

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЕ ОБОЗРЕНИЕ

УЧРЕДИТЕЛЬ:

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Воронежский государственный университет»

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР:

М. В. Сенцова (Карасева), д-р юрид. наук

ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА:

А. В. Красюков, д-р юрид. наук; *А. Г. Пауль*, д-р юрид. наук

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ:

М. Б. Обухова

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Л. Я. Абрамчик – канд. юрид. наук, Гродненский государственный университет им. Янки Купалы (Беларусь); *С. В. Агиевец* – канд. юрид. наук, Витебский государственный университет им. П. М. Машерова (Беларусь); *М. О. Баев* – д-р юрид. наук; *П. Н. Бирюков* – д-р юрид. наук; *Т. М. Бялкина* – д-р юрид. наук; *Ш. К. Гаюрзода*, д-р юрид. наук, Таджикский национальный университет (г. Душанбе, Таджикистан); *Д. В. Зотов* – канд. юрид. наук; *Л. С. Коробейникова* – канд. экон. наук; *А. Г. Кудрявцев* – канд. юрид. наук; *С. Н. Махина* – д-р юрид. наук; *В. А. Мачехин* – канд. юрид. наук, Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина; *С. П. Мороз* – д-р юрид. наук, Каспийский общественный университет (г. Алматы, Казахстан); *Е. И. Носырева* – д-р юрид. наук; *В. А. Оганесян* – д-р юрид. наук, Российско-Армянский (Славянский) университет (г. Ереван, Армения); *С. В. Передерин* – д-р юрид. наук; *Е. В. Порохов* – д-р юрид. наук, Каспийский общественный университет (г. Алматы, Казахстан); *О. С. Рогачева* – д-р юрид. наук; *Ю. Н. Старилов* – д-р юрид. наук; *Г. В. Стародубова* – канд. юрид. наук; *Л. Б. Хван* – канд. юрид. наук, Ташкентский государственный университет (Узбекистан); *Т. Т. Шамурзаев* – д-р юрид. наук, Киргизско-Российский славянский университет (г. Бишкек, Кыргызстан)

Адрес редакции и издателя: 394018 г. Воронеж, Университетская площадь, 1.
Воронежский государственный университет.
Редакция журнала «Публично-правовое обозрение».
e-mail: review@law.vsu.ru
тел./факс: 8 (473) 255-84-79

© Воронежский государственный университет, 2025

© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2025

PUBLIC LAW REVIEW

FOUNDER:

**Federal State Budget Educational Institution of Higher Education
«Voronezh State University»**

CHIEF EDITOR:

Marina V. Sentsova (Karaseva), Doctor of Legal Sciences

DEPUTY CHIEF EDITOR:

Andrey V. Krasnyukov, Doctor of Legal Sciences; *Aleksei G. Paul*, Doctor of Legal Sciences

EXECUTIVE SECRETARY:

Marina B. Obukhova

EDITORIAL TEAM:

Liliya Ya. Abramchik, Candidate of Legal Sciences, Grodno State University Yanka Kupala (Belarus); *Svetlana V. Agievets*, Candidate of Legal Sciences, Vitebsk State University named after P. M. Masherov (Belarus); *Maxim O. Baev*, Doctor of Legal Sciences (Voronezh State University); *Pavel N. Biryukov*, Doctor of Legal Sciences (Voronezh State University); *Tatyana M. Byalkina*, Doctor of Legal Sciences (Voronezh State University); *Shukrullo K. Gayurzoda*, Doctor of Legal Sciences, Tajik National University (Tadzhikistan); *Denis V. Zotov*, Candidate of Legal Sciences (Voronezh State University); *Larisa S. Korobeynikova*, Candidate of Economic Sciences (Voronezh State University); *Andrey G. Kudryavtsev*, Candidate of Legal Sciences (Voronezh State University); *Svetlana N. Mahina*, Doctor of Legal Sciences (Voronezh State University); *Victor A. Machehin*, Candidate of Legal Sciences (Kutafin Moscow State Law University); *Svetlana P. Moroz*, Doctor of Legal Sciences, Caspian Public University, Almaty (Kazakhstan); *Elena I. Nosyreva*, Doctor of Legal Sciences (Voronezh State University); *Vladimir A. Oganesyanyan*, Doctor of Legal Sciences, Russian-Armenian (Slavic) University, Yerevan (Armenia); *Sergey V. Perederin*, Doctor of Legal Sciences (Voronezh State University); *Evgeny V. Porokhov*, Doctor of Legal Sciences, Caspian Public University, Almaty (Kazakhstan); *Olga S. Rogacheva*, Doctor of Legal Sciences (Voronezh State University); *Yury N. Starilov*, Doctor of Legal Sciences (Voronezh State University); *Galina V. Starodubova*, Candidate of Legal Sciences (Voronezh State University); *Leonid B. Khvan*, Candidate of Legal Sciences, Tashkent State Law University (Uzbekistan); *Taalaipek T. Shamurzaev*, Doctor of Legal Sciences, Kyrgyz-Russian Slavic University, Bishkek (Kyrgyzstan)

Editorial committee address: 394018 r. Voronezh, Universitetskaya pl., 1.
Voronezh State University.
Editorial committee «Public law review».
e-mail: review@law.vsu.ru
tel./fax: 8 (473) 255-84-79

© Voronezh State University, 2025
© Design, original-model.
Publishing House of the Voronezh State
University, 2025

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЕ ОБОЗРЕНИЕ



Издается с 2023 г.
Выходит 4 раза в год

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ, 2025, № 2

СОДЕРЖАНИЕ

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

- Пауль А. Г.** Правовое регулирование предоставления бюджетных ассигнований на финансирования капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности..... 5
- Пилипенко А. А.** Корректировка налоговой базы при дроблении бизнеса: дискуссионные вопросы ... 10

ТРУДОВОЕ ПРАВО

- Передерин С. В.** Правовые процедуры, регламентирующие локальное нормотворчество в сфере использования наемного труда..... 16

ПУБЛИЧНОЕ И ЧАСТНОЕ ПРАВО: ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

- Шеменева О. Н.** Понятие и виды подведомственности гражданских и административных дел в условиях действия трех процессуальных кодексов 24
- Черникова Е. В.** Понятия «несостоятельность» и «банкротство» сквозь призму взаимодействия и взаимозависимости гражданско-правовых и публично-правовых начал..... 30

Трибуна молодых ученых

- Осипова А. В.** История возникновения и развития законодательства о страховых взносах в Российской Федерации..... 35
- Шатохин И. В.** Источники сведений об общеизвестных фактах 43

НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

- Куланбаева З. А., Салянова А. Ж., Шамурзаев Т. Т.** Правовое регулирование гендерного равенства и участия женщин в политическом управлении Кыргызской Республики: достижения, проблемы и перспективы 49

НАУЧНОЕ НАСЛЕДИЕ

- Сазонникова Е. В.** Научное наследие профессора В. С. Основина и актуальные проблемы государственно-правовой науки 54
- Карасева М. В.** Владимир Николаевич Твердохлебов и его статья «Задачи финансовой науки. (Наука и политика)»..... 60
- Твердохлебов В. Н.** Задачи финансовой науки. (Наука и политика) 63

ИНФОРМАЦИЯ

- Правила направления, рецензирования и опубликования научных статей..... 79

PUBLIC LAW REVIEW



First published in 2023 г.
Published quarterly

Scientific Journal, 2025, № 2

CONTENTS

FINANCIAL LAW

- Paul A. G.** Legal regulation of capital investment financing concerning state (local) property..... 5
Pilipenko A. A. Adjusting the tax base when splitting a business: discussion questions..... 10

LABOR LAW

- Perederin S. V.** Legal procedures governing local rulemaking in the field of the use of hired labor..... 16

PUBLIC AND PRIVATE LAW: ISSUES OF INTERACTION

- Shemeneva O. N.** Concept and types of jurisdiction of civil and administrative cases under the three procedural codes..... 24
Chernikova E. V. The concepts of insolvency and bankruptcy through the prism of interaction and interdependence of civil and public law principles 30

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

- Osipova A. V.** The history of the emergence and development of legislation on insurance premiums in the Russian Federation..... 35
Shatokhin I. V. Sources of publicly known facts 43

SCIENTIFIC REPORTS

- Kulanbaeva Z. A., Salyanova A. Zh., Shamurzaev T. T.** Legal regulation of gender equality and women's participation in political governance of the Kyrgyz Republic: achievements, problems and prospects..... 49

SCIENTIFIC HERITAGE

- Sazonnikova E. V.** Scientific heritage of professor v. S. Osnovin and current problems of state legal science..... 54
Karaseva M. V. Vladimir Nikolaevich Tverdokhlebov and his article «Tasks of financial science. (Science and Politics)»
Tverdokhlebov V. N. Tasks of financial science. (Science and Politics) 64

INFORMATION

- Requirements to the materials directed to an editorial board of the journal for publication 82

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ АССИГНОВАНИЙ НА ФИНАНСИРОВАНИЯ КАПИТАЛЬНЫХ ВЛОЖЕНИЙ В ОБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ (МУНИЦИПАЛЬНОЙ) СОБСТВЕННОСТИ

А. Г. Пауль

Воронежский государственный университет

LEGAL REGULATION OF CAPITAL INVESTMENT FINANCING CONCERNING STATE (LOCAL) PROPERTY

A. G. Paul

Voronezh State University

Аннотация: рассматривается правовое регулирование отношений, связанных с бюджетным финансированием капитальных вложений; выявляются различия существующих механизмов и процедур.

Ключевые слова: бюджет, субсидия, инвестиция, ассигнование, расход.

Abstract: the article examines the legal regulation of relations related to budget financing of capital investments. The author identifies some differences between the existing mechanisms and procedures.

Key words: budget, subsidy, investment, allocation, expenditure.

Бюджетные ассигнования представляют собой предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств (ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ)). Бюджетные ассигнования являются бюджетно-правовым инструментом, обеспечивающим реализацию расходных обязательств. Они закрепляются в законе (решении) о бюджете и детализируются в документах, используемых на стадии исполнения бюджетов (в сводной бюджетной росписи и т. д.).

Бюджетное законодательство устанавливает закрытый перечень видов бюджетных ассигнований (ст. 69 БК РФ). В связи с этим несмотря на определенный приоритет расходных обязательств и обеспечительную роль бюджетных ассигнований при принятии расходных обязательств необходимо учитывать существующие виды бюджетных ассигнований. В противном случае бюджетное законодательство не сможет

обеспечить беспрепятственную реализацию таких расходных обязательств.

Бюджетные средства всегда предполагают определенный режим использования, построенный на правовых ограничениях¹.

Бюджетный кодекс РФ включает восемь основных видов бюджетных ассигнований, представляющих собой разветвленную систему подвидов. В состав бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) включают ассигнования, за счет которых может обеспечиваться финансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности. Сюда входят субсидии бюджетным и автономным учреждениям на капитальные вложения в объект государственной (муниципальной) собственности (ст. 78.2 БК РФ) и ассигнования на осуществление бюджетных инвести-

¹ См.: Карандаев И. Ю. Понятие «бюджетные средства» в контексте финансирования деятельности бюджетных учреждений в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 5. С. 775–780.

ций в объекты государственной (муниципальной) собственности.

1. *Субсидии бюджетным и автономным учреждениям на капитальные вложения в объект государственной (муниципальной) собственности* (ст. 78.2 БК РФ) являются одной из форм финансирования капитальных расходов². Они применяются наряду с предусмотренными в ст. 79 БК РФ бюджетными инвестициями на эти цели. Близость и определенная взаимозаменяемость этих форм расходов подтверждается запретом предоставлять субсидии на капитальные вложения в том случае, если в отношении соответствующего объекта принято решение о предоставлении бюджетных инвестиций и наоборот (п. 7 ст. 78.2 БК РФ).

Субсидии на капитальные вложения применяются в том случае, когда публично-правовые образования предоставляют средства бюджетным и автономным учреждениям, которые самостоятельно выступают в качестве заказчика соответствующих работ или покупателями готовых объектов. Бюджетные и автономные учреждения от своего имени заключают договоры, и создаваемые (приобретаемые) объекты непосредственно поступают в их оперативное управление. Субсидии на капитальные вложения могут предоставляться как на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, так и на приобретение объектов недвижимого имущества.

Бюджетный кодекс РФ не содержит понятия капитальных вложений. Однако в законодательстве имеется понятие, в соответствии с которым *капитальные вложения – инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие затраты* (ст. 1 Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»³).

² Получение субсидий на капитальные вложения не облагается налогом на прибыль организаций (подп. 14 п. 1 ст. 251 НК РФ).

³ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

Принятию решения о предоставлении субсидии на капитальные вложения может предшествовать этап подготовки обоснования инвестиций и проведения его технологического и ценового аудита⁴. Фактически бюджетное законодательство предусматривает двухэтапное принятие решений об осуществлении капитальных вложений, которое предполагает подготовку обоснования инвестиций и проведение его технологического и ценового аудита до принятия решения о предоставлении средств из бюджета в целях капитального строительства и, следовательно, до подготовки проектной документации. На эти цели также предоставляются специальные субсидии, которые не входят непосредственно в состав субсидии на капитальные вложения (п. 3.1 ст. 78.2 БК РФ). Как отмечали авторы соответствующих изменений, внесенных в БК РФ, на стадии осуществления расходов на подготовку обоснования инвестиций и на проведение его технологического и ценового аудита соответствующие затраты не могут быть включены в смету строительства. При этом на «капитальные расходы» эти затраты будут отнесены только после (при условии) принятия решения о капитальных вложениях⁵. Иными словами, бюджетное законодательство предусматривает обособление расходов на подготовку обоснования инвестиций и на проведение технологического и ценового аудита такого обоснования от расходов бюджетов, которые осуществляются после принятия решений о капитальных вложениях.

Решение о предоставлении субсидии на капитальные вложения может приниматься главным распорядителем бюджетных средств или высшим исполнительным органом (в зависимости от размера субсидии)⁶.

⁴ Порядок принятия решения о предоставлении таких субсидий утвержден Правительством РФ (Об утверждении Правил принятия решений о предоставлении субсидий или об осуществлении бюджетных инвестиций на подготовку обоснования инвестиций и проведение его технологического и ценового аудита : постановление Правительства РФ от 30 декабря 2018 г. № 1751. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

⁵ См.: Пояснительная записка «К проекту федерального закона “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации (в связи с введением механизма обоснования инвестиций)”». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Об утверждении Правил принятия решений о предоставлении субсидии из федерального бюджета на

Предоставление субсидии на капитальные вложения осуществляется в соответствии с соглашением о ее предоставлении, заключаемым между получателем бюджетных средств, предоставляющим субсидию, и бюджетным или автономным учреждением⁷.

Субсидии на капитальные вложения так же, как и субсидии на иные цели, обладают строго целевым характером. В связи с этим они могут перечисляться лишь на лицевые счета бюджетных и автономных учреждений, открытые в Федеральном казначействе РФ (соответствующих органах субъектов РФ или муниципальных образований). Расходование этих субсидий производится с предварительным санкционированием⁸.

Приобретение товаров (работ, услуг) за счет субсидии на капитальные вложения должно осуществляться с соблюдением законодательства о контрактной системе⁹.

Неиспользованные остатки субсидии на капитальные вложения по общему правилу под-

осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации и приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 9 января 2014 г. № 14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Об утверждении Типовой формы соглашения о предоставлении из федерального бюджета федеральному государственному бюджетному учреждению или федеральному государственному автономному учреждению, федеральному государственному унитарному предприятию, в том числе казенному, субсидии на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации и приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность Российской Федерации : приказ Минфина России от 21 декабря 2017 г. № 244н. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Об утверждении Порядка санкционирования расходов федеральных бюджетных учреждений и федеральных автономных учреждений, лицевые счета которым открыты в территориальных органах Федерального казначейства, источником финансового обеспечения которых являются субсидии, полученные в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 и статьей 78.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации : приказ Минфина России от 13 декабря 2017 г. № 226н. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁹ См., например: Об осуществлении закупок товаров, работ, услуг автономным учреждением : письмо Минэкономразвития России от 5 октября 2016 г. № Д28и-2721. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

лежат возврату в бюджет (п. 18 ст. 30 Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», п. 3.17 ст. 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»).

Несоблюдение условий предоставления субсидии на капитальные вложения, нарушение условий их предоставления могут повлечь ответственность, предусмотренную ст. 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) за нецелевое использование бюджетных средств или ст. 15.15.5 КоАП РФ за нарушение условий предоставления субсидий.

Одновременно соглашением о предоставлении субсидии предусматривается ее возврат в случае нарушений целей и условий ее предоставления.

2. Ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности предусмотрены ст. 79, 79.1 БК РФ.

Бюджетные инвестиции представляют собой бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества (ст. 6 БК РФ).

Бюджетные инвестиции в объекты государственной (муниципальной) собственности представляют собой одну из форм финансирования капитальных вложений наряду с субсидиями на осуществление капитальных вложений (ст. 78.2 БК РФ). Схожесть целей предоставления данных видов бюджетных ассигнований подтверждается запретом предоставлять бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности, по которым принято решение о предоставлении субсидий на осуществление капитальных вложений (п. 6 ст. 79 БК РФ).

Обе указанные формы финансирования капитальных вложений предназначены для приобретения объектов в государственную (муниципальную) собственность. В дальнейшем эти объекты могут оставаться в казне или закрепляться на праве оперативного управления или хозяйственного ведения за бюджетными и автономными учреждениями, государственными (муниципальными) унитарными предприятиями.

Понятие бюджетных инвестиций не до конца позволяет ограничивать их от субсидий на капитальные вложения¹⁰. Особенность бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности заключается в том, что они предоставляются исключительно государственным (муниципальным) органам (участникам бюджетного процесса), которые являются учредителями (осуществляют права собственниками имущества) относительно соответствующих бюджетных и автономных учреждений, государственных (муниципальных) унитарных предприятий. В отличие от бюджетных инвестиций субсидии на осуществление капитальных вложений предоставляются непосредственно бюджетным и автономным учреждениям, государственным (муниципальным) унитарным предприятиям¹¹.

Бюджетное законодательство предусматривает два варианта реализации полномочий государственных (муниципальных) органов, получивших бюджетные инвестиции:

1) самостоятельное осуществление государственными (муниципальными) органами полномочий государственного (муниципального) заказчика;

2) передача бюджетным и автономным учреждениям, государственным (муниципальным) унитарным предприятиям полномочий государственного (муниципального) заказчика по заключению и исполнению государственных (муниципальных) контрактов по осуществлению бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности. Передача полномочий государственного (муниципального) заказчика оформляется соглашением о передаче полномочий¹².

¹⁰ См., например: Антонов Д. Г. Отсутствие системности норм бюджетного законодательства, регулирующих предоставление субсидий и бюджетных инвестиций : налоговые последствия // Финансовое право. 2019. № 1. С. 35–40.

¹¹ Подробнее см.: Пояснительная записка «К проекту Федерального закона “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части бюджетных инвестиций”». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² Об утверждении Типовой формы соглашения о передаче полномочий государственного заказчика по заключению и исполнению от имени Российской Федерации государственных контрактов при осуществлении

С учетом указанных двух механизмов государственные (муниципальные) контракты в целях выполнения проектных и (или) изыскательских работ, строительства (реконструкции) и (или) приобретения объектов могут заключаться как государственными (муниципальными) заказчиками, являющимися получателями средств бюджета, так и организациями, которым на основании соглашения были переданы полномочия государственного (муниципального) заказчика¹³.

Отдельно выделяются бюджетные инвестиции, предоставляемые в целях осуществления капитальных вложений в объекты, входящие в государственную (муниципальную) собственность другого уровня (ст. 79.1 БК РФ). По общему правилу такие бюджетные инвестиции запрещены (п. 1 ст. 79.1 БК РФ). Однако при наличии актов Правительства РФ (соответствующих органов субъектов РФ или муниципальных образований) в законе (решении) о бюджете могут предусматриваться и такие виды бюджетных ассигнований.

Операции со средствами бюджетных инвестиций учитываются на счетах, открытых в органах Федерального казначейства (соответствующих органах субъектов РФ или муниципальных образований).

Положения бюджетного законодательства не содержат требований об инвестировании бюджетных средств в объекты муниципальной собственности на конкурсной основе¹⁴. В то же время использование предоставленных бюджетных инвестиций осуществляется с учетом законодательства о контрактной системе.

Нарушения, связанные с использованием бюджетных инвестиций, могут повлечь ответственность как за нарушение порядка предоставления инвестиций (ст. 15.15.4 КоАП РФ), так

за счет средств федерального бюджета бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты государственной собственности Российской Федерации : приказ Минфина России от 21 декабря 2017 г. № 245н. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ Об утверждении Правил осуществления капитальных вложений в объекты государственной собственности Российской Федерации за счет средств федерального бюджета : постановление Правительства РФ от 9 января 2014 г. № 13. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ Определение Верховного Суда РФ от 24 октября 2016 г. № 309-КГ16-13706 по делу № А47-10321/2015.

и за нецелевое использование бюджетных средств (ст. 306.4 БК РФ, ст. 15.14 КоАП РФ, ст. 285.1 УК РФ) в зависимости от характера нарушения.

Таким образом, бюджетное законодательство предусматривает несколько механизмов правового регулирования финансирования капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности. Их выбор зависит от различных конкретных обстоятельств, что обеспечивает гибкость правового регулирования соответствующих отношений.

Библиографический список

Антонов Д. Г. Отсутствие системности норм бюджетного законодательства, регулирующих предоставление субсидий и бюджетных инвестиций : налоговые последствия // Финансовое право. 2019. № 1.

Карандаев И. Ю. Понятие «бюджетные средства» в контексте финансирования деятельности бюджетных учреждений в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 5.

Воронежский государственный университет
Пауль А. Г., доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры финансового права
E-mail: pag@law.vsu.ru

Voronezh State University
Paul A. G., Doctor of Legal Sciences, Associate
Professor, Professor of Financial Law Department
E-mail: pag@law.vsu.ru

КОРРЕКТИРОВКА НАЛОГОВОЙ БАЗЫ ПРИ ДРОБЛЕНИИ БИЗНЕСА: ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ

А. А. Пилипенко

Белорусский государственный университет

ADJUSTING THE TAX BASE WHEN SPLITTING A BUSINESS: DISCUSSION QUESTIONS

A. A. Pilipenko

Belarusian State University

Аннотация: на нормативном, доктринальном и прикладном уровнях анализируются проблемы определения налоговых последствий дробления бизнеса с учетом фактически уплаченных сумм обязательных платежей реальным налогоплательщиком. Делается вывод о несоответствии модели налоговой реконструкции, применяемой контролирующими органами, принципу справедливости налогообложения. На подзаконном уровне следует четко определить методику корректировки налоговой базы при дроблении бизнеса с учетом отражения всех налоговых обязательств реального налогоплательщика, в том числе и подконтрольных ему раздробленных субъектов.

Ключевые слова: налоговая база, корректировка налоговой базы, дробление бизнеса, налоговая реконструкция, избыточное налогообложение, справедливое налогообложение.

Abstract: at the normative, doctrinal and applied levels, they analyze the problems of determining the tax consequences of splitting a business, taking into account the actually paid amounts of mandatory payments by a real taxpayer. It is concluded that the tax reconstruction model used by the regulatory authorities does not comply with the principle of tax fairness. At the by-law level, it is necessary to clearly define the methodology for adjusting the tax base when splitting a business, taking into account the reflection of all tax obligations of a real taxpayer, including fragmented entities controlled by him.

Key words: tax base, tax base adjustment, business split, tax reconstruction, excess taxation, fair taxation.

Одним из наиболее актуальных вопросов взаимодействия контролирующих органов и субъектов предпринимательской деятельности является вопрос корректировки налоговой базы по основаниям, предусмотренным законодательством. О занижении налогоплательщиками уплачиваемых в бюджеты различных уровней обязательных платежей, как правило, свидетельствуют формальное разделение (дробление) бизнеса и распределение выручки на подконтрольных лиц.

Следует признать очевидным, что, когда налогоплательщик встраивает в свою деятельность подконтрольные ему компании с использованием особых режимов налогообложения и (или)

налоговых льгот в целях, отличных от организационно-экономической взаимосвязи ведения бизнеса и налоговой экономии, он тем самым искажает свои налоговые обязательства, и государство компенсирует бюджетные потери посредством осуществления контрольных мероприятий, формализацией которых является в первую очередь уплата налоговых недоимок. Именно проблематика определения размера этой недоимки и является в настоящее время предметом многочисленных споров между контролирующими органами и налогоплательщиками.

Проанализируем теоретические, нормативные и прикладные аспекты взаимодействия контролирующих органов и субъектов предпринимательской деятельности по вопросу налоговой реконструкции при установлении фактов дробления бизнеса.

С 1 января 2019 г. действует новая редакция Налогового кодекса Республики Беларусь от 19 декабря 2002 г. № 166-З (далее – НК РБ), в рамках которой одним из наиболее значимых элементов является институт корректировки налоговой базы, основания которой определены в п. 4 ст. 33 НК. В соответствии с данной нормой к ним относят: 1) установление искажения сведений о фактах (совокупности фактов) совершения хозяйственных операций, об объектах налогообложения, подлежащих отражению налогоплательщиком в бухгалтерском и (или) налоговом учете, налоговых декларациях (расчетах), а также в других документах и (или) информации, необходимых для исчисления и уплаты налогов (сборов); 2) основной целью совершения хозяйственной операции являются неуплата (неполная уплата) и (или) зачет, возврат суммы налога (сбора). Особенности отнесения действий или событий к хозяйственным операциям, основной целью совершения которых являются неуплата (неполная уплата) и (или) зачет, возврат суммы налога (сбора), устанавливаются Советом министров Республики Беларусь; 3) отсутствие реальности совершения хозяйственной операции (включая случаи, когда фактически не поступил товар (нематериальные активы), не выполнены работы, не оказаны услуги, не переданы имущественные права).

Отметим, что абзац 7 ч. 1 п. 2 постановления Совета министров Республики Беларусь от 15 июля 2022 г. № 465 «Об особенностях оценки отдельных хозяйственных операций» дробление бизнеса определяет как намеренную государственную регистрацию нескольких юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей и (или) намеренное разделение деятельности между юридическими лицами и (или) индивидуальными предпринимателями, имеющими право на применение особых режимов налогообложения и (или) налоговых льгот.

Следует отметить, что белорусский законодатель предпринял попытку широкого юридического моделирования данного явления, придав ему соответствующие атрибутивные признаки, подлежащие изучению в ходе проверки субъекта хозяйствования, в том числе государственной регистрации участников и (или) разделения их деятельности; прямой или косвенной взаимозависимости (аффилированности) субъекта хозяйствования и участников; наличия у

участников трудовых, финансовых, материальных и иных ресурсов, достаточных для осуществления реальной предпринимательской и (или) иной экономической деятельности в своих интересах и на свой риск, а также в интересах субъекта хозяйствования; организационного взаимодействия субъекта хозяйствования и участников; принятия управленческих решений, выполнения координирующих функций органами управления субъекта хозяйствования, участников, а также иными лицами, имеющими право давать обязательные для субъекта хозяйствования, участников указания либо возможность иным образом определять их действия, непосредственно оказывать влияние на их деятельность; налоговой нагрузки субъекта хозяйствования и участников; осуществления идентичных и (или) связанных между собой направлений (видов) деятельности.

По нашему мнению, критериальность искусственности дробления бизнеса обладает качеством дихотомичности. С одной стороны, наличие данных критериев является положительным моментом, так как субъекты предпринимательской деятельности, ориентируясь на них, в целях предотвращения контролирующими органами претензий, в интересах собственной безопасности могут проводить анализ наличия того или иного критерия и оценку соответствующих рисков. С другой стороны, наличие указанных критериев с повышательной тенденцией их формирования, нормативные основания которых неочевидны, может препятствовать развитию предпринимательской инициативы. С достаточной долей уверенности можно констатировать, что контролирующие органы будут видеть умысел в любых действиях, хоть как-то снижающих налоговое бремя. В этом случае фискальные обязательства налогоплательщика подлежат налоговой реконструкции, размер которой в настоящее время представляется дискуссионным.

Позиция Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь по данному вопросу нашла свое отражение в разъяснении «О мониторинге правоприменительной практики налоговых органов», которое было опубликовано на ведомственном сайте 31 марта 2023 г. В нем в частности постулируется следующее: «Принцип проводимой налоговой реконструкции предполагает предъявление сумм налогов, которые

должны были быть уплачены плательщиком в случае отсутствия нарушений. При наличии обоснованных доводов пункт 5 статьи 33 НК Республики Беларусь позволяет уменьшить предъявляемые проверкой налоговые обязательства за счет добровольного раскрытия плательщиком информации, предоставления документов, сведения о которых ранее в учете не отражались либо намерено искажались. В противном случае контролирующий орган, не располагая такой информацией, не сможет учесть, например, реальный размер покупной стоимости ТМЦ, затрат и других расходов».

Дефиниция налоговой реконструкции (в последнее время также известной как концепция действительного налогового обязательства) не нашла своего отражения в законодательстве. Научные изыскания с количественной точки зрения не отличаются ее осмыслением по причине приоритетности прикладного значения рассматриваемого явления. Как отмечает А. А. Копина, «налоговая реконструкция может рассматриваться как правовой термин, поскольку представляет собой понятие, используемое в правоприменительной практике для обозначения определенных последствий, но не как категория налогового права, поскольку на данном этапе можно говорить только о выделении явления, но не о формировании широкого, фундаментального, обобщающего понятия, которое бы устанавливало наиболее существенные признаки таких явлений»¹. Долгое время экономико-правовая природа налоговой реконструкции, основанная на многочисленных позициях органов правосудия Российской Федерации, заключалась в том, что под ней понимались обязанности налоговых органов определять объем прав и обязанностей налогоплательщика исходя из подлинного экономического содержания соответствующей операции, т. е. осуществлять доначисление суммы налогов и сборов, подлежащих уплате в бюджет, так, как если бы налогоплательщик не злоупотреблял правом.

