большинства контрактов, по которым предприятие является исполнителем (при наличии положения о закупке, размещенного до начала года в ЕИС);
- государственные и муниципальные унитарные предприятия, осуществляющие закупки без привлечения средств соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ (если положение о закупке размещено в ЕИС до начала года);

¹² Методические рекомендации по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта: [приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 г. № 567] // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ, 2014, № 1-2 (январь, февраль, 2014 (часть I, II)).

— федеральные государственные унитарные предприятия, имеющие существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан РФ, обороноспособности и безопасности государства (включенные в перечень утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 31.12.2016 № 2931-р)¹³.

При этом, непосредственно сам Закон № 223-ФЗ не делит способы закупок на конкурентные (конкурс, аукцион и др.) и неконкурентные (закупка у единственного источника), часто такое деление предусмотрено самим положением о закупке (например, Положение о закупках товаров, работ, услуг для нужд федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания» (ВГТРК)) (далее – Положение о закупке ВГТРК)¹⁴. Положение о закупке ВГТРК еще интересно и тем, что к неконкурентным способам закупок относит «закупку по результатам анализа рынка», определяя ее как неконкурентную закупочную процедуру в отношении определенного перечня Продукции, по результатам которой Предприятие выбирает поставщика. Следует заметить, что Положение о закупке ВГТРК закупку по результатам анализа рынка может проходить как в открытой, так и закрытой формах, а также может осуществляться в электронной форме.

Ранее отмечалось, что многие Заказчики формируют основания закупки у единственного поставщика «под себя». В этой связи, насколько правомерно изначально сформировать перечень оснований таким образом, чтобы весь СГОЗ расходовался Заказчиком путем осуществления закупки у единственного поставщика, а также с применением иных неконкурентных способов закупок на основании Положения о закупке?

Другой вопрос – как, в этом случае, привлечь к Заказчика к ответственности за искусственное дробление закупки, ведь «дробление закупки» может закладываться на стадии разработки и принятия положения о закупке товаров, работ, услуг, разрабатываемого в соответствии с положениями Закона № 223-ФЗ. Если Заказчику представлена возможность прописать в своем Положении о закупке любые способы закупок, то, как ему соблюсти баланс защиты и приоритетности собственных интересов как хозяйствующего субъекта, минимизировать временные потери при организации и проведении закупок и не нарушить принцип конкуренции современного закупочного процесса? Логично предположить, что Заказчику чем-то придется поступиться. И, как показывает анализ, приводимых в настоящей статье Положений о закупке разных по организационно-правовой форме и экономическому состоянию хозяйствующих субъектов, Заказчики готовы расширять свои возможности в применении неконкурентного способа закупок – «единственный поставщик».

При этом во многих источниках, подчеркивается, что Заказчику не следует злоупотреблять этим правом, так как полный отказ от конкурентных процедур в пользу единственного источника является нарушением закона и может вызвать вопросы у контролирующих органов.

Стоит рассмотреть ряд особенностей закупки у единственного поставщика с точки зрения положений Закона № 223-ФЗ, в частности:

— Любой Заказчик вправе не размещать в единой информационной системе сведения о закупке товаров, работ, услуг, стоимость которых не превышает сто тысяч рублей (т.е. не включать в план закупок, который подлежит размещению в ЕИС).

¹³ [Электронный ресурс] Положение о закупках товаров, работ, услуг для нужд федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания» (ВГТРК)». URL: <https://zakupki.gov.ru/223/clause/public/order-clause/info/documents.html?clauseId=5293&clauseInfoId=502647&versioned=&activeTab=1&epz=true> (дата обращения 13.05.2020).

¹⁴ [Электронный ресурс] Положение о закупках товаров, работ, услуг для нужд федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания» (ВГТРК)». URL: <https://zakupki.gov.ru/223/clause/public/order-clause/info/documents.html?clauseId=5293&clauseInfoId=502647&versioned=&activeTab=1&epz=true> (дата обращения 13.05.2020).

— Заказчики, чья годовая выручка за отчетный финансовый год составляет более чем пять миллиардов рублей, вправе не размещать в единой информационной системе сведения о закупке товаров, работ, услуг, стоимость которых не превышает пятьсот тысяч рублей.

— Для Заказчиков не регламентируется ценовой порог закупки у единственного поставщика, однако Заказчик вправе это сделать самостоятельно в Положении о закупке, руководствуясь положениями статьи 2 Закона № 223-ФЗ.

