

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. Krasyukov, 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. Oganesyan*, 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); *Taalaibek 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, № 3

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕМА НОМЕРА: ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

ВОПРОСЫ ОБЩЕЙ ТЕОРИИ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Рыжков Д. Н. Публичная власть и публичные финансы: сравнительно-правовой анализ 5

БЮДЖЕТНОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО

Бобкова Л. Л. Стимулы и ограничения в бюджетном праве: исторические аспекты развития 10
Красюков А. В. Прогрессивное налогообложение в России: правовые риски и пути их преодоления 17
Пилипенко А. А. Введение налога на свердоходы в Республике Беларусь: научная и прикладная реальность 24
Айрапетян А. К., Мкртчян А. Р. Основные проблемы гармонизации налогового законодательства в рамках ЕАЭС 30

ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЕ ФИНАНСЫ: ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ

Пауль А. Г. Негосударственные пенсионные фонды и предмет финансового права 36
Мардасова М. Е. К вопросу о правовой природе отношений, опосредующих денежные фонды (резервы) Российского союза автостраховщиков 46

ПУБЛИЧНОЕ БАНКОВСКОЕ ПРАВО

Смолицкая Е. Е. Главный банк страны: история, современность, возможные реформы 52

ТРИБУНА МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

Осипова А. В. Понятие, виды и место страховых взносов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах в системе доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации 60

ИНФОРМАЦИЯ

Правила направления, рецензирования и опубликования научных статей 66

PUBLIC LAW REVIEW



First published in 2023 г.
Published quarterly

Scientific Journal, 2025, № 3

CONTENT

SUBJECT OF THE ISSUE: FINANCIAL LAW

QUESTIONS OF THE GENERAL THEORY OF FINANCIAL LAW

- Ryzhkov D. N. Public authority and public finance: a comparative legal analysis..... 5

BUDGET AND TAX LAW

- Bobkova L. L. Incentives and constraints in budget law: historical aspects of development 10
Krasyukov A. V. Progressive taxation in Russia: legal risks and ways to overcome them 17
Pilipenko A. A. Introduction of a tax on excess profits in the Republic of Belarus: scientific and applied reality 24
Hayrapetyan A. K., Mkrtchyan A. R. The main problems of harmonization of tax legislation within the framework of the EAEU 30

DECENTRALIZED FINANCE: FINANCIAL AND LEGAL REGIME

- Paul A. G. Non-governmental pension funds and the subject of financial law 36
Mardasova M. E. On the issue of the legal nature of relationships mediating funds (reserves) of the Russian union of motor insurers 46

PUBLIC BANKING LAW

- Smolitskaya E. E. The main bank: history, present, reform options 52

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

- Osipova A. V. The concept, types and place of insurance premiums stipulated by the legislation on taxes and fees in the revenue system of the budget system of the Russian Federation 60

INFORMATION

- Requirements to the materials directed to an editorial board of the journal for publication 68

ТЕМА НОМЕРА: ФИНАНСОВОЕ ПРАВО ВОПРОСЫ ОБЩЕЙ ТЕОРИИ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

ББК 347.73

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Д. Н. Рыжков

Управление Федеральной налоговой службы по Воронежской области

PUBLIC AUTHORITY AND PUBLIC FINANCE: A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

D. N. Ryzhkov

Legal Department of Voronezh Federal Tax Service

Аннотация: на основе комплексного толкования Конституции Российской Федерации, действующего законодательства Российской Федерации и иных правовых актов раскрывается содержательная часть таких явлений, как публичная власть и публичные финансы; анализируются научные и законодательные подходы к пониманию публичной власти и публичных финансов. Приводятся основные аспекты соотношения публичной власти и публичных финансов, а также предлагается авторское понимание терминов «публичная власть» и «публичные финансы».

Ключевые слова: власть, публичная власть, финансы, публичные финансы, налоги, транспарентность, органы государственной власти, система публичной власти.

Abstract: the article reveals the very essence of “public authority” and “public finance” when applying a comprehensive constitutional interpretation, legislation in force and other legal acts of Russian Federation; takes scientific, legislative approaches to a matter of “public authority” and a matter of “public finance”. The author draws a comparison between “public authority” and “public finance”, formulates a concept of “public authority”, a concept of “public finance”.

Key words: authority, public authority, finance, public finance, taxes, transparency, public authorities, public authority system.

Что такое власть в собственном смысле? К семантике власти можно подходить с различных точек зрения: социально-философской и политологической¹, научно-правовой, поскольку доктринальное понимание термина «публичная власть», о которой мы будем вести речь, отсутствует.

Без преувеличения следует отметить, что понятия «публичная власть», «публичные финансы» с учетом их многоаспектного изучения многогранны и фундаментальны, поэтому мы

ограничимся сравнительно-правовым анализом указанных понятий с научно-правовой и законодательной точек зрения.

В действительности несмотря на обширные и значимые научные труды по данной проблематике унифицированного подхода к определению публичной власти в настоящее время нет, о чем свидетельствует ряд научно-правовых подходов².

¹ См.: Гончаров В. В., Ковалёва Л. И. Власть как социально-философская и правовая категория: институционально-политический анализ // Социодинамика. 2016. № 9. С. 86–102.

² Об отождествлении терминов «публичная власть» и «государственная» и «общественная» власть см.: Нагумкина В. В. Понятие «единой системы публичной власти» // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 4. С. 3–6; о всеобъемлющем характере публичной власти см.: Кононов В. С. Правосубъектность органов публичной власти в публичном праве // Государственная власть и местное самоуправление. 2024.

© Рыжков Д. Н., 2025

Что касается *содержания публичной власти*, то исходя из комплексного толкования Конституции РФ, действующего законодательства Российской Федерации и иных правовых (нормативных) актов предлагаем обратить внимание на следующее:

1) публичная власть определяется через призму *народовластия, единой системы публичной власти*, в которую входят федеральные органы государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной), органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления, согласованность функционирования и взаимодействия которых осуществляется конституционным органом, формируемым Президентом РФ – Государственным Советом Российской Федерации³ (ст. 3, 10, п. «г» ст. 71, ч. 2 ст. 80,

№ 7. С. 24–28 ; о публичной власти как единой системе органов и форме самоорганизации граждан см.: Черняева В. А. Понятие и правовая природа публичной власти в России//Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 4. С. 13–16 ; о государственной власти как высшей форме публичной власти см.: Вахрамеев Е. Ю. Институт публичной власти в Конституции РФ и Основном законе ФРГ// Конституционное и муниципальное право. 2023. № 12. С. 33–36 ; Иванов И. В. Публичная власть в Российской Федерации : конституционно-правовое содержание// Конституционное и муниципальное право. 2023. № 4. С. 24–27 ; Его же. Феномен власти в конституционном праве : публичная власть, государственная власть, муниципальная власть, народовластие//Юрист. 2023. № 10. С. 14–19 ; о государственной, общественной и муниципальной власти как формах публичной власти см., например: Безруков А. В. Правовая природа публичной власти в России : взгляд конституционалиста // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 11. С. 7–11 ; Малый А. Ф. О правовом содержании понятия «публичная власть»// Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 7. С. 8–12 ; о праве (законе) и о способе управления как признаках власти см., например: Федоровских А. А. Власть : аналитика понятия и феномена // Вопросы управления. 2015. № 3 (34). С. 23–32.

³ Конституция Российской Федерации : принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398 ; О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Там же. 2020. № 50 (ч. I–III). Ст. 8039 ; Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // Там же. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973 ; Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : федер. закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ // Там же. 2025. № 12. Ст. 1200.

п. «е.5» ст. 83, ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, ст. 1–3 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»); ст. 1 Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»⁴;

2) публичная власть характеризуется *обязательностью исполнения* издаваемых ею в соответствии с Конституцией РФ и законами нормативно-правовых актов (ч. 1–2 ст. 11, ч. 1–2 ст. 15 Конституции РФ);

3) конституционная гарантия прав и свобод обеспечивается *транспарентностью публичной власти*⁵ (ст. 2, 18, ч. 4 ст. 29, ст. 33, ч. 2 ст. 45 Конституции РФ, ст. 1, 4, 6–8, 10–14, 16, 17 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», ст. 1, 4, 6–11, 13–15, 15.1, 16, 17, 21 Федерального закона от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», разделы I–VI Распоряжения Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти», абзац 2 п. 3, п. 4, 5, 7, разделы III–VII, IX Методических рекомендаций по взаимодействию федеральных

⁴ В соответствии со ст. 94 настоящий федеральный закон вступает в силу по истечении 90 дней после его официального опубликования, т. е. не ранее 19 июня 2025 г., за исключением отдельных положений, которые вступают в силу с 1 января 2027 г.

⁵ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федер. закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. Ст. 776 ; Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации : федер. закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ // Там же. 2008. № 52 (ч. I–II). Ст. 6217 ; Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти : распоряжение Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р // Там же. 2014. № 5. Ст. 547 ; Методические рекомендации по взаимодействию федеральных органов исполнительной власти с референтными группами // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/law/metodicheskie-rekomendatsii-po-vzaimodeistviu-federalnykh-organov-ispolnitelnoi/> (дата обращения: 08.04.2025).

органов исполнительной власти с референтными⁶ группами, утвержденных протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 28 июня 2016 г. № 5).

С учетом изложенного под *публичной властью* предлагаем понимать направленную на неопределенный круг лиц властно-распорядительную деятельность органов (их должностных лиц), осуществляющую в пределах своей компетенции, предусмотренной действующим законодательством Российской Федерации.

Публичная власть неразрывно связана с *публичными финансами*, поскольку реализация задач и функций государства на основании ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) невозможна в частности без пополнения бюджета⁷.

Учитывая, что в соответствии с ч. 4 ст. 20 БК РФ доходы бюджетов включают в себя группы налоговых и неналоговых доходов⁸, которые одинаково важны для реализации государствен-

⁶ Под референтными группами понимаются социальные и (или) профессиональные группы физических и юридических лиц, чьи права и законные интересы могут быть затронуты решениями федеральных органов исполнительной власти.

⁷ В научных трудах отсутствует единый подход к пониманию категории «публичные финансы». Одни авторы полагают, что публичные финансы основываются в том числе на *системе бюджетно-правовых норм* (см.: Петрова И. В. Информационные системы – цифровой инструментарий осуществления бюджетного мониторинга при управлении публичными финансами // Финансовое право. 2022. № 7. С. 13–16), другие авторы придерживаются мнения, согласно которому публичные финансы обладают *фискальной (обеспечительной) функцией* (см.: Рябова Е. В. Функции публичных финансов и процессы цифровизации в сфере публичного управления // Финансовое право. 2022. № 8. С. 7–11).

⁸ На макроэкономическом и политическом уровнях постоянно осуществляется анализ и мониторинг статистических данных в том числе по поступившим налоговым и неналоговым доходам. К примеру, поступления в бюджетную систему Российской Федерации за 2024 г. составили 56,3 трлн руб., что на 20,3 % выше, чем за аналогичный период 2023 г. (Поступления в бюджетную систему РФ // Сайт Аналитического портала ФНС России. URL: <https://analytic.nalog.gov.ru/> (дата обращения: 08.04.2025)). Кроме того, налоговые и неналоговые доходы учитываются в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов, на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов, разработанных Министерством финансов Российской Федерации в соответствии со ст. 165 БК РФ.

ных задач и функций, вопрос о публичности финансов, на наш взгляд, целесообразно рассмотреть через призму *конституционной обязанности каждого платить законно установленные налоги и сборы*, что обусловлено публичной природой государства и государственной власти⁹.

В развитие конституционной аксиомы, предусмотренной ст. 57 Конституции РФ, Налоговый кодекс Российской Федерации (далее – НК РФ) в ст. 2 прямо устанавливает властный характер правоотношений по установлению и взиманию налогов между государством¹⁰ в лице налоговых органов и налогоплательщиками, что обеспечивает формирование доходной части бюджета.

В рамках сказанного обратим внимание на термин «налог». Налог – индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый в целях финансового обеспечения деятельности государства.

Кроме того, реализация конституционной обязанности платить законно установленные налоги и сборы обеспечивается нормативно установленной задачей налоговых органов –

⁹ О публичности природы государства см., например: По делу о проверке конституционности подпункта 5 пункта 3 статьи 39, пункта 1 статьи 41, пунктов 1 и 2 статьи 248, пунктов 1 и 2 статьи 249, а также пункта 1 статьи 346.15 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 21 января 2025 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2025. № 5. Ст. 403 ; По делу о проверке конституционности отдельных положений Налогового кодекса Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е. Н. Беспушкина, А. В. Кульбацкого и В. А. Чапланова : постановление Конституционного Суда РФ от 24 марта 2017 г. № 9-П // Там же. 2017. № 15 (ч. I–VII). Ст. 2283 ; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Товарищ» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 5 статьи 168 и пунктом 5 статьи 173 Налогового кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 7 ноября 2008 г. № 1049-О-О // Там же. 2009. № 14. Ст. 1772.

¹⁰ О публично-правовом характере правоотношений с участием государства см.: Цифровая сущность финансового права : прошлое, настоящее, будущее : монография / под ред. И. И. Кучерова, Н. А. Поветкиной. М., 2022. 271 с. ; о публичном предназначении налогов как экономической основе деятельности государства см.: По делу о проверке конституционности отдельных положений части второй статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А. Д. Егорова и Н. В. Чуева : постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 г. № 14-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 30. Ст. 3214.

осуществление контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах.

Публичность финансов, рассматриваемая нами в контексте конституционной обязанности каждого платить законно установленные налоги и сборы, проявляется и в порядке обжалования решений, действий (бездействия) налоговых органов по правилам главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, где ключевым моментом является осуществление публичных полномочий.

Подводя итог рассматриваемым вопросам, выделим основные содержательные аспекты соотношения публичной власти и публичных финансов (в контексте конституционной обязанности платить законно установленные налоги):

1) контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах осуществляется налоговыми органами, входящими в систему публичной власти (ст. 6, 7 Закона Российской Федерации от 21 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации»; подп. 2 п. 1 ст. 32 НК РФ; раздел II Указа Президента РФ от 11 мая 2024 г. № 326 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»; ч. 1, 6 ст. 12 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; п. 1, 2 Постановления Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации»; п. 1, 2 Постановления Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе»);

2) транспарентность деятельности налоговых органов (подп. 1, 2 п. 1 ст. 21, п. 4, 6, 10, 12–14 п. 1 ст. 32 НК РФ, Приказ Федеральной налоговой службы от 11 марта 2025 г. № ЕД-7-17/181@ «О Ведомственном плане ФНС России по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2025 год»).

Таким образом, под публичными финансами в контексте конституционной обязанности платить законно установленные налоги предлагается понимать деятельность налоговых органов по осуществлению контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, направленную на финансовое обеспечение реализации задач и функций государства.

Библиографический список

Авакян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. Т. 1 / 7-е изд., перераб. и доп. с учётом конституционной реформы 2020 г. М. : Норма : ИНФРА-М, 2021. 863 с.

Алексеев С. С. Государство и право : учеб. пособие. М. : Проспект, 2012. 148 с.

Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник / 14-е изд., изм. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. 703 с.

Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации : новая редакция (постатейный) / 3-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2020. 256 с.

Безруков А. В. Правовая природа публичной власти в России : взгляд конституционалиста // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 11. С. 7–11.

Вахрамеев Е. Ю. Институт публичной власти в Конституции РФ и Основном законе ФРГ // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 12. С. 33–36.

Гончаров В. В., Ковалёва Л. И. Власть как социально-философская и правовая категория : институционально-политический анализ // Социодинамика. 2016. № 9. С. 86–102.

Грачёва Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право : учебник для среднего профессионального образования / 6-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. 256 с.

Зорькин В. Д. Конституционно-правовое развитие России : к 25-летию Конституции Российской Федерации / 2-е изд., испр. и доп. М. : Норма, 2019. 447 с.

Иванов И. В. Публичная власть в Российской Федерации : конституционно-правовое содержание // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 4. С. 24–27.

Иванов И. В. Феномен власти в конституционном праве : публичная власть, государственная власть, муниципальная власть, народовластие // Юрист. 2023. № 10. С. 14–19.

Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник / 5-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2023. 578 с.

Комкова Г. Н., Колесников Е. В., Липчанская М. А. Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов / 8-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2024. 453 с.

Комментарий к Конституции Российской Федерации / Л. В. Андриченко [и др.] ; под ред. В. Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. 1007 с.

Кононов В. С. Правосубъектность органов публичной власти в публичном праве // Государствен-

ная власть и местное самоуправление. 2024. № 7. С. 24–28.

Конституционное право России : учебник / Г. А. Гаджиев, П. А. Кучеренко, Н. П. Маюров [и др.] ; под ред. Б. С. Эбзеева, Г. А. Гаджиева ; под общ. ред. П. А. Кучеренко [и др.]. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2023. 479 с.

Конституционное право России : учебник / Ю. Г. Бабаева, В. Н. Белоновский, И. Ш. Галстян [и др.] ; под науч. ред. В. О. Лучина [и др.] ; под общ. ред. К. К. Гасанова [и др.]. 12-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ : ЮНИТИ-ДАНА, 2022. 631 с.

Конституционное право России : учебник / С. В. Бендюрина, М. В. Гончаров, Д. М. Евстифеев [и др.] ; отв. ред. А. Н. Кокотов, М. С. Саликов. 2-е изд., перераб. М. : Норма: ИНФРА-М, 2022. 494 с.

Малый А. Ф. О правовом содержании понятия «публичная власть» // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 7. С. 8–12.

Наумкина В. В. Понятие «единая система публичной власти» // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 4. С. 3–6.

Петрова И. В. Информационные системы – цифровой инструментарий осуществления бюджетного мониторинга при управлении публичными финансами // Финансовое право. 2022. № 7. С. 13–16.

Рябова Е. В. Функции публичных финансов и процессы цифровизации в сфере публичного управления // Финансовое право. 2022. № 8. С. 7–11.

Сущность права. Проблемы теории и философии права / О. Э. Лейст ; ред. В. А. Томсинов. М. : Зерцало, 2008. 452 с.

Федоровских А. А. Власть : аналитика понятия и феномена // Вопросы управления. 2015. № 3 (34). С. 23–32.

Цифровая сущность финансового права : прошлое, настоящее, будущее : монография / под ред. И. И. Кучерова, Н. А. Поветкиной. М. : Юриспруденция, 2022. 271 с.

Черняева В. А. Понятие и правовая природа публичной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 4. С. 13–16.

Управление Федеральной налоговой службы по Воронежской области

Рыжков Д. Н., главный специалист – эксперт правового отдела

E-mail: dima.ryjkov2018@yandex.ru

Legal Department of Voronezh Federal Tax Service

Ryzhkov D. N., a Chief Expert specialist of the Legal Department

E-mail: dima.ryjkov2018@yandex.ru

БЮДЖЕТНОЕ И НАЛОГОВОЕ ПРАВО

УДК. 347.73

СТИМУЛЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ В БЮДЖЕТНОМ ПРАВЕ: ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ

Л. Л. Бобкова

Воронежский государственный университет

INCENTIVES AND CONSTRAINTS IN BUDGET LAW: HISTORICAL ASPECTS OF DEVELOPMENT

L. L. Bobkova

Voronezh State University

Аннотация: исследуется исторический аспект развития стимулов и ограничений в бюджетном праве, анализируются фундаментальные работы по теории права в ранний и советский периоды. Рассматриваются исторические этапы развития стимулов и ограничений в теории права, формулируются выводы о трудах ученых, чьи научные взгляды отражали единые суждения о понятии правового стимула и его признаках. Определяются исторические вехи развития финансово-правового стимула и финансово-правового ограничения в рамках научных исследований известных финансоведов, предлагается собственная систематизация научных взглядов о понятии правового стимула.

Ключевые слова: нормы, бюджетное право, публичное управление, публично-правовые образования, стимулы и ограничения, исторические аспекты развития.

Abstract: the historical aspect of the development of incentives and constraints in budgetary law is examined, and fundamental works on the theory of law in the early and Soviet periods are analyzed. The historical stages of the development of incentives and restrictions in legal theory are examined, and conclusions are drawn about the works of scientists whose scientific views reflected unified judgments about the concept of a legal incentive and its characteristics. The historical milestones in the development of financial and legal incentives and financial and legal restrictions are determined within the framework of scientific research by renowned financial experts, and a systematization of scientific views on the concept of legal incentives is proposed.

Key words: norms, budget law, public administration, public legal entities, financial activities of the state and municipality, incentives and constraints, historical aspects of development.

История развития стимулов и ограничений в праве имеет тернистый и длительный путь.

У истоков дороги фундаментальных исследований, посвященных стимулам и ограничениям, стоят труды таких известных теоретиков права, как Н. М. Коркунов, П. И. Новгородцев, Б. А. Кистяковский, Л. И. Петражицкий и многие другие русские ученые, которые внесли суще-

ственный вклад в анализ движущих мотивов и стимулов человеческого поведения¹.

Действие права, по мысли Л. И. Петражицкого, «состоит, во-первых, в возбуждении или подавлении мотивов к разным действиям и воздержаниям (мотивационное или импульсивное действие права); во-вторых, в укреплении и

¹ См.: Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. Петербург, 1907 ; Петражицкий Л. И. Новое учение о праве и нравственности и критика проф. В. И. Сергеевича. СПб., 1910 ; Трубецкой Е. Н. Лекции по энциклопедии права. М., 1917 ; Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. М., 1912 ; и др.

развитии одних склонностей и черт человеческого характера, в ослаблении и искоренении других, вообще в воспитании народной психики»². Он был убежден, что право способно решать такие задачи, как рационализация индивидуального и массового поведения посредством стимулирующей правовой мотивации, совершенствование человеческой психики и, следовательно, самого человека путем укрепления его социальных склонностей.

Также различные аспекты проблем стимулирования в праве в юридической науке рассматривались на общетеоретическом уровне В. М. Барановым, В. М. Ведяхиным, В. П. Казимирчуком, В. Н. Кудрявцевым, В. В. Оксамытым, Ю. А. Тихомировым и др.³

В теории права вопросам научного толкования стимулов и ограничений посвящено немало работ, которые составляют научный фундамент для разных исследований в отраслях публичного и частного права. Так, можно выделить несколько научных течений по исследуемой проблеме:

1) фундаментальное исследование о правовых стимулах и ограничениях профессора А. В. Малько и его последователей. Согласно его теории правовое стимулирование рассматривается на информационно-психологическом уровне действия права⁴;

2) исследования, посвященные правовому стимулированию в функциональном аспекте⁵;

3) научные течения, посвященные исследованию правовых стимулов и правовых ограничений исходя из результатов их действия с по-

² Петражицкий Л. И. Введение в изучение права и нравственности. Основы эмоциональной психологии. СПб., 1907. С. 6.

³ См.: Баранов В. М. Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов, 1978 ; Ведяхин В. М. Правовые стимулы : понятия, виды // Правоведение. 1992. № 1 ; Казимирчук В. П. Социально-правовая активность личности // Социализм и личность. М., 1979 ; Кудрявцев В. Н. Правовое поведение : норма и патология. М., 1982 ; Оксамытный В. В. Правовое воспитание – важный фактор формирования социально активной личности. Киев, 1979 ; Тихомиров Ю. А. Закон, стимулы, экономика. М., 1989 ; и др.

⁴ См.: Малько А. В. Льготная и поощрительная правовая политика. СПб, 2004 ; Его же. Стимулы и ограничения в праве. Теоретико-информационный аспект. М., 2005.

⁵ См.: Мирошник С. В. Теория правового стимулирования : автореф. дис....д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2003.

зиции экономической и политической власти, и иные подходы⁶.

Правовые стимулы имеют свои разновидности, такие как: вознаграждение, государственные награды, правовые поощрения, продвижение по службе, премии, правовые льготы (экономические и социальные правовые льготы), привилегии как разновидности льгот⁷, иммунитет как разновидность льгот, гранты⁸.

По мнению Ю. Н. Старицова, применительно к сфере государственной службы поощрение (стимулирование) способствует улучшению дисциплины, качества труда, воспитывает инициативу и ответственность работников⁹. Иначе говоря, поощрение и стимулирование рассматриваются ученым как равнозначные понятия. С точки зрения О. В. Левина, разновидностями правового стимула являются правовые льготы (экономические и социальные, привилегии как виды льгот) и поощрения, вознаграждение или премирование, государственные награды, продвижение по службе¹⁰.

Однако во многих теоретических научных концепциях единственным является то, что стимул и ограничения закреплены в норме права, имеют свою структуру, являются парными категориями, которые аутентичны по-своему, и в целом им характерны следующие признаки:

1) это норма права в форме закона или подзаконного акта;

2) имеет структуру: гипотеза + положительная санкция; гипотеза+ диспозиция + положительная санкция;

3) является способом позитивного воздействия;

4) предметом воздействия являются конкретные интересы субъектов права;

5) связан с благоприятными условиями для осуществления интересов личности (субъекта), так как обуславливает предоставление определенных ценностей, а иногда отмены или сниже-

⁶ См.: Мальцев Г. В. Понимание в праве. Подходы и проблемы. М., 1999.

