

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); *А. Т. Шаукенов* – канд. юрид. наук, Каспийский общественный университет (г. Алматы, Казахстан)

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

© Воронежский государственный университет, 2025
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2025

PUBLIC LAW REVIEW

FOUNDER:

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

CHIEF EDITOR:

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

DEPUTY CHIEF EDITOR:

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

EXECUTIVE SECRETARY:

Marina B. Obukhova

EDITORIAL TEAM:

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

Editorial committee address: 394018 г. 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, № 4

СОДЕРЖАНИЕ

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Карасева М. В. Влияние, гармонизация и применение налогового права к гражданскому 5

ТРУДОВОЕ ПРАВО

Передерин С. В. Совершенствование трудового процедурно-правового механизма, обеспечивающего реализацию материальных норм права 12

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

Панько Н. К. Специфика формирования судейского сообщества в Российской Федерации 18

Трибуна молодых ученых

Баландина О. Б. Практика рассмотрения и разрешения споров на государственной гражданской службе в досудебном порядке: результаты социологического опроса служащих и предложения по совершенствованию действующего законодательства 26

Кузнецов Д. Е. Сущность и правовая природа прогрессивного налогообложения: аргументы за и против 33

Попов В. А. Населенный пункт как первичный субъект публичной власти: актуальные проблемы и совершенствование правового регулирования 41

Таваралиев Х. Д. Гражданство и интересы России в сопредельных государствах 50

НАУЧНОЕ НАСЛЕДИЕ

Шаукенов А. Т. Преодоление противоречий академиком М. Т. Баймахановым (часть 1) 55

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Карасева М. В., Пауль А. Г., Красюков А. В., Мардасова М. Е. Децентрализованные финансы: проблемы финансово-правовой идентификации 69

ИНФОРМАЦИЯ

Правила направления, рецензирования и опубликования научных статей 75

PUBLIC LAW REVIEW



First published in 2023 г.
Published quarterly

Scientific Journal, 2025, № 4

CONTENT

FINANCIAL LAW

Karaseva M. V. Impact, harmonization and application tax law to civil law 5

LABOR LAW

Perederin S. V. Improvement of the labor procedural and legal mechanism ensuring the implementation of substantive norms of law..... 12

CRIMINAL PROCEEDINGS

Panko N. K. The specifics of the formation of the judicial community in the Russian Federation..... 18

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

Balandina O. B. Pre-trial dispute resolution practices in the state civil service: results of a sociological survey of employees and suggestions for improving current legislation 26

Kuznetsov D. E. The essence and legal nature of progressive taxation: arguments for and against 33

Popov V. A. Locality as a primary subject of public authority: current issues and improvement of legal regulation 41

Tavaraliev K. J. Russian citizenship and interests in neighboring states 50

SCIENTIFIC HERITAGE

Shaukenov A. T. Overcoming contradictions by academician M. T. Baimakhanov (part 1)..... 55

SCIENTIFIC LIFE

Karaseva M. V., Paul A. G., Krasnyukov A. V., Mardasova M. E. The decentralized finance: problems of financial and legal identification..... 69

INFORMATION

Requirements to the materials directed to an editorial board of the journal for publication 77

ВЛИЯНИЕ, ГАРМОНИЗАЦИЯ И ПРИМЕНЕНИЕ НАЛОГОВОГО ПРАВА К ГРАЖДАНСКОМУ

М. В. Карасева

Воронежский государственный университет

IMPACT, HARMONIZATION AND APPLICATION TAX LAW TO CIVIL LAW

M. V. Karaseva

Voronezh State University

Аннотация: рассматриваются актуальные вопросы взаимосвязи налогового и гражданского права. Подчеркивается, что налоговое право, во-первых, оказывает общее влияние на гражданское. Во-вторых, налоговое право должно быть гармонизировано с гражданским. В-третьих, актуальным для сегодняшней практики является вопрос о возможности применения налогового права к гражданскому.

Ключевые слова: налоговое право, гражданское право, гармонизация, влияние, правоприменение, НДС.

Abstract: in article topical issues of interrelation of tax and civil law are considered. It is emphasized that the tax law, in-0pervykh, exerts the general impact on civil. Secondly, the tax law shall be harmonized with civil. Thirdly, the question of the possibility of application of the tax law to civil is urgent for today's practice.

Key words: tax law, civil law, harmonization, influence, law enforcement, VAT.

Вопрос о взаимосвязи налогового права и гражданского остается актуальным на протяжении многих лет. В основном до сих пор исследовались только вопросы влияния и применения гражданского права к налоговому. И в этом аспекте исследований заметны достижения¹.

Между тем в науке всегда отмечалось, что не только гражданское право влияет на налоговое, но и наоборот, налоговое право тоже влияет на

гражданское. Однако научные исследования в этой области незначительны. При этом связь налогового и гражданского права именно в акценте права налогового давно подчеркивалась судебной практикой. В частности Конституционный Суд РФ (далее – КС РФ) неоднократно отмечал, что именно налоговое право должно быть гармонизировано с правом гражданским². Кроме того, современная судебная практика в связи с разрешением налоговых споров по НДС дала науке толчок для размышления о возмож-

¹ См: Волкова Н. Н. Рецепция гражданско-правовых норм в налоговом законодательстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008 ; Карасева М. В. Гражданско-правовая детерминация налогового права : понятие и сущностная обусловленность // Государство и право. 2013. № 7. С. 36–45 ; Петрова Г. В. Общая теория налогового права. М., 2004. С. 92–154 ; Чельшев М. Ю. Взаимодействие гражданского и налогового права в регулировании отношений с участием предпринимателей. М., 2014 ; Rosmarin R. Prawo podatkowe a prawo prywatne w swietle wykladni prawa. Lwow, 1939 ; и др.

© Карасева М. В., 2025

² Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Замышляева Вячеслава Вячеславовича на нарушение его конституционных прав положением абзаца первого пункта 3 статьи 4 Федерального закона «О бухгалтерском учете» : определение КС РФ от 13 июня 2006 г. № 319-О ; По делу о проверке конституционности положения абзаца пятого подпункта 2 пункта 1 статьи 165 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Высшего арбитражного суда Российской Федерации : постановление КС РФ от 23 декабря 2009 г. № 20-П.

ности применения налогового права к гражданскому³.

Все это заставляет финансово-правовую науку обратить внимание на взаимосвязь налогового и гражданского права именно в акценте права налогового, а точнее – его влияния, гармонизации с правом гражданским, а также применения налогового права к гражданскому.

Анализ законодательства, судебной практики и научной доктрины позволяет сделать вывод, что налоговое право взаимосвязано с гражданским в трех аспектах.

Прежде всего налоговое право оказывает на право гражданское общее влияние. Кроме того, отдельные аспекты взаимосвязи проявляются через гармонизацию налогового права с гражданским. И, наконец, предметом научного анализа может быть вопрос о возможности применения налогового права к гражданскому.

Что касается общего влияния налогового права на гражданское, то оно составляет весьма широкое и разнообразное поле взаимосвязи между этими двумя феноменами. И, что самое важное, такое влияние главным образом проявляется в сфере правотворчества.

Ярким примером влияния налогового права на гражданское является установленное в Налоговом кодексе РФ (далее – НК РФ) (ст. 105-3) требование учета для целей налогообложения доходов взаимозависимых лиц, которые были бы ими получены, если бы сделки, заключенные ими, имели коммерческие или финансовые условия, отличные от условий сопоставимых сделок, заключенных лицами, не являющихся взаимозависимыми. В этом смысле налоговое право влияет на гражданское, ограничивая в самом широком смысле свободу гражданского договора для лиц, являющихся взаимозависимыми. Равным образом примером влияния налогового права на гражданское в аспекте правотворчества выступает ст. 39 НК РФ. В ней установлено (подп. 4 п. 3 ст. 39), что не признается реализацией товаров, работ, услуг «передача имущества, если такая передача носит инвестиционный характер (в частности вклады в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ, вклады по договору про-

стого товарищества (договору о совместной деятельности), договору инвестиционного товарищества, паевые взносы в паевые фонды кооперативов». Фактически в этой статье установлен критерий оценки сделки как сделки, имеющей инвестиционный характер. Казалось бы, что все критерии оценки сделки должны быть даны в Гражданском кодексе РФ (далее – ГК РФ). Однако в силу отсутствия практического интереса субъектов гражданского права к идентификации сделок по инвестиционному критерию в гражданском законодательстве такой классификации сделок нет. А вот налоговое законодательство, заинтересованное в детальной характеристике объектов налогообложения исходя из существующих принципов налогового права, нуждается в идентификации гражданско-правовых сделок (операций) как инвестиционных или отсутствию таковых. В этом смысле в правотворческом аспекте налоговое право влияет на гражданское тем, что в целях налогообложения классифицирует в налоговом законодательстве гражданско-правовые сделки по собственным критериям. И субъекты гражданских правоотношений, прежде чем заключать сделки, уже заранее планируют их налоговые последствия, ориентируясь на налоговое законодательство, в частности на классификацию сделок как инвестиционных или неинвестиционных. В этом отношении убедительным примером являлось постановление Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 15 февраля 2011 г. № 13295/10, которое вынесено по результатам рассмотрения дела об уплате налогов по УСН, поводом к которому как раз и явился факт неверной оценки инспекцией Федеральной налоговой службы сделок (операций), заключенных налогоплательщиком, с учетом требований подп. 4 п. 3 ст. 39 НК РФ.

Можно говорить и о влиянии налогового права на гражданское на стадии правоприменения.

В науке уже давно замечено, что «модель потенциального налогового правоотношения закладывается уже на стадии заключения договора»⁴. Таким образом, гражданское правоотношение очень часто отягощено налогово-правовым, и, соответственно, публично-правовым интересом. Субъекты граждан-

³ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 4 апреля 2024 г. № 305-ЭС23-К26201 по делу А40–236292/2022.

⁴ Рябов А. Влияние гражданского права на налоговые отношения. М., 2014. С. 89.

ского права, заключая сделку, с самого начала ориентируются не только на гражданско-правовые цели сделки, но и на ее налоговые последствия.

Из факта общего влияния налогового права на гражданское в сфере правотворчества вытекает очень важный практический вывод. Он заключается в следующем: реформирование гражданского законодательства, как впрочем и налогового, всегда должно осуществляться в их тесной взаимосвязи, т. е. законодатель должен стремиться к максимальной унификации правовой терминологии с тем, чтобы субъекты гражданских правоотношений, а по результатам исполнения гражданских обязательств – налогоплательщики, чувствовали себя юридически комфортно и с легкостью конструировали гражданско-правовые сделки в опоре на прогнозируемые налоговые последствия. В этом состоит один из правотворческих критериев влияния налогового права на гражданское⁵.

Что касается проблем гармонизации налогового права с гражданским, то механизм этого явления в науке до сих пор не исследован. Нередко в научных исследованиях любые «состыковки» налогового и гражданского права определяются как их гармонизация. Между тем представляется, что научное осмысление вопроса гармонизации налогового права с гражданским должно быть дано в том аспекте, в котором оно очерчивается в решениях КС РФ. В этом аспекте для анализа необходимо опираться прежде всего на постановление КС РФ от 14 июля 2003 г. № 12-П, в котором впервые явление гармонизации налогового права с гражданским было выделено, а также на постановление КС РФ от 23 декабря 2002 г. № 120-П, определение КС РФ от 13 июня 2006 г. № 319-О и постановление КС РФ от 23 декабря 2009 г. № 20-П.

Анализ названных решений КС РФ позволяет сделать вывод, что в сущности гармонизация налогового права с гражданским достигается тогда, когда федеральный законодатель при регулировании налоговых отношений исходит «не только из публичных, но и частных интересов физических и юридических лиц как субъек-

тов гражданских правоотношений и внешне-экономической деятельности». И, как результат этого, нормы налогового законодательства, во-первых, не должны ограничивать оборот документов, предусмотренных нормами частного права за исключением особых случаев, а во-вторых, регулируя налоговые отношения, не должны ограничивать свободу гражданско-правового договора.

Так, в частности в постановлении КС РФ от 14 июля 2003 г. № 12-П суд указал, что «нормы налогового законодательства должны быть гармонизированы с нормами гражданского законодательства, в том числе с Кодексом торгового мореплавания, который, как и ГК РФ предусматривает возможность использования других, помимо коносамента (который был указан в НК РФ) документов, подтверждающих морскую перевозку грузов». Суд подчеркнул, что помимо коносамента в практике перевозок, подтверждающих прием груза, может использоваться погрузочный билет, морская накладная, штурманская расписка или иной документ, подтверждающий прием груза для перевозки. Равным образом в определении от 4 апреля 2006 г. № 98-О суд установил, что оплата товаров (работ, услуг) только денежными средствами в целях уплаты НДС не исключает и расчета по экспортным сделкам с помощью векселя, «если представленные налогоплательщиком документы свидетельствуют о поступлении денежных средств в счет оплаты товара по экспортной сделке на счет плательщика налога на добавленную стоимость». Вынося такое решение, суд опять-таки подчеркнул, что «в сфере налоговых правоотношений нормы налогового законодательства должны быть гармонизированы с диспозитивными нормами гражданского законодательства».

В постановлении КС РФ от 23 декабря 2009 г. № 20-П также установлено, что закрепленное в подп. 2 п. 1 ст. 165 НК РФ только лишь договоры поручения для подтверждения права налогоплательщика на применение ставки 0 % «исключает возможность подтверждения налогоплательщиком фактического поступления выручки на его счет... альтернативными способами...», а это «не отвечает принципам справедливости, равенства и соразмерности, которые должны соблю-

⁵ См: Карасева М. В., Богач Р. Налогово-правовая терминология в контексте гражданского законодательства России и Чехии // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 2. С. 68–74.

даться при ограничении в конституционно значимых целях свободы договора...».

Однако, как следует из отмеченных решений КС РФ, гармонизация налогового права с гражданским в ряде случаев не исключает (только в целях налогообложения) ограничения оборота документов, предусмотренных нормами гражданского права, равно как и ограничения свободы гражданского договора. Это возможно только тогда, когда отдельным документам частного оборота в сфере налогообложения придается самостоятельное, исключительное значение⁶, или те или иные гражданско-правовые договоры имеют специальное терминологическое значение в сфере налогообложения или же значение термина межотраслевого характера. По мнению КС РФ, «такое ограничение должно быть не произвольным и формальным, а исключительным, вынужденным, обусловленным налоговыми целями»⁷.

С точки зрения правовой доктрины в названных решениях суда речь идет об одном из аспектов автономии налогового права от права гражданского. Методологически разрешение налогово-правовых ситуаций автономия налогового права в контексте названных постановлений КС РФ допускает в аспекте как право творчества, так и правоприменения использование ограничений на оборот гражданско-правовых документов и договоров только в том случае, если такое ограничение в сфере налогообложения продиктовано приданием этим документам или договорам какого-то особого, самостоятельного, исключительного значения, или же этим договорам в сфере налогообложения придается специальное терминологическое значение, или же значение термина межотраслевого характера.

На сегодняшний день привести какие-либо примеры наличия в налоговом законодательстве гражданско-правовых договоров или документов как налогово-автономных достаточно сложно, кроме тех случаев, которые уже были рассмотрены Конституционным Судом РФ в названных постановлениях. Новые примеры в этом сегменте – вопрос юридической практики.

В современных условиях идентификация явления гармонизации налогового права с гражданским стала приобретать и несколько иные смыслы. Иногда об этом явлении говорят применительно к ситуации с НДС. Это те случаи, когда продавец в условиях заключенного гражданско-правового договора с покупателем по собственной инициативе меняет свой налогово-правовой статус и освобождается от исполнения обязанностей налогоплательщика в соответствии со ст. 145 НК РФ.

Именно такой случай появился в практике, и Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ приняла определения от 19 октября 2023 г. по делу № А01-525/2021 и от 14 ноября 2023 г. № 308-ЭС-10806 по делу № А01-523/2021. В данных определениях речь шла о налогоплательщике, который как арендодатель заключил с арендатором договор, выделив в согласованной цене сумму НДС. Однако впоследствии налогоплательщик-арендодатель перешел на УСН и был освобожден от исполнения обязанностей налогоплательщика по правилам ст. 145 НК РФ. С учетом этого он перестал направлять арендатору счета-фактуры с выделенной в них суммой НДС, а выставлял их без выделения соответствующих сумм налога. При этом он отказался от внесения изменений в договор в части исключения из цены упоминания об НДС. Арендатор в этих условиях стал уплачивать арендную плату без включения в нее суммы НДС. Но арендодатель обратился в суд и суд принял его сторону, присудив арендатору выплатить арендодателю задолженность по сумме НДС, а также пени и проценты за пользование чужими денежными средствами. При этом суд обосновал свое решение ссылкой на п. 1 ст. 421 ГК РФ, а также Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», так как договор аренды муниципального имущества был заключен по результатам конкурса.

При разрешении данного вопроса необходимо иметь в виду, что уплата НДС построена на движении цивильно-фискального механизма. Поэтому в такой ситуации необходимо учитывать не только нормы гражданского, но и налогового права. Применительно к данной ситуации в законодательстве имеются и те, и другие.

⁶ Постановление КС РФ от 14 июля 2003 г. № 12-П.

⁷ Постановление КС РФ от 23 декабря 2009 г. № 120-П.

На практике подобная ситуация является сегодня проблемной, и решить ее можно разными вариантами⁸. И иногда ученые отмечают, что данная проблема является гармонизацией налогового права с гражданским.

Представляется, что данную ситуацию вряд ли можно рассматривать именно как гармонизацию этих двух правовых феноменов, по крайней мере в понимании, данном КС РФ в названных примерах. Гармонизация налогового права с гражданским возникает тогда, когда налоговое право, стремясь (с теоретической точки зрения) к автономии, игнорирует допустимые в гражданском законодательстве документы, договоры и т. д., ограничиваясь только их какой-то частью. Что же касается ситуации с НДС, то здесь явление автономии налогового права не наблюдается.

Помимо всего отмеченного, в современных условиях весьма актуальным становится вопрос: может ли налоговое законодательство быть применимо к гражданскому правоотношению? Актуальность этого вопроса поднимается главным образом в связи с попыткой практического и научного осмысления некоторых ситуаций в сфере взимания НДС.

Так, в определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 4 апреля 2024 г. № 305-ЭС23-26201 по делу А40-236292/2022 суд фактически установил, что цена договора, заключенного продавцом с покупателем, должна быть автоматически увеличена на 20 % по той причине, что у продавца в силу изменений налогового законодательства возникла обязанность уплачивать НДС в бюджет, которая ранее, при заключении договора, отсутствовала.

Возникает вопрос: можно ли в связи с изменением налогового законодательства в части увеличения, уменьшения ставки НДС, или в связи с отменой налоговой льготы по НДС автоматически увеличивать или уменьшать цену договора, уже ранее заключенного сторонами сделки? Если это можно делать, значит можно применять налоговое право к гражданскому. Если этого делать нельзя, значит применять на-

логовое право к гражданскому нельзя. Такой вывод напрашивается сам собой.

Представляется, что с позиций экономико-правового анализа НДС нужно говорить об экономическом и правовом решении данного вопроса отдельно, так как экономический и правовой подходы будут различаться. Дело в том, что с точки зрения экономического подхода к решению проблемы вполне естественно предполагать, что, поскольку НДС, являясь косвенным налогом, включен в цену товара (работ, услуг), постольку увеличение в законодательстве ставки налога, равно как и лишение налогоплательщика налоговой льготы по НДС должно приводить к увеличению цены реализуемого товара. Соответственно уменьшение ставки налога либо предоставление налогоплательщику налоговой льготы по НДС должно иметь следствием уменьшение договорной цены. Именно так, как показывает практика, иногда поступают суды при разрешении налоговых споров по НДС. Однако если рассматривать юридический аспект данной проблемы, то все оказывается гораздо сложнее.

С юридической точки зрения вопрос о цене товара зачастую является существенным условием гражданского договора. При этом стороны могут договариваться о цене и даже о ее структуре (за исключением суммы НДС в цене), если это будет предусмотрено их соглашением. Однако о сумме НДС в цене они договариваться не могут, потому что эта сумма является в цене фиксированной долей, определяемой в соответствии с нормами налогового законодательства. Суверенная воля законодателя к установлению налога требует ее принятия без всяких юридических компенсаций. Иначе говоря, в связи с изменением ставки налога по воле законодателя цена договора не может быть изменена автоматически⁹. При этом в гражданском законодательстве, т. е. по воле законодателя, предусмотрена возможность изменения договора по соглашению сторон (ст. 424 ГК РФ) в сторону увеличения или уменьшения договорной цены. Таким образом, при таком решении сторон воля законодателя, выраженная в налоговом законодательстве, на изменение ставки

⁸ См: Карасева М. В. Налог на добавленную стоимость : экономико-правовой анализ и современные юридические проблемы // Государство и право. 2025. № 11. С. 194–203.

⁹ Надо заметить, что сегодня ФНС ориентирует стороны договора именно на такое решение вопроса (О направлении Методических рекомендаций : письмо ФНС России от 17 октября 2024 г. № СД-4/-3/11815@ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

налога без каких-либо последствий никак не будет затронута. Поэтому в условиях действующего договора, влияющего в связи с изменением ставки НДС на экономические показатели сторон договора, они имеют право договориться об изменении цены в сторону ее увеличения или уменьшения (ст. 421 ГК РФ). Равным образом они имеют право заранее, до заключения договора договориться об уменьшении или увеличении цены договора в связи с экономическими рисками возможного изменения ставки НДС в законодательстве (ст. 424 ГК РФ).