Аналогичным образом в настоящее время поступают белорусские контролирующие органы, детерминируя правоприменение, в рамках которого при налоговой реконструкции учитываются только налоговые платежи, уплаченные проверяемым субъектом без учета фискальных

обременений раздробленных субъектов. По нашему мнению, взыскание налоговых платежей в полном объеме (без учета налоговых платежей раздробленных субъектов предпринимательской деятельности) означает не что иное, как возложение на налогоплательщика налогового бремени в объеме, *превышающем* те налоговые изъятия, которые он должен был бы претерпеть при осуществлении полной налоговой реконструкции. В данном случае речь идет об *избыточном налогообложении*, которое следует признать неправомерным. Как справедливо отмечает С. В. Овсянников, «имущественные последствия для налогоплательщика превысят и величину его налоговой выгоды, и потери, понесенные бюджетной системой. Фактически это будет означать применение к налогоплательщику не только компенсационных, но и карательных мер в форме взыскания налогов»². Также видится абсолютно верным суждение Л. В. Осиповой: «Представляется, что сам по себе факт получения необоснованной налоговой выгоды не может служить основанием для взимания налога в относительно большем размере, в противном случае становится дополнительной мерой налоговой ответственности, которая налоговым законодательством не предусмотрена. В основе налоговой реконструкции должен быть заложен принцип, исключающий искажение реального размера налоговых обязательств: налоговые обязательства налогоплательщику должны быть установлены, как если бы налогоплательщик не получал необоснованную налоговую выгоду, как если бы не злоупотреблял правом; должны быть учтены операции в соответствии с их действительным экономическим смыслом, операции, обусловленные разумными экономическими или иными причинами (целями делового характера), реальной предпринимательской или иной экономической деятельностью»³. В. В. Голенев, рассуждая на тему избыточного налогообложения, ведет речь о действительной налоговой обязанности, под которой он понимает «обязан-

² Овсянников С. В. Налоговая реконструкция при искусственном дроблении бизнеса отменяется? // Вестн. экономического правосудия Рос. Федерации. 2022. № 5. С. 29.

³ Осипова Л. В. «Налоговая реконструкция» в контексте статьи 54.1 НК РФ : неопределенность в правоприменении // Вестн. арбитражной практики. 2022. № 5. С. 97.

ность налогоплательщика уплатить государству определенную сумму в соответствии с его действительным объемом прав и обязанностей в сфере налогообложения, в соответствии с действительным экономическим смыслом (подлинным экономическим содержанием) совершенных налогоплательщиком операций в их взаимосвязи по результатам применения принципа приоритета (главенства) существа над формой и принципа деловой цели»⁴.

В контексте *нивелирования* (а возможно, и полного отрицания) позиции контролирующих органов хотелось бы отметить, что при доказывании дробления бизнеса в целях минимизации налоговых обязательств они обладают достаточными полномочиями и инструментарием (в том числе реализуемыми в их системной взаимосвязи) для выявления реального налогоплательщика, которому вменяют не только организацию схемы по дроблению бизнеса, но и доначисляют налоговые платежи в повышенном размере без учета налогов, уплаченных раздробленными субъектами предпринимательской деятельности. Иными словами, при выявлении организатора налоговой схемы он с точки зрения контролирующих органов полностью атрибутивен раздробленным субъектам, а при определении сумм налогов, подлежащих уплате в бюджет, происходит с организационно-экономической точки зрения его практически абсолютное дистанцирование от них. Следуя логике контролирующих органов, можно сделать парадоксальный вывод, что реальный налогоплательщик организовал абсолютно все аспекты деятельности подконтрольных ему компаний, но к уплате налогов, признанных на конституционном уровне обязательным элементом любой экономической деятельности в контексте финансирования публичных расходов государства, не имеет никакого отношения. Ситуация усугубляется еще и тем, что применяемая методика налоговой реконструкции со стороны контролирующих органов не только увеличивает налоговую недоимку, штрафные санкции и пени, но и риски уголовного преследования.

В контексте сравнительного анализа хотелось бы обратить внимание на позицию налоговых органов Российской Федерации, которые

рассматриваемую в нашей статье проблематику разрешили следующим образом.

В соответствии с письмом ФНС России от 14 октября 2022 г. № БВ-4-7/13774@ «О возврате излишне уплаченной суммы налога» суммы налогов, уплаченные элементами схемы дробления бизнеса в отношении дохода от искусственно разделенной деятельности наряду с доходами и расходами, а также ранее не заявленными налоговыми вычетами по налогу на добавленную стоимость, должны учитываться при определении размеров налогов по общей системе налогообложения, а также пеней и штрафов, доначисляемых решением по налоговой проверке налогоплательщику – организатору схемы дробления бизнеса. Обратим внимание, что данная позиция является консолидированной с позицией судебных инстанций. Например, в Определении Верховного Суда РФ от 21 июля 2022 г. № 301-ЭС22-4481 отмечается, что если налоговый орган установит факт искусственного дробления бизнеса, то при налоговой реконструкции он учтет не только доходы, которые были распределены между несколькими лицами для прикрытия деятельного основного хозяйствующего субъекта, но и налоги, уплаченные с таких доходов. Чтобы определить объем прав и обязанностей в соответствии с действительным экономическим смыслом осуществляемой деятельности, налоговый орган должен консолидировать не только доходы (прибыль) группы лиц, но и уплаченные ими налоги, т. е. налоги в отношении дохода от искусственно разделенной деятельности, уплаченные участниками группы на спецрежиме, должны учитываться при определении размера налоговой обязанности по общей системе налогообложения налогоплательщика – организатора группы.

Определенным регулятивным потенциалом снижения градуса конфликтности при рассмотрении споров по вопросам дробления бизнеса обладают законодательные положения о справедливом налогообложении. Вопросы научного, нормативного и прикладного понимания принципа справедливости в налогообложении являются настолько многообразными, что их формализация в налоговом законодательстве всегда видится дискуссионной. Как справедливо отмечает И. И. Кучеров, «данный принцип является настолько общим, что даже сформулировать и закрепить его конкретное содержание в нор-

⁴ *Голенев В. В.* Действительная налоговая обязанность налогоплательщика в налоговом праве России : дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2021. С. 10.

мативном правовом акте достаточно сложно, однако очевидно, что он не может исчерпываться достижением юридического равенства налогоплательщиков, а преимущественно заключается в определении соразмерности налогообложения, его минимальной достаточности и определении доли участия различных групп налогоплательщиков в формировании налоговых доходов государства»⁵. Белорусский законодатель принцип справедливости налогообложения увязал с однократностью налогообложения и в подп. 1.5 п. 1 ст. НК РБ закрепил норму, в соответствии с которой один и тот же объект может облагаться одним и тем же налогом, сбором (пошлиной) у одного плательщика только один раз за соответствующий налоговый период.

Невозможность учесть налоги раздробленных субъектов является прямым нарушением данного принципа. В этой связи абсолютно убедительным следует признать вывод Э. А. Гюльбасарова, согласно которому «при отсутствии прямого законодательного регулирования первоначальной правовой основой для налоговой реконструкции следует признать базовые принципы налогового права, то есть принципы справедливости и равенства налогообложения. Игнорирование этих принципов может привести к необоснованному доначислению налогового обязательства без установления реального экономического характера отношений, что являлось бы дополнительной (и незаконной) санкцией за недобросовестность»⁶. А. А. Копина, характеризуя с количественной точки зрения неправильную налоговую реконструкцию как санкцию в виде доначислений не установленной законом суммы налога, утверждает, что это свидетельствует об отсутствии справедливости и «является безусловным злом, изменяющим саму сущность налога, превращая его в контрибуцию»⁷. Белорусский исследователь Е. П. Ярмош подход белорусского законодателя в контексте его осмысления с принципом справедливости сопо-

ставляет с фискальными неудобствами для налогоплательщика⁸. С нашей точки зрения, речь можно вести не об определенных неудобствах для налогоплательщика, а о прямом нарушении принципа справедливости, закрепленного в подп. 1.5 п. 1 ст. НК РБ, ведь отказ налогоплательщику зачесть налоги раздробленных субъектов предпринимательской деятельности однозначно свидетельствует об игнорировании однократности налогообложения по отношению к реальному налогоплательщику.

Таким образом, подлинная налоговая реконструкция, в рамках которой определяется действительная налоговая обязанность, должна осуществляться в системной взаимосвязи установления реального организатора схемы по дроблению бизнеса и реального налогоплательщика, которые в данном случае являются идентичными субъектами и, соответственно, учета всех налоговых платежей, уплаченных раздробленными субъектами хозяйствования при определении налоговых обязательств реального налогоплательщика.

Экономико-правовая модель налоговой реконструкции, когда контролирующий орган осуществляет взыскание налогов в полном объеме (без учета налоговых платежей раздробленных субъектов предпринимательской деятельности), означает дополнительное (избыточное) налоговое обременение, не отвечающее требованиям законодательства в контексте нарушения принципа справедливости налогообложения.

На уровне Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь следует четко определить методику корректировки налоговой базы при дроблении бизнеса с учетом отражения всех налоговых обязательств реального налогоплательщика, в том числе и подконтрольных (в случае выявления таких и вменения со стороны контролирующих органов вышеуказанной предпринимательской конструкции) ему раздробленных субъектов.

Библиографический список

Голнев В. В. Действительная налоговая обязанность налогоплательщика в налоговом праве России : дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2021. 229 л.

⁵ Кучеров И. И. Справедливость налогообложения и ее составляющие (правовой аспект) // Финансовое право. 2009. № 4. С. 24.

⁶ Гюльбасаров Э. А. Правовые основания налоговой реконструкции // Финансовое право. 2022. № 11. С. 24.

⁷ Копина А. А. Равенство, дискриминация и дифференциация налогоплательщиков // Налоги (газета). 2017. № 22. С. 3.

⁸ См.: Ярмош Е. П. Методика корректировки налогов при установлении дробления бизнеса : дискуссионные вопросы // Налоговед. 2024. № 5. С. 85.

Гюльбасаров Э. А. Правовые основания налоговой реконструкции // Финансовое право. 2022. № 11. С. 22–25.

Копина А. А. Налоговая реконструкция // Финансовое право. 2022. № 4. С. 23–28.

Копина А. А. Равенство, дискриминация и дифференциация налогоплательщиков // Налоги (газета). 2017. № 22. С. 1–8.

Кучеров И. И. Справедливость налогообложения и ее составляющие (правовой аспект) // Финансовое право. 2009. № 4. С. 24–28.

Овсянников С. В. Налоговая реконструкция при искусственном дроблении бизнеса отменяется? // Вестн. экономического правосудия Рос. Федерации. 2022. № 5. С. 23–30.

Осипова Л. В. «Налоговая реконструкция» в контексте статьи 54.1 НК РФ : неопределенность в правоприменении // Вестн. арбитражной практики. 2022. № 5. С. 95–101.

Ярмош Е. П. Методика корректировки налогов при установлении дробления бизнеса : дискуссионные вопросы // Налоговед. 2024. № 5. С. 77–81.

Белорусский государственный университет
Пилипенко А. А., кандидат юридических наук,
 доцент кафедры государственного управления
 E-mail: pilipenko-bsu@mail.ru

Belarusian State University
Pilipenko A. A., Candidate of Legal Sciences,
 Associate Professor of the Public Administration
 Department
 E-mail: pilipenko-bsu@mail.ru

ПРАВОВЫЕ ПРОЦЕДУРЫ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИЕ ЛОКАЛЬНОЕ НОРМОТВОРЧЕСТВО В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НАЕМНОГО ТРУДА

С. В. Передерин

Воронежский государственный университет

LEGAL PROCEDURES GOVERNING LOCAL RULEMAKING IN THE FIELD OF THE USE OF HIRED LABOR

S. V. Perederin

Voronezh State University

Аннотация: исследуются процедурный правовой механизм локального нормотворчества, особенности его применения в области регулирования трудовых и иных непосредственно с ними связанных отношений, рассматриваются правовые процедуры, регулирующие локальное нормотворчество.

Ключевые слова: локальное нормотворчество, субъекты локального нормотворчества, задачи и функции локального нормотворчества в сфере использования наемного труда.

Abstract: the procedural legal mechanism of local rulemaking is investigated, the peculiarities of its application in the field of regulation of labor and other directly related relations, the legal procedures governing local rulemaking are considered.

Key words: local rulemaking, subjects of local rulemaking, tasks and functions of local rulemaking in the field of the use of hired labor.

Изучению правовых проблем, обусловленных локальным нормотворчеством в сфере правового регулирования наемного труда, уделялось и в настоящее время уделяется значительное внимание юристов – специалистов в области трудового права. Соответствующим правовым проблемам применительно к различным правовым институтам трудового права посвящено значительное количество научных исследований¹.

¹ См.: *Каширин И. Н.* Роль локальных правовых норм в совершенствовании организации труда на промышленном предприятии : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 1970 ; *Калужнов Е. Ю.* Теоретико-правовые основания правил техники локального нормотворчества : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2015 ; *Ведяшкин С. В.* Локальные нормативные акты и их роль в установлении внутреннего трудового распорядка организации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Томск, 2001 ;

Локальное нормотворчество в сфере использования наемного труда осуществляется с использованием различных правовых процедур, реализуемых уполномоченными государством субъектами трудового права.

Важно отметить, что в специальной юридической литературе даются различные определения локального нормотворчества в сфере использования наемного труда², однако суть этих

Рогалева Г. А. Локальное регулирование условий труда и система источников трудового права. М., 2003 ; *Астраханцева Е. В., Гусева Т. С.* Роль локального регулирования трудовых и социально-обеспечительных отношений : исторический экскурс // Трудовое право в России и за рубежом. 2022. № 2 ; *Ухина С. В.* Локальное нормотворчество : вопросы теории и практики : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005 ; *Хныкин Г. В.* Локальные источники российского трудового права : теория и практика применения : дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2005 ; *Лушиников А. М.* Демократизм и локальное нормотворчество : теория и практика // Юридическая техника. 2014. № 8.

² См.: *Астраханцева Е. В., Гусева Т. С.* Указ. соч. ; *Колобова С. В., Колобов С. С.* Локальное нормотворчество работодателя // Современное право. 2019. № 9 ; *Рогалева*

определений в основном совпадает. Под локальным нормотворчеством в сфере использования наемного труда понимается самостоятельная процедурная правовая деятельность работодателя (его правомочных представителей) и иных субъектов трудовых и иных непосредственно с ними связанных отношений, направлен на реализацию, детализацию и конкретизацию материальных норм трудового права, установленных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

Таким образом, локальное нормотворчество в пределах организации, конкретного работодателя осуществляется самостоятельно работодателем, его правомочными представителями с участием различных представительных органов работников (профсоюзного органа первичной профсоюзной организации, иного представительного органа работников, совета трудового коллектива, производственного совета и т. п.) (далее – представительный орган работников) с соблюдением правовых процедур, предусмотренных законодательством или вырабатываемых участниками нормотворческой деятельности. Локальная нормотворческая деятельность в сфере использования наемного труда всегда осуществляется в пределах конкретной организации (работодателя) и направлена на выполнение следующих задач: детализацию и конкретизацию законодательства о труде применительно к конкретным условиям производства или оказания услуг; урегулирование условий труда исходя из специфики выполняемых работ и услуг; управление процессом труда с учетом его особенностей.

Для локального нормотворчества в сфере использования наемного труда характерны следующие признаки: оно является самостоятельным видом нормотворческой деятельности в рамках отдельной организации или конкретного работодателя; такой вид нормотворчества реализуется только в сфере использования несамостоятельного труда; данный вид нормотворчества реализуется только специальными субъектами, наделенными государством соот-

ветствующими полномочиями; локальное нормотворчество применяется только в случаях, предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права; оно применяется для правового регулирования только трудовых и иных непосредственно с ними связанных отношений; локальное нормотворчество реализуется, как правило, с применением упрощенных правовых процедур, вырабатываемых работодателем; в случаях, установленных трудовым законодательством, реализация правовых процедур, регламентирующих нормотворческую деятельность, осуществляется с участием различных представительных органов наемных работников⁵.

Особенности локального нормотворчества в сфере использования наемного труда заключаются в следующем: данный вид нормотворчества является гибким, способным оперативно адаптировать правовые положения, внесенные в трудовое законодательство, к специфике условий труда, имеющих место в организации или у конкретного работодателя; локальное нормотворчество позволяет определить и применить конкретные меры для повышения производительности труда, внедрения новых технологий, решения задач, стоящих перед работодателем; оптимально решить специфические аспекты правового регулирования труда для отдельных категорий работников; привлечь в необходимых случаях наемных работников к управлению организацией, филиалом, представительством; закрепить исходя из финансово-экономического положения работодателя различные льготы и компенсации.

Локальное нормотворчество в сфере применения и использования наемного труда осуществляется с использованием следующих правовых средств и методов: установления го-

ва Г. А. Указ. соч. ; Тарасова В. А. Локальное регулирование труда на предприятии // Советское государство и право. 1970. № 6 ; Хныкин Г. А. Систематизация локальных источников трудового права // Законодательство. 2005. № 10.

⁵ См.: Антонова Л. И. Локальное правовое регулирование : теоретическое исследование. Ленинград, 1985 ; Архипов С. Н. Понятие и юридическая природа локальных нормативных актов // Правоведение. 1987. № 1 ; Никитенко Ю. М. Локальная юридическая деятельность : общетеоретический анализ : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012 ; Пирогов Е. Ю. Понятие и значение локального правотворчества в системе правового регулирования. М., 2023 ; Попов В. Н. Нормативное регулирование трудовых отношений и применение норм трудового права : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 2000.

сударством правовых норм, управомачивающих субъектов нормотворчества на совершение определенных действий в сфере локального правотворчества и норм, устанавливающих запреты и ограничения; определения сферы локального правового регулирования; закрепления правовых процедур разработки и принятия локальных нормативных актов; определения желательного варианта локального правового регулирования путем издания правомочными государственными органами рекомендаций и типовых правовых актов, которые должны учитываться при разработке локального нормативного акта; закрепления и юридического обеспечения прав работодателей и иных субъектов нормотворческой деятельности; делегирования государством соответствующих полномочий субъектам нормотворческой деятельности⁴.

Использование правовых процедур локального нормотворчества позволяет работодателям и иным субъектам, реализующим свои права и обязанности в сфере правотворчества оперативно разрабатывать и принимать локальные нормативные акты с учетом объективных факторов, имеющих место в процессе осуществления трудовой деятельности и изменений, происходящих в трудовом законодательстве; обеспечивать правовой механизм реализации трудовых прав и обязанностей; активно участвовать в процессе организации и управления трудом непосредственно наемным работникам в случаях, предусмотренных законодательством; устанавливать и определять внутренний порядок в организации, филиале, представительстве и ином обособленном структурном подразделении; непосредственно воздействовать на поведение субъектов, участвующих в применении и использовании наемного труда, решать другие задачи, стоящие перед работодателем⁵.

По общему правилу, предусмотренному трудовым законодательством, правовые процедуры

локального нормотворчества осуществляются работодателем самостоятельно с соблюдением правовых норм, имеющих обязательное или рекомендательное значение. Обязательные процедуры предусмотрены Трудовым кодексом Российской Федерации (далее – ТК РФ), а необязательные – вырабатываются работодателем самостоятельно.

В соответствии со ст. 8 ТК РФ работодатели, за исключением работодателей – физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, и микропредприятий, вправе разрабатывать и принимать локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права, в пределах своей компетенции в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективными договорами, соглашениями.

Следует иметь в виду, что работодатели – индивидуальные предприниматели и отнесенные к их числу микропредприятия вправе отказаться полностью или частично от использования правовых процедур принятия локальных нормативных актов, содержащих нормы трудового права. В этих случаях для регулирования трудовых отношений работодатель обязан включить в содержание трудового договора условия, которые должны регулироваться локальными нормативными актами, на основе типовой формы трудового договора, утвержденной Правительством РФ с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений⁶.

Значительное количество правовых процедур, регламентирующих локальное нормотворчество, реализуется с обязательным участием представительных органов работников, в случаях, предусмотренных трудовым законодательством, – коллективным договором, соглашениями. В таких ситуациях они осуществляются с учетом мнения или согласия представительного органа работников, если он имеется в организации.

При реализации соответствующих правовых процедур также должны учитываться разъяснения и правовые позиции, высказанные высшими органами судебной власти в постановлениях,

⁴ См.: *Кожокаръ И. П., Фролова Е. Е.* Нормотворчество : от юридической техники к правовой инженерии и инжинирингу // Журнал российского права. 2024. № 8 ; *Потапов А. В.* К вопросу об основаниях дифференциации труда работников государственных корпораций и корпоративных объединений // Трудовое право в России и за рубежом. 2024. № 2.

⁵ См.: *Каширин И. Н.* О природе и значении локальных норм трудового права // Правоведение. 1970. № 3 ; *Лебедев В. М.* Локальные нормативные акты, регулирующие наемный труд // Российская юстиция. 2008. № 8.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 36. Ст. 5414.

определениях, решениях, разъяснениях и обзорах судебной практики⁷.

В процессе правового регулирования наемного труда работодателю как субъекту локального нормотворчества, осуществляемого самостоятельно или с учетом мнения представительного органа работников предоставлена широкая свобода усмотрения. Он вправе принимать локальные нормативные акты применительно ко всем правовым институтам трудового права с учетом факторов производственного процесса и самого труда, а также объективных критериев, имеющих место в сфере использования наемного труда. Так, например, при регулировании условий оплаты труда, выплаты стимулирующих выплат, премиальных выплат по результатам работы за определенный период времени (ежемесячные и ежеквартальные премии, вознаграждения по итогам работы) работодатель вправе закрепить в локальном нормативном акте положения, стимулирующие повышение эффективности труда, его производительность, соблюдение трудовой дисциплины и надлежащее добросовестное исполнения трудовых обязанностей⁸.

Правовые процедуры, используемые в локальном нормотворчестве, можно классифицировать по различным основаниям. Так, например, в зависимости от обязательности их применения работодателем их можно условно разделить на обязательные, предусмотренные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права (разработка и утверждение правил внутреннего трудового распорядка, графика отпусков, формы расчетного листа и др.), и необязательные, принимаемые работодателем по его усмотрению (в зависимости от

необходимости наличия конкретного локального нормативного акта). Исходя из сферы применения их можно подразделить на процедуры общего характера, применяемые всеми правомочными работодателями, и специальные, используемые отдельными категориями работодателей. По способу принятия процедуры можно классифицировать на разрабатываемые и принимаемые работодателем единолично; с участием профсоюзного органа первичной профсоюзной организации; с участием иного представительного органа работников.

В зависимости от роли и значения в содержании процедурно-процессуального правового механизма целесообразно выделить основную, дополняющие и сопутствующие правовые процедуры. Основная правовая процедура регламентирует непосредственно разработку и принятие локального нормативного акта. Она обязательно реализуется с участием работодателя или его правомочных представителей и завершается путем издания работодателем соответствующего приказа об утверждении локального нормативного акта. Дополняющие правовые процедуры используются работодателем при согласовании проекта локального нормативного акта с представительным органом работника, проведении экспертизы локального нормативного акта. Сопутствующие правовые процедуры применяются при утверждении, регистрации, публикации, ознакомлении работников с его содержанием. Как правило, сопутствующие правовые процедуры регулируются локальными нормативными актами (положениями, правилами, регламентами, стандартами и др.), утверждаемыми работодателем.

Основное назначение локальных процедур нормотворчества заключается в обеспечении баланса интересов наемных работников, работодателей и государства в сфере использования наемного труда. Они позволяют сторонам и участникам нормотворческой деятельности на основе действующего законодательства детализировать и конкретизировать правовые положения, закрепленные в действующем законодательстве, с учетом имеющих место интересов устанавливать, закреплять дополнительные льготы, доплаты, стимулирующие выплаты, дополнительные гарантии и компенсации.

С помощью локальных правовых процедур, применяемых во всех правовых институтах тру-

⁷ См.: Жеребкина Е. В. Процессуальная форма судебного контроля за законностью локальных нормативных правовых актов // Арбитражный и гражданский процесс. 2023. № 8 ; Филиппов В. Н. Использование судебной практики в регулировании трудовых отношений на локальном уровне // Российский юридический журнал. 2022. № 1.

⁸ См.: Судебная практика и развитие законодательства о труде и социальном обеспечении : науч.-практ. пособие / под ред. Т. Ю. Коршуновой. М., 2024 ; Коршунова Т. Ю., Каменская С. В. Отражение конституционно-правовых принципов регулирования оплаты труда в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2021. № 4.

дового права, учитываются взаимные интересы работников и работодателей при введении режима неполного рабочего времени, при введении и применении системы нормирования труда при осуществлении мер, обусловленных массовым увольнением работников, разработке и утверждении локальных нормативных актов по охране труда, утверждении правил внутреннего трудового распорядка, при установлении различных систем оплаты труда и предоставлении компенсаций и в других случаях.

Любая правовая процедура, связанная с разработкой и принятием локального нормативного акта, проходит следующие стадии: подготовительную, в процессе которой работодатель самостоятельно (через своих правомочных представителей) или с участием представительного органа работников на основе возникшей необходимости осуществляет изучение действующего законодательства, правоприменительной и судебной практики, определяет цели и задачи, которые призван решить локальный нормативный акт. На данной стадии формируется рабочая группа из соответствующих специалистов (экономистов, юристов, технических работников и т. п.), которым поручается непосредственная разработка проекта локального нормативного акта. Затем следуют этапы разработки структуры и содержания проекта локального нормативного акта; обсуждения проекта локального нормативного акта заинтересованными субъектами, в процессе которой участники могут предлагать дополнения и изменения в предложенный проект; доработки и утверждения работодателем разработанного локального нормативного акта; доведения до сведения работников его содержания.

В случаях, предусмотренных трудовым законодательством, до утверждения локального нормативного акта работодатель обязан учесть мотивированное мнение органа первичной профсоюзной организации или иного представительного органа наемных работников с соблюдением правовой процедуры, предусмотренной ст. 372 ТК РФ; провести экспертизу проекта локального нормативного акта.

Правовая процедура учета мнения выборного органа первичной профсоюзной организации при реализации нормотворческой деятельности на локальном уровне, которая применяется по аналогии учета мнения иного представительного

органа, наиболее четко и полно регламентируется правовыми нормами, закрепленными в ст. 371 ТК РФ.

Данная правовая процедура включает следующие стадии: направление работодателем в предусмотренных трудовым законодательством случаях проекта локального нормативного акта и его обоснований в соответствующий представительный орган работников, представляющий интересы всех или большинства работников; рассмотрение обращения работодателя коллегиально с соблюдением кворума, необходимого для принятия решения в течение пяти рабочих дней со дня получения проекта локального нормативного акта с сопровождающими его документами; выработку мнения по представленному локальному нормативному акту и закрепление его в письменной форме в соответствующем решении; направление мотивированного мнения работодателю; проведение дополнительных консультаций при несовпадении позиций сторон.

Процедура рассмотрения представленного работодателем проекта локального нормативного акта предполагает выявление выборным органом правовых элементов, не противоречащих ранее принятым локальным нормативным актам, действующим в организации, и учредительным документам организации.

Выборный орган первичной профсоюзной организации обязан не позднее пяти рабочих дней со дня получения проекта соответствующего локального нормативного акта и обоснования к нему коллегиально, с соблюдением установленной процедуры, рассмотреть ходатайство работодателя и принять конкретное решение и направить его работодателю в письменной форме. При обсуждении проекта локального нормативного акта выборный орган первичной профсоюзной организации вправе приглашать для обсуждения на своем заседании представителей работодателя, специалистов и других заинтересованных лиц, участвовавших в разработке конкретного локального нормативного акта.

При обосновании своего мнения профсоюзный орган должен ссылаться на действующее трудовое законодательство, коллективный договор, соглашения, локальные нормативные акты, действующие в организации, на генеральное, отраслевое, тарифное и иные соглашения,

а также на правовые традиции, сложившиеся в конкретной отрасли экономики или сфере оказания услуг.

Процедура фиксации мнения выборного органа первичной профсоюзной организации по результатам представленного работодателем проекта локального нормативного акта предусматривает три варианта: 1) выражение согласия с предложенным проектом работодателя; 2) выражение частичного согласия с работодателем; 3) выражение полного несогласия с работодателем.

Однако указанная правовая процедура не гарантирует учет мнения соответствующего представительного органа работников, поскольку трудовое законодательство не предусматривает обязанность работодателя учитывать поправки и изменения, внесенные представительным органом в проект локального нормативного акта. Учет мнения представительного органа обязателен только в случае разработки проекта локального нормативного акта по согласованию между работодателем и представительным органом работников.

Работодатель, получив мотивированное мнение представительного органа работников, вправе принять локальный нормативный акт того содержания, которое он считает приемлемым с учетом или без учета поправок и предложений, высказанных представительным органом либо согласованных в ходе дополнительных консультаций.

По своей сути правовая процедура учета мотивированного мнения представительного органа работников реально не воздействует на содержание локального нормативного акта. Она позволяет только ознакомиться представителю органа работников с его содержанием, высказать свое мнение и обсудить содержание с работодателем (его правомочными представителями).

Важно отметить, что правовая процедура, предусмотренная ст. 372 ТК РФ, применяется работодателем при разработке и принятии технических и экономических актов (норм труда, правил и инструкций по охране труда и т. п.).

Для единоличного принятия работодателем локального нормативного акта законодательством не установлена соответствующая правовая процедура. Следовательно, он вправе самостоятельно решать, какой именно акт, какого содер-

жания и в какой форме принимать. В таком случае работодатель не несет каких-либо обязанностей по ознакомлению (оповещению) о его принятии, внесении изменений в содержание ранее принятого локального нормативного акта. Работодатель вправе принять локальный акт такого содержания, которое он считает целесообразным и необходимым вопреки позиции представительного органа работников. Обжаловать такой локальный акт или его отдельные положения можно лишь в том случае, когда он вступает в противоречие с трудовым законодательством.