⁷ См.: Малько А. В., Морозова И. С. Привилегии как специфическая разновидность правовых льгот// Правоведение. 1999. № 4.

⁸ См.: Мирошник С. В. Указ. соч. С. 231–276.

⁹ См.: Старицов Ю. Н. Служебное право : учебник. М., 1996. С. 418.

¹⁰ См.: Левин О. В. Стимулирование в праве : теоретические и практические аспекты : автореф. дис....канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. С. 3.

ния ценности (например, отмены или снижение меры наказания есть стимул);

6) имеет особые формы воздействия – поощрения, награды, компенсации, субъективные права, законные интересы, льготы, рекомендации и т. д.;

7) выражает положительную мотивацию;

8) направлен на упорядочение, изменение общественных отношений, выполняет функцию развития социальных связей;

9) предполагает повышение позитивной активности;

10) в результате применения правового стимула возникает правовое стимулирование;

11) правовое стимулирование приводит к позитивной ответственности;

12) имеет парную категорию – правовое ограничение.

Вопрос о правовых ограничениях в теории права имеет дискуссионный характер¹¹. К признакам правовых ограничений в теории права отнесены следующие:

1) это норма права, которая закрепляется в форме закона;

2) являются основанием для возникновения правового стимула;

3) связаны с неблагоприятными условиями (угроза или лишение определенных ценностей) для осуществления собственных интересов субъекта, либо направлены на их сдерживание и одновременно на удовлетворение интересов противостоящей стороны в правоотношении и общественных интересов в охране и защите;

4) имеют структуру: гипотеза + санкция;

5) сообщают об уменьшении объема возможностей, свободы, а значит, и прав личности;

6) имеют особые формы воздействия – обязанности, запретов, наказаний, приостановлений и т. п., сводящих разнообразие в поведении субъектов до определенного «пределного» состояния;

7) выражают собой отрицательную правовую мотивацию;

8) направлены на защиту общественных отношений, выполняют охранительную функцию;

9) предполагают снижение негативной активности¹²;

10) ограничивают отрицательную активность субъекта и одновременно стимулируют положительную активность;

11) основанием правового ограничения являются нарушения положительной активности субъекта или обстоятельства, имеющие негативный характер;

12) устанавливают количественные и качественные меры правомерного поведения.

Изучение исторических памятников права позволяет выделить виды правовых стимулов и виды правовых ограничений.

Так, основоположник теории правовых стимулов А. В. Малько различает правовые стимулы в зависимости от того, в каком элементе нормы права они содержатся – юридический факт-стимул (гипотеза), субъективное право, законный интерес, льгота, привилегия, иммунитет (диспозиция), поощрение (санкция). Также он различает разновидности правового ограничения, которые во многом схожи с правовыми стимулами, ибо они дополняют друг друга в процессе информационно-психологического действия права.

В зависимости от того, в каком элементе правовой нормы права они содержатся, можно выделить юридические факты-ограничения (гипотеза), запрет, приостановление, обязанность и т. п. (диспозиция), меры наказания (санкция).

В зависимости от наказания правовые ограничения подразделяют на материально-правовые – штраф; морально-правовые (выговор); организационно-правовые (увольнение, понижение в должности)¹³.

Другие теоретики различают отдельные юридические факты-ограничения. И как разновидность правовых ограничений выступают запреты¹⁴. В то же время в своих работах А. Г. Братко пишет, что «запреты и ограничения – это два различных способа правового регулирования. Ибо запреты по своему содержанию указывают на юридическую невозможность

¹¹ См.: Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. С. 59–60; Братко А. Г. Запреты в советском праве. Саратов, 1979. С. 17; Рыбушкин Н. Н. Запрещающие нормы в советском праве. Казань, 1990. С. 10–11.

¹² См.: Там же. С. 93–97.

¹³ См.: Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве. М. 1984. С. 61; Фаткуллин Ф. Н. Проблемы теории государства и права. Казань, 1987. С. 157.

определенного поведения, которое фактически возможно, в то время как правовое ограничение представляет собой не только юридически, но и фактически невозможный вариант поведения. В отличие от запрета правовое ограничение невозможно нарушить. Оно всегда есть ограничение какого-либо субъективного права, причем такое, которое обеспечивается обязанностями соответствующих должностных лиц»¹⁵.

Разновидности правовых ограничений А. А. Подмарев видит в запретах, вторжениях, обязанностях, ответственности, существование которых детерминировано (предопределено) необходимостью защиты конституционно признаваемых ценностей и назначением которых является обеспечение необходимого баланса между интересами личности, общества и государства¹⁶.

Итак, научные подходы к пониманию правовых стимулов и правовых ограничений, их форм и видов имеет дискуссионный характер ввиду плюрализма взглядов ученых и отсутствия единой научной позиции. При этом обращает на себя внимание исторический ход развития научной мысли относительно проблемы правового стимулирования, правовых ограничений и их места в механизме управления.

В финансовом праве вопрос о стимулах и ограничениях имеет свою историю развития и носит дискуссионный характер.

В советской юридической науке большое внимание при изучении финансово-правовых стимулов уделялось выполнению государственного плана и связанных с ним заданий, а также соблюдению финансовой и в частности хозяйственной дисциплины. Исследователи советской правовой науки в качестве видов стимулирования выделяли бюджетные, кредитные поощрения, а также поощрения в сфере достижения результатов в хозяйственной деятельности предприятий и государственных организаций¹⁷.

¹⁵ См.: Братко А. Г. Указ. соч. С. 17 ; Рыбушкин Н. Н. Указ. соч. С. 10–11.

¹⁶ См.: Подмарев А. А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 15.

¹⁷ См.: Розанов И. И. Виды финансово-правовых средств обеспечения государственной финансовой дисциплины // Ученые записки Сарат. юридического ин-та им. Д. И. Курского : сб. работ соискателей и аспирантов. Вып. 19. Ч. 1. Саратов, 1970. С. 115.

Например, акцент делался на кредитных стимулах и поощрениях, а именно праве Государственного банка в предоставлении дополнительных преимуществ при выдаче кредитов предприятиям, которые выполняли плановые задания, при условии сохранения собственных денежных средств¹⁸. К таким стимулам относились ссуды на выплаты заработной платы работникам и на иные производственные потребности.

С большим интересом проблема правовых стимулов и правовых ограничений исследуется в трудах налоговедов. Так, одной из первых монографических работ, посвященных налогово-правовым стимулам, выступает диссертационное исследование Н. Н. Лайченковой («Стимулы в налоговом праве». Саратов, 2007), результатом которого явилось формирование системы налоговых стимулов, применяемых в целях создания благоприятных условий налогообложения и его оптимизации.

В дальнейшем вопросы налогово-правового стимулирования подробно затрагивались в научных трудах Т. А. Гусевой («Правовое регулирование налогового планирования в предпринимательской деятельности: проблемы теории и практики», Саратов, 2008), А. В. Пономарева («Правовые стимулы в налоговом праве Российской Федерации (финансово-правовой аспект)». Москва, 2012), М. А. Горовцовой («Правовые аспекты налогового стимулирования малого предпринимательства в Российской Федерации». Москва, 2014) и других ученых исследователей в области финансового права.

Вопросы бюджетно-правового и налогово-правового стимулирования применительно к субъектам малого и среднего бизнеса стали объектом исследования М. М. Винокуровой («Финансово-правовая поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». Тюмень, 2011), в качестве инструментов социальной и финансово-правовой политики государства – Е. Г. Беликова («Проблемы финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства». Саратов, 2016).

¹⁸ См.: О мерах по дальнейшему улучшению кредитования и расчетов в народном хозяйстве и повышению роли кредита в стимулировании производства : постановление Совета Министров СССР от 3 апреля 1967 г. // Собр. постановлений Совета Министров СССР. 1967. № 10. Ст. 56.

В большинстве диссертационных работ, например М. В. Титовой («Налоговые льготы. Санкт-Петербург, 2004), О. А. Черкашиной («Налоговые льготы как правовой институт». Москва, 2007), Р. К. Костаняна («Правовое регулирование налоговых льгот в Российской Федерации». Москва, 2008), Н. А. Соловьевой («Налоговые вычеты и налоговые льготы (проблемы соотношения и законодательного закрепления». Воронеж, 2010)¹⁹, Б. Ф. Мамедовой («Особенности правового регулирования льготного налогообложения в России и ФРГ». Москва, 2012), налогово-правовые стимулы исследовались преимущественно через институт налоговых льгот.

Вопрос о налоговых ограничениях имеет дискуссионный характер и рассматривается только при научном исследовании налогового стимула.

В отличие от налогового права в бюджетном праве отсутствуют научные работы, посвященные фундаментальному анализу бюджетно-правового стимула и бюджетно-правового ограничения как парных правовых категорий, поэтому вопрос до сих пор носит открытый и дискуссионный характер. Несмотря на это есть работы, в которых бюджетно-правовое стимулирование рассмотрено в рамках нефинансовых правоотношений.

Так, например, бюджетно-правовое стимулирование исследуется на примере коммерческих организаций, внедряющих цифровые технологии и имеющие свои формы – субсидии, гранты в форме субсидий, которые отличаются соревновательным (конкурсным) характером их предоставления; предоставление компаниям, внедряющим инновационные технологии, преимуществ в рамках контрактной системы закупок для обеспечения государственных (муниципальных) нужд и закупок отдельными видами юридических лиц (преимущества по цене контракта)²⁰.

¹⁹ См.: Соловьева Н. А. Механизмы снижения налогового бремени физических лиц : опыт стран Восточной Европы // Финансовое право. 2013. № 6. С. 47 ; Ее же. Соотношение налоговых вычетов и налоговых льгот // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2009. № 1 (6). С. 311–312.

²⁰ См.: Меньков В. В. Финансово-правовое стимулирование внедрения цифровых технологий коммерческими организациями : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2022. С. 16.

Суммируя изложенное, можно прийти к следующим теоретическим выводам. Вопрос о стимулах и ограничениях в теории права и в финансовом праве имеет длительную историю развития. Каждый исторический этап в развитии стимулов и ограничений имеет свои особенности, тесно связанные с методами управления (убеждения и принуждения). В зависимости от того, что лежит в основе классификации такого метода, разные теоретики вкладывают в этимологию стимула и ограничения разные критерии – «информационно-психологическую сущность»²¹, «функциональную сущность»²² или «сущность определяется исходя из результатов реализации»²³. Исходя из этого формулируются различные признаки правовых стимулов и правовых ограничений, однако те признаки, которые мы выявили, являются результатом исследования многих фундаментальных работ в области теории права и носят дискуссионный характер.

В финансовом праве как публичной отрасли права, где налоговое и бюджетное право выступают двумя подотраслями, финансово-правовые стимулы и ограничения имеют свою специфику, которая определена ее предметом и методом. Относительно этимологии правового стимула в финансовом праве несколько подходов.

Так, с позиции одних ученых государственное финансовое стимулирование рассматривается через принципы финансового права²⁴. Другие авторы говорят о финансово-правовом стимулировании, т. е. урегулированная юридическими нормами деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по установлению и реализации финансово-правовых стимулов²⁵. При этом данная деятельность не исключает одновременного установления и применения иных юридических средств, например финансово-правовых ограничений, определяющих рамки использования финансо-

²¹ См.: Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. С. 93–97.

²² См.: Мирошник С. В. Указ. соч.

²³ См.: Мальцев Г. В. Указ. соч.

²⁴ См.: Нигметзянов А. А. Принципы государственного финансового стимулирования // Финансовое право. 2024. № 6. С. 2–5.

²⁵ См.: Девятых Н. В. Стимулы в финансовом праве // Наука и мир. 2014. № 9 (13). С. 103–104 ; Стартрова Н. А. Стимулы-поощрения в финансовом праве // Финансовое право. 2020. № 9. С. 18–21; и др.

во-правовых стимулов в целях защиты и охраны публичных финансовых интересов.

Более того, некоторые авторы отмечают, что финансово-правовые стимулы – это установленные финансово-правовыми нормами юридические средства, мотивирующие к правомерному поведению в сфере экономической деятельности, направленной на достижение целей национального развития, и способствующие удовлетворению законных интересов участников финансовых и иных правоотношений²⁶.

Для налогового права характерна свойственная подотрасли финансового права специфика отношений, поэтому научный подход к рассмотрению налогово-правовых стимулов и налогово-правовых ограничений сохраняется. При этом их изучение вызывает дискуссии.

Так, под налогово-правовым стимулом принято понимать «акцессорные средства правового воздействия, закрепленные в налоговом праве (совокупности норм) и побуждающие налогоплательщика к правомерному, социально значимому поведению, как в рамках налогового правоотношения, так и в правоотношениях иного вида при осуществлении хозяйственной деятельности путем совершения активных действий»²⁷.

По мнению В. В. Менькова, необходимо различать бюджетно-правовое и налогово-правовое стимулирование, стимулы в области инвестиционной деятельности и валютно-правовое, в области деятельности кредитных и некредитных финансовых организаций²⁸.

Соответственно, в финансовом праве вопрос о правовых стимулах и правовых ограничениях имеет свою историю развития, интерес к этим правовому категориям не угасает и нуждается в дальнейшем исследовании.

Библиографический список

Баранов В. М. Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов, 1978. 323 с.

Братко А. Г. Запреты в советском праве. Саратов, 1979. 178 с.

Ведягин В. М. Правовые стимулы : понятия, виды // Правоведение. 1992. № 1.

²⁶ См.: Меньков В. В. Указ. соч.

²⁷ Горовцова М. А. Правовые аспекты налогового стимулирования малого предпринимательства в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 21–22.

²⁸ Там же. С. 22.

Горовцова М. А. Правовые аспекты налогового стимулирования малого предпринимательства в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

Девятых Н. В. Стимулы в финансовом праве // Наука и мир. 2014. № 9 (13).

Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве. М., 1984. 261 с.

Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. Петербург, 1907. 567 с.

Казимирчук В. П. Социально-правовая активность личности // Социализм и личность. М., 1979. 123 с.

Кудрявцев В. Н. Правовое поведение : норма и патология. М., 1982. 216 с.

Левин О. В. Стимулирование в праве : теоретические и практические аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006.

Малько А. В. Льготная и поощрительная правовая политика. СПб., 2004. 567 с.

Малько А. В., Морозова И. С. Привилегии как специфическая разновидность правовых льгот // Правоведение. 1999. № 4.

Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. Теоретико-информационный аспект. М., 2005. 450 с.

Мирошник С. В. Теория правового стимулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2003.

Мальцев Г. В. Понимание в праве. Подходы и проблемы. М., 1999. 220 с.

Нигметзянов А. А. Принципы государственного финансового стимулирования // Финансовое право. 2024. № 6.

Оксамитный В. В. Правовое воспитание – важный фактор формирования социально активной личности. Киев, 1979. 130 с.

Подмарев А. А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001.

Петражицкий Л. И. Новое учение о праве и нравственности и критика проф. В. И. Сергеевича. СПб., 1910. 700 с.

Розанов И. И. Виды финансово-правовых средств обеспечения государственной финансовой дисциплины // Ученые записки Сарат. юридического ин-та им. Д. И. Курского : сб. работ соискателей и аспирантов. Вып. 19. Ч. 1. Саратов : Изд-во Саратовского юридического ин-та, 1970.

Рыбушкин Н. Н. Запрещающие нормы в советском праве. Казань, 1990. 110 с.

Саттарова Н. А. Стимулы-поощрения в финансовом праве // Финансовое право. 2020. № 9.

Старилов Ю. Н. Служебное право : учебник. М., 1996. 818 с.

Соловьева Н. А. Соотношение налоговых вычетов и налоговых льгот // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2009. № 1 (6). С. 311–312.

Тихомиров Ю. А. Закон, стимулы, экономика. М., 1989. 600 с.

Фаткуллин Ф. Н. Проблемы теории государства и права. Казань, 1987. 157 с.

Воронежский государственный университет
Бобкова Л. Л., кандидат юридических наук,
доцент кафедры финансового права
E-mail: bobkovalily@yandex.ru

Voronezh State University
Bobkova L. L., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Financial Law Department
E-mail: bobkovalily@yandex.ru

ПРОГРЕССИВНОЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ В РОССИИ: ПРАВОВЫЕ РИСКИ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

А. В. Красюков

Воронежский государственный университет

PROGRESSIVE TAXATION IN RUSSIA: LEGAL RISKS AND WAYS TO OVERCOME THEM

A. V. Krasyukov

Voronezh State University

Аннотация: изучается расширение применения метода прогрессии в рамках налогообложения доходов и имущества, которое происходит в настоящее время; выделяются средства реализации прогрессии в рамках налогов на доход, а также виды прогрессивного налогообложения в России. Сделан вывод, что значительным препятствием на пути реализации прогрессивного налогообложения будет такая форма девиантного поведения налогоплательщика, как разделение (дробление) предмета налогообложения. В качестве противодействия данной форме уклонения от уплаты прогрессивного налога предложен ряд мер.

Ключевые слова: прогрессия, прогрессивный налог, уклонение от уплаты налога, дробление, предмет налогообложения.

Abstract: the expansion of the application of the progression method in the context of income and property taxation, which is currently underway, is being studied; funds are allocated for the implementation of progression within the framework of income taxes, as well as types of progressive taxation in Russia. It was concluded that a significant obstacle to the implementation of progressive taxation will be such a form of deviant behavior of the taxpayer as the division (splitting) of the subject of taxation. To counter this form of progressive tax evasion, a number of measures have been proposed.

Key words: progression, progressive tax, tax evasion, fragmentation, subject of taxation.

С недавних пор в России была введена развернутая шкала прогрессивной налоговой ставки налога на доходы физических лиц (далее – НДФЛ)¹. Данное обстоятельство свидетельствует о наличии у государства последовательного курса, ориентированного на расширение сферы прогрессивного налогообложения.

В самом общем виде прогрессивное налогообложение в юридической литературе понимают как последовательное повышение пропорции (доли) налогового взимания с увеличением на-

логовой базы². Иными словами, прогрессивное налогообложение характеризуют как структуру, при которой налоговая ставка растет по мере увеличения дохода налогоплательщика³. Прогрессивное налогообложение традиционно связывают с применением прогрессивной налоговой ставки, размер которой увеличивается с возрастанием размера налоговой базы. При этом, говоря о прогрессивном характере налогообложения, традиционно имеют в виду отдельный налог или сбор, обладающий такой ставкой.

В настоящее время к числу прогрессивных налогов могут быть отнесены:

1) НДФЛ;

¹ О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : федер. закон от 12 июля 2024 г. № 176-ФЗ // Рос. газета. 2024. № 155.

² См.: Кучеров И. И. Теория налогов и сборов : монография. М., 2009. С. 337–338.

³ См.: Казакова М. В. Влияние реформ прогрессивного налогообложения на экономику развитых и развивающихся стран : что говорит литература // Электронный журнал «SSRN». 2023. № 5. С. 3.

2) налог на имущество организаций в части налогообложения недвижимого имущества с кадастровой стоимостью более 300 млн руб.;

3) земельный налог в части налогообложения участков с кадастровой стоимостью более 300 млн руб.;

4) налог на имущество физических лиц в части налогообложения недвижимого имущества исходя из его кадастровой стоимости;

5) транспортный налог, предусматривающий увеличение налоговой ставки при увеличении налоговой базы и стоимости автомобиля;

6) государственная пошлина в отношении постановки на кадастровый учет или сделок с недвижимостью, кадастровая стоимость которых превышает 20 млн руб.

Несмотря на то, что расширение прогрессивного налогообложения на государственном уровне всегда обосновывается через повышение справедливости налогообложения и реализацию иных социально значимых функций⁴, не вызывает сомнения, что непосредственной целью такого перехода является увеличение доходов бюджетов бюджетной системы.

Не является исключением и Российская Федерация, поскольку в финансово-экономическом обосновании к Проекту федерального закона № 639663-8 «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵ указано, что только в 2025 г. ожидаются дополнительные доходы в размере порядка 533 млрд руб., а за 2025–2027 гг. общая сумма с учетом изменения параметров стандартных налоговых вычетов составит порядка 1,4 трлн руб.

Однако ученые ставят под сомнение подобные экономические анализы⁶, поскольку изменяются не только налоговые ставки, но и экономические условия взимания налога. Если в 2025 г. произойдет увеличение поступлений в бюджетную систему от НДФЛ, то такое увеличение будет обусловлено не только введением

прогрессивной налоговой ставки, но и ростом заработных плат во многих отраслях экономики, а также общим курсом контролирующих органов на «обеление» заработных плат в стране.

Ставить рост поступлений от НДФЛ в прямую зависимость от перехода на развернутую шкалу прогрессивной налоговой ставки представляется не вполне верным, поскольку такой рост наблюдался уже в 2024 г. в силу объективных экономических причин, а не за счет номинально прогрессивного налогообложения⁷. Более того, после введения в 2001 г. в действие НДФЛ с пропорциональной налоговой ставкой также наблюдался существенный рост собираемости налога, который связывали именно с переходом на пропорциональное подоходное налогообложение, игнорируя общий экономический рост экономики.

Помимо налоговой ставки прогрессивное налогообложение может быть реализовано и за счет иных элементов юридической конструкции налога. В юридической литературе отмечают, что налоговый вычет и налоговая льгота могут являться элементами прогрессивности налогообложения⁸. Такая система прогрессии налогообложения характеризуется как скрытая⁹.

Действительно, в некоторых случаях законодатель использует налоговые льготы для дифференциации налогового бремени, но в сторону уменьшения. Предоставляя отдельным категориям налогоплательщиков возможность не платить тот или иной налог либо платить его в меньшем размере, закон, на первый взгляд, не ориентирован на повышение налогового бремени. Однако зачастую налоговые льготы имеют определенные объективные параметры, ограничивающие возможность их применения. Такими ограничителями могут быть:

– срок (например, п. 4 ст. 346.20 Налогового Кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) предусмотрена возможность субъектов РФ установить для отдельных категорий индивидуальных предпринимателей налоговую ставку раз-

⁴ См.: Копина А. А. Правовые средства реализации функций налогов на современном этапе // Налоги. 2023. № 3. С. 9–14.

⁵ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

⁶ См.: Савицкий А. И. Прогрессивное налогообложение доходов физических лиц: перспективы введения в России и зарубежный опыт // Закон. 2016. № 10. С. 44–62.

⁷ См.: Ефремова Т. А. Влияние налоговой политики на уровень дифференциации населения по доходам // Налоги. 2023. № 3. С. 15–20.

⁸ См.: Морозов Д. В. Актуальные вопросы прогрессивного налогообложения доходов // Налоги (газета). 2007. № 17.

⁹ См.: Налоговое право: учебник для вузов / под ред. С. Г. Пепеляева. М., 2015. С. 144.

мером 0 % в первые два года с момента их первичной регистрации в качестве предпринимателей);

– сумма дохода (например, п. 17.2 и 17.2-1 ст. 217 НК РФ предусмотрено освобождение от налогообложения НДФЛ доходов от реализации принадлежащих налогоплательщику более пяти лет долей в уставном капитале организации, а также некоторых акций и облигаций в сумме не более 50 млн руб.);

– территория (например, ст. 346.20 НК РФ предусмотрена возможность субъектов РФ установить для отдельных категорий налогоплательщиков льготные налоговые ставки).

Если налогоплательщиком будут превышены (нарушены) пределы данного ограничителя, то размер его налогообложения возрастает от 0 % (или льготной налоговой ставки, например, 1 % по упрощенной системе налогообложения (далее – УСН)) до общей налоговой ставки, установленной для всех налогоплательщиков. Такое повышение уровня налогообложения вполне может быть охарактеризовано как прогрессивное налогообложение.

Аналогичный механизм может быть реализован в процессе налогообложения доходов посредством налоговых вычетов, в отношении которых установлено ограничение их максимальной суммы.

Налоговые вычеты по НДФЛ могут иметь ограничение максимальной суммы (например, стандартные или социальные) или не иметь (например, профессиональные). В тех ситуациях, когда законодатель вводит ограничение размера налогового вычета (например, налоговый вычет на долгосрочные сбережения граждан ст. 219.2 п. 3 НК РФ), можно утверждать о том, что в законодательстве предусмотрено прогрессивное налогообложение. Это обусловлено тем, что при превышении максимального размера налогового вычета произойдет увеличение налоговой базы и соразмерное этому увеличение налогообложения.

Следовательно, один лишь факт установления пропорциональной налоговой ставки не может свидетельствовать об отсутствии прогрессивного характера налогообложения тем или иным налогом. При наличии развитой системы налоговых льгот и вычетов, установленных в законодательстве, эффект прогрессивности на-

логообложения может быть и в отсутствии прогрессивной налоговой ставки.

В силу этого в юридической литературе отмечается, что справедливость налогообложения может быть достигнута не только при помощи перехода от пропорциональной к прогрессивной налоговой ставке. Справедливость пропорционального налогообложения может быть существенно повышена при помощи правильного применения налоговых вычетов и льгот¹⁰. Более того, установление прогрессивной налоговой ставки само по себе еще не гарантирует справедливость налогообложения¹¹. Например, распространение прогрессивной налоговой ставки на доход налогоплательщика – физического лица в размере прожиточного минимума может свидетельствовать о несправедливости прогрессивного налогообложения дохода.