Практика показывает, что часто стороны не достигают соглашения об изменении цены договора в связи с изменением ставки НДС, в связи с чем обращаются в суд, и суды иногда решают вопрос исходя из его экономического понимания. Именно таким является определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного РФ от 4 апреля 2024 г. № 305-ЭС23-26201 по делу А40-236292/2022, где суд автоматически, невзирая на постановление Пленума Высшего арбитражного суда РФ от 30 мая 2014 г. № 33 «О некоторых вопросах, возникающих у арбитражных судов при рассмотрении дел, связанных с взиманием налога на добавленную стоимость» увеличил договорную цену на сумму НДС. Такое решение вызывает сомнения прежде всего с юридической точки зрения. Очевидно, что автоматическое, т. е. без согласия сторон, изменение цены заключенного договора вслед за изменением налогового законодательства будет представлять собой факт применения налогового законодательства к гражданскому правоотношению. А если так, то возможно ли это?

Что касается налогового законодательства, то в нем нет указания на возможность применения его норм к гражданскому правоотношению по причинам того, что до сих пор в этом почти не возникало практической необходимости¹⁰, да и теоретическая вероятность того, что нормы налогового права потребуются применять к гражданским правоотношениям, на сегодняшний день очень невелика. Это объясняется тем,

¹⁰ Исключением, пожалуй, можно считать ситуацию, рассмотренную Президиумом Высшего арбитражного суда РФ в постановлении от 23 июля 2013 г. № 2852/13. Однако из постановления не явствует, что суд фиксировал на этом внимание.

что гражданское право в принципе не нуждается в применении норм налогового законодательства и налогово-правовых механизмов для разрешения гражданско-правовых ситуаций, ибо является весьма самостоятельной системой, нарабатываемой собственными правовыми механизмами за многие годы своего существования. Кроме того, диспозитивный метод гражданско-правового регулирования позволяет сторонам гражданско-правовых отношений дополнять эти механизмы собственными наработками. В этих условиях нет прямой необходимости устанавливать в НК РФ правовую норму, зеркальную п. 3 ст. 2 ГК РФ, о том, что к гражданским правоотношениям налоговое законодательство не применяется, за исключением случаев, установленных в законе, или же оговаривать это как-то иначе.

Однако для законодателя, выступающего всегда от имени государства как суверена, нет пределов в законотворчестве. В этой связи если потребуется правило о защите сторон гражданского правоотношения в связи с непредвиденными рисками изменчивости налогового законодательства или по другой причине, в законодательстве может быть установлена, к примеру, норма, допускающая автоматическое изменение цены в условиях заключенного гражданско-правового договора в случаях высокого уровня убытков у продавца из-за изменения ставки НДС или прекращения налоговой льготы по НДС или что-то подобное. В каком законе в принципе такое может быть установлено? Конечно же в гражданском, поскольку такое явление возможно лишь в том случае, если к этому возникнет интерес в сфере гражданско-правового регулирования.

Библиографический список

Волкова Н. Н. Рецепция гражданско-правовых норм в налоговом законодательстве : автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2008.

Карасева М. В. Гражданско-правовая детерминация налогового права : понятие и сущностная обусловленность // Государство и право. 2013. № 7. С. 36–45.

Карасева М. В. Налог на добавленную стоимость : экономико-правовой анализ и современные юридические проблемы // Государство и право. 2025. № 11. С. 194–203.

Карасева М. В., Богач Р. Налогово-правовая терминология в контексте гражданского законодательства России и Чехии // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 2. С. 68–74.

Петрова Г. В. Общая теория налогового права. М., 2004. С. 92–154.

Рябов А. Влияние гражданского права на налоговые отношения. М., 2014. С. 89.

Чельшев М. Ю. Взаимодействие гражданского и налогового права в регулировании отношений с участием предпринимателей. М., 2014.

Воронежский государственный университет
Карасева М. В., доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой финансового права, заслуженный работник Высшей школы РФ
E-mail: mvsentsova@gmail.com

Voronezh State University
Karasyova M. V., doctor of legal sciences, professor, head of the financial law department, honored worker of the Higher school of the Russian Federation
E-mail: mvsentsova@gmail.com

УДК 349.2(470)(075.8)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ТРУДОВОГО ПРОЦЕДУРНО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА, ОБЕСПЕЧИВАЮЩЕГО РЕАЛИЗАЦИЮ МАТЕРИАЛЬНЫХ НОРМ ПРАВА

С. В. Передерин

Воронежский государственный университет

IMPROVEMENT OF THE LABOR PROCEDURAL AND LEGAL MECHANISM ENSURING THE IMPLEMENTATION OF SUBSTANTIVE NORMS OF LAW

S. V. Perederin

Voronezh State University

Аннотация: на основе действующего трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, рассматривается процедурный правовой механизм, обеспечивающий реализацию материальных норм трудового права и защиту трудовых прав субъектов трудовых и иных непосредственно с ними связанных отношений.

Ключевые слова: процедурное трудовое законодательство; трудовой процедурный правовой механизм; правовые процедуры.

Abstract: based on current labor legislation and other regulatory legal acts containing labor law norms, a procedural legal mechanism is considered that ensures the implementation of substantive labor law norms and the protection of labor rights of subjects of labor and other directly related relations.

Key words: procedural labor legislation; labor procedural legal mechanism; legal procedures.

Объективные процессы, происходящие в сфере использования наемного труда, требуют осуществления преобразований и совершенствования процедурного правового механизма, обеспечивающего реализацию материальных норм трудового права и способствующего созданию условий для повышения производительности труда и повышения заработной платы наемных работников.

Трудовой процедурный правовой механизм представляет собой сложную систему взаимодействующих между собой организационных и правовых элементов, охватывающих различные стадии реализации трудовых прав и обязанностей субъектов трудовых и иных непосредственно с ними связанных отношений, обеспечивающих их защиту от внешних посягательств со стороны иных субъектов, восстанавливающих

нарушенные трудовые права с использованием правовых процедур, применяемых неюрисдикционными органами.

Трудовой процедурный правовой механизм, обеспечивающий юридические гарантии трудовых прав наемных работников в сфере использования наемного труда, предполагает использование следующих правовых средств: а) установления в трудовом законодательстве и иных нормативных правовых актах, содержащих нормы трудового права, запретов и ограничений, влияющих на реализацию трудовых прав; б) позитивного обязывания субъектов, противостоящих наемному работнику; в) установления юридической ответственности за действия субъектов трудовых и иных непосредственно с ними связанных отношений; г) предоставления права наемным работникам самостоятельно, собственными действиями, в рамках действующего законодательства о труде защищать свои трудовые права в специали-

рованных неюрисдикционных органах; д) закрепления права наемных работников на обжалование действий работодателя (его правомочных представителей) и иных субъектов трудового права, нарушающих его трудовые права и законные интересы; е) процедурной регламентации государственных и общественных органов и организаций по контролю и надзору за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, по восстановлению нарушенных прав и устранению препятствий в их применении и реализации.

Важно отметить, что в последнее время со стороны государства все больше внимания уделяется правовым проблемам совершенствования процедурного правового механизма в сфере использования наемного труда.

Правовой механизм, направленный на эффективное процедурное обеспечение трудовых прав субъектов трудовых и иных непосредственно с ними связанных отношений, совершенствуется на общеотраслевом уровне путем внесения изменений и дополнений в действующий Трудовой кодекс РФ, утверждением отраслевых и локальных нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти, с использованием коллективных договоров и множества локальных нормативных актов. Это совершенствование осуществляется применительно к отдельным правовым институтам трудового права; нормам трудового права; категориям работников и другим направлениям.

Прежде всего необходимо отметить, что существенные изменения произошли в процедурном правовом механизме, регламентирующем права граждан в сфере обеспечения занятости и трудоустройства. В соответствии с Федеральным законом от 12 декабря 2023 г. № 565-ФЗ «О занятости населения в Российской Федерации»¹, подзаконными нормативными правовыми актами урегулированы правовые процедуры предоставления мер государственной поддержки в сфере занятости населения²; формирования органами службы занятости личного дела гражданина и учетного дела работодателя в электрон-

ной форме; регистрации граждан в целях поиска подходящей работы; признания гражданина безработным; определения подходящей работы; организации органами службы занятости прохождения профессионального обучения, получения дополнительного профессионального образования безработными гражданами и иными категориями граждан³.

Стандартами Минтруда России регламентируются правовые процедуры по организации проведения оплачиваемых общественных работ⁴; адаптации граждан, ищущих работу, безработных граждан⁵; психологической поддержке безработных⁶ и др.; информирования граждан о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации, социально-трудовых правах граждан, развитии форм занятости⁷.

Правовыми нормами, предусмотренными в федеральных законах от 7 апреля 2025 г. № 63-ФЗ⁸, от 7 апреля 2025 г. № 64-ФЗ⁹, от 7 июня 2025 г. № 144-ФЗ¹⁰, от 31 июля 2025 г. № 306-ФЗ¹¹, с учетом постановлений Конституционного Суда Российской Федерации и сложившейся судебной и правоприменительной практики урегулиро-

³ Там же. 2024. № 38. Ст. 5664.

⁴ Об утверждении стандарта деятельности по осуществлению полномочия в сфере занятости населения по организации проведения оплачиваемых общественных работ : приказ Минтруда России от 29 октября 2024 г. № 585н // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Об утверждении Стандарта деятельности по осуществлению полномочия в сфере занятости населения по организации социальной адаптации граждан, ищущих работу, безработных граждан : приказ Минтруда России от 3 декабря 2024 г. № 660н // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Об утверждении Стандарта деятельности по осуществлению полномочия в сфере занятости населения по психологической поддержке безработных граждан : приказ Минтруда России от 3 декабря 2024 г. № 659н // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Об утверждении стандарта деятельности по осуществлению полномочия в сфере занятости населения по информированию о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации, социально-трудовых правах граждан, развитии форм занятости : приказ Минтруда России от 7 февраля 2025 г. № 52н // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2025. № 15. Ст. 1789.

⁹ Там же. 2025. № 15. Ст. 1790.

¹⁰ Там же. 2025. № 23. Ст. 3003.

¹¹ Там же. 2025. № 31. Ст. 4660.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. № 51. Ст. 9138.

² Там же. 2024. № 43. Ст. 6400.

ваны правовые процедуры, регламентирующие направление в служебные командировки, привлечение к сверхурочной работе, работе в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни работников в возрасте до 18 лет; предоставление отпуска без сохранения заработной платы отдельным категориям граждан и членам их семей, заключивших контракт о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные силы РФ и другие силовые ведомства; особенности применения специальных режимов рабочего времени и времени отдыха работников транспорта и других работников, имеющих особый характер работы; установление системы премирования коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами, виды премий и их размеры, сроки, основания и условия их выплат; работу по совместительству для отдельных категорий работников (педагогических, медицинских и фармацевтических работников, работников культуры); установление продолжительности рабочего времени и времени отдыха, норм часов педагогической нагрузки за ставку заработной платы; предоставление ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска работникам, работающим в представительствах РФ в других странах; предоставление гарантий, предусмотренных трудовым законодательством, при увольнении работников по сокращению численности или штата работников организации совместителям, при продолжении выполнения соответствующей работы после увольнения с основной работы и др.

Федеральным законом от 23 мая 2025 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» усовершенствован процедурный правовой механизм осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами на территории РФ. В частности им с соблюдением общих правил разрешено осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта РФ, на территории которого иностранному гражданину выдан патент, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом¹².

Важнейшая роль в совершенствовании трудового процедурного правового механизма принадлежит постановлениям Правительства Российской Федерации, которые регламентируют правовые процедуры, закрепляющие правовой механизм реализации отдельных материальных норм трудового права и устанавливающие конкретные правовые процедуры их применения субъектами трудовых отношений. Постановлениями Правительства РФ разработаны и утверждены положения, регламентирующие процедурный правовой механизм относительно предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за ненормированный рабочий день работникам федеральных государственных учреждений¹³; возмещения расходов при переезде на работу в другую местность работникам федеральных государственных органов, государственных внебюджетных фондов, федеральных государственных учреждений¹⁴; компенсации расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно для отдельных лиц¹⁵; правил предоставления отпусков работникам, усыновившим ребенка¹⁶; оплаты труда в ночное время¹⁷; направления наемных работников в служебные командировки¹⁸; исчисления средней заработной платы¹⁹.

Приказами федеральных органов исполнительной власти утверждены новые положения, регулирующие правовые процедуры применения специальных режимов рабочего времени и времени отдыха. В частности приказами Минтранса России утверждены положения об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха работников плавающего состава судов внутреннего водного транспорта²⁰ и членов экипажей морских судов смешанного (река – море)

¹³ Там же. 2025. № 7. Ст. 610.

¹⁴ Там же. № 7. Ст. 620.

¹⁵ Там же. № 8. Ст. 767.

¹⁶ Там же. № 13. Ст. 1461.

¹⁷ Там же. № 14. Ст. 1733.

¹⁸ Там же. № 16. Ст. 2041.

¹⁹ Там же. № 17. Ст. 2155.

²⁰ Об установлении Особенности режима рабочего времени и времени отдыха работников плавающего состава судов внутреннего водного транспорта : приказ Минтранса России от 30 апреля 2025 г. № 144 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2025. № 21. Ст. 2542.

плавания²¹. Приказами Минпросвещения России от 4 апреля 2025 г. № 269 и Минобрнауки России от 11 апреля 2025 г. № 335 обновлены процедуры, регламентирующие нормы продолжительности рабочего времени отдельных категорий педагогических работников²².

Аналогичными приказами утверждены новые положения, регулирующие правовые процедуры особенностей режимов рабочего времени и времени отдыха применительно к различным категориям наемных работников, выполняющих свои трудовые функции в особых условиях (работникам транспорта, связи, добывающим золото, обеспечивающим охрану транспорта и др.). Так, например, в соответствии с приказом Минфина РФ от 31 марта 2025 г. № 39н, по решению работодателя добыча драгоценных металлов и драгоценных камней из коренных (рудных), россыпных и технологичных месторождений может осуществляться в круглосуточном режиме в течение календарного года, конкретная продолжительность рабочего времени устанавливается правилами внутреннего трудового распорядка²³; обновлены правовые процедуры аттестации медицинских, педагогических работников, сотрудников в сферах электроэнергетики, теплоснабжения, промышленной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, работников культуры; утверждена новая правовая процедура проведения аттестации работников железнодорожного транспорта²⁴.

Существенную роль в совершенствовании трудового процедурного правового механизма играют нормативные правовые акты, разрабатываемые и принимаемые Минтрудом России (инструкции, положения и т. п.). Так, например, приказами от 10 апреля 2025 г. № 197н, от 8 апреля 2025 г. № 186н, № 187н, от 9 апреля 2025 г. № 191н и от 10 апреля 2025 г. № 198 обновлены и усовершенствованы правовые про-

цедуры проведения специальной оценки условий труда значительного количества различных категорий наемных работников (медицинских, занятых на подземных работах, членов экипажей морских судов, судов внутреннего плавания и рыбопромысловых судов, работников радиационно-опасных и ядерно-опасных производств и объектов и др.)²⁵, приказом от 29 октября 2021 г. № 772 утверждены правовые процедуры разработки содержания правил и инструкций по охране труда, разрабатываемых работодателем²⁶.

В то же время необходимо отметить, что действующее трудовое законодательство и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, имеют множество пробелов, противоречивых положений, их разработка и принятие нередко отстает от объективных изменений, происходящих в сфере использования наемного труда. Законодатель не всегда четко разрабатывает процедурные правовые нормы, обеспечивающие реализацию трудовых прав субъектами трудовых отношений, что приводит к различному их толкованию в правоприменительной и судебной практике, снижает эффективность применения процедурных норм права и их правоприменения.

Остановимся кратко на некоторых правовых аспектах совершенствования трудового процедурного правового механизма на современном этапе развития трудового законодательства.

Прежде всего отметим, что действующий Трудовой кодекс РФ, принятый несколько десятков лет назад, не рассчитан на применение норм трудового права в отношении использования наемного труда в публичных организациях, государственных корпорациях и иных некоммерческих организациях и иных создаваемых в современных условиях организационно-правовых формах работодателей.

В качестве основных элементов трудового процедурного механизма выступают запреты и ограничения, применяемые в отношении субъектов трудовых отношений, которые нередко нарушают трудовые права и законные интересы работников и работодателей. С учетом происходящих в стране процессов, влияния экономи-

²¹ Об установлении Особенности режима рабочего времени и времени отдыха членов экипажей морских судов и судов смешанного (река – море) плавания : приказ Минтранса России от 30 апреля 2025 г. № 145 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²² Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²³ Там же.

²⁴ Там же.

²⁵ Там же.

²⁶ Там же.

ческих факторов с одной стороны, демократизации общественной жизни с другой, можно сделать вывод о неоднозначности дальнейшего пути правового регулирования юридических гарантий, обеспечивающих реализацию трудовых прав наемных работников. В ряде случаев целесообразно отказаться от детальной регламентации правовых процедур и их применения, а в других – наоборот, их конкретизировать и детализировать. В пользу данной тенденции свидетельствуют изменения, внесенные в Трудовой кодекс РФ. В частности усовершенствованы правовые процедуры исчисления размера оплаты труда наемных работников за сверхурочную работу и работу в выходные и нерабочие праздничные дни²⁷, выплаты надбавки за вахтовый метод работы работникам федеральных государственных органов и федеральных государственных учреждений²⁸.

В целях защиты трудовых прав наемных работников целесообразно запретить привлечение наемных работников к дежурствам в организациях, запретить работодателям производить удержание из заработной платы, поскольку действующее правовое положение позволяет работодателям незаконно производить удержание из заработной платы работников при привлечении их к ограниченной материальной ответственности в размере среднего месячного заработка.

Целесообразно усовершенствовать правовые процедуры оплаты труда наемных работников. Поскольку действующие правовые процедуры в основном сохраняют принцип уравниловки труда и не соответствуют правовым положениям, закрепленным в ст. 139 Трудового кодекса РФ, согласно которым заработная плата – вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества и условий выполняемой работы. Так, например, труд лаборантов кафедр высшего учебного заведения не зависит от количества преподавателей кафедры, читаемых по кафедре учебных дисциплин, труд профессорско-преподавательского состава оплачивается независимо от ученой степени и преподаваемой дисциплины (кандидат физико-

математических наук, например, читает лекции по философии), но труд кандидата физико-математических наук и философских наук оплачивается одинаково. Оплата труда профессорско-преподавательского состава не зависит от читаемого учебного курса (сложность труда), успеваемости студентов (качество труда).

Необходимо усовершенствовать правовую процедуру защиты наемными работниками своих трудовых прав, которая в существующей редакции не содержит правового механизма, влияющего на оперативность достижения приемлемого соглашения между работником и работодателем, допускает злоупотребления со сторон трудового правоотношения, вызывает недоверие работников к ней вследствие слабой ее результативности воздействия на работодателя, создает конфликтные ситуации, приводящие к возникновению индивидуальных трудовых споров, не содержит юридических гарантий соблюдения трудовых и социальных прав наемных работников в период отсутствия на работе.

В действующем Трудовом кодексе РФ отсутствует четкая регламентация правовой процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности руководителя организации, структурного подразделения организации, их заместителей по требованию представительного органа работников. В ст. 195 Трудового кодекса РФ закреплено правовое положение о том, что работодатель обязан рассмотреть заявление представительного органа работников о нарушении указанными должностными лицами трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, условий коллективного договора, соглашения и сообщить о результатах его расследования в представительный орган работников. В случае установления факта нарушения трудового законодательства и иных предусмотренных законодательством оснований он обязан применить к соответствующему лицу дисциплинарное взыскание вплоть до увольнения. Однако в статье отсутствует правовой механизм рассмотрения обращения и принятия решения по результатам расследования.

Таким образом, рассмотрение некоторых правовых аспектов применения трудового про-

²⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 41. Ст. 6064.

²⁸ Там же. 2025. № 13. Ст. 1454.

цедурного правового механизма в сфере использования наемного труда свидетельствует о том, что идет постоянный процесс его обновления и совершенствования. Законодатель все больше внимания уделяет принятию правовых норм, обеспечивающих применение материальных

норм трудового права и защиту трудовых прав субъектов трудовых отношений. В то же время отсутствуют правовые процедуры, обеспечивающие реализацию трудовых прав наемных работников.

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

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

УДК 343.12

СПЕЦИФИКА ФОРМИРОВАНИЯ СУДЕЙСКОГО СООБЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н. К. Панько

Воронежский государственный университет

THE SPECIFICS OF THE FORMATION OF THE JUDICIAL COMMUNITY IN THE RUSSIAN FEDERATION

K. K. Panko

Voronezh State University

Аннотация: анализируются особенности формирования судейского сообщества как профессиональной группы. Выявляются причины предпочтений действующего судейского сообщества: заложенные законодателем, обусловленные исторической хронологией и удобством системы, что непосредственно влияет на закрытость и ригидность данной профессиональной группы.

Ключевые слова: судья, кандидат на должность судьи, требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи, отбор кандидатов, судейское сообщество, профессиональная группа.