Реализация правовых процедур в сфере локального нормотворчества должна осуществляться правомочными субъектами с соблюдением конституционных предписаний, возлагающих на работодателя обязанности действовать на основе соблюдения принципов равенства и справедливости; норм трудового права, закрепленных в трудовом законодательстве и иных нормативных правовых актах, содержащих нормы трудового права; правовых положений, закрепленных в соглашениях и коллективных договорах; правил, направленных на отражение особенностей используемого наемного труда и улучшение правового положения наемных работников.

Для процедурной части процедурно-процессуального правового механизма, регламентирующей правовые процедуры локального нормотворчества, присущи некоторые проблемные правовые аспекты и недостатки.

Имеет место использование законодателем различных правовых понятий для характеристики локальных нормативных актов. В одних случаях используется понятие «локальный нормативный акт», а в других «локальный документ». Так, например, согласно ст. 104 ТК РФ правовая процедура введения суммированного учета рабочего времени устанавливается локальным нормативным актом – правилами внутреннего трудового распорядка, которые утверждаются работодателем с учетом мнения представительного органа работников, а разделение рабочего дня на части в соответствии со ст. 105 ТК РФ осуществляется на основании локального нормативного документа.

В действующем трудовом законодательстве отсутствует единый критерий реализации правовых процедур локального нормотворчества

работодателем с участием представительных органов работников. В одних случаях законодатель предусматривает их осуществление с учетом мнения выборного органа первичной профсоюзной организации, в других – с учетом мнения представительного органа работников, в третьих – по согласованию с представительным органом работников без указания критериев такого участия представителей работников. Так, например, при разработке и принятии локального нормативного акта, регулирующего графики сменности, работодателем должно учитываться мнение представительного органа работников, при введении режима разделения рабочего дня на части необходимо учитывать мнение выборного органа первичной профсоюзной организации, а при принятии локального нормативного акта, предусматривающего увеличение работодателем ежедневной работы, – согласовывать с представительным органом работников. В последнем случае реализация правовой процедуры возможна лишь в том случае, если соответствующее правовое положение предусмотрено соглашением и коллективным договором.

Важно отметить, что в коллективных договорах и отраслевых соглашениях о социальном партнерстве предусматривается использование правовых процедур локального нормотворчества (касающихся оплаты труда, установления режима рабочего времени, порядка использования ежегодных оплачиваемых отпусков, привлечения работников к сверхурочной работе и работе в выходные и нерабочие праздничные дни) по согласованию с представительным органом работников⁹.

Значительное количество процедур локального нормотворчества разрабатывается работодателями самостоятельно без участия представителей наемных работников, что, на наш взгляд, часто не является оправданным и позволяет работодателям злоупотреблять правом. В таких случаях не всегда учитываются интересы наемных работников.

В сфере локального нормотворчества значительное место принадлежит усмотренческим полномочиям работодателя. Эти полномочия следует ограничить или определить порядок их

реализации на основе норм трудового права, закрепленных в подзаконных нормативных актах и отраслевых соглашениях о социальном партнерстве.

Судебная практика свидетельствует о том, что локальное нормотворчество нередко приводит к ухудшению положения наемных работников в связи с тем, что работодатели произвольно трактуют те или иные правовые положения, закрепленные в трудовом законодательстве¹⁰.

Подводя итог, можно отметить следующее. Правовые процедуры локального нормотворчества играют существенную роль в регулировании труда наемных работников. Усиливается их роль и значение в установлении условий труда. Однако со стороны законодателя отсутствует единый подход к их реализации. Действующее трудовое законодательство не содержит единых объективных критериев, обуславливающих применение различных правовых процедур локального нормотворчества.

Библиографический список

Антонова Л. И. Локальное правовое регулирование : теоретическое исследование. Ленинград, 1985.

Архинов С. Н. Понятие и юридическая природа локальных нормативных актов // Правоведение. 1987. № 1.

Астраханцева Е. В., Гусева Т. С. Роль локального регулирования трудовых и социально-обеспечительных отношений : исторический экскурс // Трудовое право в России и за рубежом. 2022. № 2.

Ведяшкин С. В. Локальные нормативные акты и их роль в установлении внутреннего трудового распорядка организации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Томск, 2001.

Жеребкина Е. В. Процессуальная форма судебного контроля за законностью локальных нормативных правовых актов // Арбитражный и гражданский процесс. 2023. № 8.

Калюжнов Е. Ю. Теоретико-правовые основания правил техники локального нормотворчества : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2015.

Каширин И. Н. О природе и значении локальных норм трудового права // Правоведение. № 3. 1970.

Каширин И. Н. Роль локальных правовых норм в совершенствовании организации труда на про-

⁹ См.: *Нуртдинова А. Ф., Чиканова Л. А.* Процедурные нормы в механизме правового регулирования трудовых отношений // Журнал российского права. 2019. № 2.

¹⁰ См.: *Филиппов В. Н.* Использование позиций судебной практики в регулировании трудовых отношений на локальном уровне // Российский юридический журнал. 2022. № 1.

мышленном предприятии : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 1970.

Кожокаръ И. П., Фролова Е. Е. Нормотворчество : от юридической техники к правовой инженерии и инжинирингу // Журнал российского права. 2024. № 8.

Колобова С. В., Колобов С. С. Локальное нормотворчество работодателя // Современное право. 2019. № 9.

Коршунова Т. Ю., Каменская С. В. Отражение конституционно-правовых принципов регулирования оплаты труда в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2021. № 4.

Лебедев В. М. Локальные нормативные акты, регулирующие наемный труд // Российская юстиция. 2008. № 8.

Лушников А. М. Демократизм и локальное нормотворчество : теория и практика // Юридическая техника. 2014. № 8.

Никитенко Ю. М. Локальная юридическая деятельность : общетеоретический анализ : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

Нуртдинова А. Ф., Чиканова Л. А. Процедурные нормы в механизме правового регулирования трудовых отношений // Журнал российского права. 2019. № 2.

Пирогов Е. Ю. Понятие и значение локального правотворчества в системе правового регулирования. М., 2023.

Попов В. Н. Нормативное регулирование трудовых отношений и применение норм трудового права : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 2000.

Потапов А. В. К вопросу об основаниях дифференциации труда работников государственных корпораций и корпоративных объединений // Трудовое право в России и за рубежом. 2024. № 2.

Рогалева Г. А. Локальное регулирование условий труда и система источников трудового права. М., 2003.

Судебная практика и развитие законодательства о труде и социальном обеспечении : науч.-практ. пособие / под ред. Т. Ю. Коршуновой. М. : Контракт, 2024.

Тарасова В. А. Локальное регулирование труда на предприятии // Советское государство и право. 1970. № 6.

Ухина С. В. Локальное нормотворчество : вопросы теории и практики : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

Филиппов В. Н. Использование позиций судебной практики в регулировании трудовых отношений на локальном уровне // Российский юридический журнал. 2022. № 1.

Хныкин Г. А. Систематизация локальных источников трудового права // Законодательство. 2005. № 10.

Хныкин Г. В. Локальные источники российского трудового права : теория и практика применения : дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.

Воронежский государственный университет
Передерин С. В., доктор юридических наук,
профессор, заведующий кафедрой трудового
права
E-mail: perederin@law.vsu.ru

Voronezh State University
Perederin S. V., Doctor of Legal Sciences, Profes-
sor, the Head of the Labor Law Department
E-mail: perederin@law.vsu.ru

ПУБЛИЧНОЕ И ЧАСТНОЕ ПРАВО: ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

УДК 347.98

ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ПОДВЕДОМСТВЕННОСТИ ГРАЖДАНСКИХ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ В УСЛОВИЯХ ДЕЙСТВИЯ ТРЕХ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ КОДЕКСОВ

О. Н. Шеменева

Воронежский государственный университет

CONCEPT AND TYPES OF JURISDICTION OF CIVIL AND ADMINISTRATIVE CASES UNDER THE THREE PROCEDURAL CODES

O. N. Shemeneva

Voronezh State University

Аннотация: обосновывается востребованность подведомственности как объективно существующего и межотраслевого института несмотря на то, что этот термин исключен из Гражданского процессуального и Арбитражного процессуального кодексов РФ и остался лишь в Кодексе административного судопроизводства. На примерах из источников частного и публичного права иллюстрируется, что в условиях действия трех процессуальных кодексов подведомственность гражданских и административных дел подразделяется на те же виды и подчиняется тем же самым закономерностям, что и в предшествующее вековое развитие правовой науки.

Ключевые слова: подведомственность, компетенция, частные и публичные права, судопроизводство.

Abstract: the article justifies that today jurisdiction remains an objectively existing and demanded intersectoral institution, despite the fact that this term is excluded from the Civil Procedure and Arbitration Procedure Codes, and remained only in the Code of Administrative Procedure. Examples from sources of private and public law illustrate that in the context of the three procedural codes, the jurisdiction of civil and administrative cases is divided into the same types and obeys the same patterns as in the previous century-old development of legal science.

Key words: jurisdiction, competence, private and public rights, legal proceedings.

Подведомственность представляет собой один из важнейших институтов процессуального права. Он непосредственно связан с конституционным правом каждого на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которого оно отнесено законом (ст. 47 Конституции РФ), хотя и представляет собой гораздо более широкое межотраслевое явление, нежели подсудность¹.

¹ См.: Бахрах Д. Н. Подведомственность юридических дел и ее уровни // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 46–60.

© Шеменева О. Н., 2025

Существование данного института обусловлено тем, что судебная форма защиты прав, свобод и законных интересов является крайне значимой, но не единственной и не всегда оптимальной. Ст. 45 Конституции РФ гарантирует оказание государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации без ограничения форм такой защиты, а также предусматривает, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

И соответственно помимо арбитражных и военных судов, которые осуществляют правосудие по гражданским и административным

делам, есть множество самых различных по своему статусу и компетенции органов, организаций, должностных и частно-практикующих лиц, которые могут осуществлять защиту частных и публичных прав. Например, это Конституционный Суд РФ, административные органы, арбитраж (третейский суд), нотариат, уполномоченные по правам потребителей финансовых услуг, комиссии по трудовым спорам, медиаторы и судебные примирители и др.

Для разграничения компетенции между ними и для определения того, в каком из многочисленных органов спор может быть наиболее быстро и эффективно рассмотрен, и существует институт подведомственности.

Появление данного термина в российской доктрине и в процессуальном законодательстве относится к периоду, последовавшему за принятием Гражданского процессуального кодекса (далее – ГПК) РСФСР 1923 г., хотя схожий институт ведомства (власти) был и в дореволюционном законодательстве. В ГПК РСФСР 1964 г. нормы о подведомственности были выделены в отдельную главу 3² так же, как сегодня отдельная глава 5 «Подведомственность» предусмотрена единым Кодексом гражданского судопроизводства Республики Беларусь³. За более чем вековую историю институт подведомственности был детально изучен в трудах отечественных ученых, наиболее значимыми среди которых на сегодняшний день остаются труды Ю. К. Осипова, полагавшего, что подведомственность выступает в качестве межотраслевого института права, выполняющего функции распределительного механизма юридических дел между различными юрисдикционными органами⁴.

Понятие подведомственности в силу своей многоаспектности и в советский, и в современный периоды употреблялось во многих смыслах:

– как круг споров о праве и иных материально-правовых вопросах индивидуального характера, разрешение которых отнесено к ведению тех либо иных органов государства либо органов смешанного характера⁵;

– как свойство дел, в силу которого они подлежат разрешению определенными органами⁶;

– как предпосылка права на предъявление иска⁷;

– как «правовой институт, то есть совокупность правовых норм, расположенных в различных отраслях права (гражданского, трудового, семейного, процессуального и др.), устанавливающих ту или иную форму защиты субъективного права»⁸;

– как процессуальный юридический факт⁹ и т. п.

Каждое из этих сущностных проявлений подведомственности так или иначе отражалось и отражается в конкретных положениях гражданского процессуального законодательства, арбитражного процессуального законодательства и законодательства об административном судопроизводстве.

С принятием и введением в действие Федерального закона от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ¹⁰ (далее – Закон № 451-ФЗ) в трех процессуальных кодексах – ГПК РФ, Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – АПК РФ) и Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) вопрос о целесообразности дальнейшего использования термина «подведомственность» гражданских дел и административных дел судам общей юрисдикции и арбитражным судам стал решаться не единообразно.

В КАС РФ этот термин продолжает использоваться (ч. 2, ч. 3 ст. 1, глава 2), из ГПК РФ и АПК РФ он исключен и заменен на более общий и многозначный термин «компетенция», что породило некоторые сомнения относительно того,

⁶ См.: *Елисейкин П. Ф.* Предмет судебной деятельности в советском гражданском процессе : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Ленинград, 1974. С. 15.

⁷ См.: *Банников Р. Ю.* Досудебный порядок урегулирования споров / науч. ред. В. В. Ярков. М., 2012. Серия «Гражданский и арбитражный процесс: новые имена & новые идеи». Кн. 7. С. 18.

⁸ Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РСФСР (постатейный) / В. Н. Аргунов, Е. А. Борисова, С. А. Иванова [и др.] ; под ред. М. К. Треушников. 2-е изд., испр. и доп. М., 1997. С. 42.

⁹ См.: *Ярков В. В.* Юридические факты в цивилистическом процессе. М. ; Берлин, 2012. С. 288–340.

¹⁰ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 49 (ч. I). Ст. 7523.

² Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.

³ URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=Hk2400359>

⁴ См.: *Осипов Ю. К.* Подведомственность юридических дел. Свердловск, 1973. С. 83.

⁵ См.: *Клейнман А. Ф.* Советский гражданский процесс. М., 1954. С. 137 ; *Осипов Ю. К.* Указ. соч. С. 31.

продолжит ли существование институт подведомственности вообще и корректно ли дальнейшее использование данного термина в частности.

Для правильного ответа на данный вопрос необходимо понимать, что в существовавших на момент принятия Закона № 451-ФЗ условиях решение об отказе от использования термина «подведомственность» в ГПК РФ и АПК РФ было обусловлено прежде всего тем, что разграничение компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами было решено считать далее не подведомственностью, а подсудностью. Данное решение имело принципиальный характер и было направлено на повышение доступности правосудия в части облегчения заинтересованным лицам порядка обращения в суд. Теперь последствием ошибки при разграничении компетенции суда общей юрисдикции и арбитражного суда:

– в стадии возбуждения гражданского дела является не вынесение определения об отказе в принятии искового заявления, препятствующего повторному обращению в суд с тождественными требованиями, а определения о возвращении искового заявления, в котором указывается, в какой суд следует обратиться заявителю, если дело неподсудно данному суду;

– если ошибка в разграничении подсудности была обнаружена в стадии подготовки дела к судебному разбирательству или в стадии судебного разбирательства, суд не прекращает, как ранее, производство по делу, а сам передает дело по подсудности, в том числе из арбитражного суда в суд общей юрисдикции и наоборот;

– если же ошибка в разграничении подсудности между судами общей юрисдикции и арбитражными судами выявляется при апелляционном пересмотре их решений, это не является безусловным основанием к их отмене. Такая отмена, по мнению Верховного Суда РФ, возможна и целесообразна лишь при условии, что «...лицо, подавшее жалобу, или прокурор, принесший представление, заявляли в суде первой инстанции ходатайство о неподсудности дела этому суду и о передаче его по подсудности в соответствующий суд или арбитражный суд либо что у них отсутствовала возможность заявить в суде первой инстанции такое ходатайство по причине их неизвещения о времени и месте

судебного заседания или непривлечения к участию в деле»¹¹.

Иных изменений институт подведомственности с принятием Закона № 451-ФЗ не претерпел. Необходимость разграничения компетенции между судами и несудебными органами осталась все той же, что и до его принятия.

Поэтому абсолютно верным представляется утверждение о том, что «...подведомственность сохраняет свое значение как правовое и доктринальное понятие... Само по себе исключение термина подведомственности из АПК РФ и ГПК РФ вовсе не исключает его из понятийного аппарата процессуального права»¹², и нет никаких оснований для отказа от его использования¹³.

Сегодня подведомственность остается объективно существующим и востребованным межотраслевым институтом. Таким, каким его понимали в предшествующее вековое развитие правовой науки, наглядным подтверждением чему служит его востребованность в судебной практике, складывающейся уже после принятия Закона № 451-ФЗ, исключившего этот термин из ГПК РФ и АПК РФ. И в условиях действия трех процессуальных кодексов подведомственность гражданских и административных дел подразделяется на те же виды и подчиняется тем же самым закономерностям в зависимости от характера законодательно установленных правил, распределяющих компетенцию по их рассмотрению и разрешению, которые выделял Ю. К. Осипов в своих научных и учебно-методических трудах¹⁴.

Согласно предложенной им классификации, подведомственность, во-первых, может быть *общей*, т. е. регламентируемой общими правилами, и *специальной*, определяемой на основании

¹¹ О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 июня 2021 г. № 16 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 7. П. 56.

¹² Гражданское процессуальное право : учебник : в 2 т. / Т. К. Андреева, С. Ф. Афанасьев, В. В. Блажеев [и др.] ; под ред. П. В. Крашенинникова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2022. Т. 1: Общая часть. С. 153–157.

¹³ См.: *Воронов А. Ф.* Есть ли подведомственность? (Преподавание, наука, практика) // Вестн. гражданского процесса. 2020. № 5. С. 13–46.

¹⁴ Курс советского гражданского процессуального права : в 2 т. Т. 2 / отв. ред. А. А. Мельников. М., 1981. С. 7–8.

особых указаний закона в порядке исключения из установленных правил. Примером установления общего правила подведомственности является ст. 17 КАС РФ, где в самом общем виде перечислены административные дела, рассматриваемые по правилам данного кодекса. Реформаторы ГПК РФ и АПК РФ от аналогичных норм на сегодняшний день отказались по указанным выше причинам.

Во-вторых, специальная подведомственность в зависимости от количества юрисдикционных органов, уполномоченных на разрешение одной и той же категории дел, подразделяется на *единичную*, означающую возможность рассмотрения определенных категорий дел каким-либо одним указанным в законе органом, и *множественную* – несколькими органами. Единичная подведомственность в силу принципа разделения властей может устанавливаться в отношении как судебных, так и несудебных органов. Однако в рамках настоящей публикации остановимся лишь на исключительной подведомственности гражданских и административных дел судам. Например, только суды вправе рассматривать и разрешать дела о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок (глава 26 КАС РФ, глава 27.1 АПК РФ); только в судебном порядке возможно лишение родительских прав (ст. 70 Семейного кодекса РФ (далее – СК РФ)), усыновление (ст. 125 СК РФ, глава 29 ГПК РФ), признание гражданина недееспособным (ст. 29 Гражданского кодекса РФ, глава 31 ГПК РФ), объявление должника банкротом (глава 28 АПК РФ) и т. п.

В-третьих, множественная подведомственность в зависимости от используемого законодателем способа выбора именно того органа, который должен рассмотреть данное дело, может быть подразделена на *альтернативную*, *договорную* и *императивную*. Императивная подведомственность в других источниках именуется *условной*, означая при этом то же самое: императивное условие о необходимости досудебного порядка разрешения или урегулирования спора¹⁵ как условия реализации права на обращение в суд. Данное досадное разногласие, к

¹⁵ См.: Гражданское процессуальное право России : учебник для вузов / ред. М. С. Шакарян. М., 1998. С. 132 ; Гражданский процесс : учебник / В. В. Аргунов, Е. А. Борисова, Н. С. Бочарова [и др.] ; под ред. М. К. Треушников. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 126.

сожалению, распространилось и на современную учебную литературу по административному судопроизводству, где один и тот же подразумеваемый вид множественной подведомственности именуется императивной¹⁶, или условной¹⁷.

Правила *альтернативной* подведомственности предоставляют заявителю возможность единолично выбирать юрисдикционный или неюрисдикционный орган, в который он обратится за защитой своих прав. Наиболее распространенными практическими примерами данного вида подведомственности являются административные дела об оспаривании актов органов публичной власти, рассматриваемые по правилам главы 22 КАС РФ и главы 24 АПК РФ, так как ч. 1 ст. 218 КАС РФ и многие отраслевые федеральные законы предусматривают право оспаривать такие акты в вышестоящие органы в порядке подчиненности или обращаться непосредственно в суд. Примером установления альтернативной подведомственности для гражданских дел возможно назвать трудовые споры. Для разрешения некоторых из них работник вправе обратиться к государственному инспектору труда, в комиссию по трудовым спорам или сразу в суд (ст. 360.1, ст. 385, ст. 391 ТК РФ). Общим для всех приведенных и иных примеров альтернативной подведомственности гражданских и административных дел является то, что обращение во внесудебный орган не исключает возможности последующего обращения в суд с требованием об обжаловании или о пересмотре его решения.

Правила *договорной* подведомственности допускают разрешение спора помимо органа, указанного в законе иным органом по взаимному соглашению сторон. Например, ст. 3 ГПК РФ и ст. 4 АПК РФ допускают передачу спора на рассмотрение третейского суда по соглашению сторон. Часть 1 ст. 19 СК РФ предусматривает, что при взаимном согласии на расторжение брака супругов, не имеющих общих несовершеннолетних детей, расторжение брака производится в

¹⁶ См.: Административное судопроизводство : учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / А. В. Абсалямов, Д. Б. Абушенко, С. К. Загайнова [и др.] ; под ред. В. В. Яркова. М., 2016. 560 с.

¹⁷ Административное судопроизводство : учебник для студентов юридических вузов, факультетов и юристов, повышающих квалификацию / под ред. М. К. Треушников. М., 2017. С. 37.

органах записи актов гражданского состояния. Статьи 99 и 100 СК РФ закрепляют право плательщика и получателя алиментов заключить соглашение о размере, условиях и порядке их выплаты и удостоверить его нотариально, после чего данное соглашение становится исполнительным документом и подлежит принудительному исполнению без обращения в суд. Такие же последствия влечет нотариальное удостоверение медиативных соглашений и т. п.¹⁸ Возможность установления договорной подведомственности в отношении административных дел действующим законодательством не предусматривается.

Правила *императивной (условной)* подведомственности, как отмечалось выше, предусматривают императивные требования о необходимости соблюдения досудебного порядка разрешения или урегулирования спора как условия последующей реализации права на обращение в суд. В отношении большинства гражданских дел это необходимость предпринять попытку самостоятельного урегулирования правового конфликта посредством соблюдения претензионного или иного досудебного порядка. Необходимость обращения с претензией как условие последующей реализации права на обращение в суд по-разному регламентирована гражданским и арбитражным процессуальным законодательством. Часть 5 ст. 4 АПК РФ предусматривает необходимость предварительного обращения с претензией до обращения в суд в качестве общего правила, если в законе не предусмотрено исключение. Статья 135 ГПК РФ, напротив, требует соблюдать претензионный порядок лишь в случаях, предусмотренных законом. Например, соблюдение обязательного претензионного порядка перед предъявлением иска к перевозчику грузов или багажа предусмотрено ч. 1 ст. 797 ГК РФ и транспортными уставами, перед обращением с иском к организации связи – ч. 9 ст. 55 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»¹⁹, ст. 37 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи»²⁰ и т. п.

¹⁸ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 30. Ст. 4099.

¹⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 28. Ст. 2895.

²⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 29. Ст. 3697.

Иной досудебный порядок урегулирования предусмотрен, например, ч. 2 ст. 252 ГК РФ, согласно которой требование об изменении или о расторжении договора может быть заявлено стороной в суд только после получения отказа другой стороны на предложение изменить или расторгнуть договор либо неполучения ответа в срок, указанный в предложении или установленный законом либо договором, а при его отсутствии – в тридцатидневный срок.

Обязательное обращение в какие-либо органы власти за предварительным разрешением частно-правовых споров действующее законодательство почти не предусматривает. В качестве редкого исключения возможно привести ст. 67 СК РФ, согласно которой в случае отказа родителей (одного из них) от предоставления близким родственникам ребенка возможности общаться с ним орган опеки и попечительства может обязать родителей (одного из них) не препятствовать этому общению. И только если родители (один из них) не подчиняются решению органа опеки и попечительства, близкие родственники ребенка либо орган опеки и попечительства вправе обратиться в суд с иском об устранении препятствий к общению с ребенком.

В отношении административных дел правила условной подведомственности различаются в зависимости от того, кто выступает инициатором обращения с административным иском (заявлением по АПК РФ). Если требование предъявляет орган государственной власти, например, об уплате обязательных платежей и санкций, закон предписывает предварительно направлять предписание об их добровольной уплате, дожидаться истечения срока на добровольное исполнение предписания и лишь затем обращаться в суд (ст. 286 КАС РФ, ст. 213 АПК РФ; п. 4 ст. 46, п. 4 ст. 47, п. 3 ст. 48, абзац 2 п. 1 ст. 104 НК РФ и др.). Если же требование к органу власти предъявляет гражданин или организация, то законодательство в качестве досудебного порядка разрешения спора в ряде случаев предписывает предпринять попытку его разрешения в административном порядке. Например, согласно п. 2 ст. 138 НК РФ акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц могут быть обжалованы в судебном порядке только после их обжалования в вышестоящий налоговый орган. Решение тер-

риториального регистрирующего органа об отказе в государственной регистрации юридического лица или индивидуального предпринимателя может быть обжаловано в суд только после его обжалования в вышестоящий регистрирующий орган (абзац 2 п. 1 ст. 25.2 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»²¹) и т. п.

Библиографический список

Административное судопроизводство : учебник для студентов юридических вузов, факультетов и юристов, повышающих квалификацию / под ред. М. К. Треушникова. М. : Городец, 2017. 464 с.

Административное судопроизводство : учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / А. В. Абсалямов, Д. Б. Абушенко, С. К. Загайнова [и др.] ; под ред. В. В. Яркова. М. : Статут, 2016. 560 с.

Банников Р. Ю. Досудебный порядок урегулирования споров / науч. ред. В. В. Ярков. М. : Инфотропик Медиа, 2012. 240 с. Серия «Гражданский и арбитражный процесс: новые имена & новые идеи». Кн. 7.

²¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3431.

Бахрах Д. Н. Подведомственность юридических дел и ее уровни // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 46–60.

Воронов А. Ф. Есть ли подведомственность? (Преподавание, наука, практика) // Вестник гражданского процесса. 2020. № 5. С. 13–46.

Гражданский процесс : учебник / В. В. Аргунов, Е. А. Борисова, Н. С. Бочарова [и др.] ; под ред. М. К. Треушникова. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2014. 960 с.

Гражданское процессуальное право : учебник : в 2 т. Т. 1: Общая часть / Т. К. Андреева, С. Ф. Афанасьев, В. В. Блажеев [и др.] ; под ред. П. В. Крашенинникова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2022. 550 с.

Гражданское процессуальное право России : учебник для вузов / под ред. М. С. Шакаряна. М. : Былина, 1998. 504 с.

Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РСФСР (постатейный) / В. Н. Аргунов, Е. А. Борисова, С. А. Иванова [и др.] ; под ред. М. К. Треушникова. 2-е изд., испр. и доп. М. : Спарк, Городец, 1997. 588 с.

Курс советского гражданского процессуального права : в 2 т. Т. 2 / отв. ред. А. А. Мельников. М. : Наука. 1981. 510 с.

Ярков В. В. Юридические факты в цивилистическом процессе. М. ; Берлин : Инфотропик Медиа, 2012. 582 с.

Воронежский государственный университет
Шеменева О.Н., доктор юридических наук,
профессор кафедры гражданского права и процесса

E-mail: shon_in_law@mail.ru

Voronezh State University
Shemeneva O. N., Doctor of Law Science, Professor of the Civil Law and Process Department
E-mail: shon_in_law@mail.ru

**ПОНЯТИЯ «НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ» И «БАНКРОТСТВО»
СКВОЗЬ ПРИЗМУ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И ВЗАИМОЗАВИСИМОСТИ
ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ И ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ НАЧАЛ**

Е. В. Черникова

Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ

**THE CONCEPTS OF INSOLVENCY AND BANKRUPTCY THROUGH
THE PRISM OF INTERACTION AND INTERDEPENDENCE
OF CIVIL AND PUBLIC LAW PRINCIPLES**

E. V. Chernikova

*Institute of Public Administration and Management, Russian Presidential academy
of national economy and public administration*

Аннотация: рассматриваются актуальные проблемы правового регулирования отношений, возникающих в связи с несостоятельностью и банкротством юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан. Дан краткий анализ исторического развития российского законодательства о несостоятельности (банкротстве) сквозь призму определения целей его совершенствования и оценки системных последствий правоприменения. Предпринята попытка обоснования необходимости разграничить понятия «несостоятельность» и «банкротство» в действующем законодательстве с позиций разработки принципов взаимодействия частноправовых и публично-правовых начал в регулировании. Сформулированы представления о пределах применения императивности и диспозитивности в законодательстве о банкротстве, о конкурсном процессе и конкурсном производстве, о методах правового регулирования и публично-правовых началах понятия несостоятельности, о взаимодействии публично-правовых и частноправовых начал в регулировании отношений несостоятельности (банкротстве) и поиску путей разрешения конфликта интересов.

Ключевые слова: несостоятельность, банкротство, публично-правовое регулирование, частноправовое регулирование, должник, кредитор, банкрот, конкурсный процесс, императивные начала, конкурсное производство.

Abstract: the problems of legal regulation of relations arising in connection with the insolvency and bankruptcy of legal entities, individual entrepreneurs and citizens are being considered. A brief analysis of the historical development of Russian legislation on insolvency (bankruptcy) is given through the prism of determining the goals of its improvement and assessing the systemic consequences of law enforcement. An attempt has been made to substantiate the need to distinguish between the concepts of «insolvency» and «bankruptcy» in current legislation, from the standpoint of developing principles for the interaction of private law and public law principles in regulation. Ideas are formulated about the limits of application of imperativeness and dispositivity in bankruptcy law on bankruptcy proceedings and bankruptcy proceedings, about methods of legal regulation and public law principles of the concept of insolvency, about the interaction of public law and private law principles in the regulation of insolvency (bankruptcy) relations and the search for ways to resolve conflicts of interest.

Key words: insolvency, bankruptcy, public law regulation, private law regulation, debtor, creditor, bankrupt, bankruptcy process, imperative principles, bankruptcy proceedings.