Если подойти к исследуемой проблематике шире, представляется возможным охарактеризовать в качестве прогрессивного не только отдельный налог, но и систему налогов, взимаемых с одного предмета налогообложения. В качестве примера можно привести систему налогов, взимаемых с доходов предпринимателей в России.

Так, в рамках общей системы налогообложения, как правило, уплачиваются в зависимости от вида налогоплательщика либо налог на прибыль организаций, либо налог на доходы физических лиц. При этом разнообразные специальные налоговые режимы, характерные для налоговой системы России, предусматривают освобождение от уплаты указанных налогов с заменой их на специальный налог на доход (УСН и т. д.). Размер такого налога всегда меньше налогов на доход (прибыль), взимаемых в рамках общей системы налогообложения. При этом право налогоплательщика на применение специального налогового режима среди прочего практически всегда связано с соблюдением какого-то уровня дохода (например, не более 450 млн руб. в целях применения УСН).

Следовательно, налогообложение доходов малого и среднего бизнеса в России достаточно

¹⁰ См.: Еременко Е. А. К вопросу о совершенствовании системы налоговых вычетов по НДФЛ в контексте реализации справедливости в налогообложении // ЭТАП : экономическая теория, анализ, практика. 2017. № 2. С. 104–109.

¹¹ См.: Трофимова Я. В. Подоходный налог : аргументы против прогрессии // Налоги. 2024. № 2. С. 9–14.

часто строится именно как прогрессивное: начиная с применения специальных налоговых режимов по мере увеличения дохода налогоплательщик обязан переходить на общую систему налогообложения. Например, от уплаты налога, уплачиваемого в рамках УСН (6 или 15 %), он вынужден переходить к уплате налога на прибыль организаций (25 %) или НДФЛ (от 13 до 22 %).

Более того, прогрессивное налогообложение в настоящее время стало побочным эффектом от введения косвенных налогов в рамках специальных налоговых режимов. Так, для УСН характерно освобождение хозяйственных операций от уплаты налога на добавленную стоимость (далее – НДС) только в пределах 60 млн руб. годового дохода. В случае превышения данного уровня дохода налогообложения налогоплательщик обязан уплачивать НДС с каждой реализации товара (работ, услуг), даже если договор был заключен до возникновения обязанности по уплате такого налога. При этом в силу принципа свободы договора контрагент налогоплательщика не обязан подписывать дополнительное соглашение об увеличении цены договора на сумму НДС. Однако налогоплательщик не освобождается от исполнения принятых на себя обязательств перед контрагентом и обязан заплатить НДС из согласованной ранее цены товара (работы, услуги), не содержащей в себе НДС.

При уплате НДС в рамках описанного переходного периода не соблюдается принцип нейтральности уплаты НДС, поскольку источником его уплаты являются средства самого налогоплательщика, а не его контрагента. Тем самым взимание такого НДС приводит к прогрессивному налогообложению доходов налогоплательщика, являющихся источником уплаты данного налога.

Серьезным препятствием для увеличения объема налоговых доходов, поступающих в рамках прогрессивного налогообложения, является ожидаемое девиантное поведение налогоплательщиков по уклонению от уплаты таких налогов. В пояснительной записке к отклоненному законопроекту № 450126-8 2023 г. о введении прогрессивных налоговых ставок по НДФЛ указано: «учитывая развитие в нашей стране технологий налогового администрирования, осознание многими представителями бизнеса рисков от уклонения налогов, доводы экспертов о

том, что при прогрессивном налогообложении состоятельный налогоплательщики будут уходить от высоких налогов, не в полной мере состоятельны»¹².

В целом разделяя точку зрения авторов законопроекта о повышении качества налогового администрирования и повышении уровня правосознания налогоплательщиков, мы не можем согласиться с оптимистическим настроем в отношении отказа налогоплательщиков от возможности если не избежать прогрессивного налогообложения, то существенно его минимизировать. Такой подход обусловлен наличием в налоговом законодательстве возможностей уменьшить налогообложение доходов физических лиц без прямого нарушения закона, иными словами, «обойти закон».

Традиционное для налоговых юрисдикций с высоким уровнем прогрессивного налогообложения «бегство» налогоплательщиков в страны с более низким уровнем налогообложения не будет характерно для России в ближайшем будущем в силу ряда объективных причин. Прежде всего следует сказать, что налогообложение доходов в России не достигло достаточно высокого уровня, после которого изменение налогового резидентства может приобрести массовый характер¹³. Кроме того, в силу сложившейся политической обстановки, выражющейся во введении санкций широким кругом иностранных государств в отношении российских граждан и организаций, приостановлении применения соглашений об устранении международного двойного налогообложения, налоговая миграция в глазах налогоплательщиков выглядит не очень привлекательной.

Однако действующее налоговое законодательство содержит достаточно предпосылок для искажения вида получаемого дохода или находящегося в собственности имущества в целях уменьшения налогообложения. Например, п. 1.1 ст. 224 НК РФ устанавливает усеченную налоговую прогрессию в размере от 13 до 15 % для доходов от долевого участия в уставном капитале, операций с цифровыми финансовыми активами, операциями РЕПО и др. Представляется вполне

¹² URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/450126-8> (дата обращения: 29.03.2025.).

¹³ См. подробнее: Цепова Е. А. Российская налоговая юрисдикция для физических лиц : конкурентоспособность и перспективы // Налоги. 2023. № 3. С. 25–28.

очевидным, что данные доходы могут быть использованы налогоплательщиками для подмены тех доходов, которые облагаются полной налоговой ставкой, доходящей до 22 % (заработка плата, например). Более того, указанная норма является весомым поводом усомниться в справедливости¹⁴ прогрессивного налогообложения физических лиц и свидетельством некоторой произвольности выбора шага прогрессии в описанном случае.

Переход к прогрессивному налогообложению имущества также вызывает некоторые вопросы. В соответствии с действующим налоговым законодательством недвижимое имущество, налоговая база которого определяется как кадастровая стоимость, и земельные участки с кадастровой стоимостью более 300 млн руб. могут облагаться налогами на имущество организаций и физических лиц, а также земельным налогом по повышенным ставкам.

Вызывает определенные сомнения избрание единого шага прогрессивной налоговой ставки для всего имущества независимо от территории его расположения – он равен 300 млн руб. Воронежская городская дума дисциплинированно воспроизвела данные нормы применительно к земельному налогу и установила ставку 0,3 % от кадастровой стоимости участка – в отношении земельных участков:

- занятых жилищным фондом и (или) объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса или приобретенных (предоставленных) для жилищного строительства, за исключением земельных участков, приобретенных (предоставленных) для индивидуального жилищного строительства, используемых в предпринимательской деятельности, и земельных участков, кадастровая стоимость каждого из которых превышает 300 млн руб.;

- не используемых в предпринимательской деятельности, приобретенных (предоставленных) для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства или огородничества, а также земельных участков общего назначения садоводства и огородничества, за исключением земель-

ных участков, кадастровая стоимость каждого из которых превышает 300 млн руб.¹⁵

В соответствии с Правилами землепользования и застройки городского округа город Воронеж¹⁶ площадь земельного участка, предоставленного для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства, не может превышать восемь соток (800 кв. м). Такие параметры земельного участка практически полностью исключают саму возможность превышения его кадастровой стоимостью установленного предела – 300 млн руб., по крайней мере в большинстве субъектов РФ.

Получается, что переход на прогрессивное налогообложение земельных участков в большинстве субъектов РФ будет формальным и не приведет к получению дополнительных доходов бюджетами муниципальных образований, поскольку в большинстве из них отсутствуют объекты налогообложения, имеющие требуемую кадастровую стоимость. Даже если в некоторых муниципальных образованиях и на федеральной территории «Сириус» имеются такие земельные участки, то обойти данную норму будет достаточно легко, разделив земельный участок на части. Аналогичным образом данная проблема, скорее всего, может быть решена и в отношении объектов недвижимости, облагаемых налогом на имущество организаций и физических лиц.

Исходя из изложенного, можно предположить, что наиболее известная форма обхода налогоплательщиком прогрессивного налогообложения доходов – «дробление бизнеса», – может быть использована недобросовестными налогоплательщиками и в рамках прогрессивного налогообложения имущества и доходов, подлежащих обложению НДФЛ.

Дробление бизнеса представляет собой разделение единой предпринимательской деятельности между несколькими формально самостоятельными лицами (организациями, индивидуальными предпринимателями), в отношении

¹⁵ О введении в действие земельного налога на территории городского округа город Воронеж : решение Воронежской городской думы от 7 октября 2005 г. № 162-II (в ред. от 30.10.2024) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа город Воронеж : решение Воронежской городской думы от 20 апреля 2022 г. № 466-V (в ред. от 05.02.2025) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

которых осуществляется контроль одними и теми же лицами, направленное исключительно или преимущественно на занижение сумм налогов путем применения специальных налоговых режимов с превышением предусмотренных ст. 54.1 НК РФ пределов осуществления прав по исчислению налоговой базы и (или) суммы налогов¹⁷.

Приведенное определение дробления бизнеса не совсем верно передает юридическую сущность данного явления. Представляется более верным охарактеризовать его как формальное разделение дохода от единой предпринимательской деятельности между несколькими взаимозависимыми налогоплательщиками. Именно разделение дохода между налогоплательщиками позволяет искусственно создать ситуацию, когда каждый из них соответствует критериям применения УСН и получает освобождение от обязанности платить налог на прибыль организаций или НДФЛ.

Если проанализировать данную ситуацию с точки зрения элементов налогообложения, дробление дохода представляет собой искусственное разделение предмета налогообложения, обладание (получение) которым приводит к возникновению объекта налогообложения, порождающего обязанность по уплате соответствующего налога. Будет вполне оправданным предположить, что дробление предмета налогообложения, получившее широкое распространение в сфере применения специальных налоговых режимов, окажется весьма востребованным среди недобросовестных налогоплательщиков прогрессивных налогов.

Дробление предмета налогообложения в целях уклонения от уплаты прогрессивного налога может применяться путем разделения:

- дохода при взимании НДФЛ;
- земельного участка при исчислении земельного налога;
- здания (сооружения) при уплате налогов на имущество организаций и физических лиц.

¹⁷ О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : федер. закон от 12 июля 2024 г. № 176-ФЗ // Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

В настоящее время данное явление еще не приобрело массового характера, поскольку прогрессивное налогообложение в расширенном масштабе только начинает применяться. Однако уже сейчас следует подумать над тем, каким образом выстроить систему антиуклонительных норм применительно к новым формам дробления предмета налогообложения.

В этих целях будет методически верным обратиться к выработанным в многолетней судебной практике критериям дробления бизнеса в целях анализа возможности их использования применительно к прогрессивному налогообложению.

В настоящее время сложившаяся правоприменительная практика в данной сфере позволяет выделить следующие основные критерии дробления бизнеса:

- а) единая предпринимательская деятельность как источник дохода:
 - идентичность видов деятельности налогоплательщиков;
 - общность материально-технической базы и персонала;
 - единая клиентская база и т. п.;
- б) подконтрольность формально независимых налогоплательщиков одному лицу (группе лиц);
- в) отсутствие деловой цели у разделения бизнеса.

Исходя из указанного, можно выделить следующие критерии дробления предмета налогообложения имущественных налогов в целях уклонения от применения повышенной налоговой ставки:

- объекты налогообложения образованы путем разделения единого объекта недвижимого имущества;
- отсутствие деловой цели у дробления объекта недвижимости на части;
- разделение объекта налогообложения у одного налогоплательщиком или между разными, но взаимозависимыми.

В качестве критериев дробления дохода в целях уклонения от применения повышенной налоговой ставки НДФЛ можно предложить следующие:

- единый источник выплаты доходов (одно лицо или группа взаимозависимых лиц);
- взаимозависимость налогоплательщиков – получателей разделенного дохода;

- отсутствие у части налогоплательщиков реальных оснований для получения дохода либо несоразмерность выплачиваемого дохода имеющемуся основанию (наличие в группе формальных налогоплательщиков);
- поступление всех доходов под контроль одного налогоплательщика.

Безусловно, данные критерии подлежат более точной проработке и детализации для учета особенностей взимания каждого из прогрессивных налогов и особенности деятельности налогоплательщиков. Однако их применение даже в таком виде позволит в значительной части предотвратить уклонение от уплаты прогрессивных налогов и минимизировать потери бюджетной системы.

Библиографический список

Еременко Е. А. К вопросу о совершенствовании системы налоговых вычетов по НДФЛ в контексте реализации справедливости в налогообложении // ЭТАП : экономическая теория, анализ, практика. 2017. № 2. С. 104–109.

Ефремова Т. А. Влияние налоговой политики на уровень дифференциации населения по доходам // Налоги. 2023. № 3. С. 15–20.

Казакова М. В. Влияние реформ прогрессивного налогообложения на экономику развитых и развивающихся стран : что говорит литература // Электронный журнал «SSRN». 2023. № 5. С. 1–34.

Калинина Л. Е., Давоян А. Д. Принцип справедливости в налоговом праве : анализ содержания // Финансовое право. 2023. № 1. С. 14–17.

Копина А. А. Правовые средства реализации функций налогов на современном этапе // Налоги. 2023. № 3. С. 9–14.

Кучеров И. И. Теория налогов и сборов : монография. М. : ЮрИнфоР, 2009. 472 с.

Морозов Д. В. Актуальные вопросы прогрессивного налогообложения доходов // Налоги (газета). 2007. № 17.

Налоговое право : учебник для вузов / под ред. С. Г. Пепеляева. М. : Альпина Паблишер, 2015. С. 144.

Савицкий А. И. Прогрессивное налогообложение доходов физических лиц : перспективы введения в России и зарубежный опыт // Закон. 2016. № 10. С. 44–62.

Трофимова Я. В. Подоходный налог : аргументы против прогрессии // Налоги. 2024. № 2. С. 9–14.

Цепова Е. А. Российская налоговая юрисдикция для физических лиц : конкурентоспособность и перспективы // Налоги. 2023. № 3. С. 25–28.

Воронежский государственный университет
Красюков А. В., доктор юридических наук, профессор кафедры финансового права
E-mail: kav@law.vsu.ru

Voronezh State University
Krasyukov A. V., Doctor of Legal Sciences,
Professor of the Financial Law Department
E-mail: kav@law.vsu.ru

ВВЕДЕНИЕ НАЛОГА НА СВЕРХДОХОДЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: НАУЧНАЯ И ПРИКЛАДНАЯ РЕАЛЬНОСТЬ

А. А. Пилипенко

Белорусский государственный университет

INTRODUCTION OF A TAX ON EXCESS PROFITS IN THE REPUBLIC OF BELARUS: SCIENTIFIC AND APPLIED REALITY

А. А. Pilipenko

Belarusian State University

Аннотация: рассматриваются теоретические и прикладные аспекты установления налога на сверхдоходы в Республике Беларусь с 1 января 2024 г. Делается вывод о преждевременности введения в нашей стране данного налогового платежа в контексте отсутствия у него фискального потенциала. Доказано, что порядок определения налоговой базы при исчислении налога на сверхдоходы нарушает принцип равенства налогообложения.

Ключевые слова: налог, подоходный налог с физических лиц, налоговые преференции, принцип равенства налогообложения, прогрессивное налогообложение, фискальный потенциал.

Abstract: the article examines the theoretical and applied aspects of establishing a tax on excess profits in the Republic of Belarus from January 1, 2024. It is concluded that it is premature to introduce this tax payment in our country in the context of its lack of fiscal potential. It has been proven that the procedure for determining the tax base when calculating the tax on excess profits violates the principle of equality of taxation.

Key words: tax, personal income tax, tax preferences, the principle of tax equality, progressive taxation, fiscal potential.

Определенные экономические трудности, обусловленные внутренними и внешними причинами, заставляют государство искать механизмы, приводящие в движение финансовую систему страны с точки зрения дополнительной фискализации в отношении физических лиц и субъектов предпринимательской деятельности. Законодательные новеллы последних лет в налоговой сфере напрямую связаны с постулированием государством предполагаемых объектов повышенного налогообложения, что в свою очередь подвергается дополнительному налоговому обременению. При этом нормативное моделирование данной тенденции касается практически всех участников налоговых отношений.

Целью настоящей статьи является изучение нормативных и научно-прикладных аспектов введения налога на сверхдоходы в Республике Беларусь в контексте его позиционирования в

системе налогового обременения и соответствия основным принципам налогообложения.

Изначально следует отметить, что налогообложение сверхдоходов в их понимании государством в последнее время касается двух основных прямых налогов: налога на прибыль и подоходного налога с физических лиц. Так, с 1 января 2023 г. была повышена основная ставка налога на прибыль с 18 до 20 %. Повышение указанной ставки не стало фискальным барьером для государства в контексте дополнительного обложения валовой прибыли как основного объекта налога на прибыль. С 1 января 2024 г. п. 1 ст. 184 Налогового кодекса Республики Беларусь от 19 декабря 2002 г. (далее – НК) дополнен частью второй, в соответствии с которой ставка налога на прибыль устанавливается в размере 25 % для белорусской организации без учета филиалов, для каждого филиала белорусской организации, для каждого постоянного представительства иностранной организации, у которых по итогам отчетного периода нарас-

тающим итогом с начала налогового периода налоговая база налога на прибыль превышает 25 млн бел. руб.

С 1 января 2024 г. повышенное налогообложение применяется в отношении индивидуальных предпринимателей, уплачивающих подоходный налог. Общая ставка в отношении их доходов в размере 20 % в соответствии с ч. 2 п. 3 ст. 214 НК устанавливается в размере 30 %, если в текущем налоговом периоде доходы от осуществления предпринимательской деятельности нарастающим итогом с начала календарного года превысили 500 тыс. бел. руб.

Одной из основных новаций последнего времени в сфере налогообложения стало введение повышенного уровня налоговых изъятий по отдельным доходам физических лиц. Общий уровень налогового обременения по доходам физических лиц составляет 13 % (п. 1 ст. 214 НК). В то же время с 1 января 2024 г. в соответствии с п. 8 ст. 214 НК установлена ставка подоходного налога 25 % в отношении совокупности доходов в размере, превысившем за налоговый период 200 тыс. бел. руб., подлежащих налогообложению по ставке подоходного налога, установленной п. 1 ст. 214 НК, и полученных плательщиками от источников в Республике Беларусь в виде дивидендов, по трудовым договорам, по гражданско-правовым договорам, предметом которых являются выполнение работ, оказание услуг и создание объектов интеллектуальной собственности. Следует отметить, что НК однозначно определены виды доходов, при получении которых в совокупном размере, превысившем 200 тыс. бел. руб., физическое лицо будет являться плательщиком подоходного налога по ставке 25 %.

В контексте введения данной повышенной ставки важно отметить, что обязанность отслеживать предел совокупности дохода НК возлагает на получателя доходов – физическое лицо. Подоходный налог по ставке 25 % с суммы превышения таких доходов исчисляется только налоговым органом в порядке, установленном ст. 219 НК, а именно: на основании представляющей налоговой декларации (расчета) по подоходному налогу с физических лиц за соответствующий налоговый период, которым является календарный год.

Налоговой базой для налогообложения доходов по ставке в размере 25 % является сумма превышения совокупности доходов в виде ди-

видендов, по трудовым договорам, по гражданско-правовым договорам, предметом которых являются выполнение работ, оказание услуг и создание объектов интеллектуальной собственности, над установленным пределом в размере 200 тыс. бел. руб.

Определение суммы подоходного налога, подлежащей доплате по ставке 25 % будет производиться налоговым органом с зачетом ранее удержанного налоговым агентом подоходного налога по ставке 13 % с доходов, начисленных за календарный год, в которых имелось указанное превышение. Другими словами, налогообложению подлежит только доход, превышающий 200 тыс. бел. руб. за календарный год (сумма превышения), а не вся сумма годового дохода. При этом, как установлено ч. 2 п. 8-2 ст. 199 НК, налоговые льготы, предусмотренные ст. 208–212 НК, в том числе предоставленные налоговым агентом в течение налогового периода, к сумме доходов, превышающей 200 тыс. бел. руб., не применяются.

По нашему мнению, непредоставление налоговых преференций, определенных указанными статьями НК, свидетельствует о нарушении принципа равенства, прямо закрепленного в подп. 1.3 п. 1 ст. 2 НК и постулирующего, что налоги, сборы (пошлины) не могут иметь дискриминационный характер и устанавливаться исходя из расовых, национальных, религиозных и иных критерии. В этой связи изначально хотелось бы обратить внимание на правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ), который, последовательно обосновывая недопустимость дискриминационного обременения доходов частных лиц налогами и иными публичными сборами, которое может порождаться как необоснованной унификацией, так и необоснованной дифференциацией регулирования, указал на недопустимость различий в налогообложении, осуществляемом в рамках одного режима, в зависимости от вида налогоплательщика¹. При допускаемой

¹ По делу о проверке конституционности положений федерального законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующего налогообложение субъектов малого предпринимательства – индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности, в связи с жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда РФ от 19 июня 2003 г. № 11-П // Доступ из правовой системы «КонсультантПлюс».

анalogии между расходами и предоставлениями вычетов по подоходному налогу абсолютно верной видится правовая позиция КС РФ, согласно которой механизм обложения налогом на доходы физических лиц, предусмотренный Налоговым кодексом Российской Федерации, хотя и устанавливает разный порядок его исчисления и уплаты индивидуальными предпринимателями и физическими лицами, не осуществляющими предпринимательскую деятельность, но не предполагает абсолютного лишения таких лиц права учесть расходы, связанные с полученными доходами, для целей исчисления и уплаты налога². И наконец, хотелось бы обратить внимание еще на одно решение органа конституционного правосудия Российской Федерации, принятого до кодификации налогового законодательства и входящего в золотой фонд позиций КС РФ: «Не допускается установление дополнительных, а также повышенных по ставкам налогов в зависимости от формы собственности, организационно-правовой формы предпринимательской деятельности, местонахождения налогоплательщика, от государства, региона или иного географического места происхождения уставного (складочного) капитала (фонда) или имущества и иных носящих дискриминационный характер оснований»³. В развитие данных правовых позиций квинтэссенцией научных подходов по данному вопросу является лаконичное мнение А. В. Демина: «Принцип равенства налогообложения означает прежде всего запрет какой-либо дискриминации в налоговой сфере»⁴.

Белорусский законодатель при налогообложении сверхдоходов по ставке 25 % дискрими-

² По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 221 и подпункта 1 пункта 1 статьи 227 Налогового кодекса Российской Федерации, части 5 статьи 200 и части 3 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ю. М. Бужина и Л. В. Салимжановой : постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2024 г. № 6-П // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. № 5-П // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Демин А. В. Принцип всеобщности и равенства налогообложения : теория и практика // Законодательство и экономика. 2001. № 11. С. 31.

нировал налогоплательщиков по количественному основанию – сумме дохода, т. е. налогоплательщик не может реализовать свое законное право только потому, что у него высокий доход. При этом ему отказано в праве на уменьшение налоговой базы на сумму стандартных налоговых вычетов, предусмотренных ст. 209 НК, являющихся незначительными по величине и имманентными социально незащищенным слоям населения (например, 51 бел. руб. в месяц на ребенка до 18 лет и (или) каждого иждивенца, 97 бел. руб. на детей-инвалидов в возрасте до 18 лет).

Одной из вариаций термина «сверхдоходы» является термин «богатство», что в свою очередь позволяет в теории налогообложения и налогового права обнаружить отдельные доктринальные наработки по вопросу дефинирования налога на богатство и определения его места в системе фискальных платежей. При этом терминологическое понимание налога на богатство основано на его собирательном значении, подразумевающем и все составляющие богатства, например, роскошь. Так, отдельные авторы полагают, что «налог на богатство (роскошь) – это вид имущественного налога, объектом которого выступает определенная категория имущества, признаваемая государством в качестве предмета роскоши (объекта престижного потребления), либо совокупность объектов имущества и иных активов (богатство, личное состояние), стоимость которых превышает установленные государством пределы»⁵.

В. Г. Пансков выделяет три модели построения налога на богатство (роскошь): «Первая, основная модель, – это классический налог, при исчислении которого обложению подлежит принадлежащее налогоплательщику и превышающее установленный лимит его общее состояние: движимое и недвижимое имущество, включая банковские депозиты, финансовые активы и прочие финансовые вложения, драгоценности, произведения искусства и т. д. В соответствии со второй моделью по существенно повышенным ставкам облагается часть имущества налогоплательщика, отнесенного к предметам роскоши. Согласно третьей модели, налог выступает в виде акциза, при котором

⁵ Энциклопедия теоретических основ налогообложения / И. А. Майбуров [и др.] ; под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова. М., 2016. С. 187.

облагается, опять же по существенно повышенным ставкам, тот или иной вид имущества при его покупке»⁶. Понимание рассматриваемой категории данным автором выглядит следующим образом: «Налог на богатство – нацеленный на повышенное обложение сверхдоходов вид имущественного налога, объектом которого выступает личное состояние семьи, определяемое как совокупность объектов имущества и иных активов, стоимость которых превышает законодательно установленные пределы»⁷.