Abstract: the article analyzes the features of the formation of the judicial community as a professional group. The reasons for the preferences of the current judicial community are revealed: laid down by the legislator, due to the historical chronology and convenience of the system, which directly affects the closeness and rigidity of this professional group.

Key words: judge, candidate for the position of judge, requirements for candidates for the position of judge, selection of candidates, judicial community, professional group.

В соответствии с законодательством Российской Федерации к претендентам на судейское кресло и мантию предъявляются определенные требования¹: судьей может быть только гражданин РФ; имеющий высшее юридическое образование по специальности «Юриспруденция»; не имеющий или не имевший судимости либо уголовное преследование, в отношении которого прекращено по реабилитирующим основаниям; не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства, а также вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства; не признанный судом недееспособным или ограниченно дееспособным; не состоящий на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алко-

голизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств; не имеющий иных заболеваний, препятствующих осуществлению полномочий судьи. Также существует возрастной ценз (например, кандидатом на должность судьи районного суда, может быть гражданин, достигший возраста 25 лет) и имеющий стаж работы в области юриспруденции (в приведенном выше примере это 5 лет стажа). В стаж работы, необходимый для назначения на должность судьи, включается время работы на требующих высшего юридического образования государственных должностях РФ, должностях государственной службы, муниципальных должностях, должностях в юридических службах организаций, должностях в научных организациях; в качестве преподавателя юридических дисциплин по профессиональным образовательным программам, в качестве адвоката или нотариуса.

¹ О статусе судей в Российской Федерации : закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

© Панько Н. К., 2028

В соответствии с положениями Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (далее – Закон о статусе судей)² любой гражданин, соответствующий указанным требованиям, вправе сдать квалификационный экзамен на должность судьи, обратившись для этого в соответствующую экзаменационную комиссию. При принятии решения о рекомендации гражданина на должность судьи также учитывается стаж и опыт работы в правоохранительных органах, наличие государственных и ведомственных наград, почетного звания «Заслуженный юрист Российской Федерации», ученой степени кандидата или доктора юридических наук³.

Позиция законодателя по отношению к лицам, имеющим государственные и прочие награды, как и позиция, уважающая научный путь кандидатов и докторов юридических наук⁴, совершенно понятна. Получить эти награды (почетные звания) можно только имея существенные заслуги в области государственного строительства, экономики, в укреплении законности, охране прав и свобод граждан, либо внося значительный вклад в дело защиты Отечества и обеспечение безопасности государства, социально-экономическое и технологическое развитие Российской Федерации, развитие культуры, искусства, науки, просвещения, физической культуры и спорта, духовно-нравственное и гражданско-патриотическое воспитание детей и молодежи, за активную благотворительную деятельность и иные заслуги перед государством⁵.

² Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

³ Там же.

⁴ О порядке присуждения ученых степеней (вместе с Положением о присуждении ученых степеней) : постановление Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 (ред. от 26.09.2022) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации (вместе с Положением о государственных наградах Российской Федерации, Статутами орденов Российской Федерации, положениями о знаке отличия ордена Святого Георгия – Георгиевском Кресте, медалях Российской Федерации, знаке отличия «За безупречную службу», почетных званиях Российской Федерации, описаниями названных государственных наград Российской Федерации и нагрудных знаков к почетным званиям Российской Федерации) : указ Президента РФ от 7 сентября 2010 г. № 1099

Преимущество в связи с опытом работы в правоохранительных органах выглядит не так прозрачно и очевидно, так как легального определения понятия «правоохранительные органы» не существует. Фактически сложилось следующее понимание: «правоохранительные органы – государственные органы, основной функцией которых является охрана законности и правопорядка, защита прав и свобод человека, борьба с преступностью. К правоохранительным органам относятся: суд, арбитражный суд, конституционный суд, прокуратура, органы внутренних дел, контрразведки, таможенного контроля, налоговой полиции, юстиции. В широком смысле понятие “правоохранительные органы” включает также ряд негосударственных институтов: адвокатуру, третейский суд и др.»⁶. В данном случае очевидно понимание правоохранительных органов как в широком, так и в узком смысле. Основанием разделения на разные по ширине охвата смыслы – государственный (узкий смысл) или негосударственный (широкий смысл) служит характер организации, в которой лицо выполняло свои служебные функции.

Возникает вопрос, какой смысл – узкий или широкий – словосочетания «правоохранительные органы» заложен в Закон о статусе судей в Российской Федерации? Какой опыт предпочтительнее: выполнения полномочий в должности прокурора (следователя) или выполнения полномочий в качестве адвоката (нотариуса)? Здесь мы сталкиваемся с проблемой формирования судейского сообщества как профессиональной группы. Согласно социологическому исследованию «основным источником пополнения судейских кадров является аппарат судов (и судебный департамент) – до 29 % судей имели такой опыт работы. Среди этих судей преобладают женщины, занимающие должность судьи в достаточно молодом возрасте (более половины из них вступили в должность до тридцати лет). Вторым по значимости является опыт работы в прокуратуре (16,7 %), а также в правоохранительных органах (16 %). Оттуда приходят преимущественно мужчины, и они более старшего возраста. Значительное количество судей раньше имело опыт работы в юридических службах

(ред. от 29.08.2022) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 759.

государственных организаций. Относительно мало судей с адвокатским опытом работы»⁷. Возникает вопрос, почему адвокат оказывается для судейского сообщества как гипотетический будущий коллега персоной «нон грата»? По какой причине адвокат не признается профессионально пригодным для судейского сообщества? Кем дается подобная оценка, как и почему это происходит? Попробуем найти ответы на эти вопросы.

В соответствии с приведенным социологическим исследованием, значительная доля судей – 43,9 % – получили заочное юридическое образование, еще 10,7 % учились на вечерней форме обучения; 43,9 % судей обучались на дневной форме обучения. Такая пропорция очного и заочного образования не очень типична для профессиональных групп, одновременно требующих высокой квалификации и обладающих высоким статусом и доходом. Обычно в таких группах существенно меньше доля тех, кто получал заочное или ускоренное образование. Можно заключить, что качество образования является достаточно сильным фактором, которое продолжает влиять на карьеру судьи⁸. Выводы исследования заключаются в том, что основной контингент судей – это бывшие работники аппарата суда, такие как секретари судебного заседания, помощники судей, для которых это классическая ситуация: они не могут получить высшее образование очно, только в формате вечерней или заочной формы обучения, так как днем они работают.

С социологической точки зрения профессию образует не техническое знание, а этический или нормативный аспект. Это идея служения или служение идее, т. е. наличие некоторого предназначения, более высокого, чем зарабатывание средств к существованию⁹. В отличие от просто работы, движимой материальным интересом, профессия как таковая подразумевает ценностную мотивацию, ориентацию на служение определенной общественной цели. В связи с этим непонятно сложившееся устойчивое мнение, что работники аппарата суда могут лучше служить идее правосудия, нежели адвокат, профессио-

нальное лицо на правовом поле. Судейское сообщество также формируется из бывших работников прокуратуры, следственных органов. В профессиональной группе судей удельный вес сотрудников приходится на бывшую сторону обвинения и работников аппаратов судов. Определяется следующая ситуация: судья удаляется в совещательную комнату с обвинительным заключением как итогом исследовательской, мыслительной деятельности следователя, и сам судья в недалеком прошлом следователь или прокурор. Конечно, в таких реалиях соблюдать принцип состязательности сторон получается весьма сложно; с точки зрения психологии – перестройка мышления с обвинительного на нейтральное, беспристрастное происходит очень и очень не быстро.

Как распределяются предпочтения судейского сообщества относительно того, с каким опытом лучше всего брать людей в судьи? Наибольшая часть опрошенных, 79,4 %, считает, что наиболее подходящим опытом для работы судья является внутриорганизационный аппаратный опыт, на втором месте – работа в прокуратуре, этот опыт ценят 53,2 %, адвокатский опыт считается гораздо менее подходящим, его назвали 17,5 %. Разные профессиональные траектории задают соответствующие предпочтения в вопросе о том, какой опыт наиболее ценен для судей, т. е. по существу – откуда их лучше набирать. Здесь действует принцип «свои хотят видеть в сообществе больше своих»¹⁰. Можно подойти к изучению этого вопроса со стороны морального облика профессионального юриста. Очень распространенным в обществе тезисом считается утверждение, что бывшие следователи и прокуроры являются более надежными кандидатами в судьи, чем адвокаты, так как первые служили идее за заработную плату, а вторые – отработывали любыми возможными способами и средствами гонорар. Но по сути этот довод является несостоятельным. Приведем выдержку из интервью с ушедшим в отставку председателем суда, которое содержится в указанном социологическом исследовании: «Сейчас доминирующее положение денег. Вот могу вам сказать, один плюс был при советской власти – честь и достоинство были выше. Хочу сказать честно. Так мне, во всяком случае, кажется. Мы работа-

⁷ Российские судьи как профессиональная группа : социологическое исследование / под ред. В. Волкова. СПб., 2012. С. 3.

⁸ См.: Там же. С. 14.

⁹ См.: Там же. С. 6.

¹⁰ Там же. С. 19.

ли не ради денег. Это был престиж, это было почетно»¹¹. Все признают, что время изменилось, устройство жизни изменилось, изменились ценности и доминанты, как частные, так и общественные. Какое-либо преимущество у одних юристов и дискриминация других является перекосом в балансе соотношения бывших профессионалов со стороны обвинения и защиты, представляется косной, ригидной и опасной для профессионального судебного сообщества позицией. Это общеизвестный факт – несколько неудобный, но правдивый. Все или многое упирается в конкретные личности правоприменителей, а система жизнеспособна и имеет возможность развиваться в совокупности личностей, которые и образуют систему как профессиональную группу.

Для исследования вопроса закрытости судебного сообщества как профессиональной группы не только с позиции требований закона к кандидатам в судьи и деонтологии, но и с точки зрения внутренних корпоративных предпочтений необходимо совершить небольшой исторический экскурс.

В 1864 г. была проведена судебная реформа, которая не улучшала прежнее судопроизводство, а решительно порвала с ним. Вместо тайного суда с канцелярской тайной, системой формальных доказательств и тотальной продажностью, «при одном воспоминании о котором», по словам общественного деятеля и писателя И. С. Аксакова, «волосы встают дыбом, мороз дерет по коже»¹² – открытое судебное разбирательство на началах устности и непосредственности, внутреннего судебного убеждения при оценке доказательств. Вместо слияния власти судебной с административной – состязание сторон обвинения и защиты перед разрешающим их спор независимым судом¹³. Правовое качество судебного состязания обеспечивается введением новых фигур: государственного обвинителя – прокурора и профессионального защитника – адвоката (присяжного поверенного), сменяющего дореформенных ходатаев и стряпчих. Для рассмотрения значительной, наиболее сложной кате-

гории уголовных дел учреждается суд присяжных. Для проведения в жизнь судебной реформы нужны были новые люди – антиподы прежних прокуроров и стряпчих. Несмотря на пессимистические настроения («Нет людей, им неоткуда взяться»), такие люди нашлись. «Истинные ораторы появляются в тех странах, – писал М. Е. Салтыков-Щедрин, – где долго существовало рабство, диктатура, канцелярская тайна, ссылка в места не столь отдаленные. Под давлением гнёта накапливались горечь, раздражение, желание прервать плотину паскудства, опутавшего жизнь»¹⁴. То время, время претворения в жизнь положений Судебной реформы 1864 г., подарило плеяду блистательных юристов, таких как Ф. Н. Плевако, А. И. Урусов, К. К. Арсеньев, В. Д. Спасович, С. А. Андреевский и др. Особо необходимо отметить личность А. Ф. Кони, который находился 30 лет на важных судебных постах, был свидетелем судебных преобразований и изменений. Высокий профессионализм, блестящий ум и энциклопедическая образованность сделали А. Ф. Кони незаменимым в судебной и общественной жизни России. Анатолий Федорович доказал, что можно служить государственной охране правовых интересов, не забывая о личности подсудимого и не превращая его в простой объект исследования. Он создал в своем лице живой тип судьи и прокурора. В качестве судьи он сводил, выражаясь его словами, «доступное человеку в условиях места и времени великое начало справедливости в земные, людские отношения», а в качестве прокурора был «обвиняющим судьей, умевшим отличить преступление от несчастия, навет от правдивого свидетельского показания»¹⁵. А. Ф. Кони в своей статье «Нравственные начала в уголовном процессе (общие черты судебной этики)» писал: «Состязательное начало в процессе выдвигает как необходимых помощников судьи в исследовании истины – обвинителя и защитника. Их совокупными усилиями освещаются разные, противоположные стороны дела и облегчается оценка его подробностей»¹⁶. Эта точка зрения многоопытного юриста, причем побывавшего и в должности прокурора, и в должности судьи. Из своей прокурорской деятельности А. Ф. Кони вынес глубокое убеждение в

¹¹ Российские судьи как профессиональная группа : социологическое исследование / под ред. В. Волкова. СПб., 2012. С. 32.

¹² Там же.

¹³ См.: Кони А. Ф. Избранные труды и речи. М., 2013. 589 с. Серия: Антология мысли. С. 5–6.

¹⁴ Цит. по: Там же. С. 6.

¹⁵ Там же. С. 33.

¹⁶ Там же. С. 501.

огромном значении для справедливого правосудия состязательного построения процесса. Высоко ценил Анатолий Федорович знакомство и общение с выдающимися представителями присяжной адвокатуры. С искренним уважением и теплым чувством писал А. Ф. Кони очерки о Ф. Н. Плевако, А. И. Урусове, В. Д. Спасовиче, К. К. Арсеньеве, называя их магами и чародеями слова. Конечно, на страницах указанной статьи мы находим и критику недобросовестных адвокатов и прокуроров, не только критику, а ужас и тревогу сокрушающегося неравнодушного сердца, незаурядного ума, крепкой нравственности и огромной профессиональной дисциплины человека, наблюдавшего на практике непотребные приемы обвинения и защиты.

Но тот «золотой век» состязательного судопроизводства завял, не успев толком расцвести. В России произошли революции, и события 1917 г. необратимо повернули ход истории. Во время Февральской революции была свергнута монархия, к власти пришло Временное правительство, которое в свою очередь было свергнуто в результате Октябрьской революции большевиками. Возглавлял партию большевиков (РСДРП) В. И. Ленин, который являлся не только идейным вдохновителем, но и вождем пролетариата практически до самой своей смерти в 1924 г. Его перу принадлежит огромное количество заметок, рабочих программ, назиданий, наставлений по обустройству нового государства, власть в котором принадлежит рабочим и крестьянам. Многие его фразы стали крылатыми, как например о том, что адвокатов нужно держать в ежовых рукавицах, как бы определяя его место в процессе. Однако не будем вырывать из контекста и повторять некую усеченную часть первоначального текста в ущерб его цельности, что может серьезно исказить его исходное значение, и приведем цитату полностью.

«Адвокатов надо брать в ежовые рукавицы и ставить в осадное положение, ибо эта интеллигентская сволочь часто паскудничает. Заранее им объявлять: если ты, сукин сын, позволишь себе хоть самое малейшее неприличие или *политический оппортунизм* (говорить о неразвитости, о неверности социализма, об увлечении, об отрицании социал-демократами насилия, о мирном характере их учения и движения и т. д. или хоть что-либо подобное) то я, подсудимый, тебя оборву тут же публично, назову подлецом, за-

явлю, что отказываюсь от такой защиты и т. д. И приводить эти угрозы в исполнение. Брать адвокатов только умных, других не надо. Заранее объявлять им: исключительно критиковать и “ловить” свидетелей и прокурора на вопросе проверки фактов и подстроенности обвинения, исключительно дискредитировать шемякинские стороны суда. Даже умный либеральный адвокат архисклонен сказать *или намекнуть* на мирный характер социал-демократического движения, на признание его культурной роли даже людьми вроде Ад. Вагнеров etc. Все подобные поползновения надо пресечь в корне. Юристы самые реакционные люди, как говорил, кажется, Бебель. Знай сверчок свой шесток. Будь только юристом, высмеивай свидетелей обвинения и прокурора, самое большое противопоставляй этакий суд и суд присяжных в свободной стране, но убеждений подсудимого не касайся, об оценке тобой его убеждений и его действий не смей и заикаться. Ибо ты, либералишко, до того этих убеждений не понимаешь, что даже хваля их не сумеешь обойтись без пошлостей. Конечно, все это можно изложить адвокату не по-собакевически, а мягко, уступчиво, гибко и осмотрительно. Но все же лучше адвокатов бояться и не верить им, *особенно* если они скажут, что они социал-демократы и члены партии»¹⁷.

Конечно, Владимир Ильич Ленин подложил «мину замедленного действия» под работу советской и в дальнейшем российской адвокатуры. Требуется время и определенные психологические усилия, чтобы осмыслить, по какой причине В. И. Ленин, работая в своей юности адвокатом, имел такое мнение об этом институте. Но самое отвратительное заключается в том, что при анализе этой полной цитаты (а не первой ее строчки, которую взяли на вооружение часть правоприменителей и держат у себя в качестве лозунга в рабочих кабинетах) видно, что не достойны уважения все представители юриспруденции. Ни суд как орган власти, осуществляющий правосудие, перед которым можно «комедию ломать», ни работники прокуратуры, над чьими свидетелями можно смеяться, ни адвокаты, которые вполне возможно могут оказаться «либералишками». Здесь фигура подсудимого в почете, не просто подсудимого, а политического. Он всем определил место «ниже плинтуса»,

¹⁷ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 9. М., 1979. С. 171.

все выполняют свою «скоморохскую задачу» быть придатком при политической борьбе. Исторически, по размаху деятельности и претворению идей в жизнь фигура В. И. Ленина грандиозна, вне всякого сомнения и политических взглядов. Но очевидно, что его не интересуют институты уголовного процесса, такие как состязательность сторон, независимость судей. В. И. Ленин свое мировоззрение определил в следующей мысли: «Люди всегда были и всегда будут глупенькими жертвами обмана и самообмана в политике, пока они не научатся за любыми нравственными, религиозными, политическими, социальными фразами, заявлениями, обещаниями разыскивать интересы тех или иных классов»¹⁸. Такая постановка вопроса, надо отметить, не является новой. Она была выражена еще в Древнем Риме консулом, юристом Кассианом Лонгином, который имел репутацию строгого и справедливого судьи и ставил вопрос «*Cui prodest?*» («Кому выгодно?»). Что было выгодно Ленину как вождю пролетариата? Он боролся с классовой несправедливостью, свергал действующую в то время власть, устанавливал диктатуру пролетариата. В таких условиях никому не было дела до прав и свобод граждан – все общественные процессы подчинены классовой борьбе. Но сегодняшний день нашей истории определяется иными смыслами и вызовами, имеет другие цели и задачи. К примеру, построением правового государства, где гарантируются права и свободы человека и гражданина.

Российские судьи стали профессиональной группой относительно недавно. Формирование профессионального судейского сообщества началось в последнее десятилетие Советского Союза (к 1982 г. доля судей с высшим юридическим образованием выросла до 98,3 %, хотя во многих случаях это было вечернее обучение параллельно с работой в аппарате суда), пик этого процесса пришелся на постсоветское время¹⁹. Этому способствовали судебные реформы. Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. «О Концепции судебной реформы в РСФСР» провозгласило независимость судебной власти, далее в 1992 г. был принят Закон о ста-

тусе судей в Российской Федерации. В Конституции РФ 1993 г. закреплялись гарантии независимости судебной власти, а последующие изменения законодательства отражали процесс становления судейского сообщества.

Дефицит знаний об этой профессиональной группе в сочетании с ее общественной значимостью делает актуальным ее изучение. Поэтому были проведены исследования, в ходе которых было выявлено, что разные судьи придают одним и тем же нормам различную значимость. Анализ закономерностей того, как судьи обозначают свои нормативные предпочтения, дает основание выделить в судейском корпусе две субкультуры. Для них характерно разное видение профессиональных норм и разное представление об образе идеального судьи. Первая субкультура в большей степени ориентирована на аппаратные нормы (дисциплина, внимательность, аккуратность) и на строгое следование букве закона. В ней преобладают женщины достаточно молодого возраста, которые имеют опыт работы в аппарате судов, и этот опыт доминирует в их представлении о профессии. Представители этой субкультуры больше загружены, более зависимы от мнения коллег и позиции председателя суда или вышестоящих судов²⁰.

Во второй субкультуре относительно больше ценятся независимость, бескорыстность и справедливость как нормы профессии. При принятии решений представители этой субкультуры в большей степени полагаются на собственное усмотрение. В ней больше мужчин более старшего возраста, имевших опыт работы в прокуратуре и правоохранительных органах. Субкультура, в которую входят председатели судов, ближе ко второму типу. Проведенное исследование не дает оснований обсуждать вопрос о том, какая профессиональная субкультура больше соответствует идеалу верховенства закона и независимого справедливого суда. Тем не менее исследование фиксирует присутствие аппаратно-бюрократической субкультуры, рост которой объясняется доминирующим способом набора судейских кадров – молодые женщины из аппарата судов. Эти кадры не только имеют преимущество в сильно забюрократизированной судебной системе, поскольку знают, как составить

¹⁸ Ленин В. И. Три источника и три составных частей марксизма (март 1913 г.) // Полн. собр. соч. Т. 23. С. 47.