— Закупка товаров, работ и услуг, включенных в перечень, утвержденный Постановления Правительства Постановление Правительства РФ от 21.06.2012 № 616¹⁵, не осуществляется в электронной форме, если товары, работы услуги Заказчиком закупаются у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) в соответствии с Положением о закупке.

Многие отмечают, что при определении перечня оснований закупок неконкурентными способами в своем Положении о закупке Заказчик должен руководствоваться, прежде всего, принципами, которые заложены в Законе № 223-ФЗ (равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки). Следовательно, ответственность за «дробление закупок», исходя из положений Закона № 223-ФЗ, наступают у Заказчика за действия, которые ограничивают конкуренцию.

Есть еще один интересный аспект, который при рассмотрении вопросов правомерности закупок неконкурентным способом, осуществленных Заказчиком на основании собственного Положения о закупке рассматривается контролирующими органами – правовой статус средств, расходуемых на закупочную деятельность. Если при рассмотрении вопроса «дробления закупок», осуществляемых в рамках федеральной контрактной системы, речь идет о возможных нарушениях российского бюджетного законодательства, то при расходовании средств на оплату договоров, заключенных по результатам закупок на основании Положения о закупке встает вопрос только о нарушениях, связанных с ограничением конкуренции (т.е. нарушениях Закона № 135-ФЗ).

Речь в данном случае идет об особенностях бюджетного законодательства РФ¹⁶, ведь статья 6 БК РФ дает четкое определение понятия «получатель бюджетных средств» (получатель средств соответствующего бюджета) - орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено настоящим Кодексом.

Большинство Заказчиков, осуществляющих закупки в соответствии с собственными Положения о закупке, не являются получателями бюджетных средств (например, автономные учреждения не являются получателями бюджетных средств и участниками бюджетного процесса). Тем не менее, деятельность таких Заказчиков, в том числе расходы на закупки товаров, работ, услуг, финансово обеспечиваются и за счет средств бюджета.

Вопрос правомерности «дробления закупки» с учетом положений Закона № 223-ФЗ и осуществления закупки Заказчиком только неконкурентным способом не может контролирующими органами быть связан с положениями бюджетного законодательства. Следовательно, статья 34 БК РФ, которая не дает основание признавать «дробление закупок» нарушением принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств

¹⁵ Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме: [пост. Правительства РФ от 21.02.2016 №616] // Собрание законодательства РФ, 2012, № 26. –Ст. 3533.

¹⁶ Бюджетный кодекс РФ: [федер. закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ] // Собрание законодательства РФ, 1998, –№ 31. –Ст. 3823.

при проведении закупок в соответствии с Законом № 44-ФЗ, в настоящем примере не применима.

Таким образом, рассматривая вопрос о правомерности планирования закупки такими Заказчиками только неконкурентными способами, следует обратиться к их собственным Положениям о закупке товаров, работ, услуг (как правило, планирование закупки только путем осуществления закупки у единственного поставщика лежит в правовом поле).

Подводя итоги всему сказанному, хочется отметить старания законодателя развивать конкурентные способы закупок товаров, работ, услуг. В создание конкурентной среды заинтересованы и антимонопольные органы. Которые стремятся пресечь, как им кажется, злоупотребления отдельных Заказчиков в применении неконкурентных способов закупок.

Конечно, работа антимонопольной службы направлена на то, чтобы мотивировать участников рынка на отказ от незаконных практик поведения и принятие мер, позволяющих не допускать нарушения законодательства о конкуренции. По словам руководителя Федеральной антимонопольной службы России И.Ю. Артемьева, ФАС России из карающего ведомства превращается в орган предупредительного контроля¹⁷. Тем не менее, в вопросе «дробления закупок», представляется, что антимонопольные органы испытывают скорее сожаление, в связи с отменой Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ (далее – Закон № 94-ФЗ)¹⁸, ранее регламентирующего закупочные процедуры. Именно Законом № 94-ФЗ было закреплено понятие «однородных (одноименных) товаров, работ, услуг», что позволяло привлечь Заказчика к ответственности за искусственное дробление закупок.