С учетом приведенных доктринальных расуждений и рассмотренных нормативных положений можно сделать вывод, что богатство в денежном выражении ассоциируется с высоким доходом. Следует подчеркнуть, что в правоприменении отсутствует устойчивое понимание понятий «высокий доход» или «низкий доход», так как законодатель не установил лимиты, четко разграничающие большие, средние и маленькие доходы гражданина. Парадигма указанных категорий менялась в зависимости от исторического этапа развития общества, уровня социально-экономического развития конкретного государства, а также социального и правового статуса конкретного субъекта. Также не существует четких критериев для отнесения конкретного объекта к предметам роскоши по причине существования различных трактовок понятия «роскошь» и его характеристик в зависимости от определенного этапа социального и экономического развития общества. Например, А. А. Жеребцова в своем диссертационном исследовании под роскошью понимает «особое благо, которое обладает высокой стоимостью, является излишеством для людей, располагающих низким и средним уровнем достатка, и соответствует хотя бы одному из следующих требований: приобретается в целях демонстративного самоутверждения; является исключительным благодаря своим уникальным качественным свойствам; приобретается для «эгоцентричного» потребления; является труднодоступным для большинства покупателей; приобретается в эстетических интересах; обладает высокой

⁶ Панков В. Г. Налог на богатство (роскошь) : сущность, необходимость, перспективы // Финансы. 2022. № 3. С. 24–30.

⁷ Там же.

ценностью для ограниченного определенного круга лиц»⁸. В целях налогообложения данный автор делает следующий вывод: «Объекты роскоши для целей налогообложения – специфичная группа товаров, которые относятся к роскоши, а их стоимость подлежит налогообложению»⁹.

В рамках последнего суждения сложилось достаточно устойчивое мнение, что налоги на роскошь стали своеобразным этапом развития системы современного прогрессивного налогообложения, не утратив при этом самостоятельного значения. Соотношение прогрессивного налогообложения и налога на богатство (роскошь) имеет историческую основу, в рамках которой детерминация указанных конструкций была практически абсолютной. Например, известный шотландский экономист и философ А. Смит обосновывал и защищал идею прогрессивного налога следующим образом: «Предметы роскоши и суетности вызывают главный расход богатых, а великолепный дом еще украшает и выставляет в наиболее выгодном свете все другие предметы роскоши и суетные украшения, которыми они обладают. Поэтому налог на наемную плату должен по общему правилу ложиться наибольшей тяжестью на богатых, и в такого рода неравномерности нет, пожалуй, ничего особенно несправедливого. Отнюдь не несправедливо, чтобы богатые участвовали в государственных расходах не только пропорционально своему доходу, но и несколько большей долей»¹⁰.

В XVIII в. в число сторонников применения налога на объекты роскоши входил Жан-Жак Руссо – франко-швейцарский философ, увлеченный идеей полного социального равенства. В работе «О политической экономии» он писал: «...Если все это тщательно собрать воедино, то мы обнаружим, что для того, чтобы обложение было справедливым и действительно пропорциональным, оно должно производиться не только в соответствии с размером имущества плательщиков, а на основе сложного соотноше-

⁸ Жеребцова А. А. Налогообложение объектов роскоши в Российской Федерации : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10. М., 2013. С. 11.

⁹ Там же.

¹⁰ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М., 1962. С. 323.

ния различий в их положении и излишков их имущества»¹¹.

С нашей точки зрения, введение с 1 января 2024 г. ставки 25 % по сверхдоходам носит исключительный характер и ни при каких обстоятельствах не связан с системой прогрессивного налогообложения, когда с ростом доходов увеличивается уровень налоговых изъятий. Государство в определенной степени должно «заслужить» систему прогрессивного налогообложения, для которой характерны высокие доходы граждан, позволяющие в отношении их применять высокие ставки, имеющие широкую градацию и не отличающие единичным выборочным аспектом. Именно низкая налоговая база по подоходному налогу с физических лиц не позволила сохранить прогрессивную шкалу налогообложения доходов граждан в Республике Беларусь, которая была упразднена с 1 января 2009 г.

Важным вопросом введения налога на сверхдоходы в Республике Беларусь (как и любого другого) является определение его фискального потенциала, который рассчитывается исходя из оценки налоговой базы, которая затем умножается на соответствующую налоговую ставку с учетом предусмотренных вычетов и льгот. Предварительный фискальный потенциал видится государству высоким в контексте, как было показано выше, запрета на применение налоговых льгот (в первую очередь налоговых вычетов) при определении совокупной суммы налоговых изъятий. Однако конкретный сценарий введения налога (несмотря на его императивный характер) должен зависеть от компромисса между желаемой величиной дополнительных налоговых поступлений и уровнем налоговой нагрузки на физических лиц, ведь увеличение ставки подоходного налога более чем в два раза вынуждает налогоплательщиков моделировать свои фискальные обязательства с учетом использования налоговой оптимизации (по мнению государства, незаконной налоговой минимизации (уклонения от уплаты налогов)). Например, в нашем случае естественным видится перераспределение долей между участниками, чтобы сумма выплачиваемых дивидендов уменьшала установленный законодательный порог в размере 200 тыс. бел. руб., превышение

которого влечет за собой применение налоговой ставки в размере 25 %. Контролирующие (в том числе налоговые) органы, соответственно, будут применять положения п. 4 ст. 33 НК для корректировки налоговой базы, не задумываясь, что своими действиями в нормативной (будучи инициатором определенных законодательных новелл) и правоприменительной сферах они создают предпосылки для повышения конфликтности между налогоплательщиками и государством.

Особая острота поднятой проблематики подтверждается уже существующими налогово-правовыми конструкциями, вмешательство в которые государства привело к не отвечающему современным реалиям уровню налогового обременения. Так, резкое (в определенной степени необоснованное) увеличение с 16 до 26 % ставки подоходного налога с физических лиц, применяемой в отношении доходов, исчисленных налоговым органом исходя из сумм превышения расходов над доходами в соответствии со ст. 73-1 НК, привело к определенному дистанцированию налогоплательщиков от выполнения своих обязанностей по уплате фискальных платежей, в том числе и за счет искусственных оптимизационных схем.

В контексте изложенного видится преждевременным введение в нашей стране налога на сверхдоходы. Его позиционирование в системе налоговых платежей должно основываться на объективных экономико-правовых предпосылках, лежащих в первую очередь в плоскости повышательного тренда доходов физических лиц.

С учетом желания государства обложить налогами сверхдоходы (богатство), а также того, что личные активы становятся более разнообразными и сложно оцениваемыми, адекватным современным реалиям видится повышенное налогообложение отдельных видов транспортных средств. Как известно, с 1 января 2021 г. в Республике Беларусь вместо государственной пошлины за выдачу разрешения на допуск транспортного средства к участию в дорожном движении был введен транспортный налог, одним из элементов которого явились определение его субъектного состава, в том числе физических лиц. В соответствии с п. 1-1 ст. 307-7 НК по транспортным средствам, с года выпуска которых прошло не более трех лет, включенным в пере-

¹¹ Руссо Ж. Ж. Об общественном договоре. Трактаты / пер. с фр. М., 1998. С. 127.

чень транспортных средств повышенной комфортности, определяемый Советом Министров Республики Беларусь, транспортный налог, включая авансовые платежи, исчисляется по ставкам, увеличенным в десять раз. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 марта 2024 г. № 194 (вступившее в силу 22 марта 2024 г. и распространившее свое действие на отношения, возникшие с 1 января 2024 г.) установлен перечень транспортных средств повышенной комфортности, в который включено 17 марок транспортных средств, а также модели (версии, серии, классы) таких транспортных средств.

Подводя итоги, можно сказать следующее. Динамика законодательного регулирования в налоговой сфере свидетельствует о фискализации проводимой государством политики, одним из элементов которой является изыскание объектов повышенного налогообложения. Введение с 1 января 2024 г. налога на сверхдоходы явилось отражением указанной динамики и призвано обеспечить дополнительными доходами бюджеты различных уровней.

Запрет на применение налоговых льгот и налоговых вычетов при определении налоговой базы для исчисления налога на сверхдоходы носит дискриминационный характер по количественному аспекту (сумма дохода) и нарушает закрепленный в НК Республики Беларусь принцип равенства налогообложения.

Налог на сверхдоходы не обладает в настоящее время достаточным фискальным потенциалом, так как его основой служит прогрессивная система налогообложения, упраздненная в Республике Беларусь с 1 января 2009 г. по причине низких доходов населения.

Элементом налогообложения сверхдоходов (богатства), отражающим современные реалии развития налоговой системы Республики Беларусь, является повышенное фискальное обременение отдельных видов транспортных средств.

Библиографический список

Демин А. В. Принцип всеобщности и равенства налогообложения : теория и практика // Законодательство и экономика. 2001. № 11. С. 30–33.

Жеребцова А. А. Налогообложение объектов роскоши в Российской Федерации : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10. М., 2013. 179 с.

Панков В. Г. Налог на богатство (роскошь) : сущность, необходимость, перспективы // Финансы. 2022. № 3. С. 24–30.

Руссо Ж. Ж. Об общественном договоре. Трактаты ; пер. с фр. М. : КАНОН-пресс, Кучково поле, 1998. 416 с.

Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М. : Соцэкгиз, 1962. 684 с.

Энциклопедия теоретических основ налогообложения / И. А. Майбуров [и др.] ; под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 503 с.

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 the Legal Sciences,
Associate Professor of the Public Administration Department
E-mail: pilipenko-bsu@mail.ru

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГАРМОНИЗАЦИИ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РАМКАХ ЕАЭС

А. К. Айрапетян, А. Р. Мкртчян

Российско-Армянский (Славянский) университет

THE MAIN PROBLEMS OF HARMONIZATION OF TAX LEGISLATION WITHIN THE FRAMEWORK OF THE EAEU

A. K. Hayrapetyan, A. R. Mkrtchyan

Russian-Armenian (Slavonic) University

Аннотация: представлен комплексный анализ ключевых проблем, препятствующих эффективному сближению налоговых систем государств – членов Евразийского экономического союза. Рассматриваются правовые, институциональные и экономические барьеры, а также дисбаланс в национальных интересах участников союза. Особое внимание уделено вопросу единых подходов к налогообложению, отсутствие которых осложняет формирование прозрачного и предсказуемого делового климата в рамках интеграционного объединения. На основе изучения нормативно-правовой базы и практики взаимодействия государств – членов ЕАЭС предложены возможные направления совершенствования процессов гармонизации налогового регулирования, способствующих укреплению экономической интеграции и созданию единого экономического пространства.

Ключевые слова: ЕАЭС, налоговое право, гармонизация законодательства, интеграция, рекомендации.

Abstract: the article is devoted to a comprehensive analysis of the key problems hindering the effective convergence of tax systems of the EAEU member states. It examines legal, institutional and economic barriers as well as the imbalance of the national interests among member states. Special attention is paid to the issue of unified approaches to taxation, which complicates the formation of a transparent and predictable business climate within the integration union. Based on the analysis of the legal framework and the practice of interaction between the EAEU member states, the possible directions for improving the processes of harmonization of tax legislation, contributing to the strengthening of economic integration and the creation of a common economic space are proposed.

Key words: EAEU, tax law, harmonization of legislation, integration, recommendations.

Гармонизация налогового законодательства в рамках Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) является важным элементом интеграции, направленным на создание благоприятных условий для торговли, инвестиций и экономического роста государств-членов. Введение единых или согласованных налоговых норм способствует снижению административных барьеров, предотвращению недобросовест-

ной конкуренции и расширению возможностей для налоговой оптимизации. Отсутствие четкого правового регулирования процесса гармонизации налогового законодательства и единой налоговой политики усиливает значимость теоретических разработок в данной сфере, в связи с чем вопросы гармонизации налогового законодательства выдвигаются на первый план.

Процесс экономической интеграции независимых государств обуславливает потребность в унификации и гармонизации национального законодательства. Легальное определение гармонизации законодательства содержится в До-

говоре о Евразийском экономическом союзе. В соответствии со ст. 2 данного договора гармонизация представляет собой «сближение законодательства государств-членов, направленное на установление сходного (сопоставимого) нормативного правового регулирования в отдельных сферах»¹. Также согласно Решению Коллегии ЕЭК от 9 июня 2015 г. № 63, гармонизация означает «действия по согласованию определений, структур и форматов представления элементов данных в представляющей интерес области»². Как интеграционное образование, ЕАЭС осуществляет единую политику в сфере таможенного регулирования, в рамках которого действует Таможенный кодекс ЕАЭС с применением Единого таможенного тарифа и единого таможенного регулирования³, технического регулирования (разрабатываются единые техрегламенты для товаров), конкурентной политики, тарифного регулирования, энергетики и торговой политики с третьими странами, т. е. данные сферы регулирования относятся к единой компетенции Союза, где ЕАЭС на основе системы наднационального права принимает решения, обязательные для всех государств-членов. Налоговая политика ЕАЭС осуществляется в рамках совместной компетенции государств-членов, что предполагает определение направления, форм и порядка осуществления гармонизации законодательства в отношении налогов, как это указано в п. 3 ст. 71 Договора о ЕАЭС, с целью обеспечения конкурентных условий, свободного обмена товаров, услуг и работ на национальном и наднациональном уровнях. Таким образом, гармонизация законодательства возможна только в случае отнесения регулирования конкретной сферы общественных отношений к совместной компетенции интеграционного образования.

Гармонизация налогового законодательства представляет собой процесс приведения налоговых норм и правил к общим стандартам с

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе : подписан в г. Астане 29 мая 2014 г. (ред. от 25.05.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 24.06.2024).

² Решение Коллегии ЕЭК №. 63 от 9 июня 2015 г. «О методике анализа, оптимизации, гармонизации и описания общих процессов в рамках Евразийского экономического союза», п. 2.

³ Договор о Евразийском экономическом союзе... ст. 25, п. 1.

целью устранения налоговых барьеров, упрощения налогового администрирования, а также надлежащего функционирования единого внутреннего рынка для реализации четырех известных свобод: товаров, лиц, услуг и капитала⁴. Иными словами, это нормотворческий процесс сближения и устранения всяких противоречий в налоговых системах государств-участников для создания условий эффективного функционирования единого рынка и развития национальных экономик. Так как основу налоговой политики ЕАЭС составляет образование единого налогового пространства, гармонизация налогового законодательства и создание единых механизмов налогового администрирования являются приоритетными задачами деятельности ЕАЭС⁵. Единая наднациональная налоговая политика, основанная на консенсусе государств в результате процесса гармонизации, способствует увеличению уровня развития экономики ЕАЭС и самих государств, так как единая налоговая политика будет отражаться как на общем регулировании налоговых отношений в рамках ЕАЭС, так и на их регулировании в каждом государстве на основе уже принятых единых стандартов и принципов.

На современном этапе стратегические задачи ЕАЭС в области налоговой политики сводятся к содействию повышения конкурентоспособности на мировых рынках; обеспечению налогового нейтралитета; совершенствованию налогового контроля за деятельностью субъектов экономических отношений во взаимной торговле; а также определению направлений осуществления гармонизации налогового законодательства⁶.

Являясь поэтапной деятельностью, политика гармонизации налогового законодательства

⁴ См.: Агеева А. Д. Гармонизация налогового законодательства и административное сотрудничество в Европейском Союзе // Юридические исследования. 2016. № 3. С. 26.

⁵ См.: Жверанцева М. С., Каримова Э. Р. К вопросу о необходимости и направлениях гармонизации налогобложения прибыли и доходов в Евразийском экономическом союзе // Известия Сарат. ун-та. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. 2014. Vol. 14, № 3. С. 531.

⁶ См.: Мамбеталиева Н. Т. Обзор налоговых систем государств-членов Евразийского экономического союза // Евразийская экономическая комиссия. 2019. С. 6.

должна включить в себя комплекс мероприятий, в частности:

- 1) определение и установление подотраслей и институтов налогового законодательства, требующих гармонизации;
- 2) определение проблемных вопросов в сфере налоговой политики;
- 3) изучение и выявление общих признаков и отличительных черт национальных налоговых законодательств;
- 4) принятие наднационального акта, гармонизирующего налоговую политику государств-членов, и контроль за его соблюдением.

Тремя основными направлениями гармонизации налогового законодательства в ЕАЭС являются: а) гармонизация обложения косвенными налогами; б) гармонизация обложения прямыми налогами; в) гармонизация налогового администрирования.

Договор о ЕАЭС содержит специальный раздел XVII «Налоги и налогообложение». Наибольшего продвижения в вопросах гармонизации налогового законодательства государства достигли в сфере косвенных налогов, так как именно они непосредственно связаны с перемещением товаров и услуг через границы государств-членов, следовательно, имеют прямое значение для функционирования общего таможенного союза. Косвенные налоги также являются первым и прямым препятствием свободной торговле, которые либо должны быть унифицированы в рамках интеграционного образования, либо запрещены⁷.

В упомянутом разделе определены принципы взаимодействия государств-членов в сфере налогообложения. Так, товары, ввозимые с территории одного государства-члена на территорию другого государства-члена, облагаются косвенными налогами, но установлено требование о недискриминации. Государства-члены во взаимной торговле взимают налоги, иные сборы и платежи таким образом, чтобы налогообложение в государстве-члене, на территории которого осуществляется реализация товаров других государств-членов, было не менее благоприят-

⁷ См.: Пономарева К. А., Давыдова М. А. Вопросы налоговой интеграции в практике Суда Евразийского экономического союза : комментарий к консультативному заключению по делу СЕ-2-1/1-22-БК // Правосудие. 2024. Vol. 6, № 3. С. 181.

ным, чем налогообложение, применяемое этим государством-членом при тех же обстоятельствах в отношении аналогичных товаров, проходящих с его территории.

Государства-члены определяют направления, а также формы и порядок осуществления гармонизации законодательства в отношении налогов, которые оказывают влияние на взаимную торговлю. В частности государства определяют перечисленные параметры применительно: 1) к гармонизации (сближению) ставок акцизов по наиболее чувствительным подакцизным товарам; 2) дальнейшему совершенствованию системы взимания НДС во взаимной торговле⁸.

Также государства-члены согласовали принципы взимания косвенных налогов на своих территориях. Во взаимной торговле взимание косвенных налогов осуществляется по принципу страны назначения. Названный принцип предполагает применение нулевой ставки НДС и (или) освобождение от уплаты акцизов при экспорте товаров, а также их налогообложение косвенными налогами при импорте⁹. Это означает, что при экспорте товаров между странами союза НДС и акцизы не взимаются в стране-отправителе, а уплачиваются только в стране-получателе, что предотвращает недобросовестную конкуренцию, двойное налогообложение и способствует нейтральности налогообложения.

В рамках косвенных налогов в ЕАЭС наложен обмен информацией в электронном виде между налоговыми органами государств-членов для обеспечения налогового администрирования, контроля уплаты косвенных налогов в соответствующие бюджеты государств-членов. Основным документом, регулирующим электронный документооборот, является Протокол об обмене информацией в электронном виде между налоговыми органами государств-членов ЕАЭС об уплаченных суммах косвенных налогов от 11 декабря 2009 г., определяющий порядок и условия информационного обмена, формы заявления налоговых органов о ввозе товаров и оплате косвенных налогов.

⁸ Договор о Евразийском экономическом союзе... ст. 71.

⁹ Там же, прил. № 18, п. 3.

Гармонизация прямых налогов (в первую очередь налога на прибыль организаций и НДФЛ), в отличие от косвенных, находится на менее продвинутом уровне, так как в данной сфере сохраняются существенные различия в налоговых системах стран-членов. Во-первых, это различие в налоговых ставках и системах льгот, а также особенности налогообложения отдельных видов доходов и категорий налогоплательщиков, что создает условия для налоговой конкуренции между странами ЕАЭС и приводит к возможной деформации распределения инвестиций¹⁰. В случае различия в прямых налогах возникает асимметрия условий для привлечения инвестиций в национальные экономики. Договор о ЕАЭС предусматривает, что в случае если одно государство-член в соответствии с его законодательством и положениями международных договоров вправе облагать налогом доход налогового резидента (лица с постоянным местопребыванием) другого государства-члена в связи с работой по найму, осуществляющейся в первом упомянутом государстве-члене, то такой доход облагается в первом государстве-члене с первого дня работы по найму по налоговым ставкам, предусмотренным для таких доходов физических лиц – налоговых резидентов (лиц с постоянным местопребыванием) этого первого государства-члена¹¹. Однако уравнивание ставок в наднациональном акте само по себе не означает автоматического применения всей системы налоговых вычетов для резидентов по НДФЛ, т. е. в данном аспекте равенство между «резидентами ЕАЭС» пока отсутствует. На территориях государств-членов применяются положения национального законодательства, принятого на основе решений органов ЕАЭС. Это означает, что эти решения не имеют прямой юридической силы, а применяются посредством издания национальных правовых актов.

Итак, к основным проблемам в сфере гармонизации налогового законодательства можно отнести следующие:

¹⁰ См.: Петросян Е. Г. Пути гармонизации систем налогообложения в странах Евразийского экономического союза // Экономическая политика. 2016. Vol. 11, no. 6. С. 233.

¹¹ Договор о Евразийском экономическом союзе..., ст. 73.

1) различия в налоговых системах стран ЕАЭС: каждая страна – участница ЕАЭС (Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия) имеет свою налоговую систему, которая отличается структурой, ставками налогов, порядком их администрирования и льготами. Например, во всех государствах – участниках ЕАЭС, кроме России, налоговая система состоит из двух уровней: государственного и муниципального. В Российской Федерации ввиду федеративного устройства налоговая система имеет три уровня: федеративный, региональный и местный. Кроме того, различны также виды налогов, относящихся к конкретному уровню налоговой системы: например, в Республике Армения к государственным налогам относятся налог на прибыль, подоходный налог, акциз и НДС, тогда как в Республике Беларусь к государственным налогам добавляются еще экологический и земельный налоги, сбор за проезд автомобильных транспортных средств иностранных государств и т. д.¹² В трех из пяти стран-участниц, в частности в Республике Армении, Беларусь и Кыргызской Республике, налоговая система во многом опирается именно на косвенные налоги¹³;

2) проблема двойного налогообложения: несмотря на наличие соглашений об избежании двойного налогообложения между странами ЕАЭС, на практике компании сталкиваются с трудностями в признании налоговых обязательств. Различные подходы к налогообложению доходов могут приводить к налоговой нагрузке на бизнес, что снижает привлекательность трансграничных инвестиций;

3) отсутствие единых стандартов налогового администрирования: процедуры налогового контроля, учета и отчетности в странах ЕАЭС различны. Это затрудняет взаимодействие налоговых органов и создает дополнительные барьеры для предпринимателей, ведущих деятельность в нескольких государствах союза. К примеру, слишком большие различия в ставках акциза для подакцизных товаров могут привести к нарушению принципа конкурентного равенства, поэтому необходимо создать единые стандарты в отношении перечня облагаемых товаров и общего уровня налогообложения. Кроме того,

¹² См.: Мамбеталиева Н. Т. Указ. соч. С. 7–10.

¹³ См.: Петросян Е. Г. Указ. соч. С. 223.

по вопросам прямого налогообложения в ЕАЭС отсутствуют специальные международные соглашения, регламентирующие принципыближения законодательств;

4) риски налоговой конкуренции и уклонения от уплаты налогов: из-за различий в налоговых ставках компании могут стремиться зарегистрироваться в странах с более благоприятными налоговыми режимами, что приводит к неравномерному распределению налоговых поступлений между странами. В отсутствие жесткой координации это может привести к неэффективности налоговых систем и потерям бюджетов государств-членов.

Сближение национальных систем в части налогового законодательства и администрирования, в том числе информационного обмена, является главным преимуществом, которое дает Единое экономическое пространство для развития экономики стран – участниц ЕАЭС. Налоговая гармонизация в ЕАЭС сводится к тому, чтобы сделать сходными структуры налоговых систем, создать единый рынок взимания всех основных видов налогов в государствах ЕАЭС. Одной из целей гармонизации является аннулирование налоговых границ, для того чтобы создать равные конкурентные условия для всех хозяйствующих субъектов государств – участников интеграции. Для этого необходимо гармонизировать налоговое право стран-участниц, разработать и принять Налоговый кодекс ЕАЭС.

Для успешной гармонизации налогового законодательства в рамках ЕАЭС можно предложить комплекс мер, включая установление согласованных минимальных и максимальных ставок налогов, что позволит избежать налоговой конкуренции и создать равные условия для бизнеса; разработку единых правил налогового администрирования, включая унификацию налоговой отчетности и электронного документооборота, что упростит налоговый контроль; усиление координации налоговых органов стран ЕАЭС, что поможет оперативно решать споры и пресекать случаи уклонения от уплаты налогов; создание единого налогового пространства, аналогичного налоговой системе Европейского союза, где действуют общие принципы налогообложения с учетом особенностей национальных экономик; а также создание единого циф-

рового пространства обмена налоговой информацией и внедрение современных технологий контроля процесса уплаты налогов.