¹⁹ См.: Как судьи принимают решение : эмпирические исследования права / под ред. В. В. Волкова. М., 2012. С. 131.

²⁰ См.: Там же. С. 155.

документы и привыкли к высоким нагрузкам, но и удобны, поскольку на первое место ставят такие качества, как ответственность и дисциплинированность, не имеющие специфического отношения к профессии судьи, а важные для любого подчиненного работника большой иерархической организации. Они хорошо выполняют свою работу и ожидают соответствующего материального вознаграждения. Противостоят им кадры старой закалки, зрелые мужчины из прокуратуры и следственных органов, которые привыкли полагаться на свой опыт, понимание виновности или невиновности подсудимого и чувство справедливости. Они в большей степени соответствуют профессии судьи, чем вчерашние сотрудники аппарата, но их социализация пришлась на тот период или проходила в тех организациях, где права граждан не ставились во главу угла²¹.

Вывод исследований получился достаточно неутешительным. Завет В. И. Ленина выполняется неукоснительно, адвокат давно взят в «ежовые рукавицы» и практически не имеет доступа в профессию судьи. Судьи старой закалки, бывшие работники прокуратуры и правоохранительных органов, росли как профессионалы в условиях практического попираания прав граждан, – такова историческая данность. Подавляющее большинство судей – бывшие работники аппарата судов – не проникнуты идеями судейского долга, но отлично разбираются в дисциплине как основе иерархического образования. И здесь тоже прослеживается нехороший социологический вывод, так как работники аппарата суда – это люди, которые получили высшее образование в формате вечернего или заочного обучения и выполняющие по сути техническую часть судебного процесса (ведение протокола судебного заседания, проверку явки вызванных в суд лиц и т. п.).

В целях повышения авторитета судьи необходимо привлекать кандидатов с широким профессиональным опытом, а для повышения независимости судей следует ограничить роль председателя в процессе отбора и назначения судей. В настоящее время усиливается аппарат суда, а это уже много лет стабильная кузница судейских кадров. Во всем цивилизованном мире (с точки зрения принципа состязательно-

сти сторон РФ долго шла к этому единственно верному «золотому стандарту» судопроизводства) судьи, прокуроры и адвокаты составляют единую профессию, и без адвокатуры нет управления правосудия. Высказывания судей о том, что адвокаты «обрастают нежелательными связями» и, будучи судьями, могут быть уязвимы к внешнему давлению, не могут не вызвать недоумения. Скандалы (коррупционные или связанные с не соответствующим моральному облику судьи поведением), получившие широкую огласку в печати и в интернете – подтверждение тому, что нет гарантий в достойном поведении людей, и это не зависит от их предыдущих мест работы. Необходимо обратить внимание на позицию профессора Т. Г. Морщаковой, заместителя председателя Конституционного Суда РФ в отставке, члена Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека: «Исследования института свидетельствует о том, что состояние судейского корпуса катастрофично, хотя и упрощает задачи внешнего и внутреннего управления в судебной системе. ... идет явный отрицательный кадровый отбор, который обеспечивают реальные наниматели – члены ККС, зависящие от судейской бюрократии, и председатели судов. Притом что даже их благие кадровые пожелания при рекомендации кандидатов часто не проходят из-за засилья представителей исполнительной власти при решении вопроса в Администрации Президента. Процесс рассмотрения там непрозрачен, а поэтому проходящие процедуру назначения судей остаются неосведомленными и лишены возможностей возражения и обжалования. СПЧ неоднократно представлял рекомендации по изменению этих процедур, чтобы был обеспечен профессиональный, а не бюрократический отбор на судейские должности. Пока же это исключено из-за отсутствия объективного конкурса на должность судьи, замены конкурсных процедур ограничениями на допуск к судейской деятельности – часто по надуманным основаниям, якобы направленных на борьбу с коррупцией, которые рождают запреты на профессию судьи не только из-за нежелательных родственных связей кандидата, но и, например, по причине осуществления в прошлом адвокатской деятельности. Такие явно неправомерные практики к жизни вызывает стремление к управлению судейским корпусом. Для этого нужны послуш-

²¹ См.: Как судьи принимают решение... С. 155.

ные судьи, а не самостоятельно мыслящие и ориентированные на идеалы справедливого правосудия. Такой судья может забыть о своей главной функции – судебном контроле за правовым содержанием законов, соблюдением прав человека как высшей ценности, тем более в случаях, когда они нарушаются публичными инстанциями, в том числе правоохранительными органами. Такой судья не станет противоречить нормотворцу и правоприменителю, а будет одобрять, легитимировать нарушающие закон и справедливость процедуры, решения и действия представителей власти. При сложившемся облике представителя судебной сословия оказывается недостижимой конституционная задача правосудия – обеспечить признание и защиту прав личности в ее взаимоотношениях с законодательными, исполнительными и правоохранительными структурами власти»²².

Закрытая, «инцестная» система формирования судебной корпуса предопределяет его вырождение, превращая судью из юриста – твор-

²² Адвокатская газета. 2018. 15 окт. URL: <https://www.advgazeta.ru/podpiska>

ца права и его применения (дискреционная составляющая судебной деятельности) – в шестеренку конвейера производства судебных решений, предопределенных политической волей. И это закрывает доступ судебному обществу к тому, чтобы быть реальной, независимой, гуманной, непредвзятой, а главное – справедливой властью.

Библиографический список

Адвокатская газета. 2018. 15 окт. URL: <https://www.advgazeta.ru/podpiska>

Как судьи принимают решение : эмпирические исследования права / под ред. В. В. Волкова. М. : Статут, 2012.

Кони А. Ф. Избранные труды и речи. М. : Юрайт, 2013. 589 с. Серия: Антология мысли.

Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 9. М. : Изд-во пол. литературы, 1979.

Российская юридическая энциклопедия. М. : Издательский дом «ИНФРА-М», 1999. С. 759.

Российские судьи как профессиональная группа : социологическое исследование / под ред. В. Волкова. СПб. : Институт проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2012. 368 с.

Воронежский государственный университет
Панько Н. К., кандидат юридических наук, доцент
 кафедры уголовного процесса
 E-mail: nkpanko@mail.ru

Voronezh State University
Panko N. K., candidate of legal sciences, associate professor of the criminal process department
 E-mail: nkpanko@mail.ru

УДК 342.9

ПРАКТИКА РАССМОТРЕНИЯ И РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ В ДОСУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ: РЕЗУЛЬТАТЫ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ОПРОСА СЛУЖАЩИХ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

О. Б. Баландина

Воронежский государственный университет

PRE-TRIAL DISPUTE RESOLUTION PRACTICES IN THE STATE CIVIL SERVICE: RESULTS OF A SOCIOLOGICAL SURVEY OF EMPLOYEES AND SUGGESTIONS FOR IMPROVING CURRENT LEGISLATION

O. B. Balandina

Voronezh State University

Аннотация: приводятся результаты социологического исследования, проведенного среди государственных служащих, проходящих гражданскую службу в различных органах государственной власти. Опрос посвящен выяснению мнения служащих относительно различных аспектов рассмотрения служебного спора в досудебном порядке. Сделаны выводы о необходимости совершенствования действующего законодательства.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, служащий, служебный спор, комиссия по служебным спорам.

Abstract: this article presents the results of a sociological study conducted among civil servants serving in various government agencies. The survey sought their opinions regarding various aspects of pre-trial dispute resolution. Based on the study's results, conclusions were drawn regarding the need to improve current legislation.

Key words: state civil service, employee, workplace dispute, workplace dispute commission.

Актуальность исследования практических аспектов разрешения служебных споров в системе государственной гражданской службы определяется тем, что публичной службе имманентно присущи закрытость, связанность императивными требованиями, публичный характер выполняемых служащими полномочий, однако это не исключает возможность возникновения разногласий между гражданскими служащими и представителем нанимателя по поводу применения служебного законодательства. Сведения о практике разрешения служебных споров

комиссиями по служебным спорам не доступны широкой общественности. Косвенно определенные выводы можно сделать на основе обобщения результатов опроса государственных служащих о практике внесудебного порядка рассмотрения служебных споров.

В рамках исследования был проведен социологический опрос государственных гражданских служащих территориальных органов различных федеральных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации (Воронежской, Липецкой, Тамбовской областях, Республике Крым) по вопросам разрешения служебных споров. Было опрошено 112 гражданских служащих, проходящих государственную службу в управлениях Судебного департамента при Верховном

Суде РФ, Росреестра, Федеральной налоговой службы, аппаратах арбитражных судов и судов общей юрисдикции.

Исследование показало, что только 8 % опрошенных государственных служащих знают о случаях возникновения в государственном органе разногласий между гражданскими служащими и руководством по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта. Остальные указали, что не осведомлены (77 %) или затруднились ответить. Наряду с этим лишь 2 % служащих указали на то, что им известно о случаях обращения коллег в комиссию по служебным спорам, 85 % опрошенных не знали о подобных случаях. Это может свидетельствовать либо о малом количестве служебных споров, возникающих на гражданской службе, о минимуме случаев обращения в комиссию, либо (с большей вероятностью) о закрытости и недоступности такой информации, понятном нежелании руководства подвергать огласке подобные факты. При этом можно допустить, что по большому счету выявленная осведомленность государственных служащих может быть объяснена тем, что значительную часть опрошенных служащих составили сотрудники кадровых служб и подразделений органов государственной власти, которые по роду деятельности имеют доступ к таким сведениям.

На вопрос о том, какой способ разрешения разногласий по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта можно признать наиболее результативным, подавляющее большинство служащих (72 %) назвали непосредственные переговоры с представителем нанимателя. При этом обращение в комиссию по служебным спорам и обращение в суд как приемлемые и эффективные способы указали лишь 10 % опрошенных. Это демонстрирует со всей очевидностью предпочтительность для служащих досудебного, «мирного», «беспорного» порядка урегулирования возникающих в рамках служебных правоотношений разногласий.

Цели проводимого исследования практики создания и функционирования комиссии по служебным спорам предопределили также необходимость выяснения осведомленности служащих относительно факта существования такого органа и его компетенции. 28 % респонден-

тов положительно ответили на вопрос о создании в органе, в котором они проходят государственную гражданскую службу, комиссии по служебным спорам, 32 % служащих уверенно дали отрицательный ответ, и остальные затруднились ответить. При этом 41 % служащих сообщили, что им известно о компетенции комиссии по служебным спорам, 17 % опрошенных продемонстрировали незнание видов индивидуальных служебных споров, отнесенных к подведомственности комиссии, остальные 42 % затруднились дать точный ответ.

29 % опрошенных указали, что комиссия по служебным спорам должна быть постоянно действующим органом, 27 % респондентов отрицательно отнеслись к подобной инициативе, остальные не смогли дать однозначный ответ. На этом фоне интересны ответы на вопрос о необходимости установления обязательного досудебного порядка рассмотрения индивидуального служебного спора. Уверенное большинство (55 %) согласилось с подобной идеей, и только 10 % служащих не считают правильным и целесообразным установление обязательного досудебного порядка.

На вопрос о потенциале, заложенном в институт досудебного порядка разрешения служебного спора, 36 % опрошенных служащих выразили согласие с тем, что функционирование комиссии по служебным спорам создаст дополнительные гарантии реализации прав государственных гражданских служащих, 21 % – продемонстрировали отсутствие согласия с таким предположением, у остальных это вопрос вызвал затруднения с ответом.

Вместе с этим небезынтересными представляются ответы респондентов на вопрос о том, способна ли комиссия по служебным спорам принять объективное и беспристрастное решение. Так, 46 % опрошенных утвердительно ответили на этот вопрос, 12 % служащих дали отрицательный ответ, и остальные (42 %) затруднились ответить.

Оценка опрошенными целесообразности обращения государственного гражданского служащего в комиссию по служебным спорам с заявлением о нарушении своих прав продемонстрировала такие результаты: 48 % высказались в пользу целесообразности обращения, 13 % против, и остальные (39 %) затруднились дать точный ответ.

В продолжение исследования потенциала и возможностей улучшения практики рассмотрения споров комиссиями по служебным спорам респондентам был задан ряд вопросов, связанных с вариантами совершенствования организации и функционирования комиссий. На вопрос о возможности и необходимости включения в состав комиссии по служебным спорам независимых экспертов (по аналогии с конкурсной и аттестационной комиссией) заметное большинство опрошенных (63 %) дали утвердительный ответ, только 12 % не согласились с подобной идеей, и 25 % затруднились ответить. Вопрос о том, обладают ли члены комиссии по служебным спорам надлежащей квалификацией для рассмотрения индивидуальных служебных споров по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, вызвал затруднения, что проявилось в 68 % «неопределенных» ответов (можно предположить, что это объясняется не совсем корректной формулировкой вопроса). Однако 28 % опрошенных положительно ответили на этот вопрос, вероятно посчитав, что любой гражданский служащий, в том числе включенный в состав комиссии по служебным спорам, потенциально способен разобраться с установлением обстоятельств рассматриваемого спора и их квалификацией.

Среди предлагаемых способов повышения эффективности института досудебного порядка рассмотрения служебных споров опрошенные назвали защиту государственных служащих от негативных последствий в случае обращения в комиссию по служебным спорам (52 % ответов); привлечение руководителей к ответственности за нарушение прав подчиненных (26 %); создание специального независимого органа по разрешению служебных споров (37 %). При этом 10 % принявших в опросе служащих не считают возможным объективное рассмотрение служебного спора во внесудебном порядке. 61 % респондентов согласился с идеей о возможности урегулирования индивидуального служебного спора посредством медиации, 17 % опрошенных выразили несогласие с подобной идеей, остальные (32 %) затруднились выразить определенное мнение на этот счет.

Завершением анкетирования стала попытка выяснить представления государственных служащих о судебном порядке рассмотрения и раз-

решения служебных споров. Опрос продемонстрировал, что 82 % служащих знают о том, что служебные споры рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства. 18 % опрошенных указали, что такие споры рассматриваются в порядке административного судопроизводства. Мы можем обратить здесь внимание на достаточно высокий процент неверных ответов с точки зрения действующего процессуального законодательства и практики его применения. Но может быть, эти ответы (об административном судопроизводстве как наиболее приемлемой процессуальной форме для судебного рассмотрения служебного спора) верны по сути? Может быть, не являющиеся юристами опрошенные служащие правильно интуитивно определяют правовую природу служебного спора как публично-правовую, предопределяющую их представления о рассмотрении таких споров в порядке административного судопроизводства? Такие рассуждения могут отчасти привести нас к подобным выводам.

Результаты проведенного социологического опроса, очевидно, свидетельствуют о целесообразности попыток улучшить нормативную основу и практику разрешения служебных конфликтов в системе государственной службы в досудебном порядке.

Вместе с тем, несмотря на согласие большинства респондентов, по-прежнему полагаем нецелесообразным и бесперспективным реализацию предложений некоторых авторов, допускающих применение к этому институту процедуры медиации¹, хотя бы потому, что согласно ч. 5 ст. 1 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» процедура медиации не применяется к спорам, возникающим из адми-

¹ См., например: Воробьева М. В. Медиация на государственной гражданской службе : за и против // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 12. С. 50–51 ; Курченко М. Ю. Применение медиации при разрешении служебных споров в органах внутренних дел // Медиация в современном обществе : проблемы и перспективы реализации : материалы национальной науч.-практ. конф. (Липецк, 25 октября 2023 г.). Липецк, 2024. С. 94–97 ; Маршанкулова Р. Е. К вопросу о формах административно-правовой защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность // Право и государственность. 2024. № 4 (5). С. 64–66.

нистративных и иных публичных правоотношений, в случае, если такие споры затрагивают или могут затронуть публичные интересы. Считаем, что с формальной точки зрения, любой служебный спор так или иначе затрагивает публичные интересы, а с содержательной стороны для государственной службы, обладающей известной степенью закрытости, иерархичности, вряд ли по своей правовой природе подходит процедура урегулирования спора с участием посредника.

Необходимым видится реализация ряда следующих предложений о внесении изменений в Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о государственной гражданской службе РФ) о гражданской службе РФ в целях подчинения механизма разрешения служебных споров комиссиями различных государственных органов, в которых осуществляется гражданская служба, требованиям единообразия и упорядоченности.

Во-первых, как правильно отмечается в научной литературе, в ст. 70 данного закона не устанавливается, какие именно решения может принимать комиссия по служебным спорам, носят ли данные решения обязательный или рекомендательный характер². Анализ подзаконных нормативных актов, регламентирующих порядок создания и функционирования комиссий по служебным спорам в различных органах государственной власти, демонстрирует системную проблему: в них, как правило, не определен круг решений, которые комиссия может принять по результатам разбирательства. Такая правовая неопределенность недопустима. Повышение правовой определенности в разрешении служебных споров в досудебном порядке видится в дополнении ст. 70 Федерального закона о государственной гражданской службе РФ. Предлагается закрепить виды решений, выносимых комиссией (о полном или частичном удовлетворении требований служащего либо о полном или частичном отказе в их удовлетворении), установить требование о всестороннем рассмотрении всех заявленных притязаний, принятии мотивированного решения по всем требованиям, а также придать решениям комис-

сии императивный характер. Данная мера является необходимой, поскольку отсутствие обязательной силы у решений комиссии дискредитирует сам институт досудебного урегулирования споров.

Во-вторых, ключевое значение приобретает проблема регулирования процедуры формирования комиссии по служебным спорам. В соответствии с Федеральным законом о государственной гражданской службе РФ комиссия государственного органа по служебным спорам образуется решением представителя нанимателя и состоит из равного числа назначаемых им представителей и избираемых на собрании (конференции) гражданских служащих государственного органа представителей гражданских служащих, включая представителя (представителей) выборного профсоюзного органа (выборных профсоюзных органов) данного государственного органа. Существенным достижением обновленной редакции ст. 70 названного федерального закона следует признать отход законодателя от прежней модели, согласно которой правом быть членами комиссии обладали исключительно представители профсоюзов. Новая формулировка – «представители гражданских служащих, включая представителя (представителей) выборного профсоюзного органа» – расширяет состав участников и устраняет ранее существовавший правовой пробел, затруднявший создание комиссий в органах государственной власти, не имеющих профсоюзных организаций. Учитывая объективные сложности институционализации профсоюзов на государственной службе, данную законодательную корректировку следует оценивать позитивно.

Вместе с тем буквальное толкование анализируемой нормы не дает однозначного ответа на ряд процедурных вопросов. В частности остается неясным, возложена ли на представителя нанимателя обязанность по формированию комиссии в отсутствие инициативы со стороны гражданских служащих или профсоюзного органа. Не определен также статус комиссии: является ли она постоянно действующим органом, создается на определенный срок или исключительно *ad hoc* – для рассмотрения конкретного обращения.

Разрешение указанных коллизий требует системного анализа закона. Так, из ч. 4 ст. 70 можно сделать вывод, что инициатива создания

² См.: Воробьева М. В. Перспективы совершенствования процедуры урегулирования служебных споров на государственной гражданской службе // Адвокат. 2015. № 1. С. 24.

комиссии исходит от гражданских служащих или выборного профсоюзного органа, поскольку проведение собрания (конференции) предусмотрено именно по их обращению. Представляется обоснованной позиция, согласно которой такое обращение является для представителя нанимателя обязательным основанием для принятия решения о проведении собрания (конференции) гражданских служащих, о создании в государственном органе комиссии по служебным спорам и издания приказа о назначении представителей представителя нанимателя. Дополнительную неопределенность вносит вопрос о круге субъектов, наделенных правом инициировать создание комиссии. Содержание ч. 8 и 10 ст. 70 указывает, что с заявлениями в комиссию могут обращаться не только действующие гражданские служащие, но и граждане, поступающие на службу, а также ранее уволенные. Однако прямого указания на обязанность формирования комиссии по заявлению этих категорий лиц в законе не содержится.

Таким образом, действующая редакция ст. 70 Федерального закона о государственной гражданской службе РФ сохраняет ряд нормативных пробелов, порождающих правовую неопределенность в вопросах создания и функционирования комиссий по служебным спорам. В отсутствие недвусмысленно сформулированных норм суды, рассматривающие служебные споры, зачастую неправильно толкуют нормы служебного законодательства, а также необоснованно прибегают к субсидиарному применению норм трудового законодательства. Так, в определении Первого кассационного суда общей юрисдикции от 29 ноября 2021 г. по делу № 88-28701/2021 по иску гражданина о признании незаконными действий конкурсной комиссии при проведении конкурсных процедур и отмене результатов конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, об обязанности образовать конкурсную комиссию для проведения конкурса по замещению вакантных должностей государственной гражданской службы и проведении повторного конкурса суд указал, что доводы кассационной жалобы о необоснованном отказе ответчика в создании комиссии по урегулированию трудовых споров судебная коллегия считает не основанными на нормах трудового законодательства, так как ч. 1 ст. 384 Трудового кодекса Российской Федерации пред-

усмотрено право обращения с заявлением о создании комиссии по трудовым спорам работнику, которым гражданин, претендовавший на занятие вакантной должности, не являлся³. Такая позиция представляется глубоко ошибочной хотя бы потому, что для разрешения описанной ситуации суд должен был обратиться к положениям Федерального закона о государственной гражданской службе РФ, а не Трудового кодекса Российской Федерации. Для преодоления подобных судебных ошибок необходимо изложить ст. 70 Федерального закона о государственной гражданской службе РФ в редакции, предполагающей возможность инициирования создания комиссии по служебным спорам гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе, а также выборным профсоюзным органом путем подачи соответствующего заявления представителю нанимателя. Учитывая норму ч. 10 ст. 70 о необходимости рассмотрения комиссией спора в течение десяти календарных дней, установление трехдневного срока для принятия представителем нанимателя решения о проведении собрания (конференции) гражданских служащих, о создании в государственном органе комиссии по служебным спорам и издания приказа о назначении представителей представителя нанимателя, представляется разумным и адекватным, что также должно быть закреплено в ст. 70 Федерального закона о государственной гражданской службе РФ.