В современной российской правовой доктрине институт «несостоятельность» («банкротство») является цивилистическим, понятие исследуется частнопредметной наукой, и термин закреплен в Гражданском кодексе Российской Федерации (ст. 25 и 65) и законодательстве о банкротстве. Исторически институты «несостоятельность» и «банкротство» исследовались в рамках российской цивилистической науки, изучались гражданским, торговым и конкурсным правом, регулировались соответственно гражданским, торговым и конкурсным законодательством, но при этом не отождествлялись. Крупнейший дореволюционный российский ученый, один из лучших специалистов своего времени в области несостоятельности и банкротства Габриэль Феликсович Шершеневич написал четырехтомный курс торгового права, 4-й том которого «Торговый процесс. Конкурсный процесс» увидел свет в 1912 г. в Москве. Как следует из оглавления, в нем содержится самостоятельный «Отдел VII. “Конкурсный процесс”», посвященный вопросам, связанным с историческим развитием конкурсного законодательства, общим понятием о несостоятельности (§ 189–191), открытию конкурсного производства, последствиям объявления несостоятельности, конкурсному производству, окончанию конкурсного процесса (§ 211. Банкротство)¹.

Содержание и структура указанного научного издания четко позволяют понять, что в дореволюционной гражданско-правовой доктрине категории «несостоятельность» и «банкротство» не отождествлялись и понятийно определялись самостоятельно. Традиции дореволюционного учения о несостоятельности и банкротстве не были восприняты современным российским законодателем и не получили отражения в действующем законодательстве. Возникает вопрос: это соответствующее современному социально-экономическому развитию изменение взгляда на несостоятельность (банкротство)? Или же это отсутствие, например, единой системы правового регулирования несостоятельности и банкротства юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан? Очевидно, что цели банкротства всех указанных лиц не одинаковы и не едины. Идеи, заложенные в понятия «банкротство юридического лица» и «потребительское банкротство физического лица», прямо

противоположные. В первом случае это освобождение рынка от неэффективных собственников и хозяйствующих субъектов, а во втором – освобождение гражданина от вечности долгового ярма.

Посмотрим на развитие вопроса в исторической и законодательной ретроспективе.

После событий 1917 г. применение законодательства о банкротстве постепенно сокращалось и окончательно прекратило свое существование вместе с завершением новой экономической политики, сутью которой был временный возврат в Советской России и СССР рыночных отношений в период с 1921 по 1928 г. В СССР законодательства о банкротстве не было по причинам отсутствия рыночных отношений. Аксиоматично утверждение, что наличие рынка, рыночных и кредитных отношений взаимосвязано с институтом несостоятельности (банкротства), поскольку по своей экономической сути они являются реальным рыночным механизмом, регулирующим предпринимательскую деятельность и рынок кредита. Ввиду указанных причин начало создания современного российского законодательства о несостоятельности (банкротстве) связано с преобразованиями отношений собственности и переходом к рыночной экономике.

Первый законодательный акт о несостоятельности (банкротстве) был принят в конце 1992 г. и введен в действие с 1 марта 1993 г. – Закон РФ от 19 ноября 1992 г. № 3929-1 «О несостоятельности (банкротстве) предприятий» (в настоящее время утратил силу)². По справедливому мнению авторитетных специалистов уже первые попытки практического применения данного законодательного акта выявили его несовершенство, поверхностность, многочисленные пробелы. Закон представлял собой непродуманную попытку объединить эклектичным образом элементы различных систем несостоятельности, действующих в разных странах. При этом российский закон, предоставив участникам имущественного оборота возможность применения к должнику элементов различных систем банкротства, тем и ограничился, не предполагая механизма детального регулирования их реали-

¹ См.: Шершеневич Г. Ф. Курс торгового права : в 4 т. Т. IV. Торговый процесс. Конкурсный процесс. М., 1912.

² Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 1. Ст. 6.

зации³. С начала перестройки для законодательства было характерно явление слепого заимствования зарубежного опыта без оценки последствий его восприятия национальной действительностью и без учета исторических традиций. В то же время понятия и признаки несостоятельности и банкротства, которыми оперировал первый российский закон, были сразу законодателем отождествлены и основывались на принципе неоплатности должника, что не соответствовало потребностям развивающейся в то время в России рыночной экономики.

В качестве реформы российского законодательства о банкротстве был принят второй специальный законодательный акт, Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», введенный в действие с 1 марта 1998 г.⁴ Понятия «несостоятельность» и «банкротство» законодателем по-прежнему отождествлялись, определялись как признанная арбитражным судом или объявленная должником неспособность должника в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей⁵. Федеральный закон распространялся на все юридические лица, являющиеся коммерческими организациями (за исключением казенных предприятий), на некоммерческие организации, действующие в форме потребительского кооператива, благотворительного или иного фонда, предусматривал детальный судебный механизм реализации процесса несостоятельности (банкротства). В соответствии с положениями ст. 25 в правоотношения, связанные с банкротством, вступает государственный орган по делам о банкротстве и финансовому оздоровлению, к компетенции которого закон относит проведение государственной политики по предупреждению банкротств, а также обеспечение условий реализации процедур банкротства в соответствии с Федеральным законом. Постановлением Правительства РФ от 17 февраля 1998 г. № 202 было установлено, что государственным органом по делам о банкротстве и финансовому оздоровлению является Федеральная служба

России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению. Указом Президента РФ от 25 мая 1999 г. № 651 Федеральная служба России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению преобразована в Федеральную службу России по финансовому оздоровлению и банкротству.

К этому времени, с 1 января 1995 г. на территории Российской Федерации уже действовала первая часть Гражданского кодекса Российской Федерации, в которой содержались правовые нормы, регулирующие несостоятельность (банкротство) индивидуального предпринимателя (ст. 25) и несостоятельность (банкротство) юридического лица (ст. 65). Гражданским кодексом РФ понятия «несостоятельность» и «банкротство» также отождествлялись и в основу признания судом несостоятельным (банкротом) индивидуального предпринимателя и юридического лица был заложен принцип неоплатности, сформулированный следующим образом: «должник, который не в состоянии удовлетворить требования кредиторов»⁶. В период до 2002 г. были приняты помимо названных законодательных актов законы о банкротстве специальных субъектов: Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»⁷ и Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 122-ФЗ «Об особенностях несостоятельности (банкротстве) субъектов естественных монополий топливно-энергетического комплекса»⁸, которые в настоящее время не действуют.

В начале 2000-х руководством страны была поставлена цель реформирования законодательства о банкротстве с тем, чтобы сделать процесс экономически эффективным, прозрачным и неподверженным коррупции. В своем ежегодном послании Федеральному Собранию в 2002 г. Владимир Путин прямо указал: «Мы обязаны сделать механизм проведения процедуры банкротства и оздоровления предприятий прозрачным, рыночным, а значит – невосприимчивым к коррупции»⁹.

Третий законодательный акт – Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несо-

³ См.: Г. Ф. Шершеневич. Конкурсный процесс. М., 2021. С. 6.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 2. Ст. 222.

⁵ Там же.

⁶ URL: <https://ivo.garant.ru>.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 9. Ст. 1097.

⁸ Там же. № 26. Ст. 3179.

⁹ Рос. газета. 2002. № 71.

стоятельности (банкротстве)» был принят для наведения порядка в сфере банкротства, дабы смягчить внезапность применения процедур банкротства, искоренить порочную практику использования в 1990-х – начале 2000-х гг. данного института в качестве эффективного средства перераспределения собственности, рейдерства либо метода политического, экономического и иного давления. В результате названный закон регулирует все без исключения отношения, возникающие и связанные с банкротством юридических лиц, которые, согласно действующему гражданскому законодательству, могут быть признаны банкротом, индивидуальных предпринимателей и граждан. Особенности банкротства застройщиков, финансовых, кредитных, страховых и многих других видов коммерческих организаций предусмотрены специальными разделами закона. Понятие «несостоятельность (банкротство)», далее по тексту закона именуемое банкротством, определяется как признанная арбитражным судом или наступившая в результате завершения процедуры внесудебного банкротства гражданина неспособность должника в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам, о выплате выходных пособий и (или) об оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей (в ред. федеральных законов от 29 июня 2015 г. № 186-ФЗ, от 31 июля 2020 г. № 289-ФЗ).

На основании изложенного сделаем ряд гипотетических обобщений, подлежащих дальнейшему исследованию и осмыслению.

Период развития правового регулирования отношений, связанных с несостоятельностью или банкротством, невелик – начало было положено, как мы указывали выше, в 1992 г. Обоснованность и необходимость изначального отождествления законодателем понятий «несостоятельность» и «банкротство», закрепленного уже в первом законодательном акте о банкротстве, не очевидны и, на наш взгляд, подлежат исследованию и научному осмыслению сквозь призму исторического отечественного правового и экономического опыта и с точки зрения анализа и оценки положительных международных практик в этой сфере. Несостоятельность, как вытекает из научной доктрины, понятие более широкое, и банкротство представляется

видом несостоятельности, причем результатом, завершающим конкурсный процесс и ведущим к ликвидации юридического лица или временному ограничению в правах гражданина.

В современной правовой действительности первоначально решение о признании арбитражным судом должника банкротом, после чего восстановительные процедуры в отношении юридического лица по существу представляются формальными, экономически не эффективными, не имеющими цели восстановления платежеспособности и финансовой устойчивости должника и не удовлетворяющими интересы кредиторов. Даже теоретически трудно представить полноценное возвращение в гражданский оборот, экономическую деятельность бывшего должника, признанного банкротом с восстановленной финансовой устойчивостью, но утраченной репутацией. То же касается и имущественного комплекса или иного работавшего до банкротства производственного актива, принадлежавшего должнику, и оставленного без хозяйственного управления на время банкротных процедур. Добавим к этому потенциальную утрату бюджетом налогоплательщика.

В связи со сказанным возникает идея о необходимости различия институтов несостоятельности и банкротства, их разного целеполагания, различных признаков и условий правового регулирования. Экономическое содержание институтов несостоятельности и банкротства по своей сути разные: первое предполагает возможность возврата в экономическую деятельность, а второе – нет. Исходя из этого положения, можно утверждать, что публичный интерес в использовании данного рыночного регулятора предпринимательской деятельности, на наш взгляд, состоит не в ликвидации, а в сохранении хозяйствующего субъекта-налогоплательщика. Данная цель в современном действующем законодательстве о банкротстве не учитывается.

Другой вопрос, требующий научного осмысления, это разработка принципов законодательства о банкротстве, поскольку в одном законодательном акте объединены механизмы банкротства различных категорий юридических лиц, например, застройщиков, градообразующих предприятий, кредитных организаций, страховых организаций и других, своей деятельностью затрагивающих широкий круг лиц, банкротство которых имеет не только негативный

экономический эффект, но также социальный, политический резонанс. Невольно возникает необходимость государственного регулирования этой сферы с использованием императивных методов. У императивности есть пределы ее диспозитивности (см. абзац 3 п. 3 постановления Пленума ВАС РФ от 14 марта 2014 г. № 16 «О свободе договора и ее пределах»). При возникновении вопроса об императивном или диспозитивном характере нормы, регулирующей права и обязанности участников правоотношения, необходимо установить и объяснить (указать, например суду), каким образом существо законодательного регулирования данного вида правоотношения, необходимость защиты соответствующих особо значимых охраняемых законом интересов или недопущение грубого нарушения баланса интересов сторон предопределяют императивность этой нормы либо пределы ее диспозитивности.

Таким образом, возникает вопрос о сохранении баланса частных и публичных интересов должника, кредиторов, государства и общества. Изложенное позволяет предположить, что законодательство о банкротстве требует реформирования с точки зрения определения целей правового регулирования, выработки принципов правового регулирования, уточнения категориального аппарата и механизмов соответственно категориям должников, а также обоснованности объединения их в одном законодательном акте.

Библиографический список

Шершеневич Г. Ф. Конкурсный процесс. 3-е изд. М. : Статут, 2021. 477 с. (Классика российской цивилистики).

Шершеневич Г. Ф. Курс торгового права : в 4 т. Т. IV. Торговый процесс. Конкурсный процесс. М., 1912.

Институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Черникова Е. В., профессор, доктор юридических наук, кандидат экономических наук, заведующий кафедрой правового регулирования экономики и финансов

E-mail: ev.chernikova@igsu.ru

Institute of Public Administration and Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Chernikova E. V., Professor, Doctor of Legal Sciences, Candidate of Economics, Head of the Legal Regulation of Economics and Finance Department
E-mail: ev.chernikova@igsu.ru

УДК 34

**ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О СТРАХОВЫХ ВЗНОСАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

А. В. Осипова

Воронежский государственный университет

**THE HISTORY OF THE EMERGENCE AND DEVELOPMENT
OF LEGISLATION ON INSURANCE PREMIUMS
IN THE RUSSIAN FEDERATION**

A. V. Osipova

Voronezh State University

Аннотация: рассматриваются вопросы истории развития законодательства Российской Федерации о страховых взносах в государственные внебюджетные фонды начиная с дореволюционного периода. Особое внимание уделено современному этапу, для которого характерны неоднократные принципиальные изменения подходов законодателя к регулированию в данной сфере: передача функций администрирования страховых взносов от государственных внебюджетных фондов налоговым органам и обратно; включение норм, регламентирующих этот вид обязательных платежей, то в Налоговый кодекс РФ, то в специальные федеральные законы.

Ключевые слова: страховые взносы, государственные внебюджетные фонды, обязательное социальное страхование.

Abstract: the issues of the history of the development of the legislation of the Russian Federation on insurance contributions to state extra-budgetary funds, starting from the pre-revolutionary period, are considered. Special attention is paid to the current stage, which is characterized by repeated fundamental changes in the approaches of the legislator to regulation in this area: the transfer of functions of administration of insurance premiums from state extra-budgetary funds to tax authorities and vice versa; the inclusion of norms regulating this type of mandatory payments, then in the Tax Code of the Russian Federation, then in special federal laws.

Key words: insurance premiums, state extra-budgetary funds, compulsory social insurance.

История становления современного законодательства о страховых взносах в Российской Федерации начинает свой отсчет сравнительно недавно – в начале 1990-х гг. Очевидно, что актуальность соответствующих законодательных актов была обусловлена происходившими в стране переменами и коренной перестройкой экономической системы. М. В. Карасева полагает, что именно в условиях перехода к рыночной экономике возникла необходимость более эффективного использования налоговых доходов на выплату пенсий, социальных пособий и т. д.¹

¹ См.: Карасева М. В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М., 2005. 173 с.

© Осипова А. В., 2025

Однако стоит отметить, что зарождение основ социального страхования началось в России существенно раньше.

Так, Я. Р. Вовк, М. С. Линник полагают, что впервые этот вопрос был затронут в X в. в Церковном уставе князя Владимира, где больницы и богадельни были отнесены к ведению церкви, а содержание их финансировалось за счет десятины – налога в виде десятой части княжеских доходов в пользу церкви².

А. А. Мамедов рассматривает имевший место в XVI в. механизм «искупления (выкупа) пленников» как форму финансирования социаль-

² См.: Вовк Я. Р., Линник М. С. История развития социального страхования в России // Международный студенческий научный вестник. 2018. № 5.

ных расходов, основанную на бюджетном финансировании, доходную основу которого составляет финансово-правовой институт налогообложения³. По мнению автора, организация выкупа военнопленных имела все существенные элементы государственного обязательного страхования. «Искупление пленных» регулировалось 72 главой «Стоглава»⁴ (1551 г.), а далее – Соборным уложением⁵ (1649 г.).

На протяжении XVII–XVIII вв. в России постепенно формировалась система осуществления выплат, аналогичных современным пенсиям. В первую очередь эти выплаты касались отставных воинов, а также вдов и сирот погибших. Однако осуществлялись они за счет государства, поэтому говорить о социальном страховании в полном смысле слова в тот период преждевременно.

В 1827 г. был принят первый Пенсионный устав, тогда же был основан первый Пенсионный фонд. При этом лишь часть пенсионных выплат покрывалась отчислениями от жалованья, основные расходы по-прежнему несла казна. В 1853 г. был принят второй Пенсионный устав. Однако постепенно стало ясно, что казна не в состоянии обеспечить всех пенсионеров. В связи с этим получили распространение так называемые «эмеритальные кассы» (от лат. *emeritus* – «заслуженный»). Эти кассы представляли собой своего рода негосударственные пенсионные фонды, куда отчислялась часть жалованья служащих, получавших пенсию после выхода в отставку. Ранее других такие кассы появились для военных, позже они были созданы при земствах, в банках, в компаниях, строящих и обслуживающих железные дороги.

Законодательное регулирование в описываемый период носило точечный характер. Так, в 1861 г. был издан закон «Об обязательном учреждении вспомогательных товариществ на казенных горных заводах», в 1901 г. – «Временные правила о пенсиях рабочим казенных гор-

ных заводов и рудников, утратившим трудоспособность на городских и рудничных работах». 2 июня 1903 г. в Российской империи были введены Правила о вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семейств в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности. В 1912 г. Третьей Государственной Думой был принят ряд законов: «Об обеспечении рабочих на случай болезни», «О страховании рабочих от несчастных случаев на производстве»⁶.

Советская власть взяла курс на всеобщность пенсионного обеспечения. В 1917 г. вышло постановление «Об утверждении Положения о социальном обеспечении трудящихся»⁷. Оно предусматривало обеспечение всех наемных работников независимо от характера труда пособиями на случай временной утраты заработка в связи с увечьями, болезнью, беременностью и родами⁸.

До 1921 г. выплата пособий финансировалась из государственного бюджета, однако в период нэпа социальное обеспечение вновь стало осуществляться по принципу социального страхования. Изданный в 1921 г. декрет «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом»⁹ предполагал финансирование социальных выплат за счет обязательных взносов предприятий, использовавших наемный труд работников.

В 1933 г. система социального страхования и ее финансово-правовое регулирование претерпели существенные изменения, которые в дальнейшем отразились на развитии социального страхования вплоть до начала 1990-х гг.¹⁰: все средства, имущество и кадры социального страхования были переданы в подчинение Всесоюзному центральному совету профсоюзов¹¹. Сред-

⁶ URL: <https://sfr.gov.ru/>

⁷ О социальном обеспечении трудящихся : положение от 31 октября 1918 г. // Собр. узаконений РСФСР. 1918. № 89. Ст. 906.

⁸ См.: Кузнецова Н. В., Елина К. В., Гусакова А. А. Страховые взносы : исторические аспекты и нововведения // Научный журнал КубГАУ. 2016. № 123 (09).

⁹ О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом : декрет СНК РСФСР от 15 ноября 1921 г. // Собр. узаконений РСФСР. 1921. № 76. Ст. 627.

¹⁰ См.: Мамедов А. А. Указ. соч.

¹¹ Инструкция о порядке ликвидации территориальных касс и порядке передачи средств, имущества и дел отраслевым кассам социального страхования профсою-

³ См.: Мамедов А. А. Финансово-правовые проблемы страхования в России. М., 2005. 336 с.

⁴ См.: Стоглав (напечатано с древних рукописей). М., 1913. С. 315–316 ; Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. / под общ. ред. О. И. Чистякова. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. М., 1985. С. 350–351.

⁵ См.: Уложение Царя Алексей Михайловича, 29 января 1649 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое, 1649. Т. 1, № 1. СПб., 1830.

ства социального страхования учитывались отдельно от других средств, а с 1938 г. включались в государственный бюджет СССР.

В дальнейшем социальное страхование распространялось на всё более широкие слои населения. В 1960–1970-х гг. в число лиц, подлежащих социальному страхованию, были включены сначала работники отдельных должностей в колхозах¹², а затем – все работники колхозов¹³.

Изданное 23 февраля 1984 г. постановление Совета министров СССР и ВЦСПС «О пособиях по государственному социальному страхованию»¹⁴ кодифицировало все имеющиеся на тот момент правительственные решения по данному вопросу¹⁵. Однако к 1990-м гг. возникла необходимость в серьезном реформировании существующей системы социального страхования – главным образом путем создания государственных социальных внебюджетных фондов, формируемых за счет отчислений работодателей. В условиях нестабильной экономической ситуации уплата страховых взносов во внебюджетные фонды, во-первых, позволяла преодолеть остаточный принцип финансирования социальных и других расходов, а во-вторых – давала возможность разгрузить бюджет, беря на себя часть его расходов¹⁶. Аккумулирование страховых взносов в социальных внебюджетных фондах была продиктована особой социальной значимостью расходов, финансируемых из средств фондов. Обязательность этих выплат впоследствии была закреплена положениями ст. 7 Конституции РФ, устанавливающей, что Российская Федерация – социальное государство, и ст. 37, 39, 41 Конституции РФ, гарантирующих каждому право на защиту от безработицы, социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установлен-

ных законом, право на бесплатную медицинскую помощь. Именно общегосударственная значимость социальных внебюджетных фондов позволила законодателю отнести платежи в них к числу обязательных и запретить изъятие денежных средств этих фондов, в том числе в целях погашения дефицита бюджета¹⁷.

В период с 1990 по 1993 г. были созданы четыре социальных внебюджетных фонда.

Фонд социального страхования РСФСР был образован с 1 января 1991 г. на основании постановления Совета министров РСФСР и Федерации независимых профсоюзов РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 600 «О совершенствовании управления и порядка финансирования расходов на социальное страхование трудящихся РСФСР»¹⁸. За счет средств Фонда обеспечивалась выплата следующих пособий: по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, при рождении ребенка, на погребение, а также на санаторно-курортное обслуживание трудящихся и членов их семей, другие цели социального страхования. Взнос на социальное страхование в 1991 г. был установлен этим же постановлением в размере 5,4 % по отношению к начисленной оплате труда.

12 февраля 1994 г. было издано постановление Правительства РФ № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации»¹⁹, которое действовало вплоть до марта 2023 г. Согласно этому постановлению фонд признавался специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве РФ, а тарифы страховых взносов отныне должны были устанавливаться только федеральным законом.

Стоит также отметить, что 24 июля 1998 г. был принят Федеральный закон № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»²⁰. Закон вступил в силу 6 января 2000 г. Данный вид социального страхования предусматривал уплату соответствующих страховых взносов в Фонд социального страхования РФ. Тарифы страховых взно-

зов : утв. Секретариатом ВЦСПС 13 сентября 1933 г. // Труд. 1933. № 212.

¹² О пенсиях и пособиях членам колхозов : Закон СССР от 15 июля 1964 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1964. № 29. Ст. 340.

¹³ О мерах по осуществлению социального страхования членов колхозов : постановление Совета министров СССР и ВЦСПС от 27 марта 1970 г. № 214 // Свод законов СССР. Известия. 1988. Т. 2. С. 520.

¹⁴ Свод законов СССР. Известия. 1988. Т. 2. С. 686-2.

¹⁵ См.: Мамедов А. А. Указ. соч.

¹⁶ См.: Кузнецова Н. В., Елина К. В., Гусакова А. А. Указ. соч.

¹⁷ См.: Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 1999. 749 с.

¹⁸ Собр. постановлений Правительства РСФСР. № 5. Ст. 63.

¹⁹ Собр. актов Президента и Правительства Российской Федерации от 21 февраля 1994 г. № 8. Ст. 599.

²⁰ Рос. газета. 1998. № 153–154.

сов дифференцировались по группам отраслей (подотраслей) экономики в зависимости от класса профессионального риска, определяемого в соответствии с законом.

Пенсионный фонд РСФСР был образован на основании постановления Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 г. «Об организации Пенсионного фонда РСФСР»²¹. При этом сам механизм финансирования выплаты пенсий Пенсионным фондом за счет страховых взносов был установлен Законом РФ от 20 ноября 1990 г. № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации»²². Далее был принят ряд нормативных правовых актов, устанавливающих размер и порядок уплаты страховых взносов. Однако спустя всего 15 дней было издано новое постановление Верховного Совета РСФСР от 30 января 1991 г. «О Временном положении о Пенсионном фонде РСФСР и Порядке уплаты страховых взносов предприятиями, организациями и гражданами в Пенсионный фонд РСФСР»²³, которое вводилось в действие с 1 января 1991 г. и заменяло ранее изданные акты. Изменения заключались в том, что от уплаты страховых взносов были освобождены общественные организации пенсионеров, инвалидов, их предприятия, учебные заведения. Страховой взнос в 1991 г. был установлен в размере 20,6 % с предприятий и организаций по отношению к начисленной заработной плате, 5 % с граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, в том числе фермеров, 1 % с работающих граждан.

Постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)»²⁴ были утверждены Положение о Пенсионном фонде РФ и Порядок уплаты страховых взносов работодателями и гражданами в Пенсионный фонд РФ. Данный порядок действовал вплоть до введения единого социального налога.

Государственный фонд занятости населения был образован с изданием Закона РСФСР от

19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»²⁵. Целью создания фонда было финансирование мероприятий, связанных с реализацией государственной политики занятости населения. Закон гласил, что конкретные размеры обязательных отчислений в фонд определяются законодательством РСФСР. Размер страхового тарифа составил 2 %, далее он был снижен до 1,5 %.

Фонды обязательного медицинского страхования были созданы позднее других социальных внебюджетных фондов – лишь в 1993 г. Однако стоит отметить, что еще 28 июня 1991 г. был издан Закон РСФСР № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в РСФСР»²⁶. Данным законом в первоначальной редакции были установлены страховые взносы на обязательное медицинское страхование, более того, речь шла и о фондах медицинского страхования, но в ином контексте, нежели сейчас: устанавливалось, что фонды медицинского страхования формируются в страховых медицинских организациях за счет средств, получаемых от страховых взносов. Другими словами, внебюджетный социальный фонд медицинского страхования учрежден не был, а аккумулирование средств обязательного медицинского страхования осуществлялось страховыми медицинскими организациями.

Но чуть позднее было принято постановление Верховного Совета РФ от 24 февраля 1993 г. № 4543-1 «О порядке финансирования обязательного медицинского страхования граждан на 1993 год»²⁷, в соответствии с которым был создан Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, а субъектам было предложено создать территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Страховой взнос был установлен в размере 3,6 % по отношению к начисленной оплате труда (0,2 % – в Федеральный фонд, 3,4 % – в территориальный). Соответствующие изменения были внесены и в Закон РСФСР «О медицинском страховании граждан в РСФСР».

Сложившаяся в нашей стране с момента учреждения в начале 1990-х гг. внебюджетных

²¹ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 27 декабря 1990 г. № 30. Ст. 415.

²² Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 6 декабря 1990 г. № 27. Ст. 351.

²³ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 7 февраля 1991 г. № 6. Ст. 82.

²⁴ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 30 января 1992 г. № 5. Ст. 180.

²⁵ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 2 мая 1991 г. № 18. Ст. 56.

²⁶ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 4 июля 1991 г. № 27. Ст. 920.

²⁷ Рос. газета. 1993. № 81.

социальных фондов модель социального страхования со временем обнаружила ряд недостатков.

Некоторые исследователи справедливо отмечают, что правовая природа страховых взносов, которые уплачивались в социальные внебюджетные фонды в тот период, не была четко определена²⁸. Это подтвердил Конституционный Суд РФ, указав в постановлении от 24 февраля 1998 г. № 7-П²⁹, что страховые взносы в Пенсионный фонд РФ представляют собой установленные законом особые обязательные платежи, являющиеся формой отчуждения денежных средств страхователей и застрахованных для обеспечения частных и публичных интересов по государственному пенсионному страхованию.

В связи с неопределенностью правовой природы взносов и порядка формирования финансовых ресурсов внебюджетных социальных фондов учеными-финансистами стали высказываться предложения об объединении всех страховых взносов в единый платеж – «социальный налог». Во второй части Налогового кодекса РФ³⁰, введенной в действие с 1 января 2001 г., появляется глава 24, которая первоначально называлась «Единый социальный налог (взнос)». Как отмечает Н. И. Химичева, такое наименование являлось свидетельством двойственной природы данного платежа: с одной стороны, это федеральный налог (поскольку глава 24 находилась в разделе «Федеральные налоги» Налогового кодекса РФ), а с другой стороны – сохранялась правовая природа страхового взноса³¹. Единый социальный налог (взнос) поступал в Фонд социального страхования РФ, Пенсионный фонд

РФ, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Государственный фонд занятости РФ был упразднен.

Уже с 1 января 2002 г. в главу 24 Налогового кодекса РФ были внесены существенные изменения³². Главным образом обращает на себя внимание решение законодателя заменить наименование регулируемого платежа («единый социальный налог (взнос)») на более короткое – «единый социальный налог» (далее – ЕСН). Данный налог отныне зачислялся лишь в Фонд социального страхования РФ и фонды обязательного медицинского страхования. Та часть ЕСН, которая ранее должна была поступать в Пенсионный фонд РФ, теперь направлялась в федеральный бюджет для финансирования выплат базовой части трудовой пенсии. Также в целях пополнения ресурсов Пенсионного фонда Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»³³ были введены страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, которые направлялись непосредственно в Пенсионный фонд РФ для финансирования страховой и накопительной частей трудовой пенсии застрахованных лиц.

При этом стоит отметить, что в состав ЕСН не вошли взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Они продолжали перечисляться работодателями напрямую в Фонд социального страхования РФ. Аналогичным образом органы исполнительной власти производили оплату страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения в фонды обязательного медицинского страхования за счет средств, предусмотренных в соответствующих бюджетах (ст. 19 Федерального закона от 5 августа 2000 г. № 118-ФЗ «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах»³⁴).

²⁸ См.: Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева.

²⁹ По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1 и 5 Федерального закона от 5 февраля 1997 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год» в связи с жалобами ряда граждан и запросами судов : постановление Конституционного Суда РФ от 24 февраля 1998 г. № 7-П // Рос. газета. 1998. № 46.

³⁰ Налоговый кодекс Российской Федерации от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ : часть вторая // Рос. газета 2000. № 153–154.

³¹ См.: Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева.

³² О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах : федер. закон от 31 декабря 2001 г. № 198-ФЗ // Рос. газета. 2001. № 256.

³³ Рос. газета. 2001. № 247.

³⁴ Рос. газета. 2000. № 153–154.