Гармонизация налогового законодательства в рамках ЕАЭС является важным шагом на пути к созданию единого экономического пространства. Ее успешная реализация позволит снизить административные барьеры, предотвратить налоговые злоупотребления и создать прозрачные условия для бизнеса и инвесторов. Однако этот процесс требует согласованной работы всех стран-участниц, поиска компромиссов и принятия решений, учитывающих интересы каждой из сторон. На данный момент налоговое право ЕАЭС находится на стадии формирования, однако создание наднациональных налоговых органов, формирование наднационального налогового законодательства и унификация налоговых норм в долгосрочной перспективе повысят конкурентоспособность экономики региона и обеспечат устойчивый рост государств – членов ЕАЭС.

Библиографический список

Агеева А. Д. Гармонизация налогового законодательства и административное сотрудничество в Европейском Союзе // Юридические исследования. 2016. № 3. С. 23–34.

Жевранцева М. С., Каримова Э. Р. К вопросу о необходимости и направлениях гармонизации налогообложения прибыли и доходов в Евразийском экономическом союзе // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. 2014. Т. 14, № 3. С. 531–536.

Пономарева К. А., Давыдова М. А. Вопросы налоговой интеграции в практике Суда Евразийского экономического союза : комментарий к консультативному заключению по делу СЕ-2-1/1-22-БК // Правосудие. 2024. Т. 6, № 3. С. 178–192.

Петросян Е. Г. Пути гармонизации систем налогообложения в странах Евразийского экономического союза // Экономическая политика. 2016. Т. 11, № 6. С. 222–241.

Чернобровкина Е. Б. Гармонизация налогового законодательства в рамках ЕАЭС // Вестник Университета имени О. Е . Кутафина. 2017. № 8 (36). С. 202–209.

Иманбекова Ч. О. Вопросы гармонизации налоговой системы Кыргызской Республики в условиях вхождения в Евразийский экономический союз // Восточно-европейский научный журнал. 2020. № 4–3 (56). С. 53–58.

Мамбеталиева Н. Т. Обзор налоговых систем государств-членов Евразийского экономического союза // Евразийская экономическая комиссия. М., 2019. С. 151.

Российско-Армянский (Славянский) университет

Айрапетян А. К., ст. преподаватель кафедры международного и европейского права, кандидат юридических наук

Мкртчян А. Р., студент

Russian-Armenian (Slavonic) University

Hayrapetyan A. K., Senior Lecturer of the Department of International and European Law, Candidate of the Legal Sciences

Mkrtchyan A. R., Student

ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЕ ФИНАНСЫ: ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ

УДК 347.73

НЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПЕНСИОННЫЕ ФОНДЫ И ПРЕДМЕТ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

А. Г. Пауль

Воронежский государственный университет

NON-GOVERNMENTAL PENSION FUNDS AND THE SUBJECT OF FINANCIAL LAW

A. P. Paul

Voronezh State University

Аннотация: рассматривается отраслевая принадлежность отношений, связанных с деятельностью негосударственных пенсионных фондов, дается оценка особенностей этих отношений с точки зрения признаков финансового правоотношения, выделяются конкретные виды этих отношений, которые могут быть отнесены к предмету финансового права.

Ключевые слова: негосударственный пенсионный фонд, предмет финансового права, финансовое правоотношение.

Abstract: the article examines the sectoral affiliation of relations related to the activities of non-governmental pension funds, assesses the characteristics of these relations in terms of signs of financial legal relations, identifies specific types of these relations that can be attributed to the subject of financial law.

Key words: non-governmental pension fund, subject of financial law, financial legal relationship.

Правовое регулирование финансового рынка привлекает внимание ученых, исследующих различные отрасли права. Определенное количество работ, посвященных этой сфере, имеется в финансовом праве, защищена диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук¹. При этом существует мнение, что «иногда в силу неточности переводов непрофессионалы смешивают финансовое право/право публичных финансов и право финансового рынка, однако эти области правового регулирования имеют не столь много пересекающихся моментов, чтобы рассматривать их в логической связке»². Исходя

из этого, можно сказать, что финансово-правовое регулирование охватывает своим действием лишь часть отношений, складывающихся на финансовом рынке.

Как следует из ст. 76.1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», к организациям финансового рынка относят негосударственные пенсионные фонды. Данное положение вызывает дискуссии об отраслевой принадлежности отношений, связанных с их функционированием.

Одни ученые определяют практически все отношения с участием негосударственных пенсионных фондов как финансово-правовые. Например, ими предлагается «выделить два вида регулируемых финансовым правом отношений, возникающих в сфере деятельности негосударственных пенсионных фондов:

– отношения, связанные непосредственно с образованием, распределением и использованием децентрализованных пенсионных фондов;

¹ См.: Гузнов А. Г. Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016.

² См.: Финансовое право (право публичных финансов) : доктрина, законодательство, судебная практика, сравнительно-правовой анализ : учебник / Д. В. Винницкий, Д. А. Курочкин, И. А. Раков [и др.] ; науч. ред. Д. В. Винницкий. М., 2023. С. 23.

– сопутствующие им отношения, создающие условия для образования, распределения и использования децентрализованных пенсионных фондов»³.

Другие исследователи отмечают, что «общественные отношения, складывающиеся в рамках деятельности негосударственных пенсионных фондов по обязательному пенсионному страхованию, являются предметом изучения различных отраслей права, в том числе гражданского, финансового, трудового права, а также права социального обеспечения. Столкновение данных отраслей права при правовом регулировании, безусловно, спровоцировало появление конкуренции и юридических коллизий, которые необходимо разрешать в целях единообразного правоприменения и стабильности правовой системы»⁴.

Оценка отраслевой принадлежности отношений, связанных с негосударственными пенсионными фондами, должна основываться на сопоставлении их признаков с особенностями, характерными для финансовых правоотношений.

Выявление характерных черт финансового правоотношения и их анализ привели ученых к выводу о том, что в предмет финансового права могут входить лишь те отношения, которым свойственны определенные квалифицирующие признаки. В числе этих унифицированных признаков финансового правоотношения предлагается рассматривать следующие:

«а) финансовое правоотношение является имущественным и неимущественным, но связанным с имущественным;

б) финансовое правоотношение является властеотношением;

в) обязательным субъектом финансового правоотношения является публичный субъект – публично-правовое образование (государство, муниципальное образование) или иной субъект, наделенный в силу закона или иного норматив-

ного правового акта публичной функцией в области финансов;

г) финансовое правоотношение реализует публичный интерес и “заявлено” на публичный денежный фонд.

Все вышеперечисленные признаки финансового правоотношения являются идентифицирующими, если учитываются в совокупности⁵.

Приведенная совокупность признаков финансового правоотношения может быть использована при оценке правовой природы отношений, складывающихся в процессе формирования и использования негосударственных пенсионных фондов, а также иных связанных с ними отношений. Это поможет сделать вывод, относятся ли эти отношения к предмету финансового права или нет.

В настоящее время базовым нормативным актом, регулирующим деятельность негосударственных пенсионных фондов, является Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (далее – Федеральный закон № 75-ФЗ)⁶. Этот закон определяет негосударственный пенсионный фонд как организацию, осуществляющую деятельность по негосударственному пенсионному обеспечению, в том числе досрочному негосударственному пенсионному обеспечению, формированию долгосрочных сбережений, и (или) обязательному пенсионному страхованию.

Из этого определения вытекают три относительно самостоятельных направления деятельности негосударственных пенсионных фондов:

– деятельность по негосударственному пенсионному обеспечению (в том числе досрочному);

– деятельность по формированию долгосрочных сбережений;

– деятельность по обязательному пенсионному страхованию.

Признаки этих отношений способны определить их правовую природу и, соответственно, ответить на вопрос, включается ли деятельность негосударственных пенсионных фондов (полностью или частично) в предмет финансового права.

³ Волков И. А. Финансово-правовое регулирование деятельности негосударственных пенсионных фондов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 20.

⁴ Покачалова А. С. Конкуренция правовых норм и юридические коллизии в сфере осуществления негосударственными пенсионными фондами обязательного пенсионного страхования // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5. С. 46–50.

⁵ Карасева (Сенцова) М. В. Финансовое право – идентификация предмета // Финансовое право. 2022. № 8. С. 2–6.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 19. Ст. 2071.

Негосударственное пенсионное обеспечение (в том числе досрочное) и формирование долгосрочных сбережений имеют общие черты и могут быть рассмотрены отдельно от отношений по обязательному пенсионному страхованию. В самом определении негосударственных пенсионных фондов негосударственное пенсионное обеспечение и формирование долгосрочных сбережений указаны рядом несмотря на то, что формирование долгосрочных сбережений включено в это определение последним, после обязательного пенсионного страхования.

Формирование негосударственных пенсионных фондов в рамках негосударственного пенсионного обеспечения (в том числе досрочного) и программы долгосрочных сбережений осуществляется на основании договоров.

Как следует из ст. 3 Федерального закона № 75-ФЗ, договор негосударственного пенсионного обеспечения (пенсионный договор) представляет собой соглашение между фондом и вкладчиком фонда, в соответствии с которым вкладчик обязуется уплачивать пенсионные взносы в фонд, а фонд обязуется выплачивать участнику фонда негосударственную пенсию. Схожее определение дано договору долгосрочных сбережений, который представляет собой соглашение между фондом и вкладчиком, в соответствии с которым вкладчик обязуется уплачивать сберегательные взносы в фонд, а фонд обязуется осуществлять выплаты участнику при наступлении оснований для назначения таких выплат.

Из обоих определений видно, что поступление средств в негосударственный пенсионный фонд, т. е. обязанность по уплате пенсионных взносов или сберегательных взносов основана на условиях договора. Это обстоятельство свидетельствует о том, что эти отношения не являются властными. Они основаны на свободном волеизъявлении сторон. В связи с этим отношения по формированию негосударственных пенсионных фондов в рамках негосударственного пенсионного обеспечения и в рамках программы долгосрочных накоплений не подлежат включению в предмет финансового права. Эти отношения могут иметь гражданско-правовой и, возможно, иной характер. Например, относительно досрочного негосударственного пенсионного обеспечения в литературе указывается, что «негосударственное пенсионное обеспечение

представляется на базе трудового договора или коллективного договора и гражданско-правового договора – договора негосударственного пенсионного обеспечения»⁷.

Добровольность вступления в указанные отношения у многих специалистов вызывает серьезные сомнения в успешности реализации этого института. С учетом указанных обстоятельств в ст. 36 Федерального закона № 75-ФЗ закрепляется, что государство стимулирует более активное участие фондов, граждан и работодателей в добровольном пенсионном обеспечении, формировании долгосрочных сбережений путем предоставления им льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

В развитие указанных положений законодательство о налогах и сборах предусматривает ряд мер, направленных на поддержку добровольного формирования негосударственных пенсионных фондов. Например, ст. 219, 219.2 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) предусматривают предоставление налоговых вычетов по НДФЛ при уплате налогоплательщиком пенсионных взносов по договору негосударственного пенсионного обеспечения и при уплате сберегательных взносов по договору долгосрочных сбережений, заключенным с негосударственным пенсионным фондом.

Предусмотрены особые правила налогообложения для самих негосударственных пенсионных фондов (подп. 12.2 п. 2, подп. 7 п. 3 ст. 149, 251, 255 НК РФ и др.). Особая государственная поддержка предусмотрена также в отношении формирования долгосрочных сбережений (ст. 36.44 Федерального закона № 75-ФЗ). Фактически государство софинансирует расходы граждан, уплачивая в негосударственные пенсионные фонды дополнительные стимулирующие взносы.

Указанное правовое регулирование свидетельствует о том, что стимулирование и поддержка вступления граждан в отношения по негосударственному пенсионному обеспечению и по формированию долгосрочных сбережений осуществляется в рамках налогового и бюджетного права.

⁷ Судейское усмотрение : сб. статей / Е. В. Авдеева, Г. А. Агафонова, М. Д. Беляев [и др.] ; отв. ред. О. А. Егорова, В. А. Вайпан, Д. А. Фомин ; сост. А. А. Суворов, Д. В. Кравченко. М., 2020. С. 121.

С таких позиций заслуживает поддержки вывод о том, что «предметом финансового права в сфере деятельности негосударственных пенсионных фондов являются отношения по созданию оптимальных условий, побуждающих субъектов и участников негосударственного пенсионного обеспечения и обязательного пенсионного страхования в нужном для государства и общества направлении к образованию, распределению и использованию децентрализованных частных и децентрализованных публичных фондов денежных средств, способствующих обеспечению бесперебойного исполнения государством социальной и экономической функции посредством деятельности негосударственных пенсионных фондов»⁸.

Таким образом, стимулирование вступления граждан в отношения по формированию негосударственных пенсионных фондов может осуществляться в рамках финансово-правовых механизмов. Однако это делается косвенно, фактически в рамках налогово-правовых отношений, связанных с формированием бюджетов, и бюджетных правоотношений, связанных с расходованием бюджетных средств. В связи с этим в системе финансового права вряд ли может быть выделен отдельный институт, который включал бы нормы, обеспечивающие формирование доходов негосударственных пенсионных фондов. Такие нормы включены в иные подотрасли финансового права.

Формирование негосударственных пенсионных фондов в рамках отношений по обязательному пенсионному страхованию обладает спецификой. Сравнивая эти поступления с предыдущими, ученые относят «средства, формируемые в рамках деятельности негосударственных пенсионных фондов по негосударственному пенсионному обеспечению, к частным децентрализованным фондам денежных средств (пенсионные резервы), а средства, формируемые в рамках деятельности по обязательному пенсионному страхованию, к публичным децентрализованным фондам денежных средств (пенсионные накопления)».⁹

Кроме того, был принят Федеральный закон от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную пенсию и государственной поддержке формирования

пенсионных накоплений»¹⁰, предусматривающий уплату дополнительных страховых взносов на накопительную пенсию, которые могут поступать в негосударственные пенсионные фонды. С 2014 г. перечисление работодателями новых взносов на формирование накопительной части пенсии приостановлено, и в настоящий момент негосударственные пенсионные фонды управляют средствами, накопленными за прошлые периоды. Сумма пенсионных накоплений, сформированных в системе обязательного пенсионного страхования, на 1 октября 2023 г. составляла 5,4 трлн руб., а пенсионных резервов, сформированных в рамках добровольного страхования, – 1,7 трлн руб.¹¹

Формирование негосударственных пенсионных фондов за счет страховых взносов на накопительную пенсию в тот период, пока негосударственные пенсионные фонды получали часть этих страховых взносов (до 2014 г.), осуществлялось при пассивной роли самих этих фондов. Как отмечали специалисты, «расходы НПФ по администрации обязательного накопительного пенсионного страхования являются минимальными, поскольку сбор взносов, контроль за их своевременной и полной уплатой осуществляют ПФР. Средства пенсионных накоплений перечисляются в НПФ бесплатно»¹².

Указанные положения свидетельствуют о том, что отношения по формированию негосударственных пенсионных фондов за счет страховых взносов на накопительную пенсию имели властных характер. Их отраслевая принадлежность не менялась. Однако сами негосударственные пенсионные фонды как субъекты права властными полномочиями не обладали. Властные полномочия по их администрации осуществлял существовавший в тот период Пенсионный фонд РФ.

Отношения между застрахованным лицом и негосударственным пенсионным фондом не носили властного характера. С учетом ст. 3 Федерального закона № 75-ФЗ договор об обяза-

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18. Ст. 1943.

¹¹ См.: Козлов Н. Б. О программе долгосрочных сбережений // Социальное и пенсионное право. 2024. № 1. С. 30–36.

¹² Мачульская Е. Е. Накопительная пенсия : вопросы и решения // Социальное и пенсионное право. 2011. № 4. С. 7–10.

тельном пенсионном страховании определяется как соглашение между фондом и застрахованным лицом в пользу застрахованного лица или его правопреемников, в соответствии с которым фонд обязан при наступлении пенсионных оснований осуществлять назначение и выплату застрахованному лицу накопительной пенсии и (или) срочной пенсионной выплаты или единовременной выплаты либо осуществлять выплаты правопреемникам застрахованного лица. Из этого определения видно, что оно предусматривает лишь обязанности фонда.

Ученые, исследовавшие правовую природу указанного договора, отмечают, что «институт договора об обязательном пенсионном страховании как институт гражданского права определен как совокупность взаимосвязанных гражданско-правовых норм, регулирующих родственные общественные отношения, возникающие в сфере обязательного пенсионного страхования с участием граждан и негосударственных пенсионных фондов по поводу аккумулирования и инвестирования накопительной части пенсии»¹³.

Отношения по расходованию средств негосударственных пенсионных фондов представляют собой выплату различных видов пенсий и сумм по договорам долгосрочных сбережений.

Относительно характера пенсий, выплачиваемых из негосударственных пенсионных фондов, специалисты отмечают, что «обе пенсии – и негосударственная, и накопительная – формируются за счет добровольных платежей: в негосударственной пенсии это пенсионные взносы, в накопительной – добровольные страховые взносы. Но если для негосударственной пенсии такой порядок финансирования предусматривался изначально, то законодательство о накопительной пенсии пришло к этому в процессе своей эволюции после 2014 г., когда был введен мораторий на формирование пенсионных накоплений из страховых взносов на обязательное пенсионное страхование»¹⁴. Договорную основу имеют также выплаты по программе

¹³ Покачалова А. С. Договор об обязательном пенсионном страховании : гражданско-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 11.

¹⁴ Маматказин И. Р. Сравнительный анализ правовой природы и сущности пенсий по обязательному пенсионному страхованию и негосударственному пенсионному обеспечению // *Ex jure*. 2022. № 1. С. 122.

долгосрочных сбережений (ст. 36.40 Федерального закона № 75-ФЗ).

Указанные особенности свидетельствуют об отсутствии основания для отнесения отношений по осуществлению выплат из негосударственных пенсионных фондов к предмету финансового права. Эти отношения не являются властеотношениями. Отметим, что осуществление выплат даже из бюджетов и государственных внебюджетных фондов, в том числе из Социального фонда России, как правило, не относится к предмету финансового права. Например, М. И. Пискотин, исследуя границы бюджетного права, отмечал, что «бюджетное право регулирует лишь отношения между различными государственными и муниципальными органами, возникающие в связи с формированием и исполнением бюджетов всех уровней, и не устанавливает непосредственно каких-либо прав и обязанностей для организаций и граждан, т. е. для юридических и физических лиц... В установленных законом случаях они могут быть получателями бюджетных средств. Однако возникающие при этом правоотношения являются не бюджетными, а налоговыми, трудовыми и т. д. и, следовательно, регулируются не бюджетным, а налоговым, трудовым, социальным и другими отраслями законодательства»¹⁵.

Существующие дискуссии также в основном касаются вопросов отнесения договора обязательного пенсионного страхования и пенсионного договора к предмету гражданского права либо права социального обеспечения¹⁶.

Таким образом, расходование средств негосударственных пенсионных фондов не отвечает критериям финансового правоотношения, в связи с чем в предмет финансового права не включается.

Отдельно можно выделить деятельность негосударственных пенсионных фондов, связанную с *инвестированием привлеченных средств*. С определенной точки зрения исполнение обязанностей негосударственными пенсионными

¹⁵ Козырин А. Н. Понятие, предмет и система бюджетного права // Ежегодник Центра публично-правовых исследований. 2006. № 1. С. 426 ; см. также: Бюджетный кодекс Российской Федерации. Поглавный научно-практический комментарий коллектива ученых под руководством д-ра юрид. наук, профессора А. А. Ялбулганова / под ред. А. Н. Козырина. М., 2013. С. 20.

¹⁶ Маматказин И. Р. Указ. соч. С. 125

фондами по заключенным ими договорам в целом оценивается как инвестиционная деятельность. Например, юристы отмечают, что «договор негосударственного пенсионного обеспечения, заключенный вкладчиком в свою пользу, и договор об обязательном пенсионном страховании являются инвестиционными, поскольку содержат все присущие инвестиционному правоотношению признаки»¹⁷.

Внешне инвестиционная деятельность негосударственных пенсионных фондов может быть описана как получение средств в негосударственные пенсионные фонды и как расходование этих средств. Однако экономический смысл этих отношений иной. Цель этой деятельности заключается в сохранении и приумножении средств негосударственных пенсионных фондов. Инвестиционная деятельность негосударственных пенсионных фондов является причиной включения их в состав участников рынка коллективных инвестиций, к которым также относятся инвестиционные фонды, их управляющие компании и специализированные депозитарии. Государственное регулирование этого рынка и надзор в этой сфере осуществляется Центральным банком РФ (Банк России)¹⁸.

Как правило, правовое регулирование инвестиционных отношений относят к предмету нескольких отраслей права – гражданского, административного, финансового¹⁹. В некоторых работах, посвященных негосударственным пенсионным фондам и их инвестиционной деятельности, прямо отмечается, что «в структуру накопительного компонента включен, например, институт инвестирования пенсионных средств, изучение которого входит в предмет науки финансового права»²⁰.

¹⁷ Коньков К. А. Негосударственный пенсионный фонд как субъект инвестиционного правоотношения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2017. С. 9–10.

¹⁸ <https://cbr.ru/RSCI/>

¹⁹ См.: Коньков К. А. Указ. соч, 2017. С. 12–13 ; Терехова Е. В. К вопросу о финансово-правовой сущности инвестиционного правоотношения // Вопросы экономики и права. 2012. № 2. С. 206–208 ; Лисица В. Н. Инвестиционное право. Новосибирск, 2015. 182 с.

²⁰ Воронин Ю. В. Частное в публичном, или Некоторые размышления о методологии научных исследований накопительного компонента пенсионной системы Российской Федерации в праве социального обеспечения // Журнал российского права. 2019. № 3. С. 84–96.

Как представляется, с учетом размещения средств негосударственных пенсионных фондов на договорной основе соответствующие правоотношения не могут оцениваться как властеотношения, так как ни одна из сторон не обладает властными полномочиями по отношению к другой стороне. В то же время инвестиционная деятельность предполагает размещение средств негосударственных пенсионных фондов, которое может создать риск их утраты по причинам экономического характера. Одновременно средства негосударственных пенсионных фондов обладают определенным публичным характером, так как формируются за счет их привлечения от широкого круга лиц. Эта особенность приводит к различным, не всегда глубоко и всесторонне обоснованным оценкам правовой природы и отраслевой принадлежности этих отношений. Можно встретить исследования, где обращается внимание лишь на публичный характер деятельности негосударственных пенсионных фондов или отдельных ее элементов. Например, в литературе отмечается, что «деятельность негосударственных пенсионных фондов аналогична работе Пенсионного фонда РФ. Негосударственный пенсионный фонд, так же как Пенсионный фонд РФ, аккумулирует средства пенсионных накоплений, организует их инвестирование, учет, назначение и выплату накопительной части трудовой пенсии. В связи с этим представляется целесообразным применить к негосударственным пенсионным фондам выводы Конституционного Суда РФ, изложенные в Постановлении от 25.06.2001 № 9-П, относительно наличия у них публично-властных полномочий»²¹. Здесь обращается внимание на публичность в деятельности негосударственных пенсионных фондов.

Однако есть работы, где публичного характера достаточно для вывода о финансово-правовой принадлежности отношений с участием этих фондов. Например, отмечается, что «в настоящее время создаются различные фонды денежных средств, которые могут быть использованы в целях финансирования публичных социаль-

²¹ Гриб В. В. Внебюджетные фонды как объекты общественного контроля : Пенсионный фонд РФ, негосударственные пенсионные фонды, фонд обязательного медицинского страхования, фонд социального страхования // Социальное и пенсионное право. 2016. № 4. С. 24–26.

значимых расходов. Это и фонды государственных корпораций и компаний, в том числе Агентства по страхованию вкладов, Внешэкономбанка, фонды негосударственных пенсионных фондов и т. п. В силу гражданско-правовых конструкций эти фонды являются частными, вместе с тем действуют не в частных интересах собственника, а в общих, групповых, коллективных интересах (пенсионное обеспечение, защита вкладов, создание необходимой высокотехнологичной продукции и т. п.), что предопределяет необходимость их рассмотрения с финансово-правовых позиций»²². Также обращается внимание на то, что «финансовая децентрализация связана с необходимостью защиты социального (общественного) интереса, в связи с чем государство оказывает финансово-правовое воздействие на различные сферы финансовых отношений (страховые фонды, негосударственные пенсионные фонды и др.), а публичная финансовая деятельность усложняется за счет передачи публичных функций субъектам, не являющимся органами государственной власти или местного самоуправления»²³.

На наш взгляд, во всех указанных работах правильно отмечены некоторые особенности, присущие отношениям с участием негосударственных пенсионных фондов, например, публичный элемент в их деятельности, наличие инвестиционного направления, включенность этих фондов в состав организаций, составляющих финансовый рынок.

В то же время наличие отдельных признаков, характерных для финансовых правоотношений, не дает оснований для оценки обладающих ими отношений в качестве финансово-правовых. Например, отношения, имеющие публичный характер, могут регулироваться нормами административного права. Кроме того, деятельность публично-значимых субъектов часто регулируется гражданским правом.

Выше указывались примеры работ, где отношения с участием негосударственных пенсионных фондов, основанные на договорных началах, квалифицировались как гражданско-

²² Васильева Н. В. Финансово-правовое регулирование публичных доходов в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. С. 3.

²³ Смирникова Ю. Л. Регулятивная функция финансового права : системный подход и реализация : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 23.