Кроме того, представляется обоснованной позиция, согласно которой на представителя нанимателя не должна возлагаться обязанность по инициированию создания комиссии по служебным спорам. Данный подход обусловлен принципами целесообразности, экономической эффективности и рациональной организации деятельности государственного органа. Из указанной позиции логически вытекает вывод о нецелесообразности постоянного функционирования комиссий по служебным спорам; их формирование должно осуществляться на временной основе по мере возникновения соответствующей потребности, а именно при по-

³ Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 29 ноября 2021 г. по делу № 88-28701/2021 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ступлении заявления от государственного гражданского служащего. Вместе с тем отдельные положения ст. 70, такие как норма о наличии у комиссии собственной печати или обязанности рассмотреть служебный спор в десятидневный срок с момента подачи заявления, могут свидетельствовать о предполагаемом постоянном характере ее работы, что создает определенное противоречие в интерпретации правовых норм.

В-третьих, важным аспектом формирования комиссий по служебным спорам является имплементация принципа открытости государственной службы. На практике данный принцип реализуется в частности посредством обязательного включения в состав ключевых комиссий независимых экспертов – представителей научных и образовательных учреждений, обладающих специализацией в сфере гражданской службы. К числу таких коллегиальных органов, чья деятельность имеет существенное значение для функционирования государственного аппарата, относятся комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, конкурсные и аттестационные комиссии. Имеющаяся в научной литературе⁴ позиция о необходимости интеграции независимых экспертов в состав комиссий по служебным спорам представляется обоснованной. Подобная мера способна повысить легитимность и эффективность деятельности этих комиссий за счет обеспечения объективности и беспристрастности процедуры. Это в свою очередь может восстановить доверие гражданских служащих к внесудебным механизмам разрешения споров и привести к позитивному системному эффекту – снижению нагрузки на суды общей юрисдикции вследствие передачи части споров на внутриорганизационное рассмотрение. В развитие данных тезисов можно предложить внести следующие изменения в ст. 70 Федерального закона о государственной гражданской службе РФ: в состав комиссии по служебным спорам на обязательной основе должны включаться независимые эксперты – специалисты из научных, образовательных и иных организаций, приглашаемые по запросу представи-

теля нанимателя; квота для независимых экспертов должна составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии; в федеральных органах исполнительной власти и органах власти субъектов РФ, при которых созданы общественные советы, в комиссию дополнительно включаются представители этих советов (совокупная доля независимых экспертов и представителей общественных советов также должна быть не менее одной четвертой состава комиссии). Реализация данного предложения направлена на обеспечение фундаментальных принципов административного права и процесса – независимости и беспристрастности как самого разбирательства, так и принимаемого по его итогам решения.

В-четвертых, в продолжение рассуждений об обеспечении объективности членов соответствующей комиссии, а также законности и обоснованности принимаемых ими решений, которое является ключевым условием формирования эффективного механизма досудебного разрешения служебных споров, следует отметить, что достижение этой цели представляется возможным лишь при создании системы гарантий независимости и беспристрастности указанных лиц.

Одной из таких гарантий наряду с включением в состав комиссии независимых экспертов является институт тайного голосования, регламентированный ч. 11.7 ст. 70 Федерального закона о государственной гражданской службе РФ. Реализация данной правовой нормы призвана обеспечить защиту государственных служащих – членов комиссии – от возможного давления со стороны руководства. Анонимность волеизъявления позволяет им выражать позицию, не совпадающую с официальной линией, без риска применения персональных санкций, в частности в случаях поддержки требований сотрудника. Кроме того, процедура тайного голосования, в отличие от открытого, способствует минимизации влияния доминирующей позиции представителя нанимателя и на независимых экспертов, тем самым повышая уровень их автономии при принятии коллегиальных решений.

И в-пятых, еще одним необходимым условием обеспечения обоснованности и объективности решений комиссии по служебным спорам является качественная подготовительная работа перед рассмотрением дела, что приобретает

⁴ См.: *Добробаба М. Б.* Общественный контроль в механизме обеспечения эффективности дисциплинарной ответственности государственных служащих // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2021. № 5. С. 106.

особую значимость в контексте сжатых сроков разрешения спора – десяти календарных дней с момента подачи письменного заявления заинтересованным лицом. Представляется, что для формирования доказательной базы и обеспечения информированности членов комиссии до начала заседания им должны быть предоставлены следующие материалы: заявление государственного служащего, отзыв его непосредственного руководителя, а также мотивированная позиция представителя нанимателя. Данная мера создаст необходимые предпосылки для всесторонней подготовки членов комиссии и формирования ими взвешенного подхода к разрешению существа спора. В целях законодательного закрепления указанного порядка представляется целесообразным внести соответствующие дополнения в ст. 70 Федерального закона о государственной гражданской службе РФ. В частности следует установить обязанность государственного органа не только по организационно-техническому обеспечению деятельности комиссии, но и по организации представления в комиссию отзыва непосредственного руководителя гражданского служащего (бывшего служащего) о его профессиональной деятельности, а также письменной, мотивированной позиции представителя нанимателя по существу заявленных требований. Дополнительно в данной статье необходимо закрепить норму, обязывающую стороны служебного спора предоставить в комиссию все заявления, отзывы, служебные записки и иные сопутствующие материалы не позднее чем за два дня до даты проведения заседания. На председателя комиссии следует возложить обязанность по формированию ма-

териалов дела, проверке их полноты и направлению всем членам комиссии не позднее чем за один день до заседания.

Внесение этих изменений позволит формализовать и унифицировать процедуру досудебного разрешения служебных споров, повысив ее эффективность и гарантировав право сторон на справедливое разбирательство.

Библиографический список

Воробьева М. В. Медиация на государственной гражданской службе : за и против // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 12. С. 46–52.

Воробьева М. В. Перспективы совершенствования процедуры урегулирования служебных споров на государственной гражданской службе // Адвокат. 2015. № 1. С. 21–26.

Добробаба М. Б. Общественный контроль в механизме обеспечения эффективности дисциплинарной ответственности государственных служащих // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2021. № 5. С. 104–112.

Курченко М. Ю. Применение медиации при разрешении служебных споров в органах внутренних дел // Медиация в современном обществе : проблемы и перспективы реализации : материалы национальной науч.-практ. конф. (Липецк, 25 октября 2023 г.) Липецк : Липецкий государственный педагогический университет им. П. П. Семенова-Тян-Шанского, 2024. С. 94–97.

Маршанкулова Р. Е. К вопросу о формах административно-правовой защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность // Право и государственность. 2024. № 4 (5). С. 64–66.

Воронежский государственный университет

Баландина О. Б., преподаватель кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: shchepilova@yandex.ru

Voronezh State University

Balandina O. B., lecturer of the administrative and administrative procedural law department

E-mail: shchepilova@yandex.ru

СУЩНОСТЬ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПРОГРЕССИВНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ: АРГУМЕНТЫ ЗА И ПРОТИВ

Д. Е. Кузнецов

Воронежский государственный университет

THE ESSENCE AND LEGAL NATURE OF PROGRESSIVE TAXATION: ARGUMENTS FOR AND AGAINST

D. E. Kuznetsov

Voronezh State University

Аннотация: проводится комплексный анализ сущности и правовой природы прогрессивного налогообложения. Рассматриваются аргументы сторонников и противников данного фискального института, а также изучаются позиции представителей различных школ юридической и экономической наук. В заключение определяется значимость прогрессивной системы в качестве инструмента налоговой политики государства и оценивается ее эффективность.

Ключевые слова: налоги, налогообложение, прогрессивное налогообложение, справедливое налогообложение, налоговая политика, перераспределение дохода, налоговая прогрессия, налоговая нагрузка.

Abstract: this article provides a comprehensive analysis of the essence and legal nature of progressive taxation. It examines the arguments put forward by both proponents and opponents of this institution and explores the positions held by representatives of various schools of legal and economic thought. In conclusion, the significance of the progressive system as an instrument of state tax policy is determined, and its effectiveness is evaluated.

Key words: taxes, taxation, progressive taxation, equitable taxation, tax policy, income redistribution, tax progression, tax burden.

В мировой практике одной из часто применяемых моделей налогообложения является прогрессивное налогообложение, при котором ставка налога увеличивается по мере роста доходов субъекта налогообложения. Вопрос применения прогрессивного налогообложения в отечественной налоговой системе выступает достаточно дискуссионным, разделяя ученых и специалистов на два противоборствующих лагеря, каждый из которых имеет свои мотивированные аргументы.

Прогрессивное налогообложение берет свое начало как ответная реакция на сложившийся устойчивый тренд по неуклонно возрастающему налоговому бремени для простого народа¹.

¹ См.: Карпухно И. А., Гучмазова Д. А. Прогрессивное налогообложение как инструмент регулирования дифференциации доходов населения // Новое в экономической кибернетике. Донецк, 2021. С. 209.

© Кузнецов Д. Е., 2025

Анализируя правовую природу прогрессивного налогообложения, хотелось бы отметить очень точное, по нашему мнению, толкование этого явления профессором Виктором Тимофеевичем Рязановым, который в своих трудах подчеркивал, что прогрессивное налогообложение является социализацией того или иного дохода на основе модели «функционального (распределительного) социализма». За основу такой государственной политики берется «контроль и присвоение значительной части прибыли» конкретно в частном секторе экономики².

Одним из итогов такого присвоения должно стать перераспределение дохода и его применение в социальных программах, направленных на развитие различных общественно важных секторов общества, к которым можно отнести и образование с наукой, и здравоохранение, а

² См.: Рязанов В. Т. Современная политическая экономика : перспективы неомарксистского синтеза. СПб., 2019. С. 384.

также иные общественно полезные цели, как уменьшение дифференциации среди разных слоев населения, так и повышение уровня и качества жизни.

При применении прогрессивной модели налогообложения в первую очередь необходимо стремиться к созданию такой конструкции, которая даст возможность максимальным образом приблизиться к требуемой соразмерности и объективности в налогообложении.

Сама конструкция прогрессивного налогообложения функционирует следующим образом: при увеличении налоговой базы происходит и увеличение налоговой ставки, т. е. по сути они находятся в прямо пропорциональной зависимости³.

Схожим образом описали прогрессивную систему налогообложения Н. Г. Тянь и Р. В. Ситтаро, указывая, что она «представляет собой особую систему налогообложения, при которой происходит увеличение эффективной налоговой ставки за счет увеличения налоговой базы»⁴. При этом Т. Д. Братко в своих трудах говорит о необходимости использования «принципа эквивалентности (выгоды)» при применении прогрессивной шкалы налогообложения, согласно которому персональное налоговое бремя будет находиться в зависимости не от экономического благополучия субъекта, а от получаемой им выгоды от государства⁵. Фактически предлагается рассматривать налоги как плату за оказанные публичным образованием услуги. Мы не в полной мере можем согласиться с таким предложением, поскольку в нашем понимании это нарушает общую концепцию налогообложения, частью которой несомненно является и принцип индивидуальной безвозмездности налога. Более того, не совсем ясна методология прогрессивной системы налогообложения, налоговая ставка в которой будет увеличиваться по мере увеличе-

ния налоговой базы, зависящей от объема полученных налогоплательщиком публичных услуг.

В совокупности можно подчеркнуть, что одной из основополагающих целей прогрессивного налогообложения можно назвать сглаживание социально-экономического неравенства, которое должно привести к понижению уровня бедности и ослаблению дифференциации в обществе. М. Н. Садчиков, в свою очередь, подчеркивает, что прогрессивное налогообложение должно быть использовано как «мягкий инструмент» перераспределения финансовых ресурсов в обществе путем изъятия доли накоплений у незначительной по размерам части общества и перераспределения ее в сторону публичных интересов всего государства в целом⁶. В принципе в научной литературе достаточно часто встречается утверждение, что наличие прогрессивного налогообложения в налоговой системе государства является «естественным атрибутом цивилизованных распределительных отношений»⁷.

Несмотря на то, что в мировой практике (в основном западной) присутствует достаточное количество действующих прототипов прогрессивного налогообложения, практически невозможно установить конкретное «формализованное правило», которое могло бы применяться как ориентир для установления оптимальных параметров в данной системе. Единственно бесспорным является лишь принцип, в соответствии с которым ставка налога должна повышаться вслед за увеличением доходов, являющихся объектом налогообложения⁸.

Из-за этого в каждом государстве, решившемся перейти на применение прогрессии в своей налоговой системе, возникает своя уникальная структура прогрессивного налога, которая может одновременно отвечать локальным требованиям и вызовам и иметь ряд определенных сходств с похожими системами зарубежных стран.

³ См.: *Савицкий А. И.* Прогрессивное налогообложение доходов физических лиц : перспективы введения в России и зарубежный опыт // Закон. 2016. № 10. С. 4.

⁴ См.: *Тянь Н. Г., Ситтаро Р. В.* Необходимость внедрения системы прогрессивного налогообложения // Электронное научное издание «Ученые заметки ТОГУ». 2020. С. 231.

⁵ См.: *Братко Т. Д.* Экономическое основание и справедливость налогообложения : новый взгляд на старую проблему // Налоги и налогообложение. 2023. С. 11.

⁶ См.: *Садчиков М. Н.* Принцип справедливости налогообложения с позиций налогового суверенитета и народовластия // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». 2021. № 1. С. 7.

⁷ См.: *Бурделова Т. Н.* Совершенствование фискальной политики Российской Федерации в отношении компаний, платящих «избыточные» дивиденды // Экономика. Налоги. Право. 2022. Т. 15, № 2. С. 168.

⁸ См.: *Пителин А. К.* О Справедливой шкале прогрессивного налогообложения // Экономика и математические методы. 2018. Т. 54, № 4. С. 30.

Раскрывая тему прогрессивного налогообложения, нельзя не указать и на тот факт, что по своей сути она во многом является достаточно политически обусловленной, с чем соглашаются многие представители науки финансового права, такие как и Н. Н. Шульга и И. Г. Михайлова, которые заявляют на примере подоходного налога, что «шкала налога на доходы физических лиц – один из самых показательных критериев так называемых “левизны и правизны” или “социалистичности и либеральности” экономики»⁹. Политичность темы прогрессивного налогообложения раскрывается и Е. Л. Васяниной, которая фактически называет прогрессивное налогообложение инструментом финансовой репрессии в отношении физических лиц, который государство достает в случаях, когда у него возникает резкая необходимость восполнить недополученные налоги¹⁰.

В каком-то смысле мы не можем не согласиться с таким заключением, поскольку в исторической перспективе действительно усматривается определенная связь между конкретными политическими или экономическими событиями, наступление которых в последующем являлось одной из причин для рассмотрения возможностей введения в том или ином государстве прогрессивного налогообложения с целью увеличения доходной части бюджета.

Исследуя правовую природу и сущность такого неоднозначного правового явления, как прогрессивное налогообложение, по нашему мнению, принципиально необходимо рассматривать его комплексно, раскрывать как положительные стороны, так и отрицательные.

Одним из обсуждаемых аргументов сторонников прогрессивного налогообложения выступает утверждение о его положительном экономическом эффекте.

Л. А. Гафарова указывает в своем научном исследовании, что социальный эффект от перехода с пропорционального налогообложения на прогрессивное выражается непосредственно в

⁹ См.: Шульга Н. Н., Михайлова И. Г. Перспективы внедрения прогрессивной шкалы налогообложения доходов физических лиц в России // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. 2016. № 1. С. 158.

¹⁰ См.: Васянина Е. С. Механизм налогообложения как инструмент регулирования экономики // Налоги. 2022. № 2. С. 4.

сокращении уровня бедности, последовательному формированию среднего класса, что в совокупности инициирует увеличение потребительского спроса¹¹.

Схожая позиция содержится в работе Н. В. Спасской, которая приходит к выводу, что прогрессивное налогообложение «увеличивает доходы низко и среднедоходной групп населения, что может явиться толчком для стимулирования его инвестиционной активности, поскольку при прочих равных условиях происходит закрепление в финансовом поведении граждан ориентаций на сбережение и накопление средств соразмерно их склонности к сбережению», что в свою очередь дает толчок к развитию отечественной экономики, создавая для нее необходимую инвестиционную базу, независимость и безопасность¹².

Рассуждая над этим вопросом, Е. В. Югай утверждает, что «высокий уровень максимальной ставки прогрессивного налога приходился на периоды кризисов и годы выхода из этих кризисов. При этом повышение предельной ставки прогрессивного налога в ряде случаев содействовало выходу из кризиса и росту ВВП; в иных случаях экономический рост наблюдался при неизменной, но достаточно высокой предельной ставке прогрессивного налога»¹³.

Интересную позицию выдвигают Алан Дж. Ауэрбах и Дэниел Р. Фейенберг в своем совместном исследовании, в котором ученые называют прогрессивную шкалу налогообложения встроенным стабилизатором экономики. Авторы заявляют, что при поднятии прогрессивного налога увеличиваются государственные сбережения и уменьшаются частные, что помогает сдерживать спекулятивную активность. В случае необходимости это может работать и в другую

¹¹ См.: Гафарова Л. А. Эффективность применения прогрессивной шкалы подоходного налогообложения в Республике Башкортостан // Экономика и бизнес: теория и практика. 2023. № 8. С. 50.

¹² Спасская Н. В. Прогрессивное налогообложение как способ снижения социального неравенства и повышения инвестиционной активности // Арригиевские чтения «Формирование новой парадигмы экономического мышления XXI века»: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. Орел, 2018. С. 388.

¹³ Югай Е. В. Прогрессивная шкала подоходного налогообложения и экономический рост США // Вопросы политической экономии. 2021. № 1. С. 180.

сторону¹⁴. Из этого следует, что действительно положительной стороной налоговой прогрессии можно считать ее стабилизирующую функцию для экономической активности государства, которая может способствовать как ее стимуляции, так и охлаждению.

Однако важно упомянуть, что в научном сообществе есть исследования, указывающие на то, что однозначного существенного влияния на экономический рост от перераспределительно-го механизма прогрессивного налогообложения не наблюдается, что может подчеркивать, что связь между налоговыми ставками и экономическим ростом посредственна¹⁵. Вместе с тем хотелось бы отметить, что в научной доктрине достаточно обоснованных экономических исследований, подтверждающих, что между экономическим ростом и предельной ставкой подоходного налога также не усматривается корреляция¹⁶. Хотя, конечно, имеются и научные исследования, утверждающие обратное – в них подчеркивается, что государства, применяющие прогрессивное налогообложение в своей налоговой системе, все-таки имеют более высокий и стабильный рост ВВП, что объясняется стабильным для государственного бюджета высоким источником дохода, которые могут быть реинвестированы в национально значимые проекты, промышленность и общественную инфраструктуру¹⁷. Следовательно, аргументы об однозначном стимулирующем эффекте от введения прогрессивного налогообложения пока что кажутся преждевременными.

Более выверенным представляется еще один довод в пользу прогрессивного налогообложения об увеличении объема собираемых налогов, что содействует наполняемости бюджета.

¹⁴ См.: *Auerbach A. J., Feenberg R. D.* The significance of federal taxes as automatic stabilizers // *Journal of economic perspectives*. 2000. Vol. 14, no 3. P. 37.

¹⁵ См.: *Гафарова Л. А.* Макроэкономические эффекты прогрессивного налогообложения // *Экономика и бизнес : теория и практика*. 2023. № 8. С. 41.

¹⁶ См.: *Hungerford T. L.* Taxes and the economy : an economic analysis of the top tax rates since 1945 // *Congressional Research Service*. 2012. Vol. 7. P. 1–22 ; *Katz C., Franz A., Mahler G.* The impact of taxes on growth and distribution in developed capitalist countries : a cross-national study // *American political science review*. 1983. Vol. 77, no 4. P. 883.

¹⁷ См.: *Ostry J. D., Berg A., Tsangarides C. G.* Redistribution, inequality, and growth // *International Monetary Fund*. 2014. Vol. 14, no 2. С. 26.

А. Н. Гладун утверждает, что исключительно введение прогрессивного налогообложения в отношении всех факторных доходов способно «в должной мере пополнить бюджеты на всех уровнях бюджетной системы РФ, обеспечить в большем объеме финансирование такого важнейшего раздела бюджетной классификации расходов бюджетов, как национальная экономика»¹⁸.

Еще И. Е. Греков ранее подчеркивал в своих научных трудах, что связывать прирост поступлений по НДФЛ, а также указывать на повышение роли данного налога в бюджете страны с введением в 2001 г. единой пропорциональной налоговой ставки было ошибочно. Данные явления, по мнению ученого, объяснялись в первую очередь значительным приростом оплаты труда, что и стало основной причиной увеличения собираемости налога¹⁹. Позиция видится отчасти оправданной, поскольку увеличение собираемости налогов, а равно увеличение поступлений в бюджет является сущностной чертой прогрессивного налогообложения, которая существует в неразрывной связи с отточенными механизмами налогового контроля и необходимой высокой правовой культурой населения.