Кроме того, 27 ноября 2001 г. был принят Федеральный закон № 155-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации»³⁵, регулирующий доплаты к пенсиям членам летных экипажей и предусматривающий уплату работодателями страховых взносов по установленному сверх ставки ЕСН тарифу непосредственно в Пенсионный фонд РФ.

В целом внедрение ЕСН было направлено на упрощение механизма его взимания, унификацию налоговой базы и финансовых санкций, а также сокращение количества проверяющих органов, стимулирование работодателей к повышению уровня оплаты труда, повышение собираемости налогов и вывод заработной платы из тени³⁶.

Для ЕСН была предусмотрена регрессивная шкала ставок: чем выше заработная плата работника, тем меньше размер ставки ЕСН.

Еще одной особенностью законодательного регулирования ЕСН стала передача контроля за его поступлением налоговым органам. При этом контроль за расходованием средств по-прежнему осуществляли фонды.

Следует отметить, что в 2005 г. имело место снижение ставки ЕСН.

В ходе применения этой формы обязательного платежа постепенно стали вырисовываться недостатки такой системы³⁷. В частности не наблюдался ожидаемый эффект роста зарплат, связанный с установленной регрессивной шкалой ставок; существенно возросла нагрузка на налоговые органы; фонды утратили контроль за поступлением денежных средств.

Кроме того, стало очевидно, что в России неуклонно снижается численность трудоспособного населения. Назревала проблема бедности будущих пенсионеров. Следовательно, необходимо было увеличить финансирование расходов на пенсионное обеспечение.

Снижение ставки ЕСН в 2005 г. снизило финансовую нагрузку на бизнес, но в то же время за период с 2005 по 2009 г. государство было

вынуждено покрыть часть недоплаты на выплату пенсий в размере около 2 трлн руб.³⁸

24 июля 2009 г. был принят Федеральный закон № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования»³⁹. Положения этого закона существенным образом реформировали существующую систему взимания платежей на обязательное социальное страхование. С 1 января 2010 г. ЕСН был отменен. Вместо него вводились так называемые «новые страховые взносы»⁴⁰ – в Пенсионный фонд РФ, в Фонд социального страхования РФ, в Фонд обязательного медицинского страхования. Важным принципиальным нововведением стала передача функции администрирования страховых взносов фондам: Пенсионному фонду РФ – в отношении страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и обязательное медицинское страхование, и Фонду социального страхования РФ – в отношении страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

Стоит отметить также, что с 1 января 2011 г. вступил в силу Федеральный закон от 10 мая 2010 г. № 84-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности»⁴¹, устанавливавший обязанность уплаты организациями угольной промышленности страховых взносов в целях финансирования ежемесячной доплаты к пенсии работникам данной отрасли, имеющим необходимый стаж работы.

В первый год после отмены ЕСН суммарные ставки отчислений оставались прежними (26 % от фонда оплаты труда), а с 1 января 2011 г. размер платежей существенно вырос – до 34 %. Регрессивную шкалу ставок отменили. Кроме того, база для начисления «новых страховых взносов» оказалась расширена по сравнению с налоговой базой ЕСН.

³⁸ См.: Перспективы и новые пути развития налогового законодательства.

³⁹ Рос. газета. 2009. № 137.

⁴⁰ См.: Новшества в документах об измененном порядке уплаты страховых взносов. Комментарии и разъяснения кандидата юридических наук А. Н. Гueva // Библиотечка «Российской газеты». 2010. № 24.

⁴¹ Рос. газета. 2010. № 100.

³⁵ Рос. газета. 2001. № 235.

³⁶ Перспективы и новые пути развития налогового законодательства // Налоги и налогообложение. 2009.

³⁷ См.: Кузнецова Н. В., Елина К. В., Гусакова А. А. Указ. соч.

Несмотря на ряд новшеств принципиально система социального страхования в нашей стране не поменялась, введенные с 1 января 2010 г. страховые взносы имели много общего с ЕСН, что позволило, например, В. В. Воинову сделать вывод о том, что «новые страховые взносы» – это тот же ЕСН, но с повышенными ставками⁴².

Однако в начале 2016 г. Президентом РФ было дано поручение Правительству РФ предложить меры по укреплению платежной дисциплины при осуществлении расчетов с внебюджетными фондами по обязательным страховым взносам. Минфином России была подготовлена и направлена в аппарат Правительства РФ «Концепция изменения законодательства о страховых взносах в государственные внебюджетные фонды», согласно которой предлагалось вернуть функцию администрирования этого платежа налоговым органам, а также включить правила исчисления и уплаты страховых взносов в Налоговый кодекс РФ⁴³.

Вопрос о передаче функции администрирования страховых взносов налоговым органам приобрел актуальность в связи с тем, что за период с 1 января 2010 г. и до конца 2016 г. задолженность по уплате страховых взносов существенно возросла и превысила 300 млрд руб.⁴⁴

С 1 января 2017 г. Налоговый кодекс РФ был дополнен главой 2.1 «Страховые взносы в Российской Федерации» и главой 34 «Страховые взносы». Также были внесены изменения в ст. 1: в законодательство РФ о налогах и сборах включены, помимо Налогового кодекса и федеральных законов о налогах и сборах, федеральные законы о страховых взносах. Это федеральные законы от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»⁴⁵, от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»⁴⁶, от 15 декабря 2001 г.

№ 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»⁴⁷, а также от 10 мая 2010 г. № 84-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности»⁴⁸ и от 27 ноября 2001 г. № 155-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации»⁴⁹.

Если глава 2 Налогового кодекса РФ устанавливает систему налогов и сборов в Российской Федерации, то глава 2.1 посвящена страховым взносам: ст. 18.1 гласит, что они являются федеральными и обязательны к уплате на всей территории Российской Федерации, а ст. 18.2 регулирует условия их установления. Таким образом, в новой редакции Налогового кодекса РФ страховые взносы представляют собой отдельный вид обязательных платежей (но не налог, как это было в период действия ЕСН), а их администрирование вновь передано от внебюджетных фондов налоговым органам.

Следует отметить, что главой 34 Налогового кодекса РФ регулируются три вида страховых взносов – на обязательное пенсионное страхование, на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на обязательное медицинское страхование, а также тарифы страховых взносов для отдельных категорий плательщиков: на дополнительное социальное обеспечение членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации и отдельных категорий работников организаций угольной промышленности. При этом Федеральным законом от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»⁵⁰ регулируются еще два вида страховых взносов: на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и на обязательное медицинское страхование неработающего населения. В силу п. 3 ст. 2 Налогового кодекса РФ действие Кодекса не распространяется на правоотношения, связанные с уплатой этих взносов.

Ст. 8 Налогового кодекса РФ с 1 января 2017 г. дополнена законодательным определением

⁴² См.: Воинов В. В. ЕСН отменен – что вместо него? // Налоговед. 2009. № 10.

⁴³ См.: Березина Е. В. К вопросу о правовой природе страховых взносов // Налоги и налогообложение : науч.-практ. журнал. 2016. № 6 (144).

⁴⁴ См.: Недосекова Е. С. // Финансово-правовая характеристика администрирования страховых взносов налоговыми органами Российской Федерации // Налоги и налогообложение : науч.-практ. журнал. 2016. № 11 (149).

⁴⁵ Рос. газета. 210. № 274.

⁴⁶ Рос. газета. 2006. № 297.

⁴⁷ Рос. газета. 2001. № 247.

⁴⁸ Рос. газета. 2010. № 100.

⁴⁹ Рос. газета. 2001. № 235.

⁵⁰ Рос. газета. 1999. № 139.

страхового взноса. Так, под страховыми взносами понимаются обязательные платежи на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на обязательное медицинское страхование, взимаемые с организаций и физических лиц в целях финансового обеспечения реализации прав застрахованных лиц на получение страхового обеспечения по соответствующему виду обязательного социального страхования.

Исследуя историю развития законодательства о страховых взносах, стоит отметить, что в соответствии с Федеральным законом от 14 июля 2022 г. № 236-ФЗ⁵¹ с 1 января 2023 г. был создан единый Фонд пенсионного и социального страхования (Социальный фонд России) путем преобразования Пенсионного фонда с присоединением к нему Фонда социального страхования.

Подводя итог, можно заключить, что законодательство о страховых взносах в современном его понимании появилось в начале 1990-х гг., однако функции социального страхования российское государство осуществляло в той или иной мере начиная с дореволюционных времен.

⁵¹ Рос. газета. 2022. №154–155.

Библиографический список

Березина Е. В. К вопросу о правовой природе страховых взносов // *Налоги и налогообложение* : науч.-практ. журнал. 2016. № 6 (144).

Вовк Я. Р., Линник М. С. История развития социального страхования в России // *Международный студенческий научный вестник*. 2018. № 5.

Воинов В. В. ЕСН отменен – что вместо него? // *Налоговед.* 2009. № 10.

Карасева М. В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М. : Юристъ, 2005. 173 с.

Кузнецова Н. В., Елина К. В., Гусакова А. А. Страховые взносы : исторические аспекты и нововведения // *Научный журнал КубГАУ*. 2016. № 123 (09).

Мамедов А. А. Финансово-правовые проблемы страхования в России. М. : ИД «Юриспруденция», 2005. 336 с.

Недосекова Е. С. Финансово-правовая характеристика администрирования страховых взносов налоговыми органами Российской Федерации // *Налоги и налогообложение* : науч.-практ. журнал. 2016. № 11 (149).

Новшества в документах об измененном порядке уплаты страховых взносов. Комментарии и разъяснения кандидата юридических наук А. Н. Гудева // Библиотечка «Российской газеты». 2010. № 24.

Перспективы и новые пути развития налогового законодательства // *Налоги и налогообложение*. 2009.

Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 1999. 749 с.

Воронежский государственный университет
Осипова А. В., преподаватель кафедры связи с общественностью, рекламы и дизайна факультета журналистики
E-mail: anyastar111@yandex.ru

Voronezh State University
Osipova A. V., Lecturer at the Public Relations, Advertising and Design Department, Faculty of Journalism
E-mail: anyastar111@yandex.ru

ИСТОЧНИКИ СВЕДЕНИЙ ОБ ОБЩЕИЗВЕСТНЫХ ФАКТАХ

И. В. Шатохин

Воронежский государственный университет

SOURCES OF PUBLICLY KNOWN FACTS

I. V. Shatokhin

Voronezh State University

Аннотация: рассматриваются вопросы источников сведений об общеизвестных фактах; делается вывод, что суд может обратиться к внепроцессуальным источникам при условии, что ни одна из сторон не возражает по поводу общеизвестности факта. Такие источники сведений должны соответствовать критериям достоверности и открытости. Суды также могут использовать сведения, содержащиеся в сети «Интернет» при условии их соответствия указанным критериям.
Ключевые слова: предмет доказывания, основания освобождения от доказывания, общеизвестные обстоятельства, общеизвестные факты.

Abstract: the author of the article, considering questions about sources of information on publicly known facts, concludes that the court may apply to extra-procedural sources provided that neither party objects to the general knowledge of the fact. Such sources of information must meet the criteria of credibility and transparency. Courts may also use information contained on the Internet, provided that it fulfils these criteria.

Key words: subject-matter of proof, grounds for release from proving, judicial notice, publicly known facts.

Без процесса доказывания не обходится ни одно судебное разбирательство. Часть 1 ст. 56 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) и частью 1 ст. 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) предусмотрено общее положение, согласно которому каждая сторона должна доказывать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений. Из данного правила процессуальным законодательством предусмотрен ряд исключений, освобождающих стороны от доказывания определенных фактов.

Одним из таких исключений выступают обстоятельства, признанные судом общеизвестными (общеизвестные факты). Данное исключение имеет важное практическое значение, поскольку любой процесс доказывания в суде как вид познавательной деятельности имеет под собой определенный фундамент. Судьи и лица, уча-

ствующие в деле, уже имеют некоторый набор знаний и жизненного опыта, а потому было бы нелепым, в том числе с точки зрения процессуальной экономии, доказывать очевидные истины, например, что Земля вращается вокруг Солнца, суд расположен на территории Российской Федерации, Великая Октябрьская революция произошла в 1917 г. и т. п.

Однако кажущаяся на первый взгляд очевидной категория «общеизвестные факты» вызывает немало вопросов.

Как известно, современный цивилистический процесс строится на принципах состязательности и равноправия сторон. В силу принципа состязательности суд занимает пассивную роль арбитра и осуществляет общее руководство процессом. На стороны же возлагается бремя доказывания фактов и предоставление всех необходимых доказательств. Суд может оказывать содействие сторонам лишь при наличии соответствующего ходатайства. При этом суд выносит решение лишь на основе предоставленных сторонами доказательств. Отсюда возникает закономерный вопрос: не будет ли нарушением

принципа состязательности использование судом сведений об общеизвестных фактах из внепроцессуальных источников (не предоставленных сторонами и отсутствующих в материалах дела), чтобы удостовериться в общеизвестности факта, утверждаемого одной из сторон?

Очевидно, что судья, несмотря на принадлежащий ему статус, все же является человеком, а следовательно, знать или помнить все факты нашей многогранной жизни не может и не должен. Поэтому думается, что в ситуации, когда одна из сторон ссылается на общеизвестность факта, суд *ex officio* может проверить обоснованность утверждения, обратившись к внепроцессуальным источникам.

В ситуации же, когда ни одна из сторон или иных лиц, участвующих в деле, не считает определенный факт общеизвестным или же имеется спор о существовании факта, обращение суда к сведениям, не имеющимся в материалах дела, фактически является деятельностью суда по собиранию доказательств, что, безусловно, влечет за собой нарушение принципа состязательности, а потому неприемлемо. В данном случае сторона, возражающая против общеизвестности, должна предоставить соответствующие доказательства.

Между тем даже если ни одна из сторон не заявляет об общеизвестности факта, который известен суду, он в силу ч. 2 ст. 56 ГПК РФ вправе вынести данный вопрос на обсуждение сторон.

Таким образом, суд может обращаться к внепроцессуальным источникам, чтобы удостовериться в общеизвестности факта, утверждаемого одной из сторон, при условии, что ни одна из сторон не возражает по поводу общеизвестности определенного факта.

Критерии источников сведений об общеизвестных фактах. Вторым немаловажным является вопрос о том, каким критериям должен соответствовать источник, содержащий сведения об общеизвестном факте?

Одним из первых, кто затронул данный вопрос в отечественной процессуальной науке, был советский ученый К. С. Юдельсон. Он допускал возможность суда в случае возникновения сомнения относительно общеизвестности того или иного факта обращаться к дополнительным внесудебным сведениям, чтобы убедиться в его

известности и достоверности¹. При этом К. С. Юдельсон особо подчеркивал, что общеизвестными могут считаться только такие факты, сведения о которых содержатся в официальных (в широком смысле) письменных источниках, в частности в государственных периодических печатных изданиях. Иные же газетные материалы, письма или заметки, по мнению процессуалиста, не могли являться основанием для освобождения от доказывания, а потому сведения, содержащиеся в них, должны подвергаться судебной проверке и доказыванию².

Стоит отметить, что К. С. Юдельсон считал судей частью советской интеллигенции, а потому им должно было быть известно все, что известно широкому слою населения³. Тем самым, по К. С. Юдельсону, основным критерием, которому должен был соответствовать источник сведений об общеизвестных фактах, является «официальность».

С. П. Ворожбит, опираясь на опыт таких зарубежных стран, как Германия и США, к критериям источников сведений об общеизвестных фактах относит «общедоступность» и «надежность»⁴. На «общедоступность», «открытость» и «надежность» источников также обращал внимание А. В. Ильин⁵.

Аналогичные критерии содержатся в законодательстве США при регулировании схожего с общеизвестными фактами института *judicial notice*.

Так, Правило 201 (b) Федеральных правил доказывания США (далее – ФПД)⁶ позволяет признать определенный факт известным суду (*to take judicial notice*) и освободить стороны от обязанности его доказывать, если данный факт соответствует одному из признаков:

1) является общеизвестным в пределах территории юрисдикции суда;

¹ См.: Юдельсон К. С. Проблема доказывания в советском гражданском процессе. М., 1951. С. 219.

² См.: Там же. С. 219–220.

³ См.: Там же. С. 217

⁴ См.: Ворожбит С. П. Тенденции развития понятия «общеизвестный факт» в гражданском процессе России, Германии и США // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. № 7. С. 35.

⁵ См.: Ильин А. В. Установление судами первой и апелляционной инстанций общеизвестности обстоятельства // Закон. 2017. № 7. С. 140.

⁶ Federal Rules of Evidence USA, Rule 201.

2) его можно установить точно и быстро путем обращения к источнику, достоверность которого не вызывает разумных сомнений.

Итак, источник, который содержит сведения об общеизвестных фактах, должен быть:

1) достоверным, содержащиеся в нем сведения не должны вызывать всяких разумных сомнений (официальные справочники, государственные печатные издания, учебная литература, сообщения информационных агентств и т. п.);

2) открытым, т. е. доступным любому человеку.

В своей практике российские суды в целом придерживаются данных критериев. Так, Одиннадцатый арбитражный апелляционный суд, разрешая спор, указал, что процесс размножения клеток путем их деления является общеизвестным фактом, не требующим доказательств, и предполагает под собой процесс размножения клеток, в ходе которого получившиеся (дочерние) клетки получают аналогичный материнским клеткам набор хромосом. Данный факт подтверждается сведениями из учебника для учащихся 5–6 классов общеобразовательных учебных заведений под названием «Введение в Биологию»⁷. Данный судебный акт примечателен тем, что суд в качестве источника своей осведомленности указал на учебник из школьной программы. Сведения, содержащиеся в любом учебнике по программе основного общего образования, включенного в федеральный перечень, открыты и достоверны. Более того, основное общее образование обязательно для получения всеми гражданами (ст. 43 Конституции РФ), а потому факты, содержащиеся в учебной литературе, должны считаться общеизвестными.

Сеть «Интернет» как источник сведений об общеизвестных фактах. Не менее интересным является вопрос использования в качестве источника сведения об общеизвестных фактах, содержащиеся в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Сеть «Интернет», безусловно, соответствует критерию открытости. Однако, как известно, информация, содержащаяся в сети, может под-

вергаться изменениям, искажениям или иметь фактологические ошибки.

Если обратиться к опыту использования сети «Интернет» судами для признания фактов общеизвестными в зарубежных странах, можно отметить следующее.

В США судебная практика допускает возможность использовать как официальные государственные информационные ресурсы, так и неофициальные, в том числе социальные сети в качестве источника общеизвестной информации.

Так, в деле *Askew v. Secretary of Health & Human Services*⁸ суд признал общеизвестными симптомы необычного медицинского заболевания, отраженные в онлайн-публикации, размещенной на странице сайта Национального института здоровья.

Интересно отметить, что некоторые суды используют не только сведения, размещенные непосредственно на официальном государственном сайте в виде текста или статей, но и сведения, содержащиеся в различных доступных для скачивания файлах. Например, в деле *Patel v. Comm'r*⁹ суд признал известным факт того, что предоставленные для тренировок с живым огнем строения не сгорают до конца и остаются во владении собственника недвижимости для сноса и вывоза, сведения о данном обстоятельстве содержались в презентации *PowerPoint*, размещенной для скачивания на сайте местной администрации.

Суды в США также активно используют и неофициальные сайты. Так, в деле *Ceglia v. Zuckerberg*¹⁰ суд признал известным стоимость социальной сети *Facebook* (принадлежит компании Meta, признанной экстремистской организацией и запрещенной в Российской Федерации), используя информацию, размещенную на сайте издательства *Wall Street Journal*.

В деле *Aquila v. Nationwide Mut. Ins. Co.*¹¹ суд, используя сведения с сайта *Wikipedia* (нарушает законодательство РФ), признал известным факт того, что в спортивном комплексе Южной Фи-

⁸ См.: *Askew v. Secretary of Health & Human Services*, № 10-767V, 2012 WL 2061804, (Fed. Cl. May 17, 2012).

⁹ См.: *Patel v. Comm'r*, 138 T.C. 395, 416 n. 21 (2012).

¹⁰ См.: *Ceglia v. Zuckerberg*, № 10-CV-00569A(F), 2012 WL 503810, at *11 & n.10 (W.D.N.Y. Feb. 14, 2012).

¹¹ См.: *Aquila v. Nationwide Mut. Ins. Co.*, № 07-2696, 2008 WL 4899359. (E.D. Pa. Nov. 13, 2008).

⁷ См.: Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 10 октября 2023 г. № 11АП-15098/2023 по делу № А55-13908/2023. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ладельцы располагаются профессиональные спортивные команды города, а в его состав входят здания с нынешними названиями *Wachovia Center*, *Wachovia Spectrum*, *Lincoln Financial Field* и *Citizens Bank Park*.

В деле *Fteja v. Facebook, Inc.*¹² суд зашел на страницу социальной сети *Facebook* (принадлежит компании *Meta*, признанной экстремистской организацией и запрещенной в Российской Федерации), чтобы признать известным факт того, что для входа в социальную сеть необходимо создать свою учетную запись, а для этого совершить ряд последовательных действий, а именно: нажать кнопку «Зарегистрироваться», ввести данные в графы логин и пароль, повторно нажать кнопку «Зарегистрироваться», после нажатия этой первоначальной кнопки «Зарегистрироваться» пользователь переходит на страницу под названием «Проверка безопасности», которая требует от пользователя повторно ввести ряд букв и цифр, отображаемых на странице.

В Германии судебная практика также допускает возможность использования сведений из сети «Интернет» для признания фактов общеизвестными (в терминологии Гражданского процессуального уложения Германии – очевидными (*Offenkundige Tatsachen*)). Так, Высший земельный суд Мюнхена признал допустимыми в качестве общедоступного источника сведения об очевидности отличий двух моделей автомобиля *audi*, содержащиеся на сайте *Wikipedia* (нарушает законодательство РФ)¹³.

Российские суды также активно используют сведения из сети «Интернет» для подтверждения общеизвестности фактов.

Так, Ставропольский краевой суд в своем апелляционном определении, признавая общеизвестным факт того, что г. Изобильный находится на расстоянии в 56 км от г. Ставрополя, сослался на сайт карты Ставропольского края¹⁴.

В другом деле Арбитражный суд Дальневосточного округа в своем постановлении признал допустимыми полученные судом из общедо-

ступных сведений в сети «Интернет», в том числе с сайтов *www.weatherarchive.ru*, *www.ucsol.ru*, данные о среднесуточных температурах в спорный период времени в г. Владивостоке, а также сведения о технических характеристиках рефрижераторных контейнеров¹⁵.

Арбитражный суд Московского округа подтвердил выводы нижестоящих судов о том, что информация о дефиците контейнеров и увеличении стоимости фрахта является общеизвестной и имеется в свободном доступе в СМИ¹⁶.

Верховный Суд РФ также занимает положительную позицию по вопросу об использовании судами официальных интернет-сервисов для получения различных сведений.

Так, в п. 12 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 4 июня 2024 г. № 12 «О подготовке дела к судебному разбирательству в арбитражном суде»¹⁷ разъясняется, что при подготовке дела к судебному разбирательству судья вправе самостоятельно получать в том числе в электронном виде необходимые для рассмотрения дела сведения из открытых источников, в частности из государственных информационных систем, из информационных систем, доступ к которым обеспечивается на официальных сайтах органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Что касается использования в качестве источников неофициальных интернет-ресурсов и сервисов, то прямого запрета закон не содержит, а потому суды в целом могут использовать неофициальные источники при условии, что они открыты и их достоверность не вызывает разумных сомнений.

К числу недопустимых источников сведений об общеизвестных фактах можно отнести интернет-ресурсы, включенные в перечень информационных ресурсов, регулярно распространяю-

¹² См.: *Fteja v. Facebook, Inc.*, 841 F. Supp. 2d 829, 834–35 (S.D.N.Y. 2012).

¹³ См.: OLG München, Hinweisbeschluss vom 2. Juli 2018, Az. 8 U 1710/17 Rn. 16 = NJW-RR 2019, S. 248 Rn. 19.

¹⁴ См.: Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 19 января 2016 г. по делу № 33-138/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁵ См.: Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 3 февраля 2023 г. № Ф03-6673/2022 по делу № А51-21804/2021. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ См.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22 февраля 2022 г. № Ф05-35430/2021 по делу № А40-75139/2021. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

щих недостоверную информацию¹⁸, который на основании ст. 15.3 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» ведет Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

В любом случае, если суд использует в качестве источника сведений об общеизвестных фактах ресурсы из сети «Интернет», он обязан указать в решении не только на то, какие факты он считает общеизвестными, но и полный адрес страницы ресурса или сервиса и указать дату ее просмотра, также можно распечатать копию страницы или сохранить ее в электронном виде для приложения к материалам дела. В случае если используется печатный источник (газета, журнал, учебная литература и т. п.), судам следует указывать наименование, дату, издательство, авторов, не лишним будет указание номера страницы или листа, на которых содержатся соответствующие сведения, можно сделать копию листа или страницы и приложить к материалам дела.

Классификация источников сведений об общеизвестных фактах. Источники сведений об общеизвестных фактах в зависимости от формы фиксации можно разделить на устные (сведения об общеизвестных фактах, сообщенные при помощи человеческой речи через радио, телевидение иные аудио- или аудиовизуальные каналы связи) и письменные (сведения об общеизвестном факте, закрепленные на определенном носителе информации – материальном или электронном). Письменные источники в свою очередь можно разделить на официальные и неофициальные, а их на печатные и электронные.

К печатным официальным источникам можно отнести официальные печатные справочники, энциклопедии, альманахи, государственные периодические печатные издания (например, «Российская газета» или «Парламентская газета»), официальную учебную литературу (например, содержащуюся в федеральном перечне учебников) и т. п.

К официальным электронным источникам можно отнести официальные сайты органов

государственной власти¹⁹, органов местного самоуправления, организаций в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», новостные сайты информационных агентств (РИА Новости, ТАСС, Интерфакс и т. п.).

Значение данной классификации заключается в том, что при использовании письменного источника суды должны отразить в судебном решении его реквизиты (полный адрес страницы ресурса или сервиса, дату, наименование издательства, авторов, номер листа или страницы и т. п.).

Таким образом, суд в случае своей неосведомленности о факте, общеизвестность которого утверждается одной из сторон, может обратиться к внепроцессуальным источникам при условии, что ни одна из сторон не возражает по поводу общеизвестности. Такие источники сведений должны соответствовать критериям достоверности и открытости. Суды также могут использовать сведения, содержащиеся в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» при условии их соответствия указанным критериям.

Библиографический список

Баулин О. В. Бремя доказывания при разбирательстве гражданских дел. М. : Изд. дом «Городец», 2004. 272 с.

Бельшева А. А. Общеизвестность обстоятельства как основание освобождения от доказывания // Адвокатская практика. 2006. № 3. С. 8–12.

Ворожбит С. П. Тенденции развития понятия «общеизвестный факт» в гражданском процессе России, Германии и США // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. № 7. С. 35.

Гражданский процесс. Хрестоматия : учеб. пособие / под ред. проф. М. К. Треушникова. 3-е изд. М. : Изд. дом «Городец», 2015. 896 с.

Гражданский процесс : учебник / под ред. М. К. Треушникова. 7-е изд., перераб. М. : Изд. дом «Городец», 2020. 992 с.

Гражданский процесс : учебник для студентов высших учебных заведений / Д. Б. Абушенко [и др.] ; под ред. В. В. Яркова. 10-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2017. 720 с.

Гражданское процессуальное право : учебник : [в 2 т.] Т. 1: Общая часть / под ред. П. В. Крашениникова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2022. 550 с.

¹⁸ URL: <https://rkn.gov.ru/activity/mass-media/violators/>

¹⁹ См.: Каталог государственных сайтов. URL: <https://gosbar.gosuslugi.ru/ru/>

Гусякова Е. А. Общеизвестные факты как обстоятельства, не подлежащие доказыванию в гражданском судопроизводстве // Известия Тул. гос. ун-та. Экономические и юридические науки. 2017. № 4-2. С. 128–139.

Ильин А. В. Установление судами первой и апелляционной инстанций общеизвестности обстоятельства // Закон. 2017. № 7. С. 137–145.

Юдельсон К. С. Проблема доказывания в советском гражданском процессе. М. : Госюриздат, 1951. 296 с.

Воронежский государственный университет
Шатохин И. В., аспирант кафедры гражданского права и процесса
E-mail: shatokhinv@mail.ru

Voronezh State University
Shatokhin I. V., Postgraduate student of the Civil Law and Procedure Department
E-mail: shatokhinv@mail.ru

УДК 342.7

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА И УЧАСТИЯ ЖЕНЩИН В ПОЛИТИЧЕСКОМ УПРАВЛЕНИИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: ДОСТИЖЕНИЯ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

З. А. Куланбаева, А. Ж. Саянова

Международный университет в Центральной Азии

Т. Т. Шамурзаев

*Кыргызско-Российский Славянский университет имени первого Президента
Российской Федерации Б. Н. Ельцина*

LEGAL REGULATION OF GENDER EQUALITY AND WOMEN'S PARTICIPATION IN POLITICAL GOVERNANCE OF THE KYRGYZ REPUBLIC: ACHIEVEMENTS, PROBLEMS AND PROSPECTS

Z. A. Kulanbaeva, A. Zh. Salyanova

International University of Central Asia

T. T. Shamurzaev

*Kyrgyz-Russian Slavic University named after the first President
of the Russian Federation B. N. Yeltsin*

Аннотация: рассматриваются вопросы правового регулирования гендерного равенства и участия женщин в политической жизни Кыргызстана. Подчеркивается значимость женщин как активной части населения и необходимость соблюдения их прав для демократического развития общества. Анализируются исторические аспекты гендерного равенства в стране, включая законодательные инициативы. Освещаются ключевые проблемы, препятствующие участию женщин в политике, включая гендерные стереотипы, экономическую зависимость и недостаточное представительство на руководящих должностях. Особое внимание уделяется эффективности избирательных квот и их ограниченному влиянию на конечные результаты выборов. Предложены рекомендации по совершенствованию системы квот и других мер, направленных на стимулирование политической активности женщин; делается вывод о необходимости комплексного подхода, включающего законодательные реформы, образовательные программы и информационные кампании, для достижения гендерного равенства в политике Кыргызстана.