правовые. Следует поддержать такой подход, так как такие отношения складываются между равными субъектами, в связи с чем лишены признака властности и не отвечают этому критерию финансовых правоотношений.

Властный характер многих отношений с участием негосударственных пенсионных фондов также не является признаком, который сам по себе позволял бы включить эти отношения в предмет финансового права. Как было указано выше, финансовое правоотношение должно быть имущественным и неимущественным, но связанным с имущественным финансовым правоотношением. В связи с этим не включаются в предмет финансового права различные властные контрольные правоотношения, в рамках которых Центральный банк РФ (Банк России) или иные субъекты осуществляют контроль за деятельностью негосударственных пенсионных фондов. Этот контроль реализуется в рамках властных неимущественных отношений, но они связаны не с финансовыми, а с гражданско-правовыми отношениями с участием негосударственных пенсионных фондов, основанными на равенстве сторон.

В литературе освещались проблемы, связанные с ограничением административного и финансового права применительно к регулированию контрольных отношений. Авторы отмечали, что «наиболее сложно проведение граней между, например, административным правом и такими отраслями, как финансовое, земельное право. Механизм их соотношения таков, что фактически значительная часть отношений, отнесенных к предмету названных отраслей, регулируется нормами административного права и свойственными ему правовыми средствами»²⁴.

Такой подход характерен также для контрольной деятельности, осуществляемой в отношении негосударственных пенсионных фондов. Значимость соответствующих отношений вызывает к ним особое внимание со стороны государства. Это приводит к появлению специальных нормативных актов, регулирующих их текущую деятельность. Например, с учетом значимости активов этих фондов и их предназначения законодатель уделяет особое внимание обеспечению их сохранности. Например, принят

²⁴ Попов Л. Л., Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019. 544 с.

Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации»²⁵.

Однако важно иметь в виду, что защита публичных интересов, а также регулирование деятельности субъектов, управляющих значительными объемами денежных средств, не является прерогативой финансового права. Эти цели с учетом особенностей (признаков) этих отношений могут достигаться с помощью иных отраслей права.

Отношения, связанные с формированием и использованием негосударственных пенсионных фондов, при комплексном подходе могут быть рассмотрены и оценены еще с одной точки зрения – с точки зрения гарантирования интересов потребителей услуг негосударственных пенсионных фондов.

Государство предусматривает правовые механизмы обеспечения устойчивости системы негосударственного пенсионного обеспечения. Как указано в ст. 3 Федерального закона от 28 декабря 2022 г. № 555-ФЗ «О гарантировании прав участников негосударственных пенсионных фондов в рамках деятельности по негосударственному пенсионному обеспечению и формированию долгосрочных сбережений»²⁶, одним из принципов системы гарантирования прав участников является обязательность участия негосударственных пенсионных фондов, осуществляющих деятельность по негосударственному пенсионному обеспечению и формированию долгосрочных сбережений, в системе гарантирования прав участников. Как следует из п. 1 ст. 18 этого закона, фонд гарантирования пенсионных резервов принадлежит Государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» на праве собственности и предназначен для финансирования выплаты участнику (правопреемнику участника) гарантийного возмещения или перевода гарантийного возмещения в другой фонд-участник.

Аналогичные правила предусматривает Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 422-ФЗ «О гарантировании прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования Российской Федерации при формировании

²⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3028.

²⁶ Там же. 2023. № 1 (ч. I) Ст. 2.

и инвестировании средств пенсионных накоплений, установлении и осуществлении выплат за счет средств пенсионных накоплений»²⁷. Статья 3 этого закона предусматривает в качестве принципа обязательность участия страховщиков (к которым относятся в том числе негосударственные пенсионные фонды) в системе гарантирования прав застрахованных лиц.

Возможность использования системы страхования вкладов для гарантирования прав участников и застрахованных лиц давно указывалось учеными. В литературе отмечалось, что «сходство правовой природы банковских вкладов и вкладов в страховые, пенсионные, инвестиционные организации делает возможным и целесообразным включение в дальнейшем указанных финансовых институтов в российскую систему страхования вкладов. Такой подход полностью отвечает основным целям данной системы: формирование общих условий конкуренции на финансовом рынке, защита наиболее широких слоев вкладчиков, создание условий для привлечения сбережений населения и использования их в качестве долгосрочных ресурсов для кредитования экономики»²⁸.

Отношения, связанные с формированием и использованием средств (фондов), принадлежащих Агентству по страхованию вкладов, давно включаются в предмет финансового права. Например, финансово-правовая природа таких фондов обоснована А. В. Турбановым. Ученый отмечал, что «в системе обязательного страхования банковских вкладов возникают имущественные властеотношения. Страхование банковских вкладов включается в институт публичного обязательного страхования, следовательно, оно охватывается предметом регулирования финансового права»²⁹.

Ученые отмечают, что «через государственные корпорации, которые являются специфическими субъектами финансовых правоотношений, государство осуществляет свою финансую деятельность, поскольку они оказывают публичные услуги за счет децентрализованных публичных фондов денежных средств в целях

²⁷ Там же. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6987.

²⁸ Турбанов А. В. Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации : автореф.дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 15.

²⁹ Там же. С. 14.

реализации публичных интересов, определенных для каждой государственной корпорации в федеральном законе, регламентирующем ее создание. В свою очередь, в рамках государственной корпорации финансовая деятельность государства трансформируется в финансовую деятельность публичного образования³⁰.

Таким образом, отношения по гарантированию пенсионных резервов и пенсионных накоплений, субъектом которых являются негосударственные пенсионные фонды, включаются в предмет финансового права. В литературе уже отмечена подобная позиция. Авторы включают в предмет финансового права отношения, связанные с обеспечением финансовой устойчивости негосударственных пенсионных фондов (гарантиями исполнения обязательств)³¹. В то же время здесь также встает вопрос, к какому правовому институту эти отношения могут быть отнесены, могут ли они вызывать необходимость выделения в системе финансового права института финансовых негосударственных пенсионных фондов.

В настоящее время в финансовом праве выделяют институт финансовых государственных корпораций, который регулирует формирование и использование фондов этих организаций. С учетом того, что Агентство по страхованию вкладов является по организационно-правовой форме государственной корпорацией (п. 2 ст. 14 Федерального закона от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации»³²), отношения по уплате негосударственными пенсионными фондами взносов в принадлежащий этой государственной корпорации фонд гарантирования пенсионных резервов (пенсионных накоплений) могут быть включены в предмет института финансовых государственных корпораций. Подобный подход существует применительно к иным отношениям с участием Агентства по страхованию вкладов, например, при уплате взносов банками при страховании вкладов.

Таким образом, оценка отношений с участием негосударственных пенсионных фондов с

³⁰ Стриханова Д. М. Государственные корпорации как субъекты финансовых правоотношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 8.

³¹ См.: Волков И. А. Указ. соч. С. 20.

³² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 52 (ч. I). Ст. 5029.

точки зрения их соответствия признакам финансовых правоотношений приводят к следующим выводам. Большинство таких отношений обладают лишь отдельными признаками, присущими финансовым правоотношениям (например, публичным или имущественным характером), но не их совокупность. Это не позволяет отнести эти отношения к финансово-правовым. При широком подходе могут быть названы финансовые правоотношения, связанные с деятельностью негосударственных пенсионных фондов. Сюда могут быть отнесены отношения, которые стимулируют деятельность этих фондов с помощью налогово-правовых и бюджетно-правовых инструментов. Кроме того, выделяют финансово-правовые отношения, связанные с гарантированием интересов потребителей услуг негосударственных пенсионных фондов. Эти отношения включают в институт финансового права, обеспечивающий регулирование деятельности государственных корпораций (Агентства по страхованию вкладов). В результате в финансовом праве вряд ли может быть выделен самостоятельный институт финансовых негосударственных пенсионных фондов. Финансово-правовые нормы, оказывающие влияние на их деятельность, включены в другие подотрасли и институты финансового права (налоговое право, бюджетное право, институт финансовых государственных корпораций).

Библиографический список

Бюджетный кодекс Российской Федерации. Поглавный научно-практический комментарий коллектива ученых под руководством д-ра юрид. наук, профессора А. А. Ялбулганова / под ред. А. Н. Козырина. М. : Библиотечка РГ, 2013. 520 с.

Васильева Н. В. Финансово-правовое регулирование публичных доходов в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. 26 с.

Волков И. А. Финансово-правовое регулирование деятельности негосударственных пенсионных фондов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 9, 19, 20.

Воронин Ю. В. Частное в публичном, или Некоторые размышления о методологии научных исследований накопительного компонента пенсионной системы Российской Федерации в праве социального обеспечения // Журнал российского права. 2019. № 3. С. 84–96.

Гриб В. В. Внебюджетные фонды как объекты общественного контроля : Пенсионный фонд РФ, (ч. I). Ст. 5029.

негосударственные пенсионные фонды, фонд обязательного медицинского страхования, фонд социального страхования // Социальное и пенсионное право. 2016. № 4. С. 24–26.

Гузнов А. Г. Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016.

Карасева (Сенцова) М. В. Финансовое право – идентификация предмета // Финансовое право. 2022. № 8. С. 6–11.

Козлов Н. Б. О программе долгосрочных сбережений // Социальное и пенсионное право. 2024. № 1. С. 30–36.

Козырин А. Н. Понятие, предмет и система бюджетного права // Ежегодник Центра публично-правовых исследований. 2006. № 1. С. 20.

Коньков К. А. Негосударственный пенсионный фонд как субъект инвестиционного правоотношения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2017. С. 9–10.

Лисица В. Н. Инвестиционное право / Министерство образования и науки РФ ; Новосибирский нац. исслед. гос. ун-т. Новосибирск, 2015. 125 с.

Маматказин И. Р. Сравнительный анализ правовой природы и сущности пенсий по обязательному пенсионному страхованию и негосударственному пенсионному обеспечению // Ex jure. 2022. № 1. С. 122–125.

Мачульская Е. Е. Накопительная пенсия : вопросы и решения // Социальное и пенсионное право. 2011. № 4. С. 7–10.

Покачалова А. С. Договор об обязательном пенсионном страховании : гражданско-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 11.

Покачалова А. С. Конкуренция правовых норм и юридические коллизии в сфере осуществления негосударственными пенсионными фондами обязательного пенсионного страхования // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5. С. 46–50.

Попов Л. Л., Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : РГ-Пресс, 2019. 544 с.

Смирникова Ю. Л. Регулятивная функция финансового права : системный подход и реализация : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. 42 с.

Стриханова Д. М. Государственные корпорации как субъекты финансовых правоотношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 26 с.

Судейское усмотрение : сб. статей / Е. В. Авдеева, Г. А. Агафонова, М. Д. Беляев [и др.] ; отв. ред. О. А. Егорова, В. А. Вайпан, Д. А. Фомин ; сост. : А. А. Суворов, Д. В. Кравченко. М. : Юстицинформ, 2020. 176 с.

Терехова Е. В. К вопросу о финансово-правовой сущности инвестиционного правоотношения // Вопросы экономики и права. 2012. № 2.

Турбанов А. В. Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 38 с.

Финансовое право (право публичных финанс) : доктрина, законодательство, судебная практика, сравнительно-правовой анализ : учебник / Д. В. Винницкий, Д. А. Курочкин, И. А. Раков [и др.]; науч. ред. Д. В. Винницкий. М. : Юстицинформ, 2023. 432 с.

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 Law, Associate Professor,
Professor of Financial Law Department
E-mail: pag@law.vsu.ru

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ОТНОШЕНИЙ, ОПОСРЕДУЮЩИХ ДЕНЕЖНЫЕ ФОНДЫ (РЕЗЕРВЫ) РОССИЙСКОГО СОЮЗА АВТОСТРАХОВЩИКОВ

М. Е. Мардасова

Воронежский государственный университет

ON THE ISSUE OF THE LEGAL NATURE OF RELATIONSHIPS MEDIATING FUNDS (RESERVES) OF THE RUSSIAN UNION OF MOTOR INSURERS

M. E. Mardasova

Voronezh State University

Аннотация: рассматривается вопрос о правовой природе отношений, опосредующих денежные фонды (резервы) некоммерческой организации – Российского союза автостраховщиков, предназначенные для осуществления компенсационных выплат. Отмечаются особенности отношений по осуществлению компенсационных выплат с одной стороны и по формированию данных денежных фондов – с другой. На основе проведенного анализа делается вывод о том, что данные отношения находятся в сфере финансово-правового регулирования.

Ключевые слова: публичная функция, Российский союз автостраховщиков, денежный фонд (резерв), компенсационные выплаты, страховые отношения.

Abstract: the article discusses the issue of the legal nature of relationships mediating funds (reserves) of a nonprofit organization, the Russian Union of Motor Insurers, intended for compensation payments. The peculiarities of the relationships on the implementation of compensation payments, on the one hand, and on the formation of these funds, on the other hand, are noted. Based on the analysis, it is concluded that these relationships are in the sphere of financial and legal regulation.

Key words: public function, the Russian Union of Motor Insurers, fund (reserve), compensation payments, insurance relationships.

На протяжении более двух десятилетий в науке финансового права активно обсуждается вопрос об изменении предмета финансового права как отрасли. С одной стороны – за счет расширения децентрализованных финансов, т. е. отношений, опосредующих денежные фонды организаций¹, а с другой стороны – за счет включения новых видов регулируемых им отношений (например, некоторых видов страхо-

вых отношений², отношений эмиссионного права³ и т. д.).

² Так, С. С. Тропская, А. Ю. Рыбкова включают в сферу финансово-правового регулирования отношения по поводу организации страхового дела и страхового надзора. (См.: Финансовое право : учебник / под ред. К. С. Бельского, С. С. Тропской. М., 2022. С. 465–466 ; Рыбкова А. Ю. Организация страхового дела и страхового надзора в Российской Федерации как объекты финансово-правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2021. С. 12 ; Финансовое право (право публичных финансов) : доктрина, законодательство, судебная практика, сравнительно-правовой анализ : учебник / науч. ред. Д. В. Винницкий. М., 2023. С. 582–597 ; Стрельников В. В. Финансово-правовые отношения в сфере страхования // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 50–60).

³ См.: Финансовое право (право публичных финансов)... С. 582–597 ; Карасева М. В. Правовые институты общей части науки финансового права : вопросы теории // Финансовое право. 2024. № 4. С. 2–7.

¹ См.: Карасева М. В. Децентрализованные финансы : вопросы финансово-правовой теории // Российский журнал правовых исследований. 2023. Т. 10, № 4. С. 47.

© Мардасова М. Е., 2025

Говоря о денежных фондах организаций, необходимо отметить, что речь идет не о любых организациях, а только о тех, которым соответствующее публично-правовое образование (Российская Федерация, субъекты РФ или муниципальные образования) делегирует осуществление отдельных публичных функций. Например, к их числу можно отнести государственные и муниципальные учреждения, государственные корпорации, публично-правовые компании. Выполняя от имени публично-правового образования определенную публичную функцию, эти некоммерческие организации получают ежегодное финансирование из бюджета соответствующего уровня бюджетной системы РФ.

Однако есть и другие организации (в большинстве случаев некоммерческие), которые хотя и наделены публично-правовым образованием, как правило Российской Федерацией, публичной функцией, но при этом не получают от него финансирования. Вместо этого они наделяются федеральным законодателем правом формировать свои денежные фонды в том числе за счет платежей, которые носят обязательный характер.

Сложившаяся тенденция связана со следующим. Любое публично-правовое образование, имея в своем распоряжении соответствующий бюджетный фонд, обязано исполнять расходные обязательства, обусловленные разграничением полномочий между органами публичной власти. Расходные обязательства являются основанием для осуществления расходов. Последние в свою очередь имеют приоритетное значение среди бюджетных показателей по сравнению с доходами и источниками финансирования дефицита бюджетов⁴. Поэтому при соблюдении принципа сбалансированности бюджетов (ст. 33 Бюджетного кодекса РФ) любые расходы должны быть покрыты доходами, а также поступлениями в источники финансирования дефицита бюджетов. Кроме того, при определении сбалансированности должны учитываться и выплаты из источников финансирования дефицита бюджетов. Очевидно, что при увеличении объема расходов необходимо увеличивать объем доходов и поступлений в источники финансирования дефицита бюджетов, в том числе за счет изыска-

⁴ См.: Пауль А. Г. Бюджетное право : учебник. М., 2021. С. 49.

ния новых источников как первых, так и вторых. Однако делать это постоянно невозможно.

Публично-правовое образование, с одной стороны, не может отказаться от выполнения возложенных на него публичных функций, – с другой стороны, неспособно их финансировать на должном уровне. Таким образом возникает необходимость их делегирования организациям, как правило, некоммерческим, либо с частичным их финансированием (как в случае с государственными корпорациями, публично-правовыми компаниями и некоторыми другими), либо с наделением их правом собирать с определенных лиц обязательные платежи.

Расширение предмета финансового права, как указывалось выше, связано и с включением в его сферу новых видов отношений, например, некоторых страховых отношений (по организации страхового дела и страхового надзора⁵, по обязательному государственному страхованию⁶ и т. д.). А. И. Худяков относил к предмету страхового права три группы общественных отношений: 1) отношения, возникающие в процессе проведения собственно страхования, т. е. при осуществлении страховой защиты страховщиком страхователя (застрахованного лица, выгодоприобретателя) (материальные); 2) отношения, призванные содействовать осуществлению страхования, включающие в себя отношения с участием таких субъектов страхового дела, как страховые агенты, страховые брокеры и страховые актуарии (вспомогательные); 3) отношения, возникающие в процессе организации государством страхового дела в стране, его регулирования и осуществления надзора (контроля) за исполнением предписаний государства в области страхования (организационные). При этом если первые два, по его мнению, регулировались нормами частного (гражданского) права, то последние относились к сфере публичного (административного) права⁷.

Следует отметить, что система существующего в Российской Федерации страхования характеризуется многообразием своих видов. Оно

⁵ См. например: Финансовое право : учебник / под ред. К. С. Бельского, С. С. Тропской. ; Рыбкова А. Ю. Указ. соч.

⁶ См. например: Стрельников В. В. Указ. соч. ; Финансовое право : учебник / под ред. К. С. Бельского, С. С. Тропской.

⁷ См.: Худяков А. И. Страховое право. СПб., 2004. 689 с.

может быть как добровольным, так и обязательным. Застрахованными лицами могут быть государственные служащие, иные физические лица, юридические лица и др.

В свою очередь, существуют различные виды обязательного страхования, среди которых можно выделить страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств. Как и в любом другом виде страхования, основными отношениями здесь являются отношения между страховщиком и страхователем. Суть данных отношений заключается в возможности осуществления страхового возмещения потерпевшему при наступлении предусмотренного в договоре страхового случая. При этом данные отношения возмездные и возникают на основании договора, заключенного между страхователем и страховщиком. При этом потерпевшим является лицо, жизни, здоровью или имуществу которого причинен вред в результате наступления страхового случая. Как справедливо отмечается в научной литературе, данные отношения в основном носят частноправовой характер⁸.

Однако помимо страхового возмещения в Федеральном законе от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»⁹ (далее – Федеральный закон № 40-ФЗ) предусмотрено осуществление потерпевшему (а иногда и страховщику) компенсационных выплат. Последние относятся к числу самостоятельных выплат, которые осуществляются в пользу указанных лиц в случае невозможности страхового возмещения по обязательному страхованию вследствие следующих причин. Общими причинами для осуществления компенсационных выплат в счет возмещения вреда имуществу потерпевшего, с одной стороны, его жизни и здоровью – с другой стороны, являются те, которые касаются самого страховщика. Это принятие арбитражным судом решения о признании страховщика банкротом и об открытии конкурсного производства либо отзыв у него лицензии на осуществление страховой деятельности. Две другие причины характерны исключительно для возмещения вреда,

причиненного жизни и здоровью потерпевшего. Они объективны и не зависят от деятельности страховщика. Это неизвестность лица, ответственного за причиненный потерпевшему вред, либо отсутствие договора обязательного страхования, по которому застрахована гражданская ответственность причинившего вред лица, из-за неисполнения им обязанности по страхованию.

В данном случае потерпевший вступает в отношения по поводу компенсационных выплат не со страховщиком, а со специально созданной некоммерческой организацией – Российским союзом автостраховщиков, поэтому заявление, содержащее требование о компенсационной выплате, предъявляется потерпевшим данной организации.

Особенностью данных отношений является то, что они возникают не в силу гражданско-правового договора, а в силу закона в перечисленных случаях. Кроме того, в отличие от страхового возмещения, которое может выражаться не только в денежной (в виде страховой выплаты), но и натуральной форме (в организации и (или) оплате восстановительного ремонта поврежденного транспортного средства), компенсационная выплата всегда имеет денежный характер. Некоторые авторы считают данные отношения страховыми отношениями особого характера¹⁰.

Исследуя правовую природу отношений по осуществлению компенсационных выплат, необходимо затронуть статус Российского союза автостраховщиков. Данная некоммерческая организация представляет собой единое обще-российское профессиональное объединение, основанное на принципе обязательного членства страховщиков. Для осуществления деятельности в сфере страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств страховые организации (страховщики) обязаны быть членами Российского союза автостраховщиков (п. 2 ст. 21 Федерального закона № 40-ФЗ). Более того, как отметил Конституционный Суд РФ, право получить лицензию могут только те страховые организации, которые являются членами данного профессионального объединения страховщиков. По мнению суда, у федерального законодателя имеется право возложить на субъ-

⁸ См.: Тропская С. С. Страховое публичное право как институт финансового права // Финансовое право. 2022. № 2. С. 14–20.

⁹ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

¹⁰ См.: Фогельсон Ю. Б. Страховое право : теоретические основы и практика применения : монография. М., 2012. 576 с.

ектов экономической деятельности, осуществляющих в том числе и публичные функции, а соответственно действующих и для удовлетворения общественных потребностей, в качестве условия осуществления их деятельности обязанность быть членом соответствующего профессионального объединения¹¹.

Среди различных целей создания данной организации, определенных в Федеральном законе № 40-ФЗ, можно выделить обеспечение взаимодействия страховщиков, координацию их предпринимательской деятельности, представление и защиту общих профессиональных и имущественных интересов, установление правил профессиональной деятельности при осуществлении обязательного страхования.

В научной литературе отмечается, что правовой статус данной некоммерческой организации позволяет охарактеризовать ее как субъект финансовой деятельности государства, выполняющий публичные функции¹².

Действительно, определенные элементы публичности в деятельности данного профессионального объединения присутствуют. Это выражается прежде всего в тех полномочиях, которыми его наделил федеральный законодатель. Например, устанавливать обязательные для профессионального объединения и его членов правила профессиональной деятельности (при обязательном согласовании их с Банком России), которые по сути являются нормативно-правовыми актами для них, а также контролировать их соблюдение; определять размеры, порядок уплаты его членами взносов, вкладов и иных обязательных платежей в профессиональное объединение и т. д. Для реализации последнего полномочия Российский союз автостраховщиком обладает правом создавать денежные фон-

ды (резервы) и определять порядок их формирования.

Такие денежные фонды (резервы) могут создаваться им и для осуществления компенсационных выплат. В Федеральном законе № 40-ФЗ предусмотрен особый правовой режим средств, которые используются для осуществления различных видов компенсационных выплат. Для этого формируется два вида резервов: резерв гарантов и резерв текущих компенсационных выплат. Разница между ними заключается в том, по каким основаниям производятся компенсационные выплаты. Так, резерв гарантов касается тех случаев, когда выплата страхового возмещения потерпевшему невозможна по приведенным причинам, связанным с самим страховщиком, а также когда выплаты производятся иным лицам, например, страховщику, наследнику потерпевшего и т. д. По мнению Конституционного Суда РФ, введение законодателем механизма компенсационных выплат на случай, когда страховщик признан несостоятельным (банкротом) или у него отозвана лицензия на осуществление страховой деятельности, является специальной правовой гарантией защиты прав потерпевших¹³. В данном случае такую защиту осуществляет не государство в лице уполномоченных им органов публичной власти, а организация, которой делегирована данная функция. Второй вид резерва предназначен для случаев, когда возмещение стало невозможным по обстоятельствам, не связанным с деятельностью страховщика, которые были указаны выше.

В любом случае средства каждого из этих резервов обособляются от иного имущества профессионального объединения, по ним ведется отдельный учет и открываются отдельные банковские счета. На средства, предназначенные для финансирования компенсационных выплат, не может быть обращено взыскание по обязательствам профессионального объединения страховщиков, если возникновение таких обязательств не связано с осуществлением компен-

¹¹ По делу о проверке конституционности Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» в связи с запросами Государственного Собрания – Эл Курдтай Республики Алтай, Волгоградской областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина С. Н. Шевцова : постановление Конституционного суда РФ от 31 мая 2005 г. № 6-П // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² См.: Смирникова Ю. Л. Финансово-правовое регулирование отношений по осуществлению компенсационных выплат // Законы России : опыт, анализ, практика. 2011. № 11. С. 82–87.

¹³ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Страховая компания «УРАЛРОС» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 2 статьи 20, пунктов 2 и 3 статьи 27 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»: определение Конституционного Суда РФ от 6 июля 2010 г. № 1082-О-О // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сационных выплат по обязательному страхованию. Очевидно, что они имеют выраженный целевой характер их использования.