Среди положительных аспектов некоторые ученые выделяют, что введение прогрессивного налогообложения по НДФЛ даст определенные преимущества на глобальной геополитической арене, а именно подчеркнет развитость и силу экономики государства, поскольку пропорциональную шкалу используют в основном только страны со слабой экономикой, а сама по себе плоская шкала налогообложения свидетельствует о бессильной системе налогового администрирования внутри страны²⁰. Действительно, многие ведущие с точки зрения экономики

¹⁸ *Гладун А. Н.* От прогрессивного налогообложения к социальному государству // *Новеллы права, экономики и управления : сб. науч. трудов*. Гатчина, 2021. С. 193.

¹⁹ См.: *Греков И. Е.* О проблемах плоской шкалы НДФЛ и необходимости перехода на прогрессивное налогообложение доходов физических лиц // *Арригиевские чтения «Формирование новой парадигмы экономического мышления XXI века» : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф.* С. 431.

²⁰ См.: *Азжеурова К. Е., Щербаков Д. Б.* Прогрессивная система налогообложения доходов физических лиц в России : за и против, препятствия и перспективы // *Научный результат. Экономические исследования : сб. науч. трудов*. 2023. С. 128.

развитые страны применяют прогрессивное налогообложение в своих налоговых системах уже достаточно давно. Однако представляется, что сам факт проведения такой реформы едва ли окажет какое-либо влияние на геополитический статус, а уж тем более на силу отечественной экономики. Указанный эффект достигается совершенно иными путями.

К положительным аргументам причисляются и такие позиции, как например, у Л. Е. Калининой и А. Д. Давоян, которые считают, что во введении прогрессии в налоговую систему государства будут заинтересованы и наиболее зажиточные классы, поскольку в таком случае налог станет «своего рода платой обществу за возможность и дальше приумножать свое благосостояние» и пойдет на перераспределение их излишков на нужды общества «без радикального изменения привычного им образа жизни»²¹.

Приведенные позиции ученых разделяет и Т. Д. Братко, рассматривая прогрессивное налогообложение сквозь призму принципа «эквивалентности (выгоды)», из которого следует, что человек, имеющий внушительные накопления и доходы, вероятнее всего «приложил незначительные собственные усилия для получения таких доходов и извлек огромную – явно несопоставимую собственным усилиям – выгоду из пользования общественными благами», поэтому он должен нести и более высокую налоговую нагрузку, чем те, кто имеет низкие доходы, а равно меньшую выгоду от общественных благ²². Стоит подчеркнуть, что такие позиции несомненно, найдут как сторонников, так и противников среди представителей научного сообщества.

Некоторые специалисты поддерживают распространенное среди ученых убеждение, что введение прогрессивной шкалы налогообложения может рассматриваться как «наказание за успех», что несомненно может возыметь негативный эффект в последующем, выраженный в снижении желаний у обеспеченного населения зарабатывать еще больше, либо в увеличении активности, направленной на уклонение от на-

логов. М. И. Кузнецова сурово заявляет, что «воры и коррупционеры не платят 13 %, не будут они платить и 45 %»²³. Данная позиция заслуживает внимания, поскольку утверждение о заинтересованности налогоплательщика в повышении его налоговой нагрузки не кажется соответствующими действительности в данный момент, а позиция о необходимости создания повышенной налоговой нагрузки для обеспеченных лиц при фактическом ограничении доступа к общественным благам только ввиду якобы несправедливого и незаслуженного происхождения их достатка представляется нам в принципе неаргументированной и возможно даже антиконституционной.

Среди отрицательных сторон прогрессивного налогообложения часто упоминается проблема сокрытия и уклонения от уплаты налогов.

По мнению Н. М. Артемова и К. А. Пономаревой, при использовании прогрессивной системы налогообложения сильно возрастет сокрытие доходов налогоплательщиками. Следовательно, авторы подчеркивают как одну из важных проблем активное уклонение от уплаты налогов субъектами, которые понесут из-за таких реформ дополнительную налоговую нагрузку, т. е. по большому счету состоятельными налогоплательщиками²⁴.

Н. П. Мельникова и А. В. Тихонова утверждают, что введение прогрессии повлечет снижение стимула к трудовой и предпринимательской деятельности и приведет к уклонению от уплаты налога. Наравне с этим ученые подчеркивают среди отрицательных проявлений сложность налогового администрирования, которая может быть решена исключительно путем масштабной автоматизации налогового контроля²⁵. Хотя Е. С. Осипова в свою очередь утверждает, что такие опасения уже не оправданы, поскольку актуальные методы налогового контроля и государственного воздействия на налогоплатель-

²¹ Калинина Л. Е., Давоян А. Д. Принцип справедливости в налоговом праве : анализ содержания // Финансовое право. 2023. № 9. С. 15.

²² Братко Т. Д. Экономическое основание и справедливость налогообложения : новый взгляд на старую проблему // Налоги и налогообложение. 2023. № 1. С. 9.

²³ Кузнецова М. И. Богатые тоже заплачут // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». 2010. С. 4.

²⁴ См.: Артемов Н. М., Пономарева К. А. Налогообложение доходов физических лиц в контексте проблем социальной справедливости // Правоприменение. 2020. № 11. С. 53.

²⁵ См.: Мельникова Н. П., Тихонова А. В. Риски перехода от НДФЛ к прогрессивному подоходному налогообложению физических лиц : теоретические и практические аспекты // Проблемы анализа риска. 2017. Т. 4, № 4. С. 34.

щиков, уклоняющихся от уплаты налогов, в настоящее время способны преодолевать это препятствие²⁶.

Мы считаем, что при возрастающей налоговой нагрузке у налогоплательщиков, которые попали под предельные налоговые ставки, могут и будут появляться идеи или темные схемы, основной целью которых станет минимизация сумм, подлежащих к уплате в качестве налогов.

Такой же позиции придерживался ранее и Минфин России, утверждавший несколько лет назад, что действовавший в Российской Федерации на ее раннем этапе существования прогрессивный порядок налогообложения показал себя неэффективным ввиду постоянного противодействия со стороны налогоплательщиков, которые пытались занизить реально получаемые/выплачиваемые доходы с целью уменьшения налоговой нагрузки, что параллельно увеличивало и без того высокую нагрузку на налоговое администрирование, а также снижало налоговые поступления в бюджетную систему²⁷.

Релокация капитала или даже самого налогоплательщика представляется как некая агрессивная форма такого уклонения, поскольку по своей сути является реакцией на прогрессивную реформу. Однако вероятно, что в рамках нашего государства такое отрицательное явление не перерастет в какой-либо существенный тренд, поскольку даже недавно введенная отечественная прогрессивная система налогообложения является намного более либеральной и мягкой в сравнении с многими другими примерами из юрисдикций близлежащего Запада. Данные серьезные недостатки в большей мере можно нивелировать эффективным противодействием в виде качественного налогового администрирования, что по сути является еще одной из проблем введения прогрессивного налогообложения. Хотя и справедливо сказать, что определенные члены научного сообщества в принципе не считают вопрос усложнения налогового администрирования проблемой.

Так, В. А. Кашин и М. Д. Абрамов утверждают, что если отечественная налоговая служба не

справится с таким вызовом, то она подлежит полной замене или реформации по подобию стран Дании или Швеции, и целесообразно в таком случае «призвать варягов» на посты руководителей ФНС России²⁸.

С менее резким мнением выступает Е. В. Югай, который просто подчеркивает, что негативный опыт функционирования прогрессивной системы налогообложения в ранней Российской Федерации позволит сделать нужные выводы и работу над ошибками, что в совокупности с современными процессами администрирования поможет нивелировать проблему²⁹. По нашему мнению, без проведения параллельных реформ, подготавливающих налоговую службу к новым реалиям, не получится достигнуть искомым целей от введения прогрессивного налогообложения в Российской Федерации.

Представляется, что в данном случае есть несколько путей решения проблемы: либо расширение финансирования налоговой службы вместе с увеличением ее штата (так называемый экстенсивный), либо расширение финансирования налоговой службы вместе с внедрением обширной автоматизации (так называемый интенсивный), куда в перспективе можно отнести и попытки интегрировать ИИ и нейронные сети, которые, к сожалению, пока не существуют хоть в сколько-то серьезной форме в России. Стоит подчеркнуть, что отечественная налоговая служба в последние годы выбирала исключительно второй путь развития, что вселяет определенную надежду на положительное разрешение данной проблемы в ближайшем будущем.

Отдельные ученые подчеркивают в своих работах, что повышение налоговой нагрузки посредством введения прогрессивной шкалы налогообложения было вовсе недопустимо с учетом актуального положения дел, в частности последствий западных экономических санкций для народа, введенных после начала специальной военной операции³⁰. С данным утверждением, с одной стороны, мы можем согласиться,

²⁸ См.: Кашин В. А., Абрамов М. Д. Мифы и факты о подоходном налоге // Россия : тенденции и перспективы развития. 2023. С. 63.

²⁹ См.: Югай Е. В. Указ. соч. С. 177.

³⁰ См.: Мельникова Н. П., Тихонова А. В. Налоговая политика России в условиях санкционного давления : теоретические подходы и альтернативные направления практической реализации // Национальная безопасность. 2023. № 1. С. 98.

²⁶ См.: Осипова Е. С. Механизм действия и социальная справедливость изменений по НДФЛ // Налоги. 2021. Т. 14, № 4. С. 23.

²⁷ Письмо Минфина России от 30 декабря 2019 г. № 03-04-05/103357 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

поскольку увеличение налогового бремени на население во время постоянного экономического давления со стороны стран Запада ощутимо добавит финансовой нагрузки для граждан и предпринимателей, что не может считаться положительным явлением. С другой стороны, повышение налоговой нагрузки обусловлено как раз-таки объективной необходимостью государства найти новые источники денежных поступлений в бюджетную систему для противодействия этому внешнему натиску, что уже становится определяющим вопросом для государства.

Особого внимания заслуживает редко упоминаемый в научной литературе аргумент, касающийся риска увеличения роста региональной дестабилизации доходов, которая неминуемо приведет к потерям в бюджетах бедных субъектов страны³¹. При этом регионы с более мощной экономикой и более платежеспособными налогоплательщиками станут ощутимо богаче. Это только увеличит экономическую дифференциацию регионов страны, что ставит вопрос о необходимости поисков решения этой проблемы.

Таким образом, по результатам проведенной оценки положительных и отрицательных сторон прогрессивного налогообложения на первый план выступает большая противоречивость и двойственность данной системы, что объясняет не утихающие споры сторонников и противников налоговой прогрессии. Однако представляется, что прогрессивное налогообложение, во всяком случае в налогах на доход, все-таки выступает как компромиссная система, имеющая сильные и слабые стороны.

Некоторые ученые предлагают различные варианты налоговых реформ, которые могли бы увеличить доходную часть отечественной бюджетной системы без введения прогрессивного налогообложения. Например, Н. П. Мельникова и А. В. Тихонова предлагают увеличение ставки НДС, а также введение налога на наследство и налога на дарение как альтернативу прогрессивному подоходному налогу³².

На наш взгляд, необходимо внедрять и развивать прогрессивное налогообложение в налогах, направленных на контроль сверхпотребления, например, транспортный, земельный

налоги или налог на имущество физических лиц, т. е. развивать прогрессивное налогообложение в отношении так называемого демонстративно-го сверхпотребления.

Только в случае решения ряда насущных проблем налоговой прогрессии и при достижении социального и экономического компромисса между государством и обществом прогрессивное налогообложение может стать действительно эффективным и честным инструментом налоговой политики.

Библиографический список

Auerbach A. J., Feenberg R. D. The significance of federal taxes as automatic stabilizers // *Journal of economic perspectives*. 2000. Vol. 14, no 3. P. 37–56.

Hungerford T. L. Taxes and the economy : an economic analysis of the top tax rates since 1945 // *Congressional research service*. 2012. Vol. 7. P. 1–22.

Katz C., Franz A., Mahler G. The impact of taxes on growth and distribution in developed capitalist countries : a cross-national study // *American political science review*. 1983. Vol. 77, no 4. P. 871–886.

Ostry J. D., Berg A., Tsangarides C. G. Redistribution, inequality, and growth // *International monetary fund*. 2014. Vol. 14, no 2. С. 1–30.

Азжеурова К. Е., Щербаков Д. Б. Прогрессивная система налогообложения доходов физических лиц в России : за и против, препятствия и перспективы // *Научный результат. Экономические исследования* : сб. науч. трудов. 2023. С. 120–135.

Артемов Н. М., Пономарева К. А. Налогообложение доходов физических лиц в контексте проблем социальной справедливости // *Правоприменение*. 2020. № 11. С. 46–55.

Братко Т. Д. Экономическое основание и справедливость налогообложения : новый взгляд на старую проблему // *Налоги и налогообложение*. 2023. № 1. С. 8–20.

Бурделова Т. Н. Совершенствование фискальной политики Российской Федерации в отношении компаний, платящих «избыточные» дивиденды // *Экономика. Налоги. Право*. 2022. Т. 15, № 2. С. 167–172.

Васянина Е. С. Механизм налогообложения как инструмент регулирования экономики // *Налоги*. 2022. № 2. С. 1–8.

Гафарова Л. А. Макроэкономические эффекты прогрессивного налогообложения // *Экономика и бизнес : теория и практика*. 2023. № 8. С. 41–44.

Гафарова Л. А. Эффективность применения прогрессивной шкалы подоходного налогообложения в Республике Башкортостан // *Экономика и бизнес : теория и практика*. 2023. № 8. С. 49–51.

³¹ См.: Мельникова Н. П., Тихонова А. В. Риски перехода от НДФЛ... С. 34.

³² См.: Мельникова Н. П., Тихонова А. В. Налоговая политика России... С. 102.

Гладун А. Н. От прогрессивного налогообложения к социальному государству // Новеллы права, экономики и управления : сб. науч. трудов. Гатчина, 2021. С. 190–194.

Треков И. Е. О проблемах плоской шкалы НДФЛ и необходимости перехода на прогрессивное налогообложение доходов физических лиц // Арригиевские чтения «Формирование новой парадигмы экономического мышления XXI века» : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. Орел, 2018. С. 427–433.

Калинина Л. Е., Давоян А. Д. Принцип справедливости в налоговом праве : анализ содержания // Финансовое право. 2023. № 9. С. 14–17.

Карпухно И. А., Гучмазова Д. А. Прогрессивное налогообложение как инструмент регулирования дифференциации доходов населения // Новое в экономической кибернетике. Донецк, 2021. С. 206–218.

Кашин В. А., Абрамов М. Д. Мифы и факты о подоходном налоге // Россия : тенденции и перспективы развития : XXII Национальная науч. конф. с междунар. участием. Вып. 18. Ч. 2. М., 2023. 529 с.

Кузнецова М. И. Богатые тоже заплачат // Журнал «ЭЖ-Юрист». 2010. № 11. С. 1–4.

Мельникова Н. П., Тихонова А. В. Налоговая политика России в условиях санкционного давления: теоретические подходы и альтернативные направления практической реализации // Национальная безопасность. 2023. № 1. С. 92–108.

Мельникова Н. П., Тихонова А. В. Риски перехода от НДФЛ к прогрессивному подоходному налогообложению физических лиц : теоретические и практические аспекты // Проблемы анализа риска. 2017. Т. 4, № 4. С. 24–35.

Осипова Е. С. Механизм действия и социальная справедливость изменений по НДФЛ // Налоги. 2021. Т. 14, № 4. С. 20–25.

Пителин А. К. О Справедливой шкале прогрессивного налогообложения // Экономика и математические методы. 2018. Т. 54, № 4. С. 29–40.

Рязанов В. Т. Современная политическая экономика : перспективы неомарксистского синтеза. СПб. : Алетея, 2019. 436 с.

Савицкий А. И. Прогрессивное налогообложение доходов физических лиц : перспективы введения в России и зарубежный опыт // Закон. 2016. № 10. С. 1–28.

Садчиков М. Н. Принцип справедливости налогообложения с позиций налогового суверенитета и народовластия // Налоги. 2021. № 1. С. 1–8.

Спаская Н. В. Прогрессивное налогообложение как способ снижения социального неравенства и повышения инвестиционной активности // Арригиевские чтения «Формирование новой парадигмы экономического мышления XXI века» : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. Орел, 2018. С. 384–390.

Тян Н. Г., Ситтаро Р. В. Необходимость внедрения системы прогрессивного налогообложения // Электронное научное издание «Ученые заметки ТОГУ». Хабаровск, 2020. С. 229–233.

Шульга Н. Н., Михайлова И. Г. Перспективы внедрения прогрессивной шкалы налогообложения доходов физических лиц в России // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. 2016. № 1. С. 158–169.

Югай Е. В. Прогрессивная шкала подоходного налогообложения и экономический рост США // Вопросы политической экономии. 2021. № 1. С. 175–183.

Воронежский государственный университет
Кузнецов Д. Е., аспирант кафедры финансово-
го права
E-mail: denis-denis010@mail.ru

Voronezh State University
Kuznetsov D. E., postgraduate student, financial
law department
E-mail: denis-denis010@mail.ru

НАСЕЛЕННЫЙ ПУНКТ КАК ПЕРВИЧНЫЙ СУБЪЕКТ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В. А. Попов

Воронежский государственный университет

LOCALITY AS A PRIMARY SUBJECT OF PUBLIC AUTHORITY: CURRENT ISSUES AND IMPROVEMENT OF LEGAL REGULATION

V. A. Popov

Voronezh State University

Аннотация: отражены проблемы понятия и сущности населенного пункта как основы для формирования административно-территориальных единиц. Анализируются научные источники, отражающие подходы к пониманию данного феномена, а также некоторые законы субъектов Российской Федерации, закрепляющие определение, виды, критерии разграничения населенных пунктов. Предлагаются направления для совершенствования правового регулирования.

Ключевые слова: публичная власть, населенный пункт, административно-территориальная единица, муниципальное образование.

Abstract: the article reflects the problems of the concept and essence of a settlement as the basis for the formation of administrative-territorial units. The article analyzes scientific sources reflecting approaches to understanding this phenomenon, as well as some laws of the subjects of the Russian Federation that fix the definition, types, criteria for the delimitation of settlements. Positions are expressed on the improvement of legal regulation.

Key words: public authority, settlement, administrative-territorial unit, municipality.

Появление в результате конституционной реформы 2020 г. в тексте Основного закона категории «публичная власть» неизбежно актуализировало как в науке, так и в правоприменительной практике вопросы ее понятия, сущности, системы, и, безусловно, территориальной организации, что является немаловажным, поскольку пространственная основа оказывает существенное влияние на эффективность функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, а также форм непосредственного народовластия. Характеристика единой системы публичной власти, определяемой в ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹ как совокупность органов различных уровней – федерального, субъектов Федерации, местного самоуправления,

взаимодействующих друг с другом в целях обеспечения правового статуса личности и социально-экономического развития государства, явно была бы неполной без поиска ее предельного основания, если придерживаться философской терминологии. Разделяя точку зрения о том, что закрепленный в указанном нормативном акте подход к определению публичной власти является достаточно узким, и позицию В. Е. Чиркина, согласно которой публичная власть представляет власть публичного территориального коллектива, который создается «на основе территориальной принадлежности к нему и представляет собой объединение людей независимо от возраста и гражданства»², отметим, что ее исходный источник носит именно территориальный пространственный характер. Аналогичный подход коррелируется еще с одной выработанной автором категорией – «территориальное публично-правовое образование» как

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

© Попов В. А., 2025

² Чиркин В. Е. Публичная власть. М., 2005. С. 21.

территориальной структурно-функциональной формой организации территориального публично-правового сообщества, осуществляющей публичную власть³. Таким образом, в качестве первоначальной основы следует рассматривать населенный пункт, без которого было бы невозможно говорить о территориальной организации публичной власти.

Несмотря на то, что населенный пункт и теоретически, и зачастую на практике совпадает в границах с одноименной административно-территориальной единицей субъекта Федерации и (или) муниципальным образованием (наглядный пример – город Липецк – город областного подчинения Липецк – городской округ город Липецк), именно он является самостоятельным субъектом и одновременно объектом публично-правовых отношений, носит первичный характер, что обуславливает возникновение административно-территориальной единицы и (или) муниципального образования в случае наделения населенного пункта (либо группы населенных пунктов) публично-властными характеристиками. Ключевая особенность, связанная с пониманием населенного пункта, заключается в том, что данная категория является объектом междисциплинарного исследования и рассматривается не только юридической наукой, но и прежде всего географией. Так, согласно географическому энциклопедическому словарю населенный пункт (синонимы – поселение, населенное место) – это постоянно или сезонно обитаемое место проживания населения, обычно имеющее географическое наименование (топоним)⁴. При этом его чертами (признаками) выступают такие показатели, как пространственная форма, людность, народно-хозяйственные функции, административный статус и т. д.

В сфере юриспруденции населенный пункт в нескольких аспектах регулируется различными отраслями права и изучается различными науками, однако в основу его понимания положена именно географическая концепция. К примеру, глава XV Земельного кодекса РФ⁵ закрепляет

³ См.: Чиркин В. Е. Территориальная организация публичной власти : монография. М., 2024. С. 92.