Развитие конкурентных способов закупок, по мнению законодателя, повысит доступность государственных (муниципальных) закупок для субъектов малого предпринимательства. Так, статья 30 Закона № 44-ФЗ обязывает Заказчика проводить закупку у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций. Однако субъекты малого предпринимательства, как участники госзакупок, получают не только дополнительные законодательно установленные преференции, но и сталкиваются и со специфическими проблемами, ограничивающими их конкурентоспособность. Например, субъектам малого предпринимательства (далее – СМП) экономически интереснее принимать участие только в специально организованных для них конкурсах (есть преференции с точки зрения размера обеспечения заявок), т.е. законодатель мотивирует их принимать участие не во всех конкурентных закупочных процедурах, а только в специально организованных.

Сложным для малого бизнеса при участии в конкурсах и аукционах остается вопрос об обеспечении контракта согласно части 6 статьи 96 Закона № 44-ФЗ, ведь «заморозить» от 5 до 30% НМЦК на срок исполнения контракта столь значительные средства – дорогое удовольствие для любого СМП¹⁹. Тем не менее, законодатель внес дополнения в статью 94 Закона № 44-ФЗ (часть 7.1) и теперь в случае установления Заказчиком требования об обеспечении гарантийных обязательств оформление документа о приемке (за исключением отдельного этапа исполнения контракта) поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги осуществляется после предоставления поставщиком (подрядчиком, исполнителем) такого обеспечения. Следует предположить, что данное нововведение также будет снижать конкурентоспособность СМП.

¹⁷ [Электронный ресурс] Основные события: ФАС – сегодня и завтра // Ведомости. 2014. № 3725. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2014/11/27/fas-segodnya-i-zavtra> (дата обращения 13.05.2020)

¹⁸ О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: [федер. закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ] // Собрание законодательства РФ, 2005, № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.

¹⁹ Чекмарев О.П. Маркетинг госзакупок: конкурентоспособность малого предпринимательства [Электронный ресурс] // Известия Санкт-Петербургского Государственного Аграрного Университета. - СПб.: СПбГАУ, №35, 2014, с.144-149. URL: <http://nauka.x-pdf.ru/17mehnika/301814-1-annotaciya-statya-posvyaschena-analizu-polozheniy-zakona-44-fz-05042013-o-kontraktnoy-sisteme-sfere-zakupok-tovarov.php> (дата обращения 13.05.2020).

Таким образом, правовые и организационные основы осуществления закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) связаны с определенными рисками Заказчика, среди которых можно выделить основные:

— Риск ограничения конкуренции и, как следствие, привлечение к ответственности.
— Риск нарушения принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств для Заказчиков, руководствующихся в своей деятельности положениями Закона № 44-ФЗ.

— Риск привлечения внимания к деятельности Заказчика контролирующих органов, включая антимонопольные органы и как следствие увеличение количества проверок в отношении закупочного процесса или финансово-хозяйственной деятельности, в целом.

— Риск при большем количестве малых закупок и устойчивом контингенте поставщиков, подрядчиков, исполнителей, привлечения к ответственности за искусственное дробление закупки, особенно если объектом закупки выступают строительные (ремонтные) работы, а сама закупка осуществляется на основании Закона № 44-ФЗ.

Заказчику следует учитывать, что с точки зрения российского законодательства осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) – это обычная и нормальная практика отвечающая требованиям целесообразности временных затрат, эффективности расходования средств выделяемых соответствующими бюджетами и финансово обеспечивающих деятельность Заказчика.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: [федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ] // Собрание законодательства РФ. 2013, –№ 14. – Ст. 1652.
2. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: [федер. закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ] // Собрание законодательства РФ, 2011, –№ 30 (ч. 1). –Ст. 4571.
3. Толстобоков, О.Н. Обосновывайте выбор способа закупки по Закону № 223-ФЗ добросовестно! [Электронный ресурс] // Госзакупки.ру: электрон. журн. 2017. № 2. – С. 48-49. URL: <https://e.goszakupki.ru/524529> (дата обращения 11.05.2020).
4. Положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд ГАОУ ДПО «Ленинградский областной институт развития образования» (новая редакция 2018 год). URL: <https://zakupki.gov.ru/223/clause/public/order-clause/info/actual-common-info.html?clauseId=6326&clauseInfoId=397105&epz=true&style44=false> (дата обращения 11.05.2020).
5. Методические рекомендации по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта: [приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 г. № 567] // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ, 2014, № 1-2 (январь, февраль, 2014 (часть I, II)).
6. Бугаев Д.В. Экономия бюджетных средств – реальность или фикция? [Электронный ресурс] // Всероссийский информационно-аналитический журнал «Конкуренция и рынок». URL: <http://konkir.ru/articles/goszakupki/ekonomiya-byudzhethnyh-sredstv-realnost-ili-fiksiya> (Дата обращения 12.05.2020)
7. О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион): [распор. Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р] // Собрание законодательства РФ, 2016, –№ 13. –Ст. 1880.
8. О защите конкуренции: [федер. закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ] // Собрание законодательства РФ, 2006, –№31 (1 ч.). –Ст. 3434.
9. Письмо ФАС России от 14.11.2019 № ИА/100041/19 «О порядке применения пунктов 4, 5 части 1 статьи 93 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Ценообразование и сметное нормирование в строительстве, –№ 1, январь, 2020.
10. Бюджетный кодекс РФ: [федер. закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ] // Собрание законодательства РФ, 1998, –№ 31. –Ст. 3823.
11. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции: [федер. закон от 24.04.2020 № 124-ФЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 24.04.2020.
12. О создании единого агрегатора торговли: [распор. Правительства РФ от 28.04.2018 № 824-р] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.05.2018.