Таким образом, законодательство подвергает средства фондов особой правовой охране и устанавливает для них специальный режим распоряжения и использования¹⁴.

В научной литературе высказывается мнение, что указанные фонды (резервы) относятся к категории публичных денежных фондов¹⁵.

В свою очередь формирование данных резервов осуществляется за счет отчислений страховщиков от страховых премий по договорам обязательного страхования. Минимальные размеры этих отчислений устанавливаются в соответствии со структурой страховых тарифов и в настоящее время определены Банком России в указании от 8 декабря 2021 г. № 6007-У «О страховых тарифах по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств». Так, в структуре тарифа эти отчисления составляют 2 % – в резерв гарантий и 1 % – в резерв текущих компенсационных выплат. До сентября 2014 г. этот вопрос регламентировался актами Правительства РФ, а затем все вопросы, касающиеся страховых тарифов и их структуры, перешли в ведение Банка России. Вместе с тем право определять итоговый размер этих отчислений федеральный законодатель предоставил непосредственно Российской союзу автостраховщиков. Поэтому в механизме определения размера отчислений участвует как представитель государства в лице Банка России, так и непосредственно данная некоммерческая организация. И хотя эти отчисления идут от страховых премий, полученных от страхователей по договорам обязательного страхования, для страховщика их уплата является обязанностью. Конституционный Суд РФ, касаясь вопроса правовой природы отчислений в резерв гарантий, отметил, что страховщик в данном случае выступает своего рода посредником по перечислению обязательных платежей между страхователем и профессиональным объединением страховщиков как держателем публичного имущественного фонда. Он выполняет делеги-

рованную ему государством социальную функцию по перечислению обязательных платежей в специализированный фонд¹⁶.

Вместе с тем некоторыми авторами отмечается запутанность такой позиции Конституционного Суда РФ, согласно которой страховщик – это лишь посредник, а отчисления в резервы – это не деньги страховщика, а деньги страхователя¹⁷. Действительно, обязанность осуществлять отчисления в денежные фонды для компенсационных выплат согласно нормам Федерального закона № 40-ФЗ возложена именно на страховщиков. В связи с этим денежные средства в счет отчислений поступают непосредственно от страховщиков и признаются их текущими расходами¹⁸. Поэтому скорее всего законодатель при установлении такого порядка определения размера отчислений в привязке к страховым тарифам преследовал цель упростить порядок их расчета.

Очевидно, что у государства есть публичный интерес в создании такой организации, формировании и использовании ее денежных фондов (резервов), в том числе для осуществления компенсационных выплат. Он заключается в необходимости защиты прав потерпевшего, т. е. лица, жизни, здоровью или имуществу которого причинен вред в результате наступления страхового случая, когда на основании договора со страховщиком такая защита невозможна. Учитывая заинтересованность государства в деятельности данной организации, ее годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность подвергается обязательному аудиту. Последний, как отмечается в научной литературе, устанавливается в законо-

¹⁶ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Страховая компания «УРАЛРОС» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 2 статьи 20, пунктов 2 и 3 статьи 27 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ См.: Фогельсон Ю. Б. Указ. соч.

¹⁸ Положение о признании данных отчислений текущими расходами страховщиков появилось позже анализируемого определения Конституционного Суда РФ в результате внесения изменения изменений Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 223-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹⁴ См.: Киселева А. В., Колесников Ю. А. Денежные фонды РСА как разновидность публичных финансов // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9. С. 70.

¹⁵ См.: Там же ; Смирникова Ю. Л. Указ. соч.

дательстве в случае необходимости защиты охраняемых законом ценностей и направлен на защиту публичных интересов¹⁹.

Учитывая приведенные элементы публичности в правовом статусе Российского союза автостраховщиков, особенности отношений, возникающих как в процессе осуществления данной организацией компенсационных выплат, так и в процессе формирования для этого денежных фондов (резервов), можно заключить, что эти отношения находятся в плоскости финансово-правового регулирования.

Библиографический список

Карасева М. В. Децентрализованные финансы: вопросы финансово-правовой теории // Российский журнал правовых исследований. 2023. Т. 10, № 4. С. 46–50.

Карасева М. В. Правовые институты общей части науки финансового права: вопросы теории // Финансовое право. 2024. № 4. С. 2–7.

Карасева М. В., Панина И. В. Институт обязательного аудита и его место в системе финансового права // Финансовое право. 2024. № 8. С. 2–5.

¹⁹ См.: Карасева М. В., Панина И. В. Институт обязательного аудита и его место в системе финансового права // Финансовое право. 2024. № 8. С. 2–5.

Киселева А. В., Колесников Ю. А. Денежные фонды РСА как разновидность публичных финанс // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9. С. 66–70.

Пауль А. Г. Бюджетное право: учебник. М.: Проспект, 2021. 160 с.

Рыбкова А. Ю. Организация страхового дела и страхового надзора в Российской Федерации как объекты финансово-правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2021. 33 с.

Смирникова Ю. Л. Финансово-правовое регулирование отношений по осуществлению компенсационных выплат // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 11. С. 82–87.

Стрельников В. В. Финансово-правовые отношения в сфере страхования // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 50–60.

Тропская С. С. Страховое публичное право как институт финансового права // Финансовое право. 2022. № 2. С. 14–20.

Финансовое право: учебник / под ред. К. С. Бельского, С. С. Тропской. М.: Проспект, 2022. 536 с.

Фогельсон Ю. Б. Страховое право: теоретические основы и практика применения: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 576 с.

Худяков А. И. Страховое право. СПб.: Изд-во Р. Асланова Юридический центр Пресс, 2004. 689 с.

Воронежский государственный университет
Мардасова М. Е., кандидат юридических наук,
доцент кафедры финансового права
E-mail: m.mardasova@yandex.ru

Voronezh State University
Mardasova M. E., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Financial Law Department
E-mail: m.mardasova@yandex.ru

ПУБЛИЧНОЕ БАНКОВСКОЕ ПРАВО

УДК 336.711

ГЛАВНЫЙ БАНК СТРАНЫ: ИСТОРИЯ, СОВРЕМЕННОСТЬ, ВОЗМОЖНЫЕ РЕФОРМЫ

Е. Е. Смолицкая

Воронежский государственный университет

THE MAIN BANK: HISTORY, PRESENT, REFORM OPTIONS

E. E. Smolitskaya

Voronezh State University

Аннотация: дан сравнительный анализ статуса Госбанка СССР на разных этапах его существования и современного Банка России. Показано, как статус главного банка страны и его реформирование связаны с государственностью. Доказано, что через статус Госбанка устанавливались рычаги финансового управления, и продемонстрировано, какие новеллы закона 1990 г. нивелировали эти рычаги. Также рассматривается современный статус Банка России и предлагаются рекомендации по его оптимизации с учетом исторического опыта.

Ключевые слова: Госбанк СССР, Банк России, история отечественного государства и права, государственное управление финансами.

Abstract: the article provides a comparative analysis of the legal status of the State Bank of the USSR at different stages of its existence and the modern Bank of Russia. It is demonstrated how the status of the country's central bank and its reforms are associated with statehood. The study proves that the State Bank's status served as a mechanism for financial governance and highlights how the 1990 legislative amendments diminished these regulatory instruments. Also the author examines the current status of the Bank of Russia and makes proposals for its optimization based on historical lessons.

Key words: State Bank of the USSR, Bank of Russia, Russian state and legal history, financial governance.

Одним из важнейших элементов финансовой системы Советского Союза выступал Государственный банк СССР – главный банк страны, до 1988 г. – единый эмиссионный, кассовый и расчетный центр Советского государства, основной банк кредитования и финансирования народного хозяйства и населения.

Этот институт имеет любопытную историю, исследование которой не только интересно само по себе, но и имеет практическую ценность, поскольку в сравнительном аспекте позволяет лучше понять направление реформ, дискуссионные моменты и использовать положительный опыт, безусловно, отделяя неотъемлемые признаки плановой экономики от рациональных управленческих решений.

В 1917 г. Государственный банк Российской империи был принудительно подчинен советской власти, затем объединен с национализированными коммерческими банками¹, в результате чего появился Народный банк. В 1920 г. он был упразднен², и банковская система вошла в государственный аппарат.

С началом новой экономической политики в 1921 г. был учрежден Государственный банк РСФСР³ (позднее переименованный в Госбанк

¹ О национализации банков : декрет ВЦИК РСФСР от 14 декабря 1917 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об упразднении народного банка : декрет СНК РСФСР от 19 января 1920 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1920. № 4–5. Ст. 25.

³ Об учреждении Государственного банка : декрет ВЦИК РСФСР от 4 октября 1921 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1921. № 72. Ст. 594 ; Положение о Государствен-

СССР), призванный кредитовать народное хозяйство и проводить бюджетные операции, а с 1922 г. – также осуществлять денежную эмиссию⁴. С учреждением Государственного банка национализированная промышленность, состоявшая до этого времени на бюджетном снабжении государства, перешла на самостоятельное существование, на хозяйственный расчет.

В 1927 г. на Госбанк СССР было возложено «непосредственное руководство всей кредитной системой» и предоставлены надзорные полномочия в отношении остальных банков, а в 1929 г. впервые была закреплена его монополия на выпуск денег (ст. 6 Устава Госбанка СССР 1929 г.⁵). Так Госбанк СССР стал банком первого уровня и занял важнейшее место в финансовой системе Советского государства.

Правовое положение Госбанка СССР закреплялось в его уставах, которые принимались четыре раза: в 1929, 1949, 1960 и 1980 гг.

Устав от 30 декабря 1949 г. устанавливал следующие основные функции Госбанка СССР⁶:

- монопольная денежная эмиссия (при этом выпущенные билеты Госбанка СССР обеспечивались золотом и другими активами Госбанка СССР);
- краткосрочное кредитование народного хозяйства;
- обслуживание расчетов в народном хозяйстве (причем Госбанк СССР должен был развивать безналичные расчеты между предприятиями);
- обслуживание счетов предприятий и счета бюджета СССР;
- операции с драгоценными металлами, иностранной валютой, а также расчеты с иностранными государствами. Госбанк СССР имел моно-

ном банке Российской Социалистической Федеративной Советской Республики : принят в ЦИК 13 октября 1921 г. // Там же. № 75. Ст. 615.

⁴ О предоставлении Государственному Банку права выпуска в обращение банковских билетов : декрет СНК РСФСР от 25 июля 1922 г. // Там же. 1922. № 46. Ст. 578.

⁵ Об утверждении Устава Государственного банка Союза ССР : постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 12 июня 1929 г. // Собр. законов СССР. 1929. № 38. Ст. 332, 333.

⁶ Об утверждении Устава Государственного банка : постановление Совмина СССР от 30 декабря 1949 г. № 5971 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

полию на куплю-продажу ценных металлов, иностранной валюты и ценных бумаг.

В целом аналогичное правовое положение закреплялось и в последующих уставах⁷.

Государственный банк СССР с момента его учреждения по 1954 г. был подведомственен главному финансовому органу государства (Народному комиссариату финансов, позже – Министерству финансов СССР), затем был переподчинен на более высокий уровень – Совету Министров СССР (на тот момент высший орган исполнительной власти), что в наше время означало бы прямое подчинение правительству страны.

Органы исполнительной власти имели довольно широкие руководящие полномочия в отношении Госбанка. Так, они определяли предельный объем денежной эмиссии и процентную ставку по выдаваемым кредитам (абзац 2 п. 5 Устава Госбанка СССР 1929 г.; п. 17, 26 Устава 1949 г.; п. 18, 26 Устава 1960 г. и п. 6, 20 Устава 1980 г.). От указанных величин напрямую зависит объем денежной массы, уровень инфляции и другие важнейшие экономические показатели, определяющие темпы экономического развития⁸. В предмет настоящего исследования не входят вопросы экономической науки, но с юридической точки зрения не лишним будет подчеркнуть, что определение субъектов, властно устанавливающих данные величины, – это часть правового механизма, закрепляющего реальную финансовую власть в стране.

Таким образом, Госбанк СССР фактически входил в систему государственных органов и подчинялся высшим органам исполнительной власти, которые устанавливали для него влияющие на экономику нормативы.

Таким образом, в советский доперестроечный период мы видим тесную связь Госбанка СССР с государственностью и наличие правовых механизмов, обеспечивающих финансовый суверенитет советского государства. Эффективность управления экономикой мы оценивать не

⁷ Об утверждении Устава Госбанка СССР : постановление Совмина СССР от 29 октября 1960 г. № 1146 ; Об утверждении Устава Госбанка СССР : постановление Совмина СССР от 18 декабря 1980 г. № 1167 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Баско О. В. Влияние ключевой ставки на долгосрочный рост экономики // Финансовые исследования. 2024. № 4 (85). С. 31.

беремся, но юридический опыт закрепления рычагов государственного управления банком страны в вопросах установления важнейших экономических показателей считаем положительным.

В период перестроечных реформ началась работа над законом «О Государственном банке СССР», назревали большие изменения. К законотворческой работе были привлечены консультанты из числа американских ученых и бизнесменов. На заседании законодательского органа 11 декабря 1990 г. согласно стенограмме присутствовали эксперты из США⁹. Об американском влиянии говорит также терминология закона, в ст. 2 которого упоминается о «резервной системе» – термин, ранее неизвестный советскому законодательству, но традиционный для США, где эмиссионный банк именуется Федеральной резервной системой.

Закон «О Государственном банке СССР», принятый 11 декабря 1990 г.¹⁰, Госбанк был выведен из подчинения Совета Министров и стал подотчетен Верховному Совету СССР. Исполнительная власть утратила право регулировать объем денежной эмиссии и проценты по кредитам, а к законодательной власти, которой стал подчиняться Госбанк, эти полномочия не перешли. Госбанк СССР фактически вышел из-под государственного управления.

Влияющие на всю экономику страны показатели главный банк стал устанавливать самостоятельно. У него появились и другие полномочия по денежному и кредитному регулированию, регулированию банковской деятельности, выдаче лицензий и контролю деятельности коммерческих банков, которые как раз стали создаваться в период перестройки и рыночных реформ (ст. 14–18, 27–40 Закона СССР от 11 декабря 1990 г. № 1828-1 «О Государственном банке СССР» (далее – Закон № 1828-1)).

Таким образом, как это ни парадоксально, с переходом к рыночной экономике усилилась властная составляющая в статусе главного банка страны. При этом Госбанк СССР утратил моно-

полию на многие свои функции, в частности на операции в области кредитования, расчетов, обслуживания бюджета, валютных операций, операций с ценными бумагами (ст. 19–25 Закона № 1828-1). Главный банк СССР стал делить свои полномочия с центральными банками республик.

По Закону № 1828-1 Госбанк СССР должен был кредитовать не предприятия народного хозяйства, как раньше, а коммерческие банки и финансовые органы государства. Кредитование экономики стало опосредованным.

Децентрализация кассового исполнения бюджета (ст. 23) и допуск в эту сферу коммерческих банков были явно поспешной мерой. Это привело к усложнению финансового контроля, а в условиях нестабильности банковской системы 1990-х, когда банки банкротились и массово закрывались, – даже к риску утраты бюджетных средств.

Интересным образом трансформировались правила распределения прибыли Госбанка СССР.

Долгое время существовало общее правило о том, что 50 % прибыли отчисляется в бюджет, а остальная часть – в специальные фонды и резервы банка (п. 49 Устава Госбанка СССР 1929 г.; п. 13 Устава 1949 г.; п. 13 Устава 1960 г.).

В Уставе 1980 г. общее правило сохраняется, еще 5 % идет в специальный фонд, а в отношении оставшихся 45 % у Совмина появляются дискреционные полномочия по распоряжению прибылью (п. 19 Устава). Понятно, что у высшего исполнительного органа государства был большой соблазн забрать оставшуюся часть в бюджет или направить на необходимые ему расходы. В ст. 8 Закона № 1828-1 было закреплено, что прибыль Госбанка после пополнения фондов, предусмотренных его уставом, перечисляется в бюджет.

Таким образом, с 1980-х гг. прослеживается тенденция по увеличению доли прибыли Госбанка, изымаемой в бюджет. Возможно, это было связано с постепенно усложнявшимся финансовым положением страны.

На базе структурных подразделений Госбанка СССР в нарушение советского законодательства создавались центральные банки отдельных республик. В начале 1990 г. были учреждены Банк Литвы и Банк Латвийской ССР. 13 июля 1990 г. было принято постановление Верховного Со-

⁹ Четвертая сессия Верховного Совета СССР (10 декабря 1990 г. – 8 января 1991 г.): стенографический отчет. Ч. 11. М., 1991. С. 44, 60.

¹⁰ О Государственном банке СССР : закон СССР от 11 декабря 1990 г. № 1828-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 52. Ст. 1154.

вета РСФСР¹¹, согласно которому Российской республиканский банк объявлялся собственностю РСФСР, преобразовывался в Госбанк РСФСР, тем самым превращаясь в самостоятельное учреждение, которое подчинялось законодательному органу РСФСР.

Поскольку финансовая система является одной из основ государственности, очевидно, что появление центральных банков в 1990 г. было частью «парада суверенитетов» отдельных республик СССР и крупной трещиной в советской государственности.

Любопытно, что органы власти союзного уровня, которые по иерархии выше любых республиканских органов, могли отменить постановления о создании республиканских центральных банков, но не сделали этого. По воспоминаниям министра финансов СССР того времени В. С. Павлова, в Кремле было совещание для решения вопроса о юридической судьбе указанного постановления Верховного Совета РСФСР под председательством Президента СССР М. С. Горбачева. Последний вел себя равнодушно и не принял никакого решения¹², чем обозначил свою попустительскую позицию относительно начавшегося раскола финансовой системы Советского государства.

С прекращением существования СССР в декабре 1991 г. были упразднены все органы Советского Союза, в том числе и Госбанк. Его имущество, находившееся в РСФСР, было передано непосредственно Центральному банку РСФСР (Банку России).

Принципиальные изменения в государственном регулировании экономики породили дальнейшее активное развитие финансового законодательства¹³. Был принят Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Федеральный закон № 86-ФЗ).

¹¹ О Государственном банке РСФСР и банках на территории республики : постановление Верховного Совета РСФСР от 13 июля 1990 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² См.: Павлов В. С. Упущен ли шанс. Финансовый ключ к рынку. М., 1995. С. 130–135.

¹³ См.: Карасева М. В. Современные проблемы построения системы финансового права // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2006. № 3 (266). С. 94.

Рассмотрим его в сравнительном аспекте, акцентируя внимание на дискуссионных моментах.

Как и Госбанк СССР, Банк России является юридическим лицом и имеет исключительное право на денежную эмиссию, которое является монополией главного банка с 1929 г. Также сегодня Центральный банк Российской Федерации (далее – ЦБ РФ) обслуживает единый казначейский счет: был учтен печальный опыт децентрализации обслуживания счетов бюджетов в 1990-х. Характерная для советского периода централизация в этом вопросе оказалась более безопасной и эффективной.

Теперь детально остановимся на аспектах, отличающих статус ЦБ РФ от статуса Госбанка СССР, которые стали новеллами в 1990-х и остаются характерными чертами ЦБ РФ сегодня.

1. У главного банка России имеются дискреционные полномочия: он самостоятельно определяет ключевую ставку (т. е. ставку по кредитам, выдаваемым коммерческим банкам), управляет золотовалютными резервами и т. д. Мы считаем, что такое усмотрение без возможности государственного вмешательства в важнейшие экономические решения снижает эффективность государственного управления в сфере финансов. Проиллюстрируем примерами.

Высокая ключевая ставка автоматически создает высокие ставки по кредитам, которые затрудняют хозяйствование и развитие экономики, поскольку чаще всего бизнес открывается и развивается с помощью кредитов. Член экспертного совета при Банке России О. В. Баско пишет: «рост ключевой ставки ... снижает темпы экономического роста», «негативно сказывается на деятельности бизнеса». Эксперт выявил «корреляцию между уровнем ключевой ставки и долей убыточных организаций...»¹⁴. С. М. Дробышевский и коллектив авторов также указывают, что повышение ключевой ставки, вызывая рост стоимости кредитов для малого и среднего предпринимательства, провоцирует рост цен¹⁵. Инфляция снижает уровень жизни населения и

¹⁴ Баско О. В. Указ. соч. С. 31, 38.

¹⁵ См.: Причины повышенной инфляции в российской экономике / С. М. Дробышевский, Ю. Н. Перевышин, С. Г. Синельников-Мурылев, П. В. Трунин // Вопросы экономики. 2025. № 1. С. 5–31. URL: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2025-1-5-31> (дата обращения: 28.07.2025).

однозначно противоречит публичным интересам.

Периодически происходящие резкие скачки ключевой ставки многократно усиливают указанные эффекты, сеют панику и снижают инвестиционную привлекательность страны. Красноречиво, что резкие скачки приходились на сложные политические моменты, например, почти в два раза произошло увеличение ставки в декабре 2014 г. при введении первых экономических санкций в отношении России и в марте 2022 г. после начала СВО (с 9,5 до 20 %)¹⁶, когда создание благоприятных условий для отечественного бизнеса было наиболее важно. При этом у органов государственной власти России отсутствуют юридические рычаги воздействия на главный банк в вопросах установления ключевой ставки.

В 2013 г. появился законопроект, которым предлагалось предоставить Правительству России полномочие определять процентную ставку и механизм кредитования Центробанком банковской системы¹⁷, но он был расценен профильным комитетом Госдумы как нецелесообразный и не допущен до слушаний. Кто-то, возможно, станет утверждать, что установление ключевой ставки исполнительной властью характерно только для командно-административной экономической системы, однако с учетом колossalного влияния данной процентной ставки на всю экономику страны ее нельзя не признать инструментом управления.

При неоспоримой важности золотовалютных резервов неэффективность управления ими со стороны ЦБ РФ в последние годы стала притчей во языцах. Более половины этих резервов были размещены главным банком в зарубежных ценных бумагах и валюте, примерно половина – заморожена в 2022 г.¹⁸ При подготовке к военной операции государству следовало обезопасить финансы и вывести их из-за рубежа. Понятно, что подобные действия – предмет государствен-

ной тайны, в которую руководство ЦБ РФ могло быть и не посвящено, и возможно, по этой или по какой-либо другой причине достаточных мер к тому, чтобы обезопасить золотовалютные резервы, принято не было.

По нашему мнению, государству необходим юридический инструментарий для возможности в необходимых случаях регулировать властными методами ключевую ставку или влиять на решения о размещении золотовалютных резервов. Особенно важны такие нормы при необходимости принятия решений без дополнительных пояснений руководству банка, если это связано с государственной тайной. Как минимум, предлагаем предоставить государству право вето на некоторые решения ЦБ РФ в экстраординарных условиях.

Целесообразно, чтобы государство в данных правоотношениях выступало в лице Правительства либо Минфина России (учитываем здесь исторический опыт, когда главный банк страны подчинялся Кабмину либо Минфину СССР).

Допустимы ли предлагаемые правовые механизмы в условиях рыночной экономики? По нашему мнению, да. Они не противоречат принципам рынка, поскольку не ограничивают конкуренцию, не позволяют государству прямо регулировать цены и никаким другим образом не мешают хозяйствующим субъектам осуществлять свою деятельность.

2. Властные полномочия ЦБ РФ по регулированию, лицензированию и контролю банковской деятельности, появившиеся в 1990-е, сохранились и получили свое развитие. Сегодня Центробанк руководит работой всех коммерческих банков. В связи с этим не перестает быть актуальным вопрос о том, относится ли ЦБ РФ к числу органов государственной власти, поскольку нормотворческие и контрольные полномочия, возможность применения мер государственно-го принуждения являются признаками таковых. Но в законодательстве четкий ответ на этот вопрос отсутствует, как он отсутствует и в выписке из Единого государственного реестра юридических лиц на ЦБ РФ. Безусловно, государство может делегировать властные полномочия частным субъектам, что можно наблюдать в финансовом праве сегодня¹⁹, но с учетом важности банковской сферы для государства и на-

¹⁶ Ключевая ставка Банка России // Сайт Банка России. URL: https://www.cbr.ru/hd_base/KeyRate (дата обращения: 21.06.2025).

¹⁷ См.: Смолицкая Е. Е. Законопроект о Центробанке // Сайт «Закон». URL: https://zakon.ru/blog/2013/12/23/zakonoproekt_o_centrobanke (дата обращения: 10.06.2025).

¹⁸ См.: Минфин заявил о заморозке \$300 млрд золотовалютных резервов из-за санкций // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/13/03/2022/622dd6ee9a7947081b63341c> (дата обращения: 10.06.2025).

¹⁹ См.: Мардасова М. Е. Вопросы финансово-правового регулирования децентрализованных финанс

селения вопрос о делегировании управления этой сферой требует юридического и политического анализа в рамках научной дискуссии.