Ключевые слова: гендерное равенство, политическая активность женщин, избирательные квоты, участие женщин в политике, женское лидерство.

Abstract: the issues of legal regulation of gender equality and women's participation in the political life of Kyrgyzstan are considered. The importance of women as an active part of the population and the need to respect their rights for the democratic development of society is emphasized. The historical aspects of gender equality in the country, including legislative initiatives, are analyzed. Key issues hindering women's participation in politics are highlighted, including gender stereotypes, economic dependence, and underrepresentation in leadership positions. Particular attention is paid to the

effectiveness of electoral quotas and their limited impact on the final election results. Based on the analysis, recommendations are proposed for improving the quota system and other measures aimed at stimulating women's political activity.; The conclusion is drawn about the need for an integrated approach, including legislative reforms, educational programs and information campaigns, to achieve gender equality in Kyrgyz politics.

Key words: gender equality, women's political activity, electoral quotas, women's participation in politics, women's leadership.

Женщины и девочки составляют значительную часть мирового населения, что подчеркивает важность гендерного равенства. Гендерное равенство играет ключевую роль в обеспечении мира и гармонии в обществе, а также в полноценной реализации человеческого потенциала. Как отмечает Катаржина Гардапхадзе, бывший первый заместитель директора Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, исключение половины населения из процесса принятия решений и лишение их права голоса подвергает риску демократию и игнорирует важные навыки и таланты¹.

Гендерное равенство в политике является важным аспектом развития демократии и социального прогресса. В Кыргызстане, как и в других странах Центральной Азии, участие женщин в политике сталкивается с многочисленными вызовами. В советский период гендерное равенство в политической жизни было закреплено на уровне законодательства, однако на практике оно было ограничено. После обретения независимости Кыргызстан столкнулся с необходимостью пересмотра существующих норм и адаптации их к международным стандартам.

За последние десятилетия наблюдается прогресс в области законодательного обеспечения равенства женщин и мужчин, а также в росте их политической активности. Вместе с тем проблема реального участия женщин в управлении остается актуальной до сих пор.

Для проведения исследования использовались следующие методы:

– контент-анализ законодательства и нормативных актов, касающихся гендерного равенства и политической активности;

– оценка статистических данных о числе женщин в органах власти, их участии в выборах и политических партиях;

– анализ публикаций, отчетов и исследований по гендерным вопросам.

В 1996 г. Кыргызстан ратифицировал Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW) и обязался соблюдать международные стандарты в области прав женщин. В 2008 г. был принят Закон Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин», что стало значительным шагом в направлении политической инклюзии женщин. Однако указанные меры не решили проблему ограниченности политической активности женщин в стране. Рассмотрим основные факторы, которые негативно влияют на данный процесс.

В Кыргызстане сильны традиционные взгляды на роль женщины в обществе, что ограничивает участие женщин в публичной и политической жизни. Низкий уровень экономической независимости и ограниченный доступ женщин к ресурсам (образованию, бизнесу, финансам) также являются значительными барьерами для их политической активности. В политических партиях и государственных учреждениях по-прежнему наблюдается преобладание мужчин, что создает препятствия для женщин в политической сфере. Мужчины доминируют в решении ключевых вопросов, и женщины часто оказываются в подчиненном положении. При этом женщины, активно участвующие в политике, сталкиваются с дискриминацией как со стороны коллег, так и со стороны общественности, что снижает их мотивацию и возможность продвижения в политической сфере².

По данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики на 1 января 2024 г. численность населения страны составля-

¹ (Пол)власти? Почему в политике так мало женщин. URL: https://kaktus.media/doc/494342_polvlasi_pochemu_v_politike_tak_malo_jenshin.html (дата обращения: 25.11.2024).

² (Пол)власти? Почему в политике так мало женщин..

ет 7,2 млн человек. При этом численность женщин несколько превалирует над численностью мужчин (более 50 %)³.

Согласно данным за 2023 г., численность трудоспособного населения Кыргызстана составляет 4 млн 470 тыс. человек. Из них на начало 2024 г. на политических и специальных должностях заняты 75,8 % мужчин, 24,2 % женщин, на административных должностях – 58,1 % мужчин, 41,9 % – женщин⁴.

При этом на позициях управления меньше женщин, чем мужчин. За последние десять лет число мужчин на руководящих должностях увеличилось на 200 человек, в то время как количество женщин снизилось на 7,5 тыс. Это также подтверждается текущей ситуацией в Жогорку Кенеше (парламенте), где из 90 депутатов только 20 женщин⁵. Кроме того, в Кыргызстане наблюдается низкая представленность женщин на высших уровнях государственного управления. В настоящее время в составе Кабинета министров страны лишь три женщины из 21 члена.

В 2007 г. для повышения доли женщин в законодательной власти была введена специальная квота: «при определении списка кандидатов политическая партия обязана учесть представительство не более 70 процентов лиц одного пола, при этом разница очередности в списках кандидатов женщин и мужчин, выдвинутых от политических партий, не должна превышать трех позиций»⁶.

В 2021 г. избирательная система в Жогорку Кенеше в стране была изменена и стала смешанной: пропорциональной и мажоритарной. Так, согласно ст. 59 Закона Кыргызской Республики от 2 июля 2011 г. № 68 «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» из 90 депутатов «54 депутата Жогорку Кенеша избираются по единому избирательному округу по пропорциональной системе, 36 депутатов Жогорку Кенеша избираются по одномандатным избира-

тельным округам по мажоритарной системе»⁷. После указанных изменений предусмотренная квота была ограничена только партийными списками и составила 30 %. В то же время на выборах по мажоритарной системе квоты не предусмотрены, что приводит к минимальной представленности женщин в текущем составе Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Таким образом смешанная избирательная система способствует гендерной диспропорции в результатах выборов.

По данным Межпарламентского союза к марту 2024 г. женщины в парламентах составили 26,9 %. При этом 43 палаты парламентов, которые имели ту или иную форму квот, избрали в среднем 28,8 % женщин-депутатов по сравнению с 23,2 % в странах без квот⁸. Эта статистика подчеркивает важность установления квот для участия женщин в выборах в парламент и другие ветви власти.

Согласно данным Центризбиркома, в целом в Кыргызстане всего 3432 женщины-депутата, что составляет 37,9 % от общего числа депутатов. Из них 259 женщин (28,2 %) избраны в городские кенешы, а 3173 женщины (39 %) стали депутатами сельских кенешей⁹. При этом в ч. 7 ст. 49 Закона Кыргызской Республики от 14 июля 2011 г. № 98 «О выборах депутатов местных кенешей» установлено следующее: «при формировании списков кандидатов в городские кенешы политические партии обязаны учесть представительство не более 70 процентов лиц одного пола, при этом разница очередности в списках кандидатов женщин и мужчин, выдвинутых от политической партии, не должна превышать двух позиций»¹⁰. Как видно из данной нормы, ее содержание практически дублирует норму законодательства о выборах в парламент, за исключением разницы очередности в списках кандидатов. При этом выборы в городские кенешы проводятся по пропорциональной системе, где данная квота действует, тогда как в сельских кенешах, которых большинство в стране, данная квота не

³ Кыргызстан. Краткий статистический справочник. Бишкек, 2024. С. 6.

⁴ Там же. С. 8, 10.

⁵ Женщины в политике. Грустная инфографика. URL: https://kaktus.media/doc/494424_jenshiny_v_politike._grystnaia_infografika.html/ (дата обращения: 25.11.2024).

⁶ О новой редакции Кодекса Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике : закон Кыргызской Республики от 23 октября 2007 г. № 158. URL: <https://kg.spinform.ru>

⁷ URL: https://cbd.minjust.gov.kg/203244/edition/1273870/ru?anchor=st_64. (дата обращения: 25.11.2024).

⁸ Число женщин-депутатов в мире растет, но прогресс незначительный. URL: <https://news.un.org/ru/story/2024/03/1450087> (дата обращения: 25.11.2024).

⁹ (Пол)власти? Почему в политике так мало женщин.

¹⁰ URL: <https://kg.spinform.ru>

действует, хотя для айильных кенешей предусмотрена смешанная избирательная система.

Как видно из статистики выше, установленные квоты не обеспечивают гендерный паритет в парламенте страны и местных кенешах. Сложившаяся ситуация обусловлена тем, что установленные квоты на обеспечение гендерного равенства распространяются исключительно на начальную стадию избирательного процесса – этап определения партийных списков кандидатов.

Представляется целесообразным закрепить требования о гендерных квотах не только на этапе составления партийных списков, но и на стадии формирования итогового списка кандидатов. Для предотвращения ситуации замены женщины-кандидатки мужчиной (или наоборот) в случае добровольного отказа от участия в выборах, что может привести к нарушению принципа гендерного паритета, следует нормативно установить, что такая замена допускается исключительно на кандидата того же пола. В случаях, когда в партийном списке отсутствуют лица соответствующего пола, предлагается аннулировать данный мандат либо передать его другой партии, находящейся в рейтинге по числу мандатов на одну позицию выше или ниже, при условии соблюдения гендерного баланса.

Данная мера, по нашему мнению, повысит ответственность политических партий за соблюдение гендерного паритета, поскольку возникнет риск утраты политической силы в парламенте вследствие передачи мандата другой партии. Это в свою очередь станет стимулом для добровольного увеличения доли женщин.

Если гендерное равноправие в политической активности парламента и местных кенешей (советов) в определенной степени гарантировано законодательством, то данный вопрос вовсе не обеспечен в исполнительной ветви власти. Число женщин, занимающих административные должности в государственных структурах, составляет 41,9 %. Это свидетельствует о том, что женщины активно участвуют в трудовой деятельности на различных уровнях. Однако когда речь идет о руководящих позициях, женщины сталкиваются с ограниченными возможностями для назначения. К сожалению, такая ситуация обусловлена устоявшимися стереотипами. Даже в контексте семейных отношений существует

мнение, что мужчина должен быть главным, а женщина – подчиняться его решениям и выполнять указания¹¹.

Так, мужчины занимают все должности уполномоченных представителей президента в областях¹², в местной государственной администрации женщины представлены чаще как заместители руководителей, тогда как руководящие должности заняты мужчинами. Таким образом, женщины привлекаются в тех сферах, где необходимо исполнять, однако ограничены в тех областях, где следует принимать решения.

Итак, изложенные проблемы предлагается решать следующим образом.

Для обеспечения более активного участия женщин в избирательных процессах и деятельности политических партий требуется дальнейшее совершенствование существующих квотных механизмов, а также разработка и внедрение дополнительных мер, направленных на поддержку кандидаток.

Необходимо развивать образовательные инициативы, ориентированные на повышение уровня политической компетентности среди женщин. Эти программы должны включать создание платформ для укрепления женского лидерства в политической сфере.

Следует принять дополнительные законодательные акты и разработать программы, направленные на предотвращение и устранение случаев насилия и дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни.

Важно организовывать информационно-просветительские кампании, посвященные изменению устаревших гендерных стереотипов о ролях женщин и мужчин в политике и обществе. Особое внимание следует уделить продвижению позитивных примеров успешных женщин-политиков для формирования новой культурной парадигмы.

Анализ гендерного равенства и политической активности в Кыргызстане показывает, что несмотря на значительные достижения женщины всё еще сталкиваются со значительными социальными, культурными и экономическими барьерами. Для достижения реального равенства необходимо продолжать работу по устранению

¹¹ (Пол)власти? Почему в политике так мало женщин...

¹² Полномочные представители Президента. URL: <https://www.gov.kg/ru/gov/s/7>

этих барьеров и стимулировать участие женщин в политической жизни страны.

Библиографический список

Женщины в политике. Грустная инфографика. URL: https://kaktus.media/doc/494424_jenshiny_v_politike_grystnaia_infografika.html/

Кыргызстан. Краткий статистический справочник. Бишкек, 2024. С. 8, 10.

Международный женский день: цифры и факты. URL: [https://stat.gov.kg/ru/news/mezhdunarodnyj-zhenskij-den-cifr-y-i-fakty/#:~:text=%D0%9D%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B0%D0%BB%D0%BE%202024%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0%20%D1%87%D0%B8%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C,%D1%87%D0%B5%D0%BC%20%D0%BC%D1%83%D0%B6%D1%87%D0%B8%D0%BD%20\(27%20%D0%BB%D0%B5%D1%82\)](https://stat.gov.kg/ru/news/mezhdunarodnyj-zhenskij-den-cifr-y-i-fakty/#:~:text=%D0%9D%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B0%D0%BB%D0%BE%202024%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0%20%D1%87%D0%B8%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C,%D1%87%D0%B5%D0%BC%20%D0%BC%D1%83%D0%B6%D1%87%D0%B8%D0%BD%20(27%20%D0%BB%D0%B5%D1%82))

(Пол)власти? Почему в политике так мало женщин. URL: https://kaktus.media/doc/494342_polvlasti_pochemu_v_politike_tak_malo_jenshin.html

Полномочные представители Президента. URL: <https://www.gov.kg/ru/gov/s/7>

Число женщин-депутатов в мире растет, но прогресс незначительный. URL: <https://news.un.org/ru/story/2024/03/1450087>

Международный университет в Центральной Азии

Куланбаева З. А., кандидат юридических наук, руководитель направления «Юриспруденция»
E-mail: zulfiaku@gmail.com

Саянова А. Ж., кандидат юридических наук, и.о. профессора направления «Юриспруденция»
E-mail: salyanova_a@iuca.kg

Кыргызско-Российский Славянский университет имени первого Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина

Шамурзаев Т. Т., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного процесса и криминалистики
E-mail: taalha@mail.ru

International University of Central Asia
Kulanbaeva Z. A., Candidate of Legal Sciences, Head of the Law Department
E-mail: zulfiaku@gmail.com

Salyanova A. Z., Candidate of Legal Sciences, Acting Professor of the Law Department
E-mail: salyanova_a@iuca.kg

Kyrgyz-Russian Slavic University named after the first President of the Russian Federation B. N. Yeltsin
Shamurzaev T. T., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Criminal Procedure and Criminalistics Department
E-mail: taalha@mail.ru

УДК 342.25

НАУЧНОЕ НАСЛЕДИЕ ПРОФЕССОРА В. С. ОСНОВИНА И АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ НАУКИ

Е. В. Сазонникова

Воронежский государственный университет

SCIENTIFIC HERITAGE OF PROFESSOR V. S. OSNOVIN AND CURRENT PROBLEMS OF STATE LEGAL SCIENCE

E. V. Sazonnikova

Voronezh State University

Аннотация: посвящена памяти видного ученого в области государственного права профессора В. С. Основина (1924–1990). Представлены его научные взгляды о запросе депутатов по брошюре «Право запроса депутатов местных Советов» (1957), об общественных организациях по научной статье «Об основах правового положения общественных организаций в СССР» (1968), о добровольных народных дружинах по брошюре «Добровольные народные дружины» (1960; в соавторстве с В. В. Труфановым), показано их развитие в дальнейшем в науке и на практике. Приводятся воспоминания профессора М. В. Сенцовой о ее Учителе, профессоре В. С. Основине.
Ключевые слова: В. С. Основин, М. В. Сенцова, запрос депутатов, общественные организации, добровольные народные дружины.

Abstract: the article is written in memory of the prominent scholar in the field of public law, Professor V. S. Osnovin (1924–1990). The article presents the scientific views of V.S. Osnovin on the inquiry of deputies according to the brochure «The Right of Inquiry of Deputies of Local Councils» (1957), on public organizations according to the scientific article «On the Fundamentals of the Legal Status of Public Organizations in the USSR» (1968), on voluntary people's squads according to the brochure «Voluntary People's Squads» (1960; co-authored with V. V. Trufanov), shows their further development in science and in practice. The article contains the recollections of Professor M. V. Sentsova about her Teacher, Professor V. S. Osnovin.

Key words: V. S. Osnovin, M. V. Sentsova, inquiry of deputies, public organizations, voluntary national squads.

Я хотела бы подчеркнуть, что Виктор Степанович работал в науке всегда честно. Все его работы – это работы высокого качества, написанные с любовью.

Профессор М. В. Сенцова¹

В 2024 г. исполнилось 100 лет со дня рождения профессора Виктора Степановича Основина (1924–1990).

Профессор В. С. Основин стоял у истоков подготовки юридических кадров на воссозданном в 1958 г. в составе Воронежского государственного университета юридическом факультете, более 30 лет заведовал университетской кафедрой, в 1966–1969 гг. был деканом юридического факультета ВГУ.

¹ Сенцова М. В. Воспоминания об Учителе // Личность. Ученый. Учитель : памяти профессора Виктора Степановича Основина. Воронеж, 2008. С. 37.

© Сазонникова Е. В., 2025

Современное прочтение научного наследия профессора способствует формированию и продвижению знания о научной государственведческой школе, сложившейся на юридическом факультете Воронежского государственного университета во многом благодаря профессору В. С. Основину и при его непосредственном участии, а также преемственности между разными поколениями государствоведов.

В небольшой публикации невозможно широко представить всё научное наследие В. С. Основина за без малого четыре десятилетия его научной биографии: перу ученого принадлежали крупные работы не только в области науки советского государственного права и советского строительства (красной нитью через всё научное творчество профессора В. С. Основина проходит проблематика представительной системы и статуса депутата), но и педагогические разработки о путях развития и проблемах высшего юридического образования, исследования, посвященные социальному управлению и социальному контролю, укреплению законности и правопорядка, охране общественного порядка, юридической процессуальной форме, организации и деятельности общественных организаций, борьбе с пьянством и алкоголизмом.

Профессор В. С. Основин принимал участие в подготовке учебников в соавторстве с крупными учеными своего времени, рецензировал научные труды, выступал ответственным редактором коллективных монографий, много сил отдавал руководству кафедрой государственного права и советского строительства и подготовке аспирантов. Большинство учеников В. С. Основина связали свою судьбу с юридическим факультетом Воронежского государственного университета: так, профессор Ю. Н. Стариков является сегодня деканом юридического факультета и заведующим кафедрой административного и административного процессуального права, профессор М. В. Сенцова – заместитель декана по международному сотрудничеству, заведующий кафедрой финансового права и др.

В данной публикации будут кратко представлены несколько научных трудов профессора В. С. Основина о праве запроса депутатов, об общественных организациях и о добровольных народных дружинах.

Научный взгляд профессора В. С. Основина на право запроса депутатов

В 1957 г. вышла в свет брошюра В. С. Основина «Право запроса депутатов местных Советов» (М., Госюриздат, 28 с.). Обращение к научной работе В. С. Основина о депутатском запросе на уровне местного Совета народных депутатов в настоящее время обусловлено тем фактором, что сохраняет злободневность тема реализации контрольных полномочий местных представительных органов, выстраивание ими обратной связи с иными органами и организациями.

Не будет преувеличением сказать, что В. С. Основин – один из основоположников отечественного учения о депутатском запросе. Брошюра «Право запроса депутатов местных Советов» относится к числу ранних трудов ученого, по теме депутатского запроса это его вторая работа (в 1956 г. была опубликована одноименная статья «Право запроса депутатов местных Советов» в журнале «Советское государство и право» (№ 1, С. 39–45)). В брошюре раскрываются следующие вопросы: что представляет запрос депутата местного Совета, чем он отличается от обычного вопроса на сессии и обращения депутата к исполкому, каков порядок осуществления запроса.

Далее обратим внимание на ключевые, по нашему мнению, положения данной научной работы.

Актуальность эффективной реализации права запроса депутатов на местном уровне связывается ученым с необходимостью *«активизировать работу местных Советов депутатов трудящихся, поднять их роль в хозяйственном и культурном строительстве, усилить контроль со стороны местных Советов за деятельностью их исполнительных и распорядительных органов, повысить ответственность депутатов перед избирателями»*².

Запрос депутата местного Совета определен следующим образом: *«это обращенное к исполкому, руководителю отдела (управления) исполкома или руководителю одного из подконтрольных Совету органов, учреждений, предприятий и организаций требование депутата дать на сессии*

² Основин В. С. Право запроса депутатов местных Советов. М., 1957. С. 3.

ответ по какому-либо вопросу»³. По мысли В. С. Основина это требование порождает обязанности: во-первых, у органа или лица, к которому обращен запрос, дать ответ на сессии Совета, во-вторых, у Совета – принять по запросу определенное решение.

Особое внимание уделено разграничению депутатского запроса и вопроса: запрос имеет особую цель, состоящую в воздействии депутата и Совета в целом на исполком или соответствующего руководителя, а вопрос, как правило, связан с повесткой сессии и нацелен на выяснение какого-либо положения доклада или уточнение отдельных моментов выступлений.

В. С. Основин отмечал, что в работе местных Советов того периода не было установлено какого-либо особого порядка осуществления депутатами их права запроса, поэтому желательно, чтобы «вносящий запрос заявлял, что он вносит именно запрос»⁴, а также чтобы запрос и решение по нему были зафиксированы (внесены в протокол сессии).

Ключевое значение научной работы В. С. Основина о депутатском запросе состоит в том, что был поставлен вопрос о надобности законодательного регулирования использования депутатами местных Советов права запроса. Дело в том, что на момент написания книги такого регулирования не было, хотя была практика депутатских запросов в местных Советах.

В своих более поздних трудах В. С. Основин затрагивал тему депутатского запроса в связи с разными аспектами работы Советов народных депутатов.

В монографии «Советские государственно-правовые отношения» (1965 г.) были систематизированы разногласия среди ученых о праве запроса, выделены четыре основные группы разноречий (к кому депутат может обратиться с запросом; какова связь запроса с повесткой с повесткой дня сессии; каковы последствия запроса; могут ли запросы быть внесены вне сессии). По всем обозначенным разногласиям профессор высказывал свое мнение, справедливо отмечая, что повышение роли Советов депутатов трудящихся требует уточнения правосубъект-

ности депутатов⁵. В итоге В. С. Основин уточнил свое определение запроса депутатов местных Советов, изложенное в 1957 г. в брошюре «Право запроса депутатов местных Советов», теперь оно звучало так: «это обращенное от имени Совета к исполкому, руководителю отдела (управления) исполкома или руководителю одного из подконтрольных Совету органов, учреждений, предприятий и организаций требование депутата или группы депутатов дать ответ на сессии, порождающее обязанность органа или лица, к которым обращен запрос, ответить на сессии и обязанность Совета принять по запросу определенное решение»⁶.

Существует преемственность между учением В. С. Основина о запросе депутатов местного Совета и принятыми позднее нормативными правовыми актами, закрепляющими порядок использования этого права.

Право депутатского запроса как элемент конституционного статуса народных депутатов – полномочных представителей народа в Советах народных депутатов всех уровней – было впервые закреплено в Конституции СССР 1977 г. (ст. 105) и Конституции РСФСР 1978 г. (ст. 101): «Депутат имеет право запроса к соответствующим государственным органам и должностным лицам, которые обязаны дать ответ на запрос на сессии Совета».

Несмотря на значительный разрыв во времени между изданием брошюры В. С. Основина и принятием Закона Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г. «О статусе народных депутатов в СССР» и Закона РСФСР от 30 октября 1990 г. «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР», в этих законах был воплощен ряд предложений В. С. Основина о депутатском запросе.

Концепция депутатского запроса, разработанная В. С. Основиним, имела прорывной характер для своего времени, оказала существенное влияние на последующее развитие научных и практических представлений не только о депутатском запросе, но и о контрольных полномочиях представительных органов, статусе депутатов, местном самоуправлении. В настоящее время право депутатского запроса рассматри-

³ Основин В. С. Право запроса депутатов местных Советов. С. 7, 8.

⁴ Там же. С. 23.

⁵ См. подробнее: Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. М., 1965. С. 145–155.

⁶ Там же. С. 154.

вается как неотъемлемый компонент правового статуса народных избранников.

Научный взгляд профессора В. С. Основина на общественные организации

Весной 1968 г. в журнале «Советское государство и право» была опубликована постановочная статья В. С. Основина, посвященная основам правового положения общественных организаций в СССР⁷. Отмечая важную роль обеспечения права на объединение граждан «в целях развития организационной самостоятельности и политической активности народных масс», как это было закреплено в ст. 126 Конституции СССР 1936 г., В. С. Основин обращал внимание, что «это лишь одна сторона дела», но общественные организации, будучи составной частью политической системы, «выполняют большую роль по решению задач, стоящих перед всей системой советской социалистической демократии», а вот эта сторона не нашла отражения в действующем на тот момент Основном законе, как и то, что в нем по сути не были отражены основные права и обязанности общественных организаций⁸. Для совершенствования правового положения общественных организаций В. С. Основин предлагал законодательно закрепить определение общественной организации и общие черты, присущие всем общественным организациям (в публикации эти общие черты были перечислены конкретно: «социалистический, добровольный, интернациональный характер общественных организаций; руководство КПСС всеми общественными организациями; все повышающаяся роль общественных организаций в решении задач строительства социализма и коммунизма»⁹). Как видно, в основном эти черты развивали идеальное представление того времени, как его формулировал В. С. Основин в одной из своих более ранних работ о том, что по мере «развития коммунизма в нашей стране роль общественных средств обеспечения государственно-правовых отношений будет неуклонно возрастать. Они все теснее будут переплетаться с государственными средствами и постепенно заменять последние»¹⁰).

⁷ См.: Основин В. С. Об основах правового положения общественных организаций в СССР // Советское государство и право. 1968. № 5. С. 116–119.

⁸ См.: Там же. С. 116.

⁹ Там же. С. 117.

¹⁰ Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. С. 139.

Большой заслугой В. С. Основина является то, что он обратил свое внимание на множество самостоятельных организаций граждан, которые не носили массовый характер, но повседневно, буднично работали, не имея при этом прав общественных организаций (это комитеты домов и улиц, лавочные комиссии потребительской кооперации, попечительские, библиотечные, женские советы и многие другие – ученый объединил их одной фразой «организации общественной инициативы населения» и предложил законодательно закрепить их статус, особенно подчеркнув очень тесную связь таких организаций и депутатов, работающих в своем избирательном округе)¹¹.

Затем В. С. Основин подробно остановился на правовом статусе массовых общественных организаций в стране, таких как профсоюзы, комсомол, кооперация, спортивные и оборонные организации, творческие союзы. В отношении последних ученый предложил ввести понятие «собственность общественных организаций», закрепить в отношении всех общественных организаций и обществ право «обращаться по вопросам своей деятельности в государственные органы и обязанность последних оказывать им соответствующую помощь», а также сделал ряд иных предложений¹².

С сожалением В. С. Основин отмечал, что «в законодательстве нет более или менее точных указаний об обязанностях общественных организаций перед обществом и государством, хотя в соответствующих уставах и положениях их цели четко сформулированы». Обобщенно ученый выделил такие обязанности общественных организаций, как законность в их деятельности, помощь государству в выполнении его задач, осуществление функций государственных органов, если таковые на них возложены государством, трудовое воспитание граждан, повышение образованности и культуры народа, воспитание у народа патриотизма и интернационализма¹³.

В настоящее время в России действует Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об

¹¹ Основин В. С. Об основах правового положения общественных организаций в СССР. С. 117.

¹² Там же. С. 118.

¹³ Основин В. С. Об основах правового положения общественных организаций в СССР. С. 119.

общественных объединениях»¹⁴, в соответствии с которым общественные организации – это одна из организационно-правовых форм общественных объединений (к числу иных форм относятся общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности; политическая партия). Помимо названного федерального закона в России действуют иные специальные законы, регулирующие особенности, связанные с созданием и деятельностью отдельных видов общественных объединений – профессиональных союзов, благотворительных и др.

Научный взгляд В. С. Основина и В. В. Труфанова на добровольные народные дружины

В 1960 г. вышла в свет брошюра В. С. Основина и В. В. Труфанова «Добровольные народные дружины» (Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1960. 35 с.). Обращение к данной научной работе в настоящее время обусловлено в особенности тем фактором, что не теряет актуальности проблема обеспечения охраны общественного порядка. Всплеск научно-практической активности в теме народных дружин связан с принятием Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 144-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»¹⁵. Данный закон регулирует деятельность народных дружин с учетом того, что это «основанное на членстве общественное объединение, участвующее в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления».

В книге В. С. Основина и В. В. Труфанова «Добровольные народные дружины» раскрываются следующие вопросы: народные дружины как одна из форм участия трудящихся в охране общественного порядка; главные методы работы народной дружины: предупреждение и убеждение; организация работы народных дружин; контакт народных дружин с органами милиции, суда и прокуратуры. Эмпирическую основу труда составляет опыт работы дружин, накоплен-

ный в г. Воронеже и Воронежской области (в декабре 1959 г. имелось 1100 дружин, в которые входило более 30 тыс. чел.)¹⁶.

Актуальность создания и деятельности народных добровольных народных дружин В. С. Основин и В. В. Труфанов связывали с тем, что «народ сам берет на себя функцию предотвращения нарушений общественного порядка и перевоспитания нарушителей путем убеждения и товарищеского воздействия»¹⁷.

Авторское определение добровольной народной дружины звучит следующим образом: «самостоятельные общественные органы, призванные под руководством партийных организаций самостоятельно осуществлять функцию охраны общественного порядка»¹⁸.

Особое внимание учеными уделено принципам организации народной дружины, в числе которых названы «добровольность вступления в дружины; прием в них лишь передовых рабочих, служащих, колхозников, студентов, учащихся по рекомендации коллектива, в котором они состоят; ответственность общественных организаций за рекомендованных в дружину и ответственность дружинников перед своим коллективом; выборность дружинниками командира дружины и его отчетность непосредственно перед трудящимися; руководство дружинами со стороны партийных органов»¹⁹.

Решающим условием выполнения задач, стоящих перед дружиной, является правильная организация ее работы: планирование, регулярное обучение и инструктирование дружинников, проведение общих собраний, поощрение лучших, учет работы дружины, обмен опытом между дружинами и т. д.²⁰ Чем разнообразнее формы работы дружины, тем большего успеха достигает она, а предупреждение и убеждение – главное в работе²¹.