13. Чекмарев О.П. Маркетинг госзакупок: конкурентоспособность малого предпринимательства [Электронный ресурс] // Известия Санкт-Петербургского Государственного Аграрного Университета. - СПб.: СПбГАУ, №35, 2014, с.144-149. URL: <http://nauka.x-pdf.ru/17mehnika/301814-1-annotaciya-statuyaprosvyaschena-analizu-polozheniya-zakona-44-fz-05042013-o-kontraktnoy-sisteme-sfere-zakupok-tovarov.php> (дата обращения 13.05.2020)

14. Об утверждении перечня федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, оборотоспособности и безопасности государства: [распор Правительства РФ от 31.12.2016 № 2931-р] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 11.01.2017.

15. Положение о закупках товаров, работ, услуг для нужд федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания» (ВГТРК). URL: <https://zakupki.gov.ru/223/clause/public/order-clause/info/documents.html?clauseId=5293&clauseInfoId=502647&versioned=&activeTab=1&epz=true> (дата обращения 13.05.2020).

16. Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме: [пост. Правительства РФ от 21.02.2016 №616] // Собрание законодательства РФ, 2016, № 8, ст. 1115.

17. Основные события: ФАС – сегодня и завтра // Ведомости. 2014. № 3725. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2014/11/27/fas-segodnya-i-zavtra> (дата обращения 13.05.2020)

18. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: [федер. закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ] // Собрание законодательства РФ, 2005, № 30 (ч. 1). –Ст. 3105.

Шеховцева Екатерина Валерьевна

кандидат юридических наук, доцент

доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин

ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургская академия Следственного комитета Российской Федерации»

E-mail: oleg_katya@mail.ru

E.V. SHEKHOVTSEVA

LEGAL AND ORGANIZATIONAL BASIS OF PROCUREMENT FROM A SINGLE SUPPLIER

The article discusses the organizational basis of procurement and presents the author's position on the legality of using a non-competitive method of procurement – «single supplier».

The article is devoted to the analysis of the provisions of the Federal Laws of 05.04.2013 № 44-FZ «On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs» and of July 18, 2011 № 223-FZ «On the procurement of goods, works, services by certain types of legal entities», from the point of view of the legitimacy of the position of the Federal Antimonopoly Service of Russia when considering cases of repeated acquisition of the same goods, works, services from a single supplier. Legislation updated as of April 2020.

Keywords: *splitting purchases, customer, purchase, sole supplier, competition, contract, contract manager, all-Russian classifier, method of purchase, Antimonopoly authority.*

BIBLIOGRAPHY

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: [федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ] // Собрание законодательства РФ. 2013, –№ 14. –Ст. 1652.

2. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: [федер. закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ] // Собрание законодательства РФ, 2011, –№ 30 (ч. 1). –Ст. 4571.

3. Толстобок, О.Н. Обосновывайте выбор способа закупки по Закону № 223-ФЗ добросовестно! [Электронный ресурс] // Goszakupki.ru: электрон. zhurn. 2017. № 2. – С. 48-49. URL: <https://e.goszakupkiru.ru/524529> (дата обращения 11.05.2020).

4. Положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд ГАОУ ДПО «Ленинградский областной институт развития образования» (новая редакция 2018 год). URL: <https://zakupki.gov.ru/223/clause/public/order-clause/info/actual-common-info.html?clauseId=6326&clauseInfoId=397105&epz=true&style44=false> (дата обращения 11.05.2020).