3. ЦБ РФ с 1990 г. кредитует коммерческие банки и не работает с другими хозяйствующими субъектами. Тем самым усложнился механизм кредитования, затруднилось применение льгот, а ставка по кредитам возросла из-за ее дополнительного увеличения коммерческими банками, желающими заработать. Безусловно, описанная ситуация обычна для рыночной экономики, и мы не можем всецело подвергать ее критике. Однако необходимость льготного кредитования отдельных групп населения и сфер деятельности существует по сей день. Сегодня государство возмещает кредитным организациям недополученные доходы от выдачи льготных кредитов, например на льготную ипотеку для семей с детьми²⁰. Из бюджета расходуются деньги на покрытие разницы обычной кредитной ставки банка и установленной государством льготной ставки. Таким образом, бюджетные деньги идут на покрытие части ключевой ставки и формирование прибыли банка, что мы считаем неэффективным расходованием бюджетных средств. По нашему мнению, прямое льготное государственное кредитование было бы более эффективным финансовым решением без лишних посредников. Элементы этого института можно позаимствовать из опыта советского Госбанка. Конечно, данный вопрос выходит за пределы настоящего исследования, но анализируя исторический опыт, хочется отметить возможность его точечного применения на благо населения и отдельных отраслей экономики.

отдельных видов некоммерческих организаций // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2025. № 2 (61). С. 173–174.

²⁰ Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета акционерному обществу «ДОМ.РФ» в виде вкладов в имущество акционерного общества «ДОМ.РФ», не увеличивающих его уставный капитал, для возмещения российским кредитным организациям и акционерному обществу «ДОМ.РФ» недополученных доходов по выданным (приобретенным) жилищным (ипотечным) кредитам (займам), предоставленным гражданам Российской Федерации, имеющим детей, и Правил возмещения российским кредитным организациям и акционерному обществу «ДОМ.РФ» недополученных доходов по выданным (приобретенным) жилищным (ипотечным) кредитам (займам), предоставленным гражданам Российской Федерации, имеющим детей : постановление Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1711 (ред. от 15.12.2023) // Доступ из правовой системы «КонсультантПлюс».

Теперь рассмотрим более новые отличия статуса ЦБ РФ от статуса предшественников, которые появились уже в 2000-х гг.

1. Кредиты ЦБ РФ, а также приобретение им ценных бумаг РФ, субъектов РФ и муниципальных образований при их размещении не могут быть источниками финансирования дефицита бюджетов (ч. 3 ст. 94; ч. 5 ст. 92.1 Бюджетного кодекса РФ).

Госбанк СССР мог давать кредиты Минфину СССР и министерствам финансов республик. Д. А. Лукашевич считает, что Госбанк тем самым не просто восполнял дефицит бюджета, а стимулировал развитие реального сектора экономики, подтверждая это статистическими данными, согласно которым невозврат кредитов составил всего 2,47 %, что более чем в два раза ниже современного уровня²¹. Также подчеркнем, что кредиты были возвратными и возмездными, что не давало возможности произвольно «черпать деньги» через неконтролируемую эмиссию Госбанка.

Однако с точки зрения экономической теории современный запрет на кредиты главного банка государству оправдан, чтобы денежная масса была сдержана от неконтролируемого роста. Но такой запрет справедлив только при том условии, что такой же запрет существует и в других странах, в валюте которых государство осуществляет внешнюю торговлю и у которых оно проводит заимствования. В противном случае такой запрет работает против национальной экономики, потому что при дефиците бюджета займы у своего главного банка невозможны, но возможно заимствование у других государств, что при отсутствии аналогичного запрета при неограниченной денежной эмиссии иностранной валюты ставит зарубежные страны в намного более выгодное положение. Пример с неограниченной эмиссией доллара и долларовыми международными заимствованиями известен всем. В этом свете существующий в России запрет государству брать кредиты у своего главного банка представляется противоречащим собственным интересам.

2. ЦБ РФ в соответствии со ст. 26 Федерального закона № 86-ФЗ уплачивает налоги в соот-

²¹ См.: Лукашевич Д. А. Изменение правового статуса Государственного Банка СССР в период перестройки. Создание центральных банков союзных республик // Закон и право. 2020. № 6. С. 24.

ветствии с Налоговым кодексом РФ, а Госбанк СССР на всех этапах своего существования был освобожден от налогов, о чем говорилось во всех четырех его уставах и Законе № 1828-1. Для государственного банка, существовавшего в условиях плановой экономики, это вполне логично. Также логична и современная норма, адресованная Банку России, являющемуся юридическим лицом в условиях рынка.

3. Существующее сегодня правило распределения прибыли ЦБ РФ отличается от любого из советских: Банк России перечисляет в бюджет 75 % прибыли, оставшаяся сумма распределяется в различные фонды и резервы (ст. 26 Федерального закона № 86-ФЗ). Обозначенная ранее тенденция по увеличению доли изымаемой в бюджет прибыли главного банка страны, как видим, сохранилась и усилилась, что мы оцениваем положительно и считаем справедливым, поскольку ЦБ РФ получил все свое имущество от государства и осуществляет ряд государственных функций.

4. Согласно выписке из Единого государственного реестра юридических лиц, Банку России – не понятно, для какой цели – выданы лицензии на розничную продажу алкогольной продукции, оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивирование наркосодержащих растений, работу с ионизирующим излучением и др.²² Данные факты вызывают недоумение и никак не согласуются с законом о ЦБ РФ. Надзорным органам следовало бы исследовать данный вопрос.

Подводя итоги, можно заключить, что правовой статус и роль главного банка страны на советском этапе и в современности, в различных экономических и политических условиях существенно различаются:

– Госбанк СССР был государственным учреждением, подчинялся органам исполнительной власти СССР, а Центральный Банк РФ – независимое юридическое лицо;

– главный банк в советский период кредитовал экономику, а сейчас это делают коммерческие банки, что затрудняет и удорожает для государства реализацию института льготного кредитования;

– главный банк в советский период мог давать кредиты государству, а сейчас не может, что создает условия для зависимости нашей страны от иностранных валют и государства.

Деятельность современного Банка России, на наш взгляд, двойственна. С одной стороны, он служит публичному интересу (например, провозглашается такая цель, как обеспечение устойчивости рубля), с другой – частным интересам (ЦБ РФ имеет лицензии на сторонние виды деятельности, обеспечивает сотрудникам корпоративную пенсию, его решения не всегда согласуются с интересами государства, пример чему – упомянутый казус с золотовалютными резервами).

Безусловно, принципы командно-административной экономики по своей сути противоположны принципам рыночной экономики, поэтому с переходом к рынку изменение статуса главного банка страны было неизбежно, но новый статус все же должен быть продуманным, а сегодня он полон противоречий:

– главный банк наделили регулятивными функциями и властными полномочиями в отношении банковской системы страны, но при этом вывели из системы органов государственной власти;

– в деятельности ЦБ РФ наблюдается противоборство публичных и частных интересов;

– при колоссальном влиянии решений ЦБ РФ на экономику и финансы в его отношении государство не имеет прямых юридических механизмов управления. Мы считаем, что в кризисные моменты это может повлечь принятие главным банком решений, не вполне согласующихся с интересами России, и повлиять на него у государства не будет возможности. Поэтому мы считаем необходимым введение юридических механизмов прямого управления Центральным Банком Российской Федерации со стороны государства. Как минимум, следует предоставить Правительству либо Минфину России право вето на решения ЦБ РФ относительно важнейших вопросов, в частности величины ключевой ставки и распоряжения золотовалютными резервами.

На наш взгляд, учет исторического опыта и точечные реформы могут повысить степень защиты публичных интересов в деятельности Банка России.

²² Выписка из ЕГРЮЛ на Банк России // Предоставление сведений из ЕГРЮЛ/ЕГРИП в электронном виде. URL : <https://egrul.nalog.ru> (дата обращения: 22.05.2025).

Библиографический список

Баско О. В. Влияние ключевой ставки на долгосрочный рост экономики // Финансовые исследования. 2024. № 4 (85). С. 31–40.

Карасева М. В. Современные проблемы построения системы финансового права // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2006. № 3 (266). С. 94–100.

Лукашевич Д. А. Изменение правового статуса Государственного Банка СССР в период перестройки. Создание центральных банков союзных республик // Закон и право. 2020. № 6. С. 22–28.

Мардасова М. Е. Вопросы финансово-правового регулирования децентрализованных финансовых отдельных видов некоммерческих организаций // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2025. № 2 (61). С. 173–178.

Минфин заявил о заморозке \$300 млрд золотовалютных резервов из-за санкций // РБК. URL:

<https://www.rbc.ru/economics/13/03/2022/622dd6ee9a7947081b63341c> (дата обращения: 10.06.2025).

Павлов В. С. Упущен ли шанс. Финансовый ключ к рынку. М. : Терра, 1995. 336 с.

Причины повышенной инфляции в российской экономике / С. М. Дробышевский, Ю. Н. Перевышин, С. Г. Синельников-Мурылев [и др.] // Вопросы экономики. 2025. № 1. С. 5–31. URL: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2025-1-5-31> (дата обращения: 28.07.2025).

Смолицкая Е. Е. Законопроект о Центробанке // Сайт «Закон». URL: https://zakon.ru/blog/2013/12/23/zakonoproekt_o_centrobanke (дата обращения: 10.06.2025).

Четвертая сессия Верховного Совета СССР (10 декабря 1990 г. – 8 января 1991 г.) : стенографический отчет. Ч. 11. М. : Изд. Верховного Совета СССР, 1991. 246 с.

Воронежский государственный университет

Смолицкая Е. Е., кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права
E-mail: amylena@yandex.ru

Voronezh State University

Smolitskaya E. E., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Financial Law Department
E-mail: amylena@yandex.ru

ТРИБУНА МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

УДК 34

ПОНЯТИЕ, ВИДЫ И МЕСТО СТРАХОВЫХ ВЗНОСОВ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ О НАЛОГАХ И СБОРАХ В СИСТЕМЕ ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. В. Осипова

Воронежский государственный университет

THE CONCEPT, TYPES AND PLACE OF INSURANCE PREMIUMS STIPULATED BY THE LEGISLATION ON TAXES AND FEES IN THE REVENUE SYSTEM OF THE BUDGET SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

A. V. Osipova

Voronezh State University

Аннотация: рассматриваются понятие и виды страховых взносов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах; на основе анализа налогового и бюджетного законодательства выделены существенные признаки данных платежей и определено их место в системе доходов бюджетов бюджетной системы РФ.

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

Abstract: the article discusses the concept and types of insurance premiums provided for by the legislation on taxes and fees; based on the analysis of tax and budget legislation, the author identifies the essential features of these payments and determines their place in the system of budget revenues of the budgetary system of the Russian Federation.

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

На сегодняшний день Налоговый кодекс РФ (далее – НК РФ) регулирует следующие виды страховых взносов:

- 1) страховые взносы на обязательное пенсионное страхование;
- 2) страховые взносы на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством;
- 3) страховые взносы на обязательное медицинское страхование работающего населения;
- 4) страховые взносы, уплачиваемые организациями, использующими труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, на выплату ежемесячной доплаты к пенсии;

5) страховые взносы, уплачиваемые организациями угольной промышленности на выплату ежемесячной доплаты к пенсии отдельным категориям работников этих организаций;

6) страховые взносы по дополнительным тарифам на обязательное пенсионное страхование.

Помимо перечисленных в российской правовой системе существуют иные виды страховых взносов: на обязательное медицинское страхование неработающего населения, обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, обязательное пенсионное страхование, страховые взносы, уплачиваемые лицами, добровольно вступившими в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию, дополнительные страховые взносы на накопитель-

ную пенсию. Однако данные виды страховых взносов не являются предметом рассмотрения настоящей статьи в силу того, что их регулирование осуществляется не НК РФ, а иными федеральными законами.

Отношения в сфере обязательного социального страхования в Российской Федерации регулируются Федеральным законом от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»¹.

В ст. 3 данного закона содержится понятие страхового взноса: это обязательный платеж на обязательное социальное страхование. В п. 3 ст. 8 НК РФ также дана дефиниция страховых взносов: под таковыми 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.

Приведенное в НК РФ понятие отражает такие признаки страховых взносов, как обязательность и целевой характер. Однако при этом п. 3 ст. 2 НК РФ гласит, что к отношениям по установлению и взиманию страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения, а также к отношениям, возникающим в процессе осуществления контроля за уплатой указанных страховых взносов, обжалования актов, действий (бездействия) должностных лиц соответствующих органов контроля и привлечения к ответственности виновных лиц, законодательство о налогах и сборах не применяется.

Понятие *страховых взносов на обязательное пенсионное страхование* содержится также в ст. 3 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»²: это обязательные платежи, целевым назначением которых является обеспечение прав граждан на полу-

чение обязательного страхового обеспечения по обязательному пенсионному страхованию (в том числе страховых пенсий, фиксированных выплат к ним и социальных пособий на погребение). Из определения также можно выделить такие признаки страховых взносов, как их обязательность и целевой характер.

В ст. 1.2 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»³ раскрывается понятие *страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством*: это обязательные платежи, осуществляемые в целях обеспечения обязательного социального страхования застрахованных лиц на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством. Данное определение отражает такие характеристики страховых взносов, как их обязательность и целевой характер.

В ст. 3 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»⁴ установлено понятие *страховых взносов на обязательное медицинское страхование*: это обязательные платежи, которые уплачиваются страхователями, обладают обезличенным характером и целевым назначением которых является обеспечение прав застрахованного лица на получение страхового обеспечения.

В приведенном определении помимо обязательности и целевого назначения обращает на себя внимание такой признак страховых взносов на обязательное медицинское страхование, как их обезличенный характер. Данный признак раскрывается в определении Конституционного Суда РФ от 29 мая 2014 г. № 1116-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Алексеева Александра Николаевича на нарушение его конституционных прав отдельными положениями статей 6, 7 и 28 Федерального закона “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации”, а также статей 5 и 14 Федерального закона “О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного

¹ Рос. газета. 1999. № 139.

² Там же. 2001. № 247.

³ Там же. 2006. № 297.

⁴ Там же. 2010. № 274.

медицинского страхования”⁵. В отличие от страховых взносов, уплачиваемых в рамках обязательного пенсионного страхования, страховые взносы на обязательное медицинское страхование обладают (как это закреплено в п. 6 ст. 3 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации») обезличенным характером и, хотя их целевым назначением является обеспечение прав застрахованного лица на получение страхового обеспечения, суммы взносов перечисляются на страховое обеспечение неопределенного круга застрахованных лиц. Указанная позиция отражена также в определениях Конституционного Суда РФ от 26 сентября 2024 г. № 2580-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Каримова Марата Хамитовича на нарушение его конституционных прав подпунктом 2 пункта 1 статьи 419, а также подпунктами 1 и 2 пункта 1 статьи 430 Налогового кодекса Российской Федерации»⁶, от 28 марта 2017 г. № 519-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хатченкова Николая Иосифовича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 28 Федерального закона “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации”, а также частей 1.1 и 1.2 статьи 14 Федерального закона “О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования”⁷.

Иными словами, объем медицинской помощи, которая будет оказана застрахованному лицу при наступлении страхового случая, не зависит от размера перечисленных страховых взносов.

Следует отметить, что в отношении *страховых взносов на дополнительное социальное обеспечение членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, а также отдельных категорий работников организаций угольной промышленности* НК РФ в ст. 429 устанавливает лишь тарифы страховых взносов. В соответствии с п. 3 данной статьи перечни плательщиков, применяющих тарифы указанных страховых взносов, устанавливаются в порядке, предусмотренном федеральными законами от 27 ноября 2001 г.

⁵ URL: <http://www.ksrf.ru>

⁶ Там же.

⁷ Там же.

№ 155-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации»⁸ и от 10 мая 2010 г. № 84-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности»⁹.

Обращает на себя внимание то, что НК РФ не называет данные платежи самостоятельными страховыми взносами, в то время как ст. 146 Бюджетного кодекса РФ указывает в числе прочих доходов государственных внебюджетных фондов взносы, уплачиваемые организациями, использующими труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, на выплату ежемесячной доплаты к пенсии; взносы, уплачиваемые организациями угольной промышленности на выплату ежемесячной доплаты к пенсии отдельным категориям работников этих организаций. Кроме того, отсутствует единство терминологии: если в бюджетном законодательстве эти платежи именуются взносами, то в налоговом – страховыми взносами.

Представляется, что страховые взносы на дополнительное социальное обеспечение членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, а также отдельных категорий работников организаций угольной промышленности являются самостоятельными видами страховых взносов, поскольку регулируются, помимо НК РФ, отдельными федеральными законами и отличаются тем, что в отношении данных взносов установлены отдельные категории плательщиков, а также тарифы.

В отношении страховых взносов на дополнительное социальное обеспечение членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, согласно ч. 1 Федерального закона от 27 ноября 2001 г. № 155-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации», перечень организаций, использующих труд членов летных экипажей (т. е. по сути плательщиков взносов), определяется в порядке, установленном Правительством РФ.

Стоит отметить, что несмотря на установление тарифа данного страхового взноса в п. 1 ст. 429 НК РФ указанное положение дублируется в ст. 4 Федерального закона от 27 ноября 2001 г. № 155-ФЗ «О дополнительном социальном обе-

⁸ Рос. газета. 2001. № 235.

⁹ Там же. 2010. № 100.

спечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации»: установить для плательщиков взносов тариф взносов в размере 14 % выплат и иных вознаграждений, начисленных ими в пользу членов летных экипажей.

Кроме того, та же ст. 4 гласит: правоотношения, связанные с установлением размера тарифа, облагаемой базы, исчислением и уплатой (перечислением) взносов плательщиками, взносов на доплату к пенсии, контролем за правильностью начисления и уплатой взносов на доплату к пенсии, регулируются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

В отношении страховых взносов на дополнительное социальное обеспечение отдельных категорий работников организаций угольной промышленности норма ч. 3 ст. 6 Федерального закона от 10 мая 2010 г. № 84-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности» устанавливает, что перечень организаций, являющихся плательщиками взносов, определяется в порядке, установленном Правительством РФ.

Размер тарифа страхового взноса на дополнительное социальное обеспечение отдельных категорий работников организаций угольной промышленности, установленный в п. 2 ст. 429 НК РФ, также устанавливается в ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 10 мая 2010 г. № 84-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности»: установить для плательщиков взносов тариф взносов в размере 6,7 % выплат и иных вознаграждений, начисленных в пользу работников, непосредственно занятых полный рабочий день на подземных и открытых горных работах (включая личный состав горноспасательных частей) по добыче угля и сланца и на строительстве шахт, и работников ведущих профессий – горнорабочих очистного забоя, проходчиков, забойщиков на отбойных молотках, машинистов горных выемочных машин.

Кроме того, ч. 2 ст. 6 устанавливает, что правоотношения, связанные с установлением размера тарифа, облагаемой базы, исчислением и уплатой (перечислением) взносов плательщиками, контролем за правильностью начисления и уплатой взносов регулируются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Если ст. 429 НК РФ устанавливает тарифы страховых взносов для отдельных категорий плательщиков на дополнительное социальное обеспечение членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, а также отдельных категорий работников организаций угольной промышленности, то ст. 428 регулирует дополнительные тарифы страховых взносов для иных отдельных категорий плательщиков. Ст. 146 Бюджетного кодекса РФ именует платежи, поступающие в бюджет Фонда пенсионного и социального страхования на основании нормы указанной статьи НК РФ, страховыми взносами – *страховые взносы по дополнительным тарифам на обязательное пенсионное страхование, установленным ст. 428 НК РФ*. НК РФ в отношении данных платежей не использует напрямую наименование «страховые взносы по дополнительным тарифам»: название ст. 428 звучит несколько иначе – «дополнительные тарифы страховых взносов для отдельных категорий плательщиков». Представляется, что такой подход создает правовую неопределенность.

Рассматриваемые платежи по аналогии со страховыми взносами на дополнительное социальное обеспечение членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации и отдельных категорий работников организаций угольной промышленности также представляют собой самостоятельный вид страховых взносов, поскольку регулируются, помимо НК РФ, отдельным федеральным законом, имеют четко очерченную категорию плательщиков и установленный применительно к данным взносам тариф, именуемый в законе дополнительным.

Плательщики, применяющие дополнительный тариф страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, определяются Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях»¹⁰. Это работодатели отдельных категорий работников, указанных в п. 1–18 ч. 1 ст. 30: лица, которым страховая пенсия по старости назначается ранее достижения возраста, установленного общей нормой закона, при наличии величины индивидуального пенсионного коэффициента в размере не менее 30.

Тарифы рассматриваемых страховых взносов для указанных категорий плательщиков

¹⁰ Рос. газета. 2013. № 296.

установлены ст. 428 НК РФ и именуются дополнительными тарифами страховых взносов для отдельных категорий плательщиков.

Все перечисленные виды страховых взносов, регулируемые НК РФ, имеют общие существенные признаки, к которым можно отнести, во-первых, обязательность, во-вторых, их целевой характер, а в-третьих, поступление в бюджетную систему (в доходы государственных внебюджетных фондов).

Обязательность и целевой характер данных платежей (цель – обязательное социальное страхование) следует из их легальных дефиниций, отраженных в ст. 3 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», п. 3 ст. 8 НК РФ, ст. 3 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», ст. 3 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», ст. 1.2 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством».

Такой признак страховых взносов, как поступление в бюджетную систему, следует из ст. 146 Бюджетного кодекса РФ, согласно которой страховые взносы относятся к неналоговым доходам государственных внебюджетных фондов.

Определяя место страховых взносов в системе доходов бюджетов бюджетной системы РФ, можно сделать вывод, что законодатель относит страховые взносы к неналоговым доходам бюджетов государственных внебюджетных фондов.

В силу ст. 10 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации относятся к бюджетам бюджетной системы РФ. Согласно п. 1 ст. 41 БК РФ к доходам бюджетов относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

Исходя из положений ст. 146 БК РФ, страховые взносы являются неналоговыми доходами бюджетов государственных внебюджетных фондов.

При системном анализе законодательства о страховых взносах нельзя не обратить внимание на отсутствие единства понятийного аппарата: в отношении дополнительных страховых взно-

сов на обязательное пенсионное страхование законодатель одновременно в различных источниках именует данные платежи и взносами, и страховыми взносами, а в отношении взносов по дополнительным тарифам, установленных ст. 428 НК РФ, имеются разнотечения иного толка: из буквального толкования законодательства невозможно сделать однозначный вывод о том, являются ли данные взносы отдельным видом платежей.

В Федеральном законе от 27 ноября 2001 г. № 155-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации» платежи, взимаемые для целей указанного дополнительного социального обеспечения, именуются взносами, в то время как НК РФ называет их страховыми взносами.

Статья 146 БК РФ¹¹ в перечне доходов бюджетов государственных внебюджетных фондов также упоминает взносы, уплачиваемые организациями, использующими труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, на выплату ежемесячной доплаты к пенсии, зачисляемые в Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации, а не страховые взносы. Таким образом, в действующем законодательстве имеются противоречия в части наименования рассматриваемого вида платежей.

Анализ положений Федерального закона от 10 мая 2010 г. № 84-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности», ст. 146 БК РФ и ст. 429 НК РФ также позволяет сделать вывод о том, что в действующем законодательстве отсутствует единство относительно наименования рассматриваемого вида платежей: в федеральном законе и БК РФ рассматриваемые платежи именуются взносами, в то время как НК РФ называет их страховыми взносами.

Статья 33.2 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» устанавливает дополнительные тарифы страховых взносов для отдельных категорий страхователей. Речь идет о страхователях, выплачивающих вознаграждения в пользу застрахованных

¹¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // РОС. ГАЗЕТА. 1998. № 153–154.

лиц, занятых на соответствующих видах работ. Следует отметить, что НК РФ в ст. 428 также упоминает дополнительные тарифы указанных страховых взносов, т. е. не называет данные платежи самостоятельными страховыми взносами, в то время как ст. 146 БК РФ указывает в числе прочих доходов государственных внебюджетных фондов страховые взносы по дополнительным тарифам на обязательное пенсионное страхование.

Анализ норм бюджетного, налогового законодательства, а также иного федерального законодательства, регулирующего отдельные виды обязательного социального страхования, позволяет сделать вывод о необходимости внести изменения в подп.1 п. 1 ст. 146 БК РФ и феде-

ральные законы от 27 ноября 2001 г. № 155-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации» и от 10 мая 2010 г. № 84-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении отдельных категорий работников организаций угольной промышленности», заменив наименования «взносы, уплачиваемые организациями, использующими труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, на выплату ежемесячной доплаты к пенсии» и «взносы, уплачиваемые организациями угольной промышленности на выплату ежемесячной доплаты к пенсии отдельным категориям работников этих организаций» на «страховые взносы».

Воронежский государственный университет
Осипова А. В., преподаватель кафедры связей с общественностью, рекламы и дизайна факультета журналистики
E-mail: 36_2926@apvo36.ru

Voronezh State University
Osipova A. V., Lecturer at the Department Public Relations, Advertising and Design, Faculty of Journalism
E-mail: 36_2926@apvo36.ru

ИНФОРМАЦИЯ

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 присыпаемых 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 perinch 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. № 3

Дата выхода в свет 17.12.2025

Ведущий редактор *Е. В. Поликаркина*
Электронная верстка *Н. А. Сегида*

Формат 60×84/8
Уч.-изд. л. 7,3. Усл. п. л. 7,8. Тираж 30 экз. Заказ 473

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10
Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3