⁴ См.: Географический энциклопедический словарь. Понятия и термины / гл. ред. А. Ф. Трёшников ; редкол. : Э. Б. Алаев [и др.]. М., 1988. С. 196.

⁵ Земельный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 31.07.2025) //

понятие и состав земель населенных пунктов, а отнесение тех или иных участков к территориальным зонам обуславливается характером осуществляемой в их пределах экономической деятельности и проживанием населения (жилые, общественно-деловые, промышленные, рекреационные и т. п.). Градостроительное законодательство, регулирующее отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию и т. д., устанавливает в частности правила составления документов территориального планирования муниципальных образований, которые должны содержать информацию о населенных пунктах: к примеру, согласно п. 3 ч. 3 ст. 23 Градостроительного кодекса РФ⁶ генеральный план поселения, городского и муниципального округа содержит карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов). Отсюда следует еще один элемент статуса рассматриваемого нами территориального образования – наличие установленных и зафиксированных в документах территориального планирования границ.

В конституционном и муниципальном праве населенный пункт также является объектом регулирования и входит в предмет данных отраслей, поскольку, как мы отметили ранее, обуславливает существование публичного управления. Однако его изначальная сущность остается неизменной и в этом поле: так, конституционалист В. Н. Афонькин определяет населенный пункт как официально зарегистрированную в пределах установленной границы территорию сосредоточенного проживания населения, способную обеспечить круглосуточный цикл жизнедеятельности человека⁷. Весьма похожее определение населенного пункта как части территории, имеющей сосредоточенную в пределах фиксированной границы застройку и служащей постоянным или преимущественным местом проживания и жизнедеятельности лю-

Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁶ Градостроительный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 16.

⁷ См.: Афонькин В. Н. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 9.

дей, формулирует Е. С. Шугрина⁸. Отмечая многофункциональную природу населенного пункта, А. Н. Диденко определяет его как территориальную единицу, обладающую следующими признаками: а) относительной устойчивостью; б) определенным географическим положением; в) очерченной границей; г) местом постоянного жительства людей, образующих сообщество; д) наличием жилищной, производственной, дорожной и иной инфраструктуры, составляющей связанную систему; е) высокой плотностью по сравнению с прилегающей территорией⁹.

С точки зрения системы права последние три десятилетия регламентация населенного пункта осуществляется в рамках института административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации: С. А. Авакьян подчеркивает, что понятием «административно-территориальное устройство» охватывается отнесение населенных пунктов к той или иной категории территориальных единиц, их система, порядок их образования и упразднения, установления и изменения границ¹⁰. С учетом того, что данная форма территориальной организации, как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд России (например, в постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П¹¹), составляет исключительное ведение субъектов Федерации, то и виды населенных пунктов, а также их категоризация определяются только региональными законами. Хотя проблема необходимости определенной унификации на федеральном уровне данного вопроса звучит в последнее время все чаще.

Закономерности исторического развития правового регулирования населенных пунктов

⁸ См.: *Нарутто С. В., Шугрина Е. С.* Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления : учебник / 2-е изд., перераб. и доп. М., 2024. С. 243.

⁹ См.: *Диденко А. Н.* К вопросу о правовой типизации населенных пунктов (город, поселок, сельский населенный пункт) // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 1. С. 18.

¹⁰ См.: *Авакьян С. А.* Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. Т. 2. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2021. Доступ из справ.-информационной системы «Гарант».

¹¹ По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» : постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 50. Ст. 70.

в России отражают разнонаправленные тенденции, однако в то же время демонстрируют и значительную степень преемственности. Начиная со времени образования Древнерусского государства и вплоть до разработки в раннесоветский период новой концепции административно-территориального устройства и реализации ее в законодательной плоскости через масштабную реформу регламентация понятия и системы населенных пунктов осуществлялась преимущественно посредством долго складывающегося государственно-правового обычая. Его суть была раскрыта одним из первых российских ученых-юристов, профессором Московского университета З. А. Горюшкиным, который разграничивал *селение в широком смысле* как «место, на котором сделано строение для жительства людей» и *селение в узком смысле* как сельский населенный пункт, отделяемый от города по сословно-функциональному критерию: селение образуют крестьяне, занимающиеся земледелием; город – мещане, «упражняющиеся в торговле, ремеслах, художествах и науках»¹². Нормы обычного права выделяли различные виды селений исходя из религиозно-инфраструктурных оснований: селом назывался населенный пункт, имевший церковный приход; сельцом – селение с помещичьими угодьями и постройками; деревней – поселение, не отвечающее критериям села и сельца. Кроме того в системе сельских населенных пунктов разграничивались хутора, состоящие преимущественно из скотных дворов; займища и починки – селения с незавершенным строительством; пустоши – упраздненные населенные пункты.

Впервые в отечественной истории нормативное урегулирование исследуемой нами сферы публичного права было осуществлено Общим положением о городских и сельских поселениях и поселках, утвержденным постановлением ВЦИК РСФСР от 15 сентября 1924 г.¹³, в соответствии с которым все населенные пункты разделялись на три группы – городские поселения, сельские поселения, а также дачные, курортные и рабочие поселки, регламентировавшиеся отдельными нормативными актами. В основу

¹² *Горюшкин З. А.* Руководство к познанию русского законоискусства. Пер. 2. Право соседское. Право селений. Право уездное. М., 1816. С. 377, 378.

¹³ Собр. узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. 1924. № 73. Ст. 726.

общих критериев разграничения городов, имеющих место быть во многих современных региональных законах об административно-территориальном устройстве, были положены численность населения (не менее 1 тыс. чел.) и характер его занятости (не менее 25 % должно было быть занято в отраслях, не связанных с сельским хозяйством), селами признавались все иные населенные пункты по остаточному принципу. Формально действующий до сих пор и пришедший на смену предыдущему акту указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г.¹⁴ сохранил ранее закрепленную типологию населенных пунктов, однако ввиду активно шедших процессов урбанизации им были увеличены минимальные показатели для признания территории городом (основного звена – районного значения): численность населения – не менее 12 тыс. чел., а количество рабочих и служащих в социальной структуре – не менее 85 %. Иные виды городских населенных пунктов также разграничивались на основе сочетания экономико-демографических показателей: так, городом областного, краевого, автономно-республиканского подчинения считалось поселение с развитой промышленностью, представлявшее собой экономический и культурный центр с численностью населения не менее 50 тыс. чел.; в городах окружного значения должно было проживать не менее 15 тыс. чел., а в рабочих поселках – не менее 3 тыс. При этом дачные и курортные поселки образовывались исходя из оздоровительного и рекреационного назначения (для курортных поселков необходима была численность населения в 2 тыс. и наличие приезжающих ежегодно для лечения и отдыха граждан в количестве не менее 50 % от этого показателя). Сельские населенные пункты определялись по остаточному принципу и не категоризировались.

После принятия и вступления в силу Конституции 1993 г. переход от централизованного к децентрализованному регулированию населенных пунктов, связанный с отнесением административно-территориального устройства уже субъектов Федерации к их исключительному

ведению, обусловил различные подходы в регионах к понятию населенных пунктов, их видам и критериям разграничения при сохранении значительного влияния советской нормативной правовой базы. Приведем ряд примеров, доказывающих своеобразие каждого из субъектов РФ в регламентации данных вопросов. К сожалению, ряд законов об административно-территориальном устройстве четырех субъектов – Белгородской¹⁵ и Псковской¹⁶ областей, Ненецкого автономного округа¹⁷, города Севастополя¹⁸ – не содержит определения населенного пункта (нормы-дефиниции), что является существенным недостатком юридической техники. Нормативные акты иных регионов в целом исходят из теоретически и исторически сложившегося подхода, различаясь в основном количеством указываемых признаков. Так, согласно Закону Липецкой области от 28 апреля 2010 г. № 382-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Липецкой области»¹⁹ населенный пункт представляет собой место постоянного или временного проживания людей, имеющее сосредоточенную застройку и приспособленное для жизни, хозяйственной деятельности и отдыха. По Закону Саратовской области от 3 апреля 2000 г. № 21-ЗСО²⁰ населенный пункт есть часть территории области, на которой постоянно или преимущественно проживают жители области и имеющая сосредоточенную застройку;

¹⁵ Об административно-территориальном устройстве Белгородской области : закон Белгородской области от 15 декабря 2008 г. № 248 (ред. от 30.03.2022) // Белгородские известия. 2008. № 219-220.

¹⁶ Об административно-территориальном устройстве Псковской области : закон Псковской области от 5 февраля 2009 г. № 833-ОЗ (ред. от 11.06.2019) // Псковская правда. 2009. № 20.

¹⁷ Об административно-территориальном устройстве Ненецкого автономного округа : закон Ненецкого автономного округа от 24 февраля 2005 г. № 557-ОЗ (ред. от 15.06.2020) // Нярьяна Вындер. 2005. № 28.

¹⁸ Об административно-территориальном устройстве города Севастополя : закон города Севастополь от 3 июня 2014 г. № 19-ЗС (ред. от 05.10.2022) // Севастопольские известия. 2014. № 44-48 (1669).

¹⁹ Об административно-территориальном устройстве Липецкой области и порядке его изменения : закон Липецкой области от 28 апреля 2010 г. № 382-ОЗ (ред. от 19.06.2025) // Липецкая газета. 2010. № 88.

²⁰ Об административно-территориальном устройстве Саратовской области : закон Саратовской области от 3 апреля 2000 г. № 21-ЗСО (ред. от 31.08.2023) // Саратовские вести. 2000. № 12.

¹⁴ О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР : указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 34. Ст. 1271.

Закон Республики Татарстан от 7 декабря 2005 г. № 116-ЗРТ²¹ акцентирует внимание на обязательном наличии у населенного пункта установленных границ и определенного правового статуса, а также на возможность наделения статусом населенного пункта не только застроенной, но и подлежащей застройке территории, что обеспечивает перспективу ее развития. Достаточно интересным, но при этом и объективно обоснованным можно считать указание в Законе Кемеровской области от 27 декабря 2007 г. № 215-ОЗ²² на такую характеристику статуса населенного пункта, как его приспособленность не только для проживания людей, но и осуществления хозяйственной деятельности, а также конкретизацию видов построек в его границах – жилые, административные и хозяйственные. В ряде субъектов Федерации используется смежная категория «территориальная единица»: к примеру, в соответствии с Законом Воронежской области от 27 октября 2006 г. № 87-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Воронежской области»²³ она понимается как городской или сельский пункт, имеющий сосредоточенную застройку и служащий постоянным или временным местом проживания людей, т. е. употребляется вместо общего понятия населенного пункта. С нашей точки зрения, введение данного понятия, дублирующего определение и сущность населенного пункта, нецелесообразно, поскольку перегружает систему объектов административно-территориального устройства. С такой позицией солидарны Е. С. Шугрина, И. Е. Кабанова и К. А. Иванова, по мнению которых выделение территориальных единиц в структуре субъектов РФ наряду с населенным пунктом и административно-территориальными единицами свидетельствует о достаточно сложном территориальном устройстве, поэтому данная категория и не предлага-

ется данными авторами для унификации на федеральном уровне²⁴.

Таким образом, резюмируем, что наиболее типичными характеристиками населенного пункта являются его территориальная обособленность (границы), наличие сосредоточенной застройки, населения, жилых домов, инфраструктуры, юридических лиц (организаций), а также географического наименования (топонима). Однако вопросы их типологии и критериев разграничения отличаются еще большим своеобразием, которое проиллюстрируем рядом примеров. Традиционной во всех субъектах Федерации остается классификация на городские и сельские населенные пункты. Своего рода исключением целесообразно признать, к примеру, Волгоградскую область, где в соответствии с Законом от 7 октября 1997 г. № 139-ОД²⁵ курортные поселки напрямую не отнесены ни к категории городских, ни к категории сельских населенных пунктов, а значит, могут считаться их особым видом. По Закону Чукотского автономного округа от 30 июня 1998 г. № 33-ОЗ²⁶ можно выделить «иные населенные пункты» – 13 поселков городского типа, находящихся в стадии ликвидации, но несмотря на наличие соответствующей процедуры и до настоящего времени не упраздненных. Законы ряда субъектов Федерации – Липецкой, Псковской и Свердловской²⁷ областей, Ненецкого автономного округа, Еврейской автономной области²⁸ – не содержат критерии выделения городских и сельских населенных пунктов, что является суще-

²¹ Об административно-территориальном устройстве Республики Татарстан : закон Республики Татарстан от 7 декабря 2005 г. № 116-ЗРТ (ред. от 12.10.2024) // Республика Татарстан. 2005. № 247.

²² Об административно-территориальном устройстве : закон Кемеровской области – Кузбасса от 27 декабря 2007 г. № 215-ОЗ (ред. от 04.02.2025) // Кузбасс. 2007. № 243.

²³ Молодой коммунальщик. 2006. № 123.

²⁴ См.: Шугрина Е. С., Кабанова И. Е., Иванова К. А. Особенности правового регулирования вопросов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации // Местное право. 2018. № 3. С. 17.

²⁵ Об административно-территориальном устройстве Волгоградской области : закон Волгоградской области от 7 октября 1997 г. № 139-ОД (ред. от 20.12.2024) // Волгоградская правда. 1997. № 207.

²⁶ Об административно-территориальном устройстве Чукотского автономного округа : закон Чукотского автономного округа от 30 июня 1998 г. № 33-ОЗ (ред. от 27.03.2018) // Крайний Север. 1999. № 20.

²⁷ Об административно-территориальном устройстве Свердловской области : закон Свердловской области от 13 апреля 2017 г. № 34-ОЗ (ред. от 23.12.2024) // Областная газета. 2017. № 66.

²⁸ Об административно-территориальном устройстве Еврейской автономной области : закон Еврейской автономной области от 20 июля 2011 г. № 982-ОЗ (ред. от 28.06.2023) // Биробиджанская звезда. 2011. № 54.

ственным пробелом. В иных регионах в основу разграничения положены традиционные критерии: экономический – необходимость наличия промышленности, производственной и транспортной инфраструктуры, развитой культурной сферы – и демографический. Однако конкретные показатели минимальной численности населения для признания населенного пункта городом отличаются: в Луганской Народной Республике²⁹ и Воронежской области – более 8 тыс. чел.; в Якутии³⁰ – более 9 тыс. чел.; в Нижегородской³¹, Кемеровской, Челябинской³² и Волгоградской областях, Карелии³³ и Карачаево-Черкессии³⁴ – более 10 тыс. чел.; в Саратовской области и Республике Татарстан – более 12 тыс. чел.; в Краснодарском крае³⁵ – более 15 тыс. чел.; в Республике Алтай³⁶, в Ставропольском³⁷ и в Краснояр-

ском³⁸ краях – более 20 тыс. чел. При этом показатели численности населения зачастую не являются императивными, поскольку формулирующие их нормы содержат вводную конструкцию «как правило», что предполагает возможность исключения в отношении отдельных населенных пунктов. Практика демонстрирует и значительные отступления от этого критерия: по данным Всероссийской переписи населения 2020 г.³⁹ в *поселке городского типа* Анна Воронежской области проживает 15 360 чел. (при норме от 3 до 8 тыс.), а в *селе* Новая Усмань – 36 540 чел. (при норме менее 3 тыс.), в то время как в *городе* Верхоянск Республики Саха (Якутия) население составляет всего 828 человек.

Сохраняя преемственность с советским юридическим наследием, многие субъекты Федерации выделяют в качестве вида городских населенных пунктов поселок городского типа (рабочий поселок), разграничение которого с городом идет обычно по численности населения: кроме распространенного показателя в 3 тыс. чел. имеют место быть минимальное количество жителей для признания территории поселком в 2 тыс. (Карачаево-Черкессия), 5 тыс. (Ставропольский и Красноярский края, Татарстан) и 10 тыс. чел. (Челябинская область). Курортные поселки с аналогичными советским критериям образования в виде численности поселения не менее 2 тыс. чел., из которых не менее 50 % составляют приезжающие отдыхающие, наличия лечебно-рекреационной инфраструктуры имеют место быть в структуре административно-территориального устройства Псковской, Нижегородской и Белгородской областей, Ставропольского края и Республики Алтай.

Достаточно распространенной в большинстве субъектов Российской Федерации является

²⁹ Об административно-территориальном устройстве Луганской Народной Республики : закон Луганской Народной Республики от 14 марта 2023 г. № 427-III (ред. от 02.11.2023) // Доступ из справ.-информационной системы «Гарант».

³⁰ Об административно-территориальном устройстве Республики Саха (Якутия) : закон Республики Саха (Якутия) от 3 мая 2023 г. 2629-3 № 1169-VI // Доступ из справ.-информационной системы «Гарант».

³¹ Об административно-территориальном устройстве Нижегородской области : закон Нижегородской области от 16 ноября 2005 г. № 184-З (ред. от 07.09.2023) // Правовая среда. 2005. № 94-95 (660-661).

³² Об административно-территориальном устройстве Челябинской области : закон Челябинской области 8 ноября 2006 г. № 66-30 (ред. от 03.02.2025) // Южно-уральская панорама. 2006. № 227.

³³ Об административно-территориальном устройстве Республики Карелия : закон Республики Карелия от 29 апреля 2005 г. № 871-ЗРК (ред. от 25.12.2023) // Карелия. 2005. № 48 (1326).

³⁴ Об административно-территориальном устройстве Карачаево-Черкесской Республики : закон Карачаево-Черкесской Республики от 24 февраля 2004 г. № 84-РЗ (ред. от 09.12.2021) // День республики. 2004. № 36-37 (16341).

³⁵ Об административно-территориальном устройстве Краснодарского края и порядке его изменения : закон Краснодарского края от 2 июля 2009 г. № 1765-КЗ (ред. от 07.12.2022) // Кубанские новости. 2009. № 108.

³⁶ Об административно-территориальном устройстве Республики Алтай : закон Республики Алтай от 10 ноября 2008 г. № 101-РЗ (ред. от 28.04.2023) // Звезда Алтая. 2008. 14 нояб.

³⁷ Об административно-территориальном устройстве Ставропольского края : закон Ставропольского края от 1 марта 2005 г. № 9-кз (ред. от 10.12.2019) // Ставропольская правда. 2005. № 46.

³⁸ Об административно-территориальном устройстве Красноярского края : закон Красноярского края от 10 июня 2010 г. № 10-4763 (ред. от 05.12.2024) // Ведомости высших органов госуд. власти Краснояр. края. 2010. № 31 (402).

³⁹ Итоги Всероссийской переписи населения 2020 года. Т. 1. Численность и размещение населения. Таблица 5. Численность населения России, федеральных округов, субъектов Российской Федерации, городских округов, муниципальных районов, муниципальных округов, городских и сельских поселений, городских населенных пунктов, сельских населенных пунктов с населением 3000 человек и более. URL: https://rosstat.gov.ru/vpn_popul (дата обращения: 17.10.2025).

тенденция по регулированию сельских населенных пунктов на основе остаточного принципа, и лишь в отдельных регионах определяются их численные параметры, хотя именно данный вид населенных пунктов составляет основную долю всех поселений (по данным Всероссийской переписи населения 2020 г., их количество достигало 153 157 при том, что общее число городов и иных городских населенных пунктов составило 2297). Виды сельских населенных пунктов в большей степени обусловлены историческими особенностями каждого региона: к примеру, в Воронежской области ими выступают село, деревня, поселок, хутор и иные; в Краснодарском крае – село, станица, поселок, хутор, аул и т. п. Градация сельских населенных пунктов осуществлена, к примеру, в Республике Татарстан, где в соответствии с законодательством в селе должно проживать от 200 человек, в деревне – до 200, в поселке – независимо от количества граждан большинство жителей должно быть занято в сферах, как правило, не связанных с производством сельхозпродукции (лесное хозяйство, железнодорожный транспорт и т. д.).

Основная проблема правового регулирования системы населенных пунктов связана с отсутствием его определенной унификации на федеральном уровне наряду с общими принципами административно-территориального устройства субъектов Федерации. Между тем отметим, что федеральное законодательство о публичной власти активно оперирует данной категорией. Вступивший в силу в основной части Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»⁴⁰ так же, как и предыдущий нормативный акт, ставит типы муниципальных образований поселенческого и производного от них характера в прямую зависимость от той или иной категории населенного пункта. Сельское и городское поселение как наиболее приближенные к людям муниципалитеты базируются именно в сельских населенных пунктах (селах, деревнях и т. п.) и городах, поселках соответственно. Разграничение между городскими и муниципальными округами происходит именно по составу населенных пунктов: две трети и более сельской

местности влечет образование муниципальных округов либо преобразование в них существующих городских округов. Из этого следует весьма актуальная проблема соотношения понятий «населенный пункт», «административно-территориальная единица», «муниципальное образование». С нашей точки зрения, несмотря на их взаимосвязь они представляют собой разные явления: населенный пункт априори не является публично-правовым образованием, поскольку представляет собой лишь место проживания людей, и только наделение его соответствующим статусом законом субъекта Федерации позволяет его рассматривать в качестве муниципального образования и (или) административной единицы. Как справедливо отмечает Е. С. Шугрина, разграничение этих понятий необходимо для того, чтобы «избежать смешения процедур изменения административно-территориального устройства... и муниципально-территориальной организации»⁴¹, которые регулируются разными законами.