5. Metodicheskie rekomendacii po primeneniyu metodov opredeleniya nachal'noj (maksimal'noj) ceny kontrakta: [prikaz Minekonomrazvitiya Rossii ot 02.10.2013 g. № 567] // ZHurnal rukovoditelya i glavnogo buhgaltera ZHKKH, 2014, № 1-2 (yanvar', fevral', 2014 (chast' I, II)).

6. Bugaev D.V. Ekonomiya byudzhetyh sredstv – real'nost' ili fikciya? [Elektronnyj resurs] // Vserossijskij informacionno-analiticheskij zhurnal «Konkurenciya i rynek». URL: <http://konkir.ru/articles/goszakupki/ekonomiya-byudzhetyh-sredstv-realnost-ili-fikciya> (Data obrashcheniya 12.05.2020)

7. O perechne tovarov, rabot, uslug, v sluchae osushchestvleniya zakupok kotoryh zakazchik obyazan provodit' aukcion v elektronnoj forme (elektronnyj aukcion): [raspor. Pravitel'stva RF ot 21.03.2016 № 471-r] // Sobranie zakonodatel'stva RF, 2016, –№ 13. –St. 1880.

8. O zashchite konkurencii: [feder. zakon ot 26.07.2006 № 135-FZ] // Sobranie zakonodatel'stva RF, 2006, –№31 (1 ch.). –St. 3434.

9. Pis'mo FAS Rossii ot 14.11.2019 № IA/100041/19 «O poryadke primeneniya punktov 4, 5 chasti 1 stat'i 93 Federal'nogo zakona ot 05.04.2013 № 44-FZ «O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd» // Cenoobrazovanie i smetnoe normirovanie v stroitel'stve, – № 1, yanvar', 2020.

10. Byudzhetnyj kodeks RF: [feder. zakon ot 31.07.1998 № 145-FZ] // Sobranie zakonodatel'stva RF, 1998, – № 31. –St. 3823.

11. O vnesenii izmenenij v otдел'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii po voprosam obespecheniya ustojchivogo razvitiya ekonomiki v usloviyah uhdsheniya situacii v svyazi s rasprostraneniem novoj koronavirusnoj infekcii: [feder. zakon ot 24.04.2020 № 124-FZ] // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii <http://www.pravo.gov.ru>, 24.04.2020.

12. O sozdanii edinogo agregatora trgovli: [raspor. Pravitel'stva RF ot 28.04.2018 № 824-r] // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii <http://www.pravo.gov.ru>, 04.05.2018.

13. CHEkmarev O.P. Marketing goszakupok: konkurentosposobnost' malogo predprinimatel'stva [Elektronnyj resurs] // Izvestiya Sankt-Peterburgskogo Gosudarstvennogo Agrarnogo Universiteta. - SPb.: SPbGAU, №35, 2014, s.144-149. URL: <http://nauka.x-pdf.ru/17mehnika/301814-1-annotaciya-statya-posvyaschena-analizu-polozheniy-zakona-44-fz-05042013-o-kontraktnoj-sisteme-sfere-zakupok-tovarov.php> (data obrashcheniya 13.05.2020)

14. Ob utverzhdenii perechnya federal'nyh gosudarstvennyh unitarnyh predpriyatij, imeyushchih sushchestvennoe znachenie dlya obespecheniya prav i zakonnyh interesov grazhdan Rossijskoj Federacii, oboronosposobnosti i bezopasnosti gosudarstva: [raspor Pravitel'stva RF ot 31.12.2016 № 2931-r] // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii <http://www.pravo.gov.ru>, 11.01.2017.

15. Polozhenie o zakupkah tovarov, rabot, uslug dlya nuzhd federal'nogo gosudarstvennogo unitarnogo predpriyatiya «Vserossijskaya gosudarstvennaya televizionnaya i radioveshchatel'naya kompaniya» (VGTRK)». URL: <https://zakupki.gov.ru/223/clause/public/order-clause/info/documents.html?clauseId=5293&clauseInfoId=502647&versioned=&activeTab=1&epz=true> (data obrashcheniya 13.05.2020).

16. Ob utverzhdenii perechnya tovarov, rabot i uslug, zakupka kotoryh osushchestvlyayetsya v elektronnoj forme: [post. Pravitel'stva RF ot 21.02.2016 №616] // Sobranie zakonodatel'stva RF, 2012, № 26. –St. 3533.