В брошюре было уделено внимание контакту дружин с органами милиции, суда и прокуратуры. Для этих органов государства в советском законодательстве была установлена обязанность помогать дружинам: разъяснять законы, рас-

¹⁶ См.: Основин В. С., Труфанов В. В. Добровольные народные дружины. Воронеж, 1960. С. 5.

¹⁷ Там же. С. 5.

¹⁸ Там же. С. 33.

¹⁹ Там же. С. 5.

²⁰ См.: Там же. С. 24–30.

²¹ См.: Там же. С. 14.

¹⁴ Доступ из справ.-правой системы «Консультант-Плюс»

¹⁵ Доступ из справ.-правой системы «Консультант-Плюс»

сказывать о процессах, проведенных над нарушителями, информировать о состоянии законности и т. д.²²

В. С. Основин обращался к теме народных дружин и в других своих научных работах. Так, в статье «Вопросы дальнейшего развития деятельности добровольных народных дружин по охране общественного порядка» (1960 г.) ученым было отмечено, что нельзя превращать дружины «в какие-то полугосударственные органы, наделенные полномочиями власти». В. С. Основин был не согласен с предложениями дать дружинам право на осмотры, личные обыски, опросы свидетелей, задерживать граждан и т. п.; он отстаивал необходимость сохранения общественной природы народной дружины, а также считал необходимым узаконить практику обращений в дружину граждан и обязанность организаций и органов власти рассмотреть в течение определенного срока поступившие к ним материалы дружины²³.

Научные и практические результаты В. С. Основина и В. В. Труфанова по теме добровольных народных дружин важны в историко-правовом плане для научных исследований, предметом которых является правовое регулирование в сферах общественных объединений, народного представительства и участия граждан в управлении делами государства, общественного мнения, охраны общественного порядка, полномочий органов местного самоуправления и др.

Вместо заключения приведем отрывок из воспоминаний профессора М. В. Сенцовой о

²² См.: Основин В. С., Труфанов В. В. Указ. соч. С. 34.

²³ См.: Основин В. С. Вопросы дальнейшего развития деятельности добровольных народных дружин по охране общественного порядка // Роль общественности в борьбе с преступностью : материалы межвузовской конф. с участием практических работников. Воронеж, 1960. С.108–116.

своем Учителе: «...Долгое время ловлю себя на мысли, что вспоминаю Основина каждый день и держу в подсознании многое из того, что он говорил...он говорил: “Надо смотреть в жизнь. Когда пишешь научную работу, надо смотреть в жизнь и анализировать” ... Смотреть в жизнь... Сейчас, конечно, я уже это прочувствовала, понимаю, что это такое»²⁴.

Библиографический список

Основин В. С., Труфанов В. В. Добровольные народные дружины. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1960. 35 с.

Основин В. С. Право запроса депутатов местных Советов. М. : Госюриздат, 1957. 28 с.

Основин В. С. Вопросы дальнейшего развития деятельности добровольных народных дружин по охране общественного порядка // Роль общественности в борьбе с преступностью : материалы межвуз. конф. с участием практических работников. Воронеж : Изд-во ВГУ, 1960. С. 108–116.

Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. М. : Юрид. лит., 1965. 168 с.

Основин В.С. Об основах правового положения общественных организаций в СССР // Советское государство и право. 1968. № 5. С. 116–119.

Сенцова М. В. Воспоминания об Учителе // Личность. Ученый. Учитель : памяти профессора Виктора Степановича Основина. Воронеж, 2008. С. 35–37.

²⁴ Сенцова М. В. Указ. соч. С. 35, 36.

Воронежский государственный университет
Сазонникова Е. В., доктор юридических наук,
 профессор кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина
 E-mail: sazon75@mail.ru

Voronezh State University
Sazonnikova E. V., doctor of legal sciences, professor of constitutional and municipal law department named after professor V. S. Osnovin
 E-mail: sazon75@mail.ru

**ВЛАДИМИР НИКОЛАЕВИЧ ТВЕРДОХЛЕБОВ И ЕГО СТАТЬЯ
«ЗАДАЧИ ФИНАНСОВОЙ НАУКИ. (НАУКА И ПОЛИТИКА)»**

М. В. Карасева

Воронежский государственный университет

**VLADIMIR NIKOLAEVICH TVERDOKHLEBOV AND HIS ARTICLE
«TASKS OF FINANCIAL SCIENCE. (SCIENCE AND POLITICS)»**

M. V. Karaseva

Voronezh State University

Аннотация: дан обзор научных взглядов известного российского ученого В. Н. Твердохлебова. Подчеркиваются актуальные научные проблемы финансовой науки в дореволюционной России и заостряется внимание на понимании задач финансовой науки в работе В. Н. Твердохлебова «Задачи финансовой науки» (1903 г.).

Ключевые слова: финансовая наука, Твердохлебов В. Н., наука финансового права.

Abstract: a review of the scientific views of the famous Russian scientist V. N. Tverdokhlebov is given. The current scientific problems of financial science in pre-revolutionary Russia are emphasized and attention is focused on understanding the tasks of financial science in the work of V. N. Tverdokhlebov «Tasks of Financial Science» (1903).

Key words: financial science, Tverdokhlebov V. N., the science of financial law.

Начало XX в. в истории России ознаменовало активное развитие финансовой науки. Среди ученых, оказавших заметное влияние на эту область знаний, выделились такие, как В. А. Лебедев, Л. В. Ходский, И. Х. Озеров, И. И. Янжул, В. Н. Твердохлебов, Э. Н. Берендтс и многие другие.

Владимир Николаевич Твердохлебов начал свою научную деятельность на ниве финансовой науки с публикации статьи «Задачи финансовой науки. (Наука и политика)», которая представлена вниманию читателя в этом номере журнала. Статья была опубликована в литературном и научно-популярном журнале «Мирь Божий» в 1903 г.¹

К началу XX в. финансовая наука была уже настолько развита, что в рамках ее исследований многими учеными неоднократно ставился вопрос о выделении из ее предмета науки финансового права как самостоятельной. Одни писали научные работы по финансовому праву уже начиная с конца XIX в., другие преподавали

финансовое право как самостоятельную правовую дисциплину и писали учебники по этой отрасли знаний².

Владимир Николаевич Твердохлебов был одним из тех, кто защитил в 1910 г. в Харьковском университете диссертацию на степень магистра по финансовому праву. Его монография, которую он опубликовал в Одессе, называлась «Обложение городских недвижимостей на Западе» (1906, 1909 гг.). Впоследствии он неоднократно обращался к исследованию вопросов государственных финансов и в 1916 г. выпустил в свет новую научную работу «Финансовые очерки», в которой подчеркивал, что финансы могут изучаться не только в рамках науки о финансах, но и с правовой точки зрения.

В современных условиях для ученых, занимающихся финансово-правовой наукой, особый

¹ См.: *Твердохлебов В. Н.* Задачи финансовой науки (Наука и политика) // «Мирь Божий». 1903. № 7. С. 71–82.

© Карасева М. В., 2025

² См. например: *Берендтс Э. Н.* Русское финансовое право. М., 2013 ; *Лебедев В. А.* Финансовое право : учебник / науч. ред. и авт. вступ. ст. А. Н. Козырин. М., 2000. 461 с. (Золотые страницы финансового права России. Т. 2) ; *Тарасов И. Т.* Очерк науки финансового права. М., 2004. (Золотые страницы финансового права России. Т. 4) ; *Озеров И. Х.* Финансовое право. Курс лекций, читаемый в Московском университете. Вып. 2, М., 1905.

интерес может представлять работа В. Н. Твердохлебова «Новейшие финансовые проблемы», посвященная вопросам финансов военного времени (1914–1923 гг.).

Представленная вниманию читателей статья В. Н. Твердохлебова «Задачи финансовой науки. (Наука и политика)» интересна с точки зрения актуальности научных проблем конца XIX – начала XX в., а также взглядами автора на эти проблемы, отражающими в той или иной мере парадигму научного мышления на стыке веков.

Во-первых, интересно заметить, что в этот период финансовая наука переживала переходную стадию развития, когда на смену господствовавшего социально-этического направления в науке стало пробиваться новое течение, стремившееся перестроить всё ее содержание. Как это похоже на наше сегодняшнее состояние, когда прежние научные взгляды пытаются отбросить, перековать, иногда доказательно, а иногда и нет, дилетантски. Кроме того, в начале XX в. финансовая наука, как видно из статьи, пыталась осмыслить самоё себя, т. е. пыталась найти свою суть. Это происходило в то время потому, что до середины XIX в. финансовая наука не была самостоятельной, а была частью науки политической экономии и науки о государстве. Однако автор подчеркивает, что уже в конце XIX в. Л. Н. Ходский определял, что в содержание финансовой науки должно входить изложение различных оснований государственных доходов; изучение финансового права; изучение фактического материала и финансовой политики, т. е. выработка рациональных основ для ведения всех частей государственного хозяйства.

В этой связи примечательно то, что еще в XIX в. было обращено особое внимание на изучение финансовой политики как составляющей финансовой науки в контексте с финансовым законодательством. Как известно, в советское время эти научные постулаты были забыты, и только в новое время, обратив внимание на зарубежные работы, наши ученые стали исследовать финансово-правовые явления в контексте финансовой политики³.

³ См.: Карасева М. В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М., 2003, 2005 ; Карасев М. Н. Налоговая политика и правовое регулирование налогообложения в России. М., 2004 ; Смирникова Ю. Л.

Суть вопроса о финансовой науке заключалась, как видно, в оценке ее роли в жизни общества. Ученые того времени спорили: является ли финансовая наука по своей природе чисто теоретической, т. е. должна познать «как что было, есть и произошло», используя исторический метод познания, или же она является наукой практической? Более того, как это ни покажется сегодня странным, возникал вопрос: являются ли теоретические науки собственно науками или искусством?

В. Н. Твердохлебов подходит к вопросам финансовой науки с этической точки зрения, т. е. он рассуждает о том, насколько финансовая наука, говоря с позиции современности, может выражать общечеловеческие ценности, такие прежде всего как справедливость, и приходит к парадоксальному выводу, что «на теорию влияет ... множество этических и политических мотивов и интересов... Отсюда возникает возможность множества одинаково рациональных и справедливых финансовых систем».

По мнению В. Н. Твердохлебова, всё в финансовой науке относительно. Если ученый говорит как представитель той или иной общественной группы, то его выводы могут быть восприняты. Но это, по мнению В. Н. Твердохлебова, разговор не от имени науки, ибо в роли объективного судьи по тем или иным вопросам ученый выступать объективно не может. Равным образом невозможна и критическая задача финансовой науки. «Раз идеалы субъективны, то субъективна, а следовательно, ненаучна и критика действительности, исходящая из данных идеалов».

В связи с отмеченным В. Н. Твердохлебов подчеркивает, что финансовая наука как таковая не может претендовать ни на критическую задачу, ни на построение рациональной системы государственного хозяйства, и для нее остается лишь одна скромная задача – изучение действительности. При этом он отмечает, что законы распоряжения финансами со стороны властей, равно как и факты экономической жизни, служат материалом изучения для финансовой науки. Таким образом, по мнению автора статьи, финансовое право является главным объектом изучения финансовой науки. И при этом автор акцентирует внимание на том, что финансовое право, «будучи отраслью юриспруденции, должно соотноситься с политикой: соотношением и взаимодействием». Финансовое право и политика : соотношение и взаимодействие. М., 2011.

но преследовать две задачи: теоретическую и практическую. Теоретическая заключается в систематизации положительного права, а практическая – в применении выработанных норм к конкретным случаям». Таким образом, В. Н. Твердохлебов уже в те далекие годы начала XX в. понимал значение финансового права для изучения финансовых явлений. Он писал, что финансовое право – это самостоятельная наука, которую не стоит смешивать с наукой, изучающей финансовые явления в связи с другими экономическими явлениями.

В целом статья В. Н. Твердохлебова интересна как с точки зрения истории экономической мысли, так и с точки зрения истории выделения финансового права из финансовой науки. И хотя роль и задачи финансовой и финансово-правовой науки сегодня понимаются несколько иначе, чем в начале XX в., статья В. Н. Твердохлебова интересна профессиональному читателю как с исторической точки зрения, так и с точки зрения осмысления проблем развития гуманитарных наук.

Библиографический список

- Берендтс Э. Н.* Русское финансовое право. М., 2013.
- Карасева М. В.* Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М., 2003, 2005.
- Карасев М. Н.* Налоговая политика и правовое регулирование налогообложения в России. М., 2004.
- Лебедев В. А.* Финансовое право : учебник / науч. ред. и авт. вступ. ст. А. Н. Козырин. М. : Статут, 2000. 461 с. (Золотые страницы финансового права России. Т. 2).
- Смирникова Ю. Л.* Финансовое право и политика: соотношение и взаимодействие. М., 2011.
- Тарасов И. Т.* Очерки науки финансового права. М. : Статут, 2004. (Золотые страницы финансового права России. Т. 4).
- Твердохлебов В. Н.* Задачи финансовой науки. (Наука и политика) // Мирь Божий. 1903. № 7. С. 71–82.
- Озеров И. Х.* Финансовое право. Курс лекций, читаемый в Московском университете. Вып. 2. М., 1905.

Воронежский государственный университет
М. В. Карасева, доктор юридических наук,
профессор, заведующий кафедрой финансового
права

Voronezh State University
M. V. Karaseva, Doctor of Legal Sciences, Profes-
sor, Head of the Financial Law Department

ЗАДАЧИ ФИНАНСОВОЙ НАУКИ. (НАУКА И ПОЛИТИКА)

В. Н. Твердохлебов

Годъ XII-й.

№ 7-й.

МІРЪ БОЖІЙ

ЕЖЕМЪСЯЧНЫЙ

ЛИТЕРАТУРНЫЙ И НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛЪ

ДЛЯ

САМООБРАЗОВАНІЯ.

І Ю Л Ь

1903 г.



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

Типографія И. Н. Скороходова (Надеждинская, 43).
1903.

В. Н. ТВЕРДОХЛЕБОВ

ЗАДАЧИ ФИНАНСОВОЙ НАУКИ. (НАУКА И ПОЛИТИКА)

Дозволено цензурою 28-го іюня 1903 года. С.-Петербургъ.

СОДЕРЖАНІЕ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

	СТР.
1. ВЛ. Г. КОРОЛЕНКО. (Критическій очеркъ). Волжскаго.	1
2. СТИХОТВОРЕНІЕ. ВЪ ДЕРЕВНѢ. Л. М. Василевскаго.	33
3. ОБЗОРЪ РУССКОЙ ИСТОРИИ СЪ СОЦІОЛОГИЧЕСКОЙ ТОЧКИ ЗРѢНІЯ Часть первая. Кіевская Русь (съ VI до кон- ца XII вѣка). (Продолженіе). Н. Рожкова.	34
4. ПАВЛЮКЪ. (Разсказъ). О. Руновой.	56
5. СТИХОТВОРЕНІЕ. ОДИНОЧЕСТВО. Александра Ара.	70
6. ЗАДАЧИ ФИНАНСОВОЙ НАУКИ. (Наука и политика). В. Твердохлѣбова.	71
7. ГЕОРГЪ МЕРКЛИНЪ. Этюдъ Артура Шнитцлера. Пере- водъ съ рукописи А. Даманской.	83
8. ВОСЕМЬ ПЛЕМЕНЪ. Романъ изъ древней жизни крайняго сѣверо-востока. (Продолженіе). Тана.	96
9. СТИХОТВОРЕНІЕ. ВЪ ЛУННОМЪ СВѢТѢ. А. М. Фе- дорова.	123
10. НИКОЛАЙ ИВАНОВИЧЪ ТУРГЕНЕВЪ. (Истор. очеркъ). (Продолженіе). А. Корнилова.	124
11. МАТЬ И ДОЧЬ. Романъ Часть I. (Продолженіе). И. Пота- пенки	151
12. СТИХОТВОРЕНІЕ. * *. М. С. М—вича.	187
13. МОЛОХЪ. Романъ Якова Вассермана. (Продолженіе). Пе- реводъ съ нѣмецкаго Л. Горбуновой.	188
14. ИЗЪ ИСТОРИИ РУССКОЙ САТИРИЧЕСКОЙ ЖУРНАЛИ- СТИКИ. (1857—1864 гг.). (Продолженіе) Мих. Лемке	215
15. ДОНАТЪЕННА. Романъ Ренэ Базэна. Переводъ З. Журав- ской. Часть I.	245
16. ГЕОЛОГИЧЕСКІЕ КЛИМАТЫ. Профессора К. Богдано- вича.	281

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

17. ФРАНЦУЗСКІЙ РОМАНЪ НА ТЕМУ «ВОСКРЕСЕНІЯ» ТОЛ- СТОГО. Ө. Батюшкова.	1
18. КЪ ПЯТИДЕСЯТИЛѢТІЮ ДѢЯТЕЛЬНОСТИ А. Н. ПЫШИ- НА. (1853—1903). П. Щеголева	8

	СТР.
19. РАЗНЫЯ РАЗНОСТИ. На родинѣ. Вопросъ о земскомъ избирательномъ цензѣ въ Саратовѣ. — О средствахъ Герцена. — Интересное дѣло. — На заводѣ въ Сормовѣ. — О школьныхъ сберегательныхъ кассахъ. — О положеніи почтовыхъ служащихъ. — Письмо Л. Н. Толстого. — Къ біографіи К. М. Станюковича. — За мѣсяць. — Некрологъ	14
20. Изъ русскихъ журналовъ. («Русская Старина» — май. «Русское Богатство» — апрѣль. «Русская Мысль» — апрѣль)	34
21. За границей. Государственный переворотъ въ Бѣлградѣ. — Администрація и порядки въ Турціи. — Среди безработныхъ въ Берлинѣ. — Слѣдственная комиссія въ Соединенныхъ Штатахъ.	45
22. Изъ иностранныхъ журналовъ. Французскій критикъ о русскомъ художникѣ Шмельковѣ. — Физическое воспитаніе въ университетахъ. — Усиленіе дѣтской преступности во Франціи и борьба съ нею. — Изслѣдованіе американскаго бюро воспитанія. — Статья Пикара о дѣлѣ Дрейфуса.	55
23. НАУЧНЫЙ ФЕЛЬЕТОНЪ. О природѣ человѣка и о «сущности» жизни. (Продолженіе). В. Агафонова.	61
24. БИБЛОГРАФИЧЕСКІЙ ОТДѢЛЪ ЖУРНАЛА «МІРЪ БОЖІЙ». Содержаніе: Беллетристика. — Критика, исторія литературы и исторія искусства. — Философія и логика. — Исторія, русская и всеобщая. — Соціологія, юриспруденція и политическая экономія. — Естествознаніе. — Новыя книги, поступившія въ редакцію для отзыва.	78
25. НОВОСТИ ИНОСТРАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.	112

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

26. ПЕРНЪ УЛЬ. Романъ Густава Френсена. Перев. съ нѣмецкаго Л. Гуревичъ. (Продолженіе).	165
27. ЗЕМНАЯ КОРА. Проф. Карла Запперъ. Съ многочислен. рис. Переводъ съ нѣмецкаго подъ редакціей В. К. Агафонова. (Окончаніе).	169

ЗАДАЧИ ФИНАНСОВОЙ НАУКИ.

(Наука и политика).

Финансовая наука испытывает въ настоящее время переходную стадію развитія: на смѣну господствовавшаго социальна-этическаго направленія пробивается новое теченіе, которое стремится переработать все содержаніе ея, перестроить обширное зданіе, воздвигнутое трудами нашихъ предшественниковъ. Ознакомленіе съ новыми точками зрѣнія и теоріями, даже односторонними, всегда оказываетъ полезное вліяніе на человѣческую мысль: «вѣчной истины» она не находитъ, но если она не усыпляетъ себя безсодержательной формулой, неподвижной догмой или поверхностнымъ компромиссомъ, то столкновение противоположныхъ взглядовъ возбуждаетъ ея дѣятельность, расширяетъ горизонты и подвигаетъ на шагъ дальше въ познаніи дѣйствительности; въ этомъ ограниченномъ смыслѣ вѣрно, что — *du choc des opinions jaillit la verité*.

Существенныя черты новаго направленія, которое можно назвать *соціологическимъ*, заключаются въ слѣдующемъ.

Оно строго разграничиваетъ область политики и науки и ставитъ задачей второй лишь *изученіе законовъ дѣйствительности*, изслѣдованіе финансовыхъ явленій. Послѣднія представляютъ видъ *соціальныхъ* явленій вообще: слѣдовательно, финансовая наука становится частью соціологіи или, точнѣе, одною изъ соціальныхъ наукъ, и должна воспринять всѣ *методы* послѣднихъ. Изъ различныхъ методологическихъ направленій въ современныхъ соціальныхъ наукахъ мы отвергаемъ *описательный* методъ исторической школы, такъ какъ только *односторонняя* теорія можетъ дать плодотворные результаты въ *активно-познавательномъ* прогрессѣ. Такой односторонней теоріей является и соціальныи материализмъ, который лежитъ въ основѣ нашего метода: мы беремъ общественную группу (классъ), какъ объектъ изученія, видя въ борьбѣ интересовъ и соотношеніи общественныхъ силъ основныя моменты исторической эволюціи.

Охарактеризованное мною направленіе въ финансовой наукѣ развилось на почвѣ—1) общей эволюціи общественныхъ наукъ, отрѣшающихся

отъ описательнаго историзма съ одной стороны и отъ телеологіи *) съ другой, 2) въ частности, вслѣдствіе неудовлетворительности современной финансовой «науки» какъ въ объясненіи дѣйствительности, такъ и въ обоснованіи финансовой политики.

Практическая цѣлесообразность новаго метода можетъ обнаружиться, конечно, лишь при изученіи тѣхъ или иныхъ конкретныхъ вопросовъ. Въ настоящей статьѣ я хотѣлъ бы лишь освѣтить задачи и предметъ нашей науки съ точки зрѣнія современныхъ требованій, предъявляемыхъ всякой соціальной дисциплинѣ.

До середины прошлаго вѣка финансовая наука не была самостоятельной отраслью знанія, входя съ одной стороны въ политическую экономію, съ другой, въ составъ наукъ о государствѣ. Въ экономическихъ и политическихъ сочиненіяхъ древности и средневѣковья мы находимъ описаніе и критику различныхъ отраслей государственнаго хозяйства. Ученіе о налогахъ и ихъ переложеніи развивается въ связи съ теоріей образованія цѣнъ въ производствѣ и обмѣнѣ. Государственный кредитъ не выдѣляется изъ частнаго. У экономистовъ-классиковъ, кромѣ Рихарда, государственные доходы и расходы уже выдѣляются въ особый отдѣлъ политической экономіи. Но лишь въ Германіи финансовая наука становится самостоятельной и получаетъ къ 40-мъ годамъ XIX вѣка современную структуру и содержаніе, которыя перенимаются затѣмъ учеными другихъ странъ.

Со времени Рау, т.-е. уже 70 лѣтъ, характеръ ея и остоу не измѣнились; и теперь еще господствуетъ то направленіе, которому Рау и др. положили основаніе; это направленіе, именуемое себя *соціально-этическимъ*, я и позволю себѣ подвергнуть критикѣ.

Каковы задачи современной финансовой науки?

Проф. *Гесфкенъ* **) такъ опредѣляетъ ихъ: изобразить финансовое хозяйство различныхъ государствъ въ его историческомъ развитіи и настоящемъ положеніи, затѣмъ подвергнуть его *критической* оцѣнкѣ и, наконецъ, развить принципы *раціональнаго* хозяйства государства и мѣстныхъ союзовъ.

Проф. *Ходскій* ***) приблизительно такъ же описываетъ *содержаніе* финансовой науки: «въ составъ ея должно входить: 1) изложеніе теоретическихъ основаній различныхъ видовъ государственныхъ доходовъ, включая сюда и доходы мѣстныхъ общественныхъ союзовъ, 2) изученіе дѣйствующаго финансоваго законодательства и его историческое развитіе или финансовое право въ тѣсномъ смыслѣ, 3) изученіе и критическая оцѣнка фактическаго матеріала, относящагося къ

*) О современномъ возрожденіи телеологіи въ теоріи Штамлера дальше.

**) Ндѣ. d. P. Оек. III, 1 Teil, 1. 8.

***) „Осн. гос. хоз.“, стр. 8.

государственному хозяйству и 4) выработка рациональных основ для ведения всѣхъ частей государственнаго хозяйства (финансовая политика)». Въ другомъ мѣстѣ онъ даетъ такое опредѣленіе финансовой науки: «это систематическое изслѣдованіе и оцѣнка способовъ добыванія матеріальныхъ средствъ и способовъ веденія государственныхъ предпріятій».

Указанныя опредѣленія исчерпываютъ содержаніе нашей науки и ея задачи и достаточно выясняютъ ея характеръ: дѣйствительно, на первомъ планѣ стоитъ «теорія», «теоретическія основанія» государственныхъ доходовъ, высшіе принципы справедливости, равнобѣрности и народнаго блага; исторія финансовыхъ явленій и экономическое вліяніе ихъ на народную жизнь занимаютъ второстепенное мѣсто и являются какъ бы дополненіемъ къ теоріи. «Критическая оцѣнка» и «раціональные проекты» завершаютъ это зданіе. Финансовая политика входитъ, какъ составная часть, въ финансовую науку, и проф. Лебедевъ, напр., находитъ, что трудно провести между ними границу.

При такомъ характерѣ и содержаніи финансовой науки не удивительно, что Менгеръ относитъ ее, наравнѣ съ экономической политикой, къ числу *практическихъ* наукъ, а тѣ, которые не признаютъ самостоятельной роли практическихъ дисциплинъ, называютъ ее искусствомъ, а не наукой. Такъ называлъ ее однажды Бисмаркъ, чѣмъ очень обидѣлъ нѣмецкихъ ученыхъ.

Здѣсь мы подходимъ къ общему вопросу о роли практическихъ наукъ вообще и политическихъ—въ частности. Науки это или искусства, а если науки, то каково ихъ отношеніе къ теоретическимъ? Разумѣется, рѣшеніе перваго вопроса зависитъ отъ понятія *науки*. Если подъ наукой разумѣть лишь ту дѣятельность мышленія, которая направлена на изученіе дѣйствительности, на открытіе *законовъ* явленій, если наука не должна ставить себѣ цѣлей, а лишь должна познать, «какъ что было, есть и произошло»,—то практическія науки исключаются изъ ея области вмѣстѣ съ этикой, эстетикой... и называются искусствомъ. Такъ смотрѣли на нихъ многіе позитивисты—крайніе представители исторической школы (характерно, что на почвѣ той же исторической школы возникло и критикуемое нами соціально-этическое направленіе). Но такъ какъ въ этихъ «искусствахъ» примѣняются научныя приемы и въ основаніи лежатъ данныя науки, то нѣкоторые называютъ ихъ научными искусствами—противорѣчивый терминъ! Все это—споръ въ словахъ.

Если не суживать понятія науки, если подъ наукой понимать познавательную дѣятельность вообще, направленную на *открытіе зависимости частнаго отъ общаго*, зависимости причинной или цѣлевой, то практическія науки войдутъ въ ученую семью.

Менгеръ такъ опредѣляетъ задачу ихъ: онъ учить, какъ извѣст-

ныя общія цѣли при различныхъ *типическихъ* условіяхъ могутъ быть достигнуты различными способами. Слѣдовательно, 1) ихъ выводы— не абсолютны, а условны: если вы стремитесь къ такой-то цѣли и если даны такія-то условія, то необходимо прибѣгнуть къ такимъ-то приемамъ, средствамъ...; 2) данныя условія должны быть *типическими*: практическія науки не могутъ, да и не должны предусматривать всѣхъ конкретныхъ случаевъ жизни; это— дѣло искусства. Терапія, хирургія— не искусства и не исключаютъ необходимости послѣдняго, необходимости споровки и ряда интуитивныхъ качествъ дѣятеля. Но онѣ все-таки необходимы, такъ какъ *систематизируютъ* многолѣтній опытъ и сокращаютъ періодъ индивидуальной подготовки.

Типичность и системы— вотъ, значить, отличія практической науки отъ искусства и ея *raison d' être*. Цѣль— ея отличіе отъ теоретическихъ наукъ.

Но между практическими или прикладными науками въ области естествознанія и практич. науками *о человѣкѣ* и обществѣ существуетъ громадная разница; въ первыхъ мы имѣемъ два элемента; цѣль и условія (средства) между ними есть причинная связь, та-же, что и въ описательныхъ наукахъ; она измѣняетъ лишь направленіе: причина становится средствомъ, слѣдствіе — цѣлью. Самый характеръ соотношенія не измѣняется— временная или только логическая причинность, объективная, лежащая *вне воли* дѣйствующаго субъекта.

Совсѣмъ другой ходъ мышленія въ практич. наукахъ, касающихся психической дѣятельности человѣка, индивидуальной или коллективной: здѣсь къ указаннымъ двумъ элементамъ сужденія привходитъ третій— *норма*; конкретная цѣль при осуществленіи своемъ имѣетъ уже два основанія:— 1) данныя дѣйствительности и 2) *нормы*. Въ этомъ элементѣ заключается та коренная разница, которую мы устанавливаемъ между *техническими* н. и *нормативными*. *Техническія* науки имѣютъ основаніемъ совокупность внѣшнихъ данныхъ; *чистыхъ нормативныхъ* наукъ, которыя бы представляли логическую дедукцію изъ нѣсколькихъ аксіомъ безъ связи съ эмпирическими условіями, нигдѣ не существуетъ. Нормативныя науки, какъ логика, кладутъ фундаментомъ своихъ выводовъ *аксіомы* (нормы) и *психологическія* или иныя *данныя*.

То же относится къ практическимъ наукамъ, какъ политика.

Но что такое нормы?

Это *правило* поведенія, мышленія, сужденія; правило устанавливающее *оцѣнку* психической дѣятельности человѣка. Таковы нормы логическія, этическія (въ частности правовыя) и эстетическія.