17. Osnovnye sobytiya: FAS – segodnya i zavtra // Vedomosti. 2014. № 3725. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2014/11/27/fas-segodnya-i-zavtra> (data obrashcheniya 13.05.2020)

18. O razmeshchenii zakazov na postavki tovarov, vypolnenie rabot, okazanie uslug dlya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd: [feder. zakon ot 21.07.2005 g. № 94-FZ] // Sobranie zakonodatel'stva RF, 2005, № 30 (ch. 1). – St. 3105.

Shekhovtseva Ekaterina Valerievna

PhD in Law, Associate Professor

Associate Professor of the Department of Civil Law Disciplines

Federal State Educational Institution of Higher Education "St. Petersburg Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation"

E-mail: oleg_katya@mail.ru

Уважаемые авторы!**Просим Вас ознакомиться с основными требованиями к оформлению научных статей**

- Представляемый материал должен быть **оригинальным, не опубликованным ранее** в других печатных изданиях.
- Объем материала, предлагаемого к публикации, измеряется страницами текста на листах **формата А4** и содержит от **4 до 9 страниц**; все страницы рукописи должны иметь сплошную нумерацию.
- Статья должна быть набрана шрифтом TimesNewRoman, размер 12 pt с одинарным интервалом, текст выравнивается по ширине; абзацный отступ - 1,25 см, правое поле - 2 см, левое поле - 2 см, поля внизу и сверху - 2 см.
- Статья предоставляется в **1 экземпляре** на бумажном носителе и в электронном виде (по электронной почте или на любом электронном носителе).
- В одном сборнике может быть опубликована только **одна статья одного автора**, включая соавторство.
- **Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается.**
- Если статья возвращается автору на доработку, исправленный вариант следует прислать в редакцию повторно, приложив письмо с ответами на замечания рецензента. Доработанный вариант статьи рецензируется и рассматривается редакционной коллегией вновь. Датой представления материала считается дата поступления в редакцию окончательного варианта исправленной статьи.
- Аннотации всех публикуемых материалов, ключевые слова, информация об авторах, списки литературы будут находиться в свободном доступе на сайте соответствующего журнала и на сайте Российской научной электронной библиотеки - РУНЭБ (Российский индекс научного цитирования).

В тексте статьи не рекомендуется применять:

- обороты разговорной речи, техницизмы, профессионализмы;
- для одного и того же понятия различные научные термины, близкие по смыслу (синонимы), а также иностранные слова и термины при наличии равнозначных слов и терминов в русском языке;
- произвольные словообразования;
- сокращения слов, кроме установленных правилами русской орфографии, соответствующими стандартами.
- Сокращения и аббревиатуры должны расшифровываться по месту первого упоминания (вхождения) в тексте статьи.

Обязательные элементы:

- **заглавие (на русском и английском языке)** публикуемого материала - должно быть точным и емким, слова, входящие в заглавие, должны быть ясными сами по себе, а не только в контексте; следует избегать сложных синтаксических конструкций, новых словообразований и терминов, а также слов узкопрофессионального и местного значения;
- **аннотация (на русском и английском языке)** - описывает цели и задачи проведенного исследования, а также возможности его практического применения, указывает, что нового несет в себе материал; рекомендуемый средний объем - 500 печатных знаков;
- **ключевые слова (на русском и английском языке)** - это текстовые метки, по которым можно найти статью при поиске и определить предметную область текста; обычно их выбирают из текста публикуемого материала, достаточно 5-10 ключевых слов.
- **список литературы**, на которую автор ссылается в тексте статьи.

Адрес издателя

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева»
302026, Орловская область, г. Орел,
ул. Комсомольская д. 95.
www.oreluniver.ru
E-mail: info@oreluniver.ru

Адрес редакции

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева»
302020, г. Орел, ул. Комсомольская, д.39А
(4862) 75-21-18
www.oreluniver.ru
E-mail: vianostra@mail.ru,
so-pravo-ogu.2010@yandex.ru

Материалы статей печатаются в авторской редакции

Право использования произведений предоставлено авторами на основании
п. 2 ст. 1286 Четвертой части Гражданского Кодекса Российской Федерации

Технический редактор О.Ю. Терешеова
Компьютерная верстка О.Ю. Терешкова

Подписано в печать 16.04.2018 г.
Дата выхода в свет 16.04.2018 г.
Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 7,8
Цена свободная. Тираж 600 экз.
Заказ № _____

Отпечатано с готового оригинал-макета
на полиграфической базе ИП Синяев В.В.
302026, г. Орел, ул. Розы Люксембург, 10 а