Въ указанномъ широкомъ значеніи понятіе нормы — продуктъ критической философіи; она пытается съ его помощью примирить то вѣчное противорѣчіе между необходимостью и долженствованіемъ,

которое мучаетъ человѣческую мысль. Не противорѣчатъ ли требованія нравственности законамъ природы? Если все совершается по необходимости, то какой смыслъ имѣетъ нормы? Критическая философія и отвѣчаетъ намъ: никакого противорѣчія здѣсь нѣтъ; нормы представляютъ собой лишь особыя формы осуществленія законовъ природы. Между безконечнымъ разнообразіемъ формъ, въ которыя выливаются психологическіе «законы природы», устанавливается *выборъ*, критеріемъ котораго служитъ *общепризнанность*: а) изъ многихъ возможныхъ для даннаго человѣка и случая умозаключеній лишь одно *истинно*; при однихъ и тѣхъ же обстоятельствахъ люди поступаютъ различно, психологически возможны многія рѣшенія, но лишь одно будетъ нравственнымъ; с) эстетическіе вкусы могутъ быть весьма разнообразны, но и здѣсь есть нормальный вкусъ, нормальное чувство красоты.

Нормы возникаютъ, вѣроятно, въ человѣческой техникѣ путемъ *подбора*, но по отношенію къ опредѣляемымъ ими актамъ психики, дѣйствіямъ, чувствамъ и умозаключеніямъ нормы принимаются а priori. Норма *недоказуема*, *абсолютна* и логически *автономна*, это—аксіома. Она оцѣниваетъ дѣйствія и мышленіе человѣка, но сама ничѣмъ не опредѣляется; это—область *вѣры и воли*. Въ тѣхъ областяхъ психической дѣятельности, гдѣ существуютъ *общепризнанныя* правила, возможна *система* нормъ и логическихъ дедукцій изъ нихъ; такова наука о правилахъ мышленія—логика.

Но существуетъ ли и возможна ли въ настоящее время *этика*, какъ система общепризнанныхъ абсолютныхъ правилъ поведенія? На этотъ вопросъ, кажется, можно отвѣтить отрицательно.

Задача этики—отыскать общеобязательные принципы поведенія; точно такъ-же, какъ логика стремится къ общеобязательному познанію, этика ищетъ единую правду—справедливость; общеобязательность для человѣческаго мышленія есть *истина*: этика ищетъ *истинный долгъ*.

Возможно, что настанетъ такое состояніе соціальной жизни, когда будутъ общепризнанныя этическія нормы; это возможно будетъ, во всякомъ случаѣ, лишь съ прекращеніемъ соціальной дифференціаціи: такое состояніе, повидимому, пережили всѣ народы въ первобытную эпоху своего существованія—отсюда абсолютность первобытной этики, облеченной въ религіозную форму.

Но въ настоящее время нѣтъ общепризнанныхъ абсолютныхъ этическихъ нормъ. Въ самомъ дѣлѣ, можно ли считать абсолютными современныя требованія безграничнаго развитія личности, индивидуализма, когда на ряду съ ними стоятъ столь-же абсолютныя нравственныя теоріи, требующія полного подчиненія личности обществу; *ни одна норма этики не обладаетъ той долей самоочевидности любой логической или математической аксіомы*.

Критическая философія правильно поставила этическую проблему, но ни ей, ни современному «возрожденному» идеализму не удалось установить ни одного *матеріального* принципа дѣятельности человѣческой. Категорическій императивъ Канта («поступай такъ, чтобы твое поведеніе могло стать всеобщимъ») не имѣетъ реального *содержанія*. Виндельбандъ устанавливаетъ слѣдующій «матеріальный» принципъ: старайся о томъ, чтобы въ обществѣ, къ которому ты принадлежишь, его общее духовное содержаніе, его «культурная система» достигла общаго признанія и господства; этотъ «культурный долгъ» составляетъ основную цѣль, къ которой должна стремиться личность.

Легко видѣть всю призрачность этого принципа: личность входитъ въ различныя общественныя группы; какая изъ нихъ должна опредѣлять ея дѣятельность? Мы наталкиваемся на социальную дифференціацию, которая, какъ я упоминалъ, дѣлаетъ невозможной общеобязательную этику.

Далѣе, эти «принципы» такъ общи и всеобъемлющи, что изъ нихъ трудно сдѣлать какіе-нибудь частныя выводы безъ того, чтобы не натолкнуться на рядъ вопросовъ неразрѣшенныхъ или неразрѣшимыхъ.

Не даромъ Виндельбандъ высококомѣрно замѣчаетъ, что его этика въ высшей степени «не практична»: «она не можетъ дать никакихъ совѣтовъ насчетъ общественнаго призрѣнія, податной политики и другихъ злободневныхъ вопросовъ». Зато онъ воображаетъ, что она вѣчна (?)

Если мы не знаемъ общеобязательной этики, то тѣмъ болѣе это относится къ такъ называемымъ практическимъ наукамъ, примѣняющимъ общія этическія начала къ конкретнымъ цѣлямъ общежитія. Можете ли вы указать хоть одинъ общепризнанный принципъ *политики*?

Вѣдь всякій политическій принципъ представляетъ логическій частный выводъ изъ какой-либо этической нормы; слѣдовательно если нѣтъ самоочевидныхъ этическихъ нормъ, то не можетъ быть таковыхъ и въ политикѣ.

Въ водоворотѣ современности нѣтъ ни единой этики, ни единой политики.

Потому-то не можетъ существовать и практической науки, какъ системы постулатовъ, проникнутыхъ единой и абсолютной для всѣхъ людей идеей. Политика можетъ ставить требованія въ *условной* формѣ: если вы признаете за обществомъ или государствомъ такія-то задачи, вы должны такъ преслѣдовать данную цѣль. Въ отличіе отъ прикладныхъ, техническихъ наукъ, здѣсь при однихъ и тѣхъ же условіяхъ одна и та же конкретная задача можетъ быть осуществлена нѣсколькими способами; политика даетъ нѣсколько рѣшеній для одного уравненія. Но она теряетъ въ такомъ случаѣ общеобязательный характеръ нормативной науки: послѣдняя должна ставить общеобязательныя требованія, абсолютныя идеалы. А таковыхъ нѣтъ. Съ точки зрѣнія

содержаніемъ: содержаніе успѣваетъ значительно измѣниться, между тѣмъ какъ форма сохраняетъ свой прежній видъ и держится часто при помощи фикцій, обращаясь въ *формулу*, въ которую можно вложить какое угодно содержаніе (въ родѣ кантовскаго императива). Отсюда громадная роль фикцій и формулъ въ юриспруденціи: это вѣчная борьба неподвижнаго закона съ измѣнившимися условіями жизни.

То же и въ политическихъ теоріяхъ: если ученые пытаются придать имъ абсолютный характеръ, они попадаютъ въ неразрѣшимыя противорѣчія, или ихъ теоріи становятся лишь *формой*, въ которую можетъ быть вложено самое разнообразное содержаніе.

Попытка придать абсолютный характеръ своимъ выводамъ породила аналогичныя описаннымъ явленія и въ *финансовой* политикѣ.

«Удивительное явленіе,—говоритъ Р. Мейеръ,—между тѣмъ какъ обыкновенно различныя теоретическія воззрѣнія ведутъ къ различнымъ практическимъ выводамъ, въ новѣйшей финансовой литературѣ мы встрѣчаемъ, наоборотъ, по ряду важнѣйшихъ практическихъ вопросовъ полное согласіе».

И обратно, исходя изъ одинаковыхъ общихъ теорій, часто приходятъ къ различнымъ выводамъ.

Очевидно, вопросъ не въ систематическомъ обоснованіи практическихъ требованій, а въ томъ сознательномъ или безсознательномъ этическомъ аргументѣ, которое лежитъ въ основаніи этихъ требованій и теорій, это аргументъ недоказуемо: политика не знаетъ доказательствъ; политика—это борьба.

Сознаніе *относительности* понятій справедливости, лежащихъ въ основаніи финансовыхъ теорій, привело А. Вагнера къ теоріи обложенія, къ признанію возможности двухъ противоположныхъ, но *одинаково рациональныхъ и справедливыхъ* податныхъ системъ: фискальной и социальнo-политической. Различіе между ними опредѣляется положительнымъ или отрицательнымъ отношеніемъ къ современному экономическому строю...

Въ дѣйствительности исходныхъ точекъ зрѣнія можетъ быть не двѣ, а множество: отношеніе различныхъ общественныхъ группъ къ современному строю вовсе не укладывается въ указываемую Вагнеромъ альтернативу (положительную или отрицательную), а главное, на теоріи вліяетъ не только отношеніе къ общему строю, но множество болѣе частныхъ этическихъ и политическихъ мотивовъ и интересовъ. Отсюда возможность множества одинаково «раціональныхъ и справедливыхъ» финансовыхъ системъ.

Сколько ученыхъ, столько можетъ быть и «практическихъ финансовыхъ наукъ»; и только принадлежность нѣмецкихъ ученыхъ (да и

содержаніемъ: содержаніе успѣваетъ значительно измѣниться, между тѣмъ какъ форма сохраняетъ свой прежній видъ и держится часто при помощи фикцій, обращаясь въ *формулу*, въ которую можно вложить какое угодно содержаніе (въ родѣ кантовскаго императива). Отсюда громадная роль фикцій и формулъ въ юриспруденціи: это вѣчная борьба неподвижнаго закона съ измѣнившимися условіями жизни.

То же и въ политическихъ теоріяхъ: если ученые пытаются придать имъ абсолютный характеръ, они попадаютъ въ неразрѣшимыя противорѣчія, или ихъ теоріи становятся лишь *формой*, въ которую можетъ быть вложено самое разнообразное содержаніе.

Попытка придать абсолютный характеръ своимъ выводамъ породила аналогичныя описаннымъ явленія и въ *финансовой* политикѣ.

«Удивительное явленіе,—говоритъ Р. Мейеръ,—между тѣмъ какъ обыкновенно различныя теоретическія воззрѣнія ведутъ къ различнымъ практическимъ выводамъ, въ новѣйшей финансовой литературѣ мы встрѣчаемъ, наоборотъ, по ряду важнѣйшихъ практическихъ вопросовъ полное согласіе».

И обратно, исходя изъ одинаковыхъ общихъ теорій, часто приходятъ къ различнымъ выводамъ.

Очевидно, вопросъ не въ систематическомъ обоснованіи практическихъ требованій, а въ томъ сознательномъ или безсознательномъ этическомъ аргюментѣ, которое лежитъ въ основаніи этихъ требованій и теорій, это аргюментъ недоказуемо: политика не знаетъ доказательствъ; политика—это борьба.

Сознаніе *относительности* понятій справедливости, лежащихъ въ основаніи финансовыхъ теорій, привело А. Вагнера къ теоріи обложенія, къ признанію возможности двухъ противоположныхъ, но *одинаково рациональныхъ и справедливыхъ* податныхъ системъ: фискальной и соціально-политической. Различіе между ними опредѣляется положительнымъ или отрицательнымъ отношеніемъ къ современному экономическому строю...

Въ дѣйствительности исходныхъ точекъ зрѣнія можетъ быть не двѣ, а множество: отношеніе различныхъ общественныхъ группъ къ современному строю вовсе не укладывается въ указываемую Вагнеромъ альтернативу (положительную или отрицательную), а главное, на теоріи вліяетъ не только отношеніе къ общему строю, но множество болѣе частныхъ этическихъ и политическихъ мотивовъ и интересовъ. Отсюда возможность множества одинаково «раціональныхъ и справедливыхъ» финансовыхъ системъ.

Сколько ученыхъ, столько можетъ быть и «практическихъ финансовыхъ наукъ»; и только принадлежность нѣмецкихъ ученыхъ (да и

французскихъ, и англійскихъ финансистовъ) къ одному общественному классу воспрепятствовала разнообразію выводовъ и породила иллюзію communis opinio doctorum.

Всѣ эти теоріи представляются трезвому практику невинной забавой «кабинетныхъ ученыхъ», и практикъ совершенно правъ: нѣтъ занятія бесплоднѣе, чѣмъ наша мнимая практическая наука. Въ самомъ дѣлѣ, *какое вліяніе имѣла она на жизнь?*

Дѣтище ея—«идеальный» подоходный налогъ—занимаетъ очень скромное мѣсто въ современныхъ бюджетахъ большинства государствъ. Подомовый налогъ сохранилъ свой архаическій видъ и далекія отъ дѣйствительности оцѣнки. Система патентовъ, давно «осужденная» наукой, играетъ еще видную роль въ промышленномъ обложеніи Франціи (и даже Англии). «Наука» долго твердила о вредѣ косвенныхъ налоговъ и ихъ несправедливости, а косвенные налоги росли во всѣхъ государствахъ съ ужасающей быстротой, появлялись новые объекты обложенія и новыя формы его; наука указывала «нормальные» предѣлы покровительства и таможенныхъ пошлинъ, а въ это время почти всѣ европейскія страны наперерывъ изощряются въ охранѣ отдѣльныхъ отраслей промышленности въ ущербъ массѣ населенія и въ угоду ничтожной по численности общественной группѣ.

Почти всѣ нѣмецкіе ученые настоятельно рекомендовали табачную монополію, но интересы производителей оказались сильнѣе фиска и науки, вмѣстѣ взятыхъ, и монополія не прошла. Еще безсильнѣе «наука» въ области государственнаго бюджета, государственныхъ расходовъ и кредита: она твердитъ о критеріяхъ распредѣленія расходовъ на обыкновенные и чрезвычайные, о способахъ покрытія послѣднихъ, о рациональныхъ формахъ кредита, а жизнь безжалостно разрушаетъ ея мудрыя формулы и идетъ своей дорогой, полной борьбы и страданій.

Тамъ же, гдѣ наука совпадала въ своихъ требованіяхъ съ жизнью, она не выставяла какихъ-либо новыхъ истинъ, а доказывала лишь общеизвѣстныя, давно признанныя положенія: пошлины давно отошли на задній планъ въ системѣ государственныхъ доходовъ, въ то время, какъ наука все еще подробно обсуждала сравнительныя преимущества «пошлиннаго и податнаго принципа» и послѣ долгихъ разсужденій высказывалась за послѣдній; государственный желѣзныя дороги развились въ Германіи и Бельгіи раньше, чѣмъ наука включила «принципъ» обобществленія желѣзнодорожнаго дѣла въ число своихъ абсолютныхъ догмъ. Всюду жизнь идетъ впереди, а «научныя» теоріи плетутся за ней, тщетно пытаясь идти съ ней въ ногу.

Практикъ иногда прикрывается въ своихъ требованіяхъ выводами науки, гдѣ это ему на руку, но какъ только они расходятся съ его интересами, онъ отбрасываетъ ихъ, какъ ненужный соръ. Жалка и обидна роль науки, и пора понять, что *не дѣло ея—создавать раціо-*

нальныя формы государственнаго хозяйства. Каждый ученый въ правѣ высказывать свои политическія убѣжденія и идеалы и строить идеальныя системы финансовъ, налоговъ, кредита и т. д., но онъ долженъ помнить, что онъ говоритъ не отъ имени науки, а какъ представитель той или иной общественной группы. Если онъ сознательно выступаетъ, какъ таковой, его мнѣніе, логически и фактически обоснованное, имѣетъ громадное значеніе: ясная формулировка требованій играетъ большую роль въ политикѣ; формула—знамя, объединяющее силы партіи и направляющее ихъ въ одну точку, а формула—продуктъ научной мысли; съ другой стороны, научное предвидѣніе спасаетъ отъ бесплодной растраты силъ на неосуществимые замыслы. Вотъ выгоды ученаго, какъ представителя той или иной партіи.

Но если онъ пытается стать внѣ окружающихъ общественныхъ группъ въ роли объективнаго судьи, то онъ обманываетъ и себя, и другихъ, и мнѣніе его *въ этомъ случаѣ* имѣетъ меньшее практическое значеніе, чѣмъ мнѣніе послѣдняго полуграмотнаго торгаша, такъ какъ тотъ выражаетъ интересы общественной группы, а ученый—желанія одного лица.

Столь же мало можетъ претендовать на самостоятельное научное значеніе *критическая* задача финансовой науки, т.-е. критика существующихъ нормъ и фактовъ финансовой жизни съ точки зрѣнія «общихъ принциповъ»; разъ идеалы субъективны, то субъективна, а слѣдовательно, ненаучна и критика дѣйствительности, исходящая изъ данныхъ идеаловъ. Объективная критика возможна лишь по чисто *техническимъ* вопросамъ, но она входитъ въ теоретическое изученіе финансовыхъ вопросовъ (напр., вліяніе различныхъ формъ обложенія или контроля на поступления налоговъ и т. п.).

Если исключить изъ финансовой науки критическую задачу и построеніе рациональныхъ системъ государственнаго хозяйства, то за ней остается скромная задача—*изученіе дѣйствительности*.

Матеріаломъ изученія служатъ законы и распоряженія финансовыхъ властей, факты экономической жизни, выясняющіе вліяніе государственнаго хозяйства на народную жизнь и т. д.

Но *законы* могутъ быть предметомъ разнороднаго изученія: а) они могутъ разсматриваться, какъ правовыя *нормы*, какъ часть финансоваго строя данной страны; это—финансовое *право*; б) или они будутъ для насъ лишь *явленіями*, фактами общественной жизни, которые вызваны рядомъ социальныхъ причинъ и, въ свою очередь, порождаютъ тѣ или иныя экономическія послѣдствія; такое изученіе мы назовемъ *финансовой наукой* въ тѣсномъ смыслѣ слова. Финансовое право представляетъ *систематическое* изученіе законовъ, наука—историче-

ское; право—*морфология* финансово-правовыхъ явленій *данной* страны, наука—*биология* ихъ. До сихъ поръ финансовое право, какъ и вообще публичное право, не служило почти предметомъ *самостоятельнаго догматическаго* изученія. Будучи отраслью юриспруденціи, оно должно преслѣдовать *два* задачи: а) *теоретическую*—*систематизацію* положительнаго права (подъ угломъ зрѣнія двухъ принциповъ: цѣлесообразности и справедливости) и б) *практическую*—примѣненіе выработанныхъ нормъ къ конкретнымъ случаямъ. Методы его ничѣмъ не отличаются отъ методовъ другихъ юридическихъ дисциплинъ: комментировать и примѣнять законы V тома свода законовъ—работа, ничѣмъ не различающаяся отъ толкованія X тома. *Здѣсь область догмы.*

Многіе не признаютъ за послѣдней названія науки и называютъ ее искусствомъ. Примѣненіе законовъ есть, конечно, искусство; но первая задача—систематизація права—научна, если только не исключать изъ числа наукъ такъ называемыхъ *описательныхъ* наукъ. Мы не будемъ поднимать этого бесплоднаго спора и охотно признаемъ за финансовымъ правомъ «звание» науки, но считаемъ его самостоятельной дисциплиной, которой не слѣдуетъ смѣшивать съ наукой, изучающей финансовыя *явленія* въ связи съ другими экономическими и социальными явленіями, сопутствующими, предшествующими или вызываемыми первыми.

Это—задача историческая. Исторія и статистика—главные элементы финансовой науки, элементы, а не вспомогательныя науки. Нѣкоторые противопоставляютъ исторію и статистику, какъ конкретныя науки, имѣющія дѣло съ отдѣльными фактами, абстрактными, изучающими общіе *типы* и внутреннюю связь явленій, опредѣляемыхъ родовыми признаками (Менгеръ); однако, не слѣдуетъ такъ ограничивать задачу исторіи: если она изучаетъ конкретные факты, то лишь какъ проявленія общихъ закономерныхъ соотношеній. *Вундтъ* то же противопоставляетъ въ своей классификаціи науки: а) *феноменологическія* и б) *генетическія* *). Но вѣдь *процессы* духовной жизни, составляющіе предметъ первыхъ, выводятся изъ фактовъ исторіи и только и примѣнимы въ известной исторической обстановкѣ. Впрочемъ, вопросъ о разграниченіи этихъ областей зависитъ отъ *метода* изслѣдованія социальныхъ явленій.

Мы подошли здѣсь къ сложному вопросу о *методѣ* финансовой науки, который выходитъ за предѣлы настоящей статьи. Теперь для него расчищена почва: мы выдѣлили политику изъ области науки, мы поставили послѣдней опредѣленную задачу—познаніе законовъ дѣйствительности для болѣе или менѣе *вѣроятнаго* предвидѣнія будущаго.

Въ послѣднее время въ основѣ нѣкоторыхъ попытокъ телеологи-

*) Онъ различаетъ еще 3 группу—систематическія науки.

«мѣръ вождй», № 7, поль. отд. г.

ческаго построенія исторіи замѣчается скептическое отношеніе къ указанной выше задачѣ общественныхъ наукъ; намъ говорятъ: необходимость или долженствованіе, *tertium non datur!* Разумѣется, все совершается по *необходимымъ* законамъ природы, но если мы ихъ всѣхъ не знаемъ или не можемъ точно опредѣлить ихъ дѣйствія, этимъ не исключается еще возможность *научнаго* изслѣдованія тенденцій будущаго. Указанныя направленія грѣшатъ излишнимъ пренебреженіемъ къ *категоріи возможности* въ области познанія: наука вовсе не должна ограничивать себя рамками необходимости и полной достовѣрности; «*возможность*» входитъ въ число ея задачъ, и именно въ формѣ *вѣроятности* событія, причемъ не слѣдуетъ ограничивать послѣднюю только точной (количественной, математической) формой статистики. Исторія, какъ наука, и вообще социологія имѣютъ цѣлью *предвидѣніе* будущаго, выясненіе *вѣроятности* тѣхъ или иныхъ социальныхъ формъ, опредѣленіе *тенденцій* социальной жизни. Въ этомъ ея научная задача, для которой есть одинъ методъ—*причинный*. Для телеологіи и идеаловъ здѣсь нѣтъ мѣста. Необходимо строго разграничить эти двѣ области. Пусть только наука не вмѣшивается въ политику и не ослабляетъ своимъ объективизмомъ силы нашихъ идеаловъ и энергіи въ общественной борьбѣ, пусть дѣлаетъ свое скромное дѣло. Трезвое пониманіе дѣйствительности и объективное предвидѣніе въ этомъ случаѣ сослужатъ человѣчеству великую службу.

В. Твердохлѣбовъ.

ПРАВИЛА НАПРАВЛЕНИЯ, РЕЦЕНЗИРОВАНИЯ И ОПУБЛИКОВАНИЯ НАУЧНЫХ СТАТЕЙ

1. Общие положения

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии, материалы и обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должно соответствовать установленным требованиям.

1.3. Материалы необходимо представлять в редакционную коллегию по адресу электронной почты: review@law.vsu.ru

1.4. Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется одним файлом, который содержит следующую информацию и структуру:

- индекс УДК;
- название статьи на русском и английском языках;
- инициалы и фамилию автора (соавторов) на русском и английском языках;
- наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает или занимает соответствующую должность, на русском и английском языках;
- дату направления материала в редакцию журнала;
- аннотацию статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова на русском и английском языках;
- текст статьи;
- библиографический список на русском языке, который составляется в порядке алфавита из научных источников, приведенных в ссылках по тексту статьи;
- сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, адреса электронной почты.

1.5. Для аспирантов и соискателей дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя с рекомендацией опубликования статьи.

1.6. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию и в случае положительной рецензии – научному и контрольному редактированию.

1.7. Решение о публикации статьи принимается редакционной коллегией журнала.

1.8. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

2. Требования к оформлению материалов, направляемых в редакционную коллегию журнала для опубликования

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом Times New Roman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 сантиметра.

2.3. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (к сведению: 22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.4. Сноски оформляются постранично, нумерация сквозная.

2.5. Оформление сносок осуществляется в соответствии с ГОСТом 7.0.5-2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.6. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.7. Наименования организаций, органов государственной власти, учреждений, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом употреблении в тексте.

2.8. Все таблицы должны быть упомянуты в тексте. Каждая таблица печатается на отдельной странице и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ *. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, то приводится полностью его название.

2.9. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.10. Иллюстрации (фотографии) могут быть черно-белыми и цветными, отсканированы с разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

3. Рецензирование материалов, поступающих в редакцию

3.1. Все материалы, поступающие в редакцию журнала, соответствующие его тематике, подвергаются рецензированию с целью их экспертной оценки.

3.2. Все рецензенты являются признанными специалистами по тематике рецензируемых материалов.

3.3. Рецензии хранятся в издательстве и в редакции журнала в течение пяти лет.

3.4. Редакция журнала направляет авторам представленных материалов копии рецензий или мотивированный отказ.

4. Решение о публикации и отказ в публикации

4.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

4.2. В случае если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам.

4.3. В отдельных случаях возможна доработка (улучшение качества) статьи автором по рекомендации редакционной коллегии. Статья, направленная автору на доработку, должна быть возвращена в исправленном виде вместе с ее первоначальным вариантом в максимально короткие сроки. К переработанной рукописи автору (соавторам) необходимо приложить письмо, содержащее ответы на сделанные редакцией замечания и поясняющее все произведенные в статье изменения.

4.4. Отказ в публикации возможен в случаях:

- несоответствия статьи профилю и специфике журнала;
- грубых нарушений, допущенных при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствия статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательного заключения редакционной коллегии;
- опубликования статьи в иных изданиях или представления статьи для опубликования идентичных материалов в другие издания;
- несоответствия статьи предъявляемым требованиям к оформлению материалов.

4.5. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

4.6. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

INFORMATION

REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED TO AN EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION

1. General provisions

1.1. To the publication the materials containing the results of scientific researches issued in the form of full articles, short messages, reviews are accepted. Reviews and materials reviews of the held scientific conferences (forums, seminars) can be published in the journal.

1.2. The content of the materials sent to the editorial board of the journal and their arrangement must conform to the established requirements

1.3. Materials should be sent to the editorial board by e-mail: review@law.vsu.ru

1.4. The text of the publication signed by the author (coauthors) should be made out by one file which contains the following information and structure:

- UDC identifier;
- article heading in Russian and in English;
- author's (coauthors') initials and surnames in Russian and in English;
- name of educational, scientific or other organization where the author (coauthors) works (or holds any appointment) in Russian and in English;
- date of directing materials to the editorial board of the journal;
- summary of the article in Russian and in English;
- key words in Russian and in English;
- text of article;
- list of bibliography (this list shall be prepared in alphabetical order and contain names of scientific sources mentioned in footnotes);
- data on the author (coauthors) in Russian and in English with the full indication of a surname, name, middle name, academic degree, academic status, primary place of employment, post, e-mail.

1.5. For postgraduate students and degree seeking students it is also necessary to send an extract from the minutes of chair (sector, division of the organization) about the recommendation of the sent material to publication in the journal or a short response of the research supervisor with the recommendation of publication of article to editorial board of the journal.

1.6. Articles sent to the editorial board shall be reviewed, and in case of the positive review – scientific and control correcting.

1.7. The decision on the publication of the article is made by the editorial board of the journal.

1.8. The publication of articles is free of charge.

2. Requirements to arrangement of the materials directed to the editorial board of the journal for publication

2.1. The text is printed in a text editor of WinWord; font – Times New Roman; size – 14th; interval – 1,5.

2.2. All page sides shall be 2 centimeters.

2.3. The volume of article shouldn't exceed 16–18 pages (note: 22 pages, or 40 000 symbols, including gaps and punctuation marks, make one printed page).

2.4. References are made out page by page. Numbering goes through.

2.5. References are arranged according to state standard specification 7.0.5 – 2008 "The bibliographic references. General requirements and rules of drawing up". In order to avoid mistakes the editorial board recommends not to reduce references independently, each time pointing out full data on the citing source.

2.6. All pages of the manuscript should be numbered.

2.7. Names of the organizations, public authorities, institutions, international organizations aren't reduced. All abbreviations and reductions, except for well-known, shall be deciphered at the first use in the text.

2.8. All tables shall be mentioned in the text.

Each table is printed on the separate page and numbered according to its first mention in the text.

Each column must have short heading (reductions and abbreviations can be used there). Explanations of terms, abbreviations are located in references (notes), but not in the table headings. The symbol * is applied for references. If data from other published or unpublished source are used, its heading has to be named completely.

2.9. Schemes and charts shall be numbered and submitted in separate files.

2.10. Illustrations (photos) can be black-and-white or colored, scanned with the dimension of 300 dots per inch and kept in the separate file in the tif or jpg format.

3. Reviewing of the materials coming to edition

3.1. All materials sent to editorial office of the magazine, corresponding to its subject are exposed to reviewing for the purpose of their expert assessment.

3.2. All reviewers are recognized specialists in subject of the reviewed materials.

3.3. Reviews are stored in the publishing house and in editorial office of the magazine within 5 years.

3.4. Editorial office of the magazine sends the copy of reviews or motivated refusal to authors of the presented materials.

4. The decision to publish and to refuse publication

4.1. Sending the article to the journal, the author is obliged not to represent identical material to other publishers before decision on the publication is made.

4.2. The editorial board sends articles for the conclusion to specialists or experts in case if knowledge of narrow area of law is necessary to make decision on the publication.

4.3. According to the recommendation of the editorial board completion (quality improvement) of article by the author is in some cases possible. Article sent to the author to completion has to be returned in the corrected form together with its initial version in the shortest terms. The author (coauthors) needs to attach the letter containing answers to the remarks made by edition and explaining all changes made in article to the processed manuscript.

4.4. Refusal in the publication is possible in cases:

- article's discrepancy to a profile and specifics of the journal;
- the rough violations in citing including references to statute rules;
- article's discrepancy to scientific level and practical usefulness criteria;
- negative conclusion of the editorial board;
- the article (or identical materials) is published or submitted for publication in other printed editions;
- noncompliance of the article with the requirements for the design of materials.

4.5. Manuscripts submitted for publication are not returned.

4.6. The opinion of the editorial board does not always coincide with the author's point of view.

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЕ ОБОЗРЕНИЕ

2025. № 2

Дата выхода в свет 25.06.2025

Ведущий редактор *Е. В. Поликаркина*
Электронная верстка *Н. А. Сегиды*

Формат 60×84/8

Уч.-изд. л. 8,6. Усл. п. л. 9,8. Тираж 30 экз. Заказ 311

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10
Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3