В науке высказываются разные предложения по данной проблеме. На прошедших 30 мая 2024 г. парламентских слушаниях, организованных Комитетом Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, была высказана позиция о необходимости регламентации на федеральном уровне критериев разграничения населенных пунктов в зависимости от социально-экономических, инфраструктурных и демографических факторов с сохранением деления на городские и сельские, а также учетом функционального предназначения обеих категорий (дачные, курортные поселки, города-заводы, города-курорты)⁴². По мнению А. Н. Диденко, такими критериями выступают численность и плотность населения в границах населенного пункта; количество и качество населенческого сообщества; тип и плотность жилищной застройки; количество и

⁴¹ Шугрина Е. С. Основы местного самоуправления. Настольная книга депутата и муниципального служащего : учеб. пособие ; Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ, Высш. шк. гос. упр. Калининград, 2023. С. 64.

⁴² Рекомендации парламентских слушаний на тему «Вопросы правового регулирования организации населенных пунктов в Российской Федерации». URL: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/meropriyatiya/sostoyavshiesya-meropriyatiya/d7e3b143-57eb-4933-bb7d-8b7489c308fe> (дата обращения: 20.10.2025).

⁴⁰ Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

качество инфраструктурного производственно-го, культурно-коммуникационного и организационно-управленческого комплексов, а также внутринаселенческая дорожная сеть⁴³. А. Н. Дементьев и М. Н. Матвеев предлагают в целях согласованного понимания градостроительного, административно-территориального и муниципального статуса населенных пунктов принятие федерального закона, который установил бы общие принципы административно-территориального устройства регионов⁴⁴, но не на основе критерия занятости, признанного ими устаревшим, а в соответствии с плотностью населения. Данная идея была реализована в законопроекте № 314773-8, внесенном в Государственную Думу 15 марта 2023 г. депутатом М. Н. Матвеевым, но отклоненном по формальным причинам еще до рассмотрения в первом чтении⁴⁵. В нем предлагалось внести поправки в Градостроительный кодекс РФ, согласно которым выделялись четыре вида населенных пунктов в зависимости от плотности населения: города – более 1000 чел. на кв. км; поселки городского типа – от 700 до 1000; сельско-городские – от 250 до 700; сельские – до 200.

Подытоживая сказанное, с нашей точки зрения, если придерживаться общераспространенных в субъектах Федерации параметров, то в будущем Федеральном законе «Об общих принципах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации» необходимо сохранить критерий преимущественного вида экономической деятельности для разграничения городских и сельских территорий, установить минимальную численность города в 8 тыс. чел., поселка городского типа – в 3 тыс., оставив за регионом полномочие по разграничению сельских населенных пунктов. Именно это позволит решить проблему децентрализованного регулирования системы населенных пунктов и в то же время сохранит широ-

кие полномочия субъектов Федерации в данной сфере, поскольку именно они наделяют те или иные территории статусом населенного пункта исходя из собственных географических, социально-экономических и историко-культурных особенностей при возможности отступления от отмеченных выше минимальных параметров в большую сторону.

Библиографический список

Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. Т. 2 / 7-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2021. Доступ из справ.-информационной системы «Гарант».

Афонькин В. Н. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 24 с.

Географический энциклопедический словарь. Понятия и термины / гл. ред. А.Ф. Трёшников ; редкол. : Э. Б. Алаев [и др.]. М. : Сов. энциклопедия, 1988. 456 с.

Горюшкин З. А. Руководство к познанию российского законоискусства. Пер. 2. Право соседское. Право селений. Право уездное. М. : Университетская типография, 1816. 537 с.

Дементьев А. Н., Матвеев М. Н. Статус населенных пунктов и производных от населенных пунктов территориальных образований : проблемы нормативного правового регулирования // Местное право. 2024. № 2. С. 19–30.

Диденко А. Н. К вопросу о правовой типизации населенных пунктов (город, поселок, сельский населенный пункт) // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 1. С. 16–25.

Нарутто С. В., Шугрина Е. С. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления : учебник для магистратуры. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2024. 400 с.

Чиркин В. Е. Публичная власть. М. : Юристъ, 2005. 175 с.

Чиркин В. Е. Территориальная организация публичной власти : монография. М. : Норма : ИНФРА-М, 2024. 208 с.

Шугрина Е. С., Кабанова И. Е., Иванова К. А. Особенности правового регулирования вопросов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации // Местное право. 2018. № 3. С. 15–50.

Шугрина Е. С. Основы местного самоуправления. Настольная книга депутата и муниципально-го служащего : учеб. пособие ; РАНХиГС при Президенте Рос. Федерации, Высш. шк. гос. упр. Калининград : Полиграфычъ, 2023. 336 с.

⁴³ См.: Диденко А. Н. Указ. соч. С. 19.

⁴⁴ См.: Дементьев А. Н., Матвеев М. Н. Статус населенных пунктов и производных от населенных пунктов территориальных образований : проблемы нормативного правового регулирования // Местное право. 2024. № 2. С. 27.

⁴⁵ О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации (в части введения типизации населенных пунктов) : законопроект № 314773-8. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/314773-8> (дата обращения: 20.02.2025)

Воронежский государственный университет
Попов В. А., аспирант и преподаватель кафедры
конституционного и муниципального права
им. профессора В. С. Основина
E-mail: vladislav-popov1999@inbox.ru

Voronezh State University
Popov V. A., post-graduate student and lecturer at
the constitutional and municipal law department
named of professor V. S. Osnovin
E-mail: vladislav-popov1999@inbox.ru

ГРАЖДАНСТВО И ИНТЕРЕСЫ РОССИИ В СОПРЕДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

Х. Д. Таваралиев

Воронежский государственный университет

RUSSIAN CITIZENSHIP AND INTERESTS IN NEIGHBORING STATES

K. J. Tavaraliev

Voronezh State University

Аннотация: исследуется институт гражданства как один из стратегических инструментов внешней политики Российской Федерации. Особое внимание уделяется роли гражданства в защите прав соотечественников в сопредельных государствах, развитию интеграционных процессов на постсоветском пространстве и укреплении позиций России на международной арене. Анализируется комплексный подход России, сочетающий дипломатические, экономические и культурно-гуманитарные инструменты, включая упрощенный порядок получения гражданства, поддержку русского языка. Делается вывод о необходимости стратегического баланса в политике России в сфере гражданства для обеспечения национальной безопасности и развития взаимовыгодного сотрудничества.

Ключевые слова: гражданство Российской Федерации, внешняя политика России, постсоветское пространство, права соотечественников, интеграционные процессы, Евразийский экономический союз (ЕАЭС), «мягкая сила», русский язык, сопредельные государства, национальная безопасность, двойное гражданство, международные конфликты.

Abstract: examines the transformation of the institution of citizenship from a purely legal category to a strategic tool of the Russian Federation's foreign policy. Special attention is given to the role of citizenship in protecting the rights of compatriots in neighboring countries, promoting integration processes in the post-Soviet space, and strengthening Russia's position in the international arena. The article analyzes Russia's comprehensive approach, which combines diplomatic, economic, and cultural-humanitarian tools, including simplified procedures for obtaining citizenship, support for the Russian language. The study concludes that Russia needs to maintain a strategic balance in its citizenship policy to ensure national security and promote mutually beneficial cooperation.

Key words: citizenship of the Russian Federation, Russian foreign policy, the post-Soviet space, the rights of compatriots, integration processes, the Eurasian Economic Union (EAEU), soft power, the Russian language, neighboring states, national security, dual citizenship, and international conflicts.

Вопросы гражданства играют ключевую роль в формировании внешней и внутренней политики любого государства. В условиях глобализации и усиления миграционных процессов гражданство трансформируется из сугубо юридической категории в важный инструмент международного взаимодействия. Для России, обладающей самой протяженной в мире границей и тесными историко-культурными связями со множеством стран, вопросы гражданства имеют особое значение, затрагивая комплекс правовых,

социальных, экономических и культурных аспектов, что делает их изучение актуальным и значимым.

На данный момент 18 стран мира имеют общую границу с Российской Федерацией. Из них 16 имеют сухопутную границу с Россией (Польша, Литва, Норвегия, Финляндия, Эстония, Латвия, Беларусь, Украина, Грузия, Азербайджан, Казахстан, Монголия, Китай, Северная Корея, а также частично признанные Абхазия и Южная Осетия), а две (США, Япония) – морские границы.

Интересы России в сопредельных государствах во многом связаны с вопросами гражданства, правами и положением российских граждан.

дан, этнических русских и русскоязычного населения. Эта деятельность обусловлена широким спектром социальных, политических и экономических факторов. Для продвижения своих интересов Россия использует комплексный подход, включающий:

- дипломатические инструменты: поддержка партнерских отношений со странами СНГ и работу в рамках международных организаций;
- экономическое сотрудничество: создание совместных проектов, осуществление инвестиций и реализация программ содействия соотечественникам;
- культурно-гуманитарное направление: всесторонняя поддержка русскоязычных сообществ за рубежом через образовательные проекты (например, Россотрудничество).

В настоящее время Россия продолжает поддерживать связи со странами СНГ. Это включает в себя содействие политической стабильности, защиту прав русскоязычных граждан и этнических русских, а также развитие экономических связей. После распада Советского Союза в новообразованных государствах существовали надежды на то, что их правительства, заявившие о приверженности нормам международного права, выполнят свои обязательства перед всеми гражданами бывшего СССР. Особые ожидания связывались с защитой прав российских соотечественников, оказавшихся за пределами Российской Федерации.

Однако на практике подходы к предоставлению гражданства в странах постсоветского пространства оказались весьма разнородными. Правовое регулирование этого вопроса в каждом из государств пошло своим собственным путем, что во многих случаях создало для соотечественников сложные, а подчас и противоречивые условия легализации их статуса. Русскоязычное население в сопредельных государствах часто сталкивается с трудностями в получении гражданства и обеспечении своих прав. Данная политика является прямым следствием курса на построение этнократических государств, проводимого как во внутренних, так и во внешних делах¹.

Парадокс ситуации заключается в том, что, хотя конституции и законы новых суверенных государств формально соответствуют междуна-

¹ См.: Конституция и закон : стабильность и динамизм / отв. ред. В. П. Казимирчук М., 1998. С. 62.

родным нормам, провозглашая равенство граждан и защиту прав меньшинств, на практике эти гарантии зачастую остаются декларативными. Преодоление этого разрыва между правом и реальностью является насущной задачей. Ее решение отвечает интересам России, для которой страны ближнего зарубежья занимают особое место в системе внешнеполитических приоритетов. Нас связывают не только географическая близость, но и общая история, тесное переплетение человеческих судеб².

Принятый в 2002 г. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» (ныне утративший силу)³ на фоне общего ужесточения миграционной политики предусматривал упрощенный порядок приобретения гражданства для соотечественников. Данная мера распространилась на бывших граждан СССР, проживавших в странах СНГ, которые не получили местного гражданства и в результате стали апатридами (ст. 14). Ключевой льготой для этой категории лиц стало освобождение от требования о необходимости пятилетнего непрерывного проживания на территории России. Эти положения были сохранены и в новом Федеральном законе от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», где они закреплены в ст. 16⁴.

Гражданство играет ключевую роль в обеспечении национальной безопасности России, поскольку оно определяет правовой статус лиц, проживающих на ее территории. Юридические акты, облегчающие получение гражданства некоторым категориям лиц, не только содействуют вхождению новых граждан в социум, но и могут усиливать устойчивость страны на международной арене.

На международной арене гражданство выступает инструментом «мягкого влияния», дающим возможность России укрепить свое влияние за границей. Примером тому служит выдача

² См.: Мухаметов Р. С. Национальные интересы России на постсоветском пространстве : сущность и основные средства реализации. URL: <https://www.dissercat.com/content/natsionalnye-interesy-rossii-na-postsovetском-prostranstve-sushchnost-i-osnovnyie-sredstva-re?ysclid=mhj0phzrp8889345801> (дата обращения: 28.10.2025).

³ О гражданстве Российской Федерации : федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2023. №18. Ст. 3215.

гражданства жителям непризнанных государств, таких как Абхазия и Южная Осетия. Это не только способствует укреплению взаимоотношений с данными территориями, но и демонстрирует стремление России отстаивать интересы русскоязычного населения за рубежом. Поддержание таких отношений приобретает особую важность, поскольку «под понятием постсоветское пространство понимаются страны, ранее входившие в СССР и представляющие с Россией единое культурное пространство. Поэтому одним из важнейших национальных интересов России является поддержание дружеских и взаимовыгодных отношений в данном регионе»⁵.

Культурные связи и их значение для гражданства. Исторические предпосылки культурных связей России с соседними государствами формировались на протяжении веков начиная с эпохи Киевской Руси и Московского царства. Географическая близость и общие исторические события, такие как объединение земель, торговля и миграция населения, способствовали созданию культурных и этнических связей.

На текущем этапе культурные контакты Российской Федерации с сопредельными государствами продолжают играть ключевую роль в укреплении международных связей. Заметное присутствие этнических русских в Казахстане, составляющих около 15 % населения, обусловлено историческими перемещениями⁶. Культурные связи не только способствуют укреплению межгосударственных отношений, но и углубляют взаимопонимание и интеграцию между различными народами.

Русский язык остается одним из ключевых факторов в формировании национальной идентичности, средством объединения различных этнических групп. Его распространение способствует созданию единого культурного и коммуникационного пространства, что, в свою очередь, укрепляет чувство принадлежности к одной стране.

⁵ Черевык К. А., Кнышова А. Ю. Национальные интересы России на постсоветском пространстве. URL: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2019/data/16722/88952_uid340213_report.pdf?ysclid=mhiz0vokh8198687135 (дата обращения 01.11.2025).

⁶ См.: Численность населения Республики Казахстан по отдельным этносам и возрастным группам (на начало 2025 г.). URL: <https://stat.gov.kz/ru/industries/social-statistics/demography/publications/281562/> (дата обращения 15.04.2025).

В государствах, имеющих исторические связи с Россией, образовательные программы, включающие изучение русского языка, способствуют сохранению культурных и исторических связей (например, Таджикистан, Узбекистан, Казахстан, Монголия и др.). Например, в Беларуси и Республике Таджикистан русский язык активно используется в образовательных учреждениях (в школах, университетах), что поддерживает его статус как языка межнационального общения. Это укрепляет культурные связи России с данными государствами и формирует позитивный имидж страны. Например, Россотрудничество и фонд «Русский мир» популяризируют русский язык и культуру, особенно в странах СНГ. Например, на официальном сайте фонда «Русский мир» указывается: «Целями фонда являются поддержка и продвижение русского языка в мире, укрепление его позиций как языка международного общения и ключевого инструмента повышения значимости Российской Федерации в мировом гуманитарном пространстве»⁷. Это не только поддерживает культурные связи, но и содействует укреплению политического и экономического сотрудничества с этими государствами. Поддержка русского языка за пределами России не только способствует культурному обмену, но и формирует основу для будущего поколения страны.

Современные вызовы, такие как глобализация и миграционные процессы, ставят перед Россией задачи по сохранению и продвижению русского языка. В условиях растущей конкуренции языков и культур необходимо адаптировать образовательные программы и инициативы, чтобы они соответствовали современным требованиям. Особое внимание следует уделить поддержке русского языка среди диаспор и в странах с исторически значимыми связями с Россией. Это позволит сохранить культурное наследие и укрепить национальную идентичность в условиях глобальных изменений.

Глобализация и национальная идентичность. Миграция является одним из ключевых факторов, влияющих на национальную идентичность в условиях глобализации. Перемещение людей между странами приводит к смешению культур, языков и традиций, что оказывает значительное воздействие на социальные структу-

⁷ <https://russkiymir.ru/fund/> (дата обращения: 03.11.2025).

ры принимающих стран. Согласно оценкам экспертов, количество международных мигрантов в 2020 г. достигло 281 млн чел., что составляет 3,6 % мирового населения⁸. В России, как в стране с высоким уровнем миграции, у этого процесса есть как положительные, так и отрицательные последствия. С одной стороны, миграция способствует экономическому развитию и культурному обогащению, а с другой – порождает социальную напряженность и создает вызовы для сохранения национальной идентичности⁹. Данное явление особенно заметно среди молодого поколения, что обуславливает необходимость разработки мер по защите культурного наследия.

С развитием интернета и социальных сетей информация стала более доступной для населения. В апреле 2024 г. в России зарегистрировано 130,4 млн интернет-пользователей, что говорит о высокой степени вовлеченности населения в цифровую среду¹⁰. Чрезмерное влияние мировых (глобальных) трендов (часто негативных) может привести к размытию традиционных ценностей и культурных особенностей, что требует пристального внимания со стороны государства.

Гражданство также может стать источником конфликтов интересов и оказать значительное влияние на внешнеполитические стратегии России. Поэтому требуется учитывать не только национальные интересы, но и международные обязательства, что подчеркивает необходимость разработки стратегий, которые учитывают возможные конфликты и минимизируют их негативные последствия для международных отношений России¹¹.

⁸ См.: Международный день мигранта. URL: <https://cfkis.spb.ru/news/novosti-tsentra/-mezhdunarodnyy-den-migranta/> (дата обращения: 15.04.2025).

⁹ См.: Глобализация и искусство : конец культурной уникальности или новый этап развития? URL: <https://pakhotin.org/culture/globalizatsiya-i-iskusstvo/?ysclid=m9hlw498en4803880> (дата обращения: 15.04.2025).

¹⁰ См.: Цифровая Россия 2024 : интернет и социальные сети в цифрах. URL: <https://blog.manufact.pro/2024/07/01/digital-russia-2024/> (дата обращения: 15.04.2025).

¹¹ См.: Харыбин А. Н. Территориальные споры России с сопредельными странами. Сравнительный анализ // Наука Красноярья. 2017. № 4. С. 86–99. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/territorialnye-spory-rossii-s-sopredelnymi-stranami-sravnitelnyy-analiz> (дата обращения: 03.11.2025).

Роль гражданства в формировании внешнеэкономической политики. Граждане России, проживающие за пределами страны, могут выступать в роли посредников, а также способствовать продвижению национальных экономических интересов Российской Федерации. Их правовой статус, который обеспечивает защиту и поддержку со стороны российского государства, содействует эффективной интеграции в экономические процессы. Вместе с тем М. С. Радько отмечает, что дипломатические и консульские учреждения МИД России играют важную роль в реализации миграционной политики¹². Это подчеркивает значимость правового статуса для обеспечения безопасности и поддержки российских граждан за границей, что в свою очередь положительно сказывается на их экономической активности.

Гражданство играет важную роль в развитии международного сотрудничества. В рамках Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) обеспечивается свободное перемещение товаров, услуг, капитала и рабочей силы между странами-участницами. У граждан государств ЕАЭС есть возможность и перспективы ведения бизнеса в пределах других стран-участниц, что содействует усилению хозяйственных отношений. Следовательно, статус гражданина становится средством для активизации международного взаимодействия и усиления интеграционных процедур.

Таким образом, можно констатировать, что институт гражданства в современных международных отношениях трансформировался из сугубо внутригосударственного правового института в важнейший инструмент реализации внешнеполитических и интеграционных стратегий. Для Российской Федерации, обладающей самой протяженной в мире границей и историко-культурными связями с 18 сопредельными государствами, гражданство выступает ключевым элементом обеспечения национальных интересов на постсоветском пространстве.

¹² См.: Радько М. С. Анализ механизмов государственного регулирования за пребыванием иностранных граждан на территории Российской Федерации. URL: https://alley-science.ru/domains_data/files/2February2021/ANALIZ%20MECHANIZMOV%20GOSUDARTSVENNOGO%20REGULIROVANIYa%20ZA%20PREBYVANIEM%20INOSTRANNYH%20GRAZhdAN%20NA%20TERRITORII.pdf (дата обращения: 31.10.2025).

В условиях глобализации гражданство становится инструментом «мягкой силы», однако такие действия порождают конфликты интересов на международной арене, требуя взвешенного подхода, сочетающего защиту национальных интересов с соблюдением международно-правовых норм.

Таким образом, эффективная политика России в сфере гражданства должна основываться на стратегическом балансе между необходимостью защиты прав соотечественников, обеспечением национальной безопасности и развитием взаимовыгодного сотрудничества с сопредельными государствами.

Библиографический список

Мухаматов Р. С. Национальные интересы России на постсоветском пространстве : сущность и основные средства реализации. URL: [https://www.disserscat.com/content/natsionalnye-interesy-rossii-](https://www.disserscat.com/content/natsionalnye-interesy-rossii)

[na-postsovetskom-prostranstve-sushchnost-i-osnovnye-sredstva-re?ysclid=mhj0phzrp8889345801](https://www.disserscat.com/content/natsionalnye-interesy-rossii-na-postsovetskom-prostranstve-sushchnost-i-osnovnye-sredstva-re?ysclid=mhj0phzrp8889345801)

Радько М. С. Анализ механизмов государственного регулирования за пребыванием иностранных граждан на территории Российской Федерации. URL: https://alley-science.ru/domains_data/files/2February2021/ANALIZ%20МЕХАНИЗМОВ%20ГОСУДАРСТВЕННОГО%20РЕГУЛИРОВАНИЯ%20ЗА%20ПРЕБЫВАНИЕМ%20ИНОСТРАННЫХ%20ГРАЖДАН%20НА%20ТЕРРИТОРИИ.pdf

Черевык К. А., Кнышова А. Ю. Национальные интересы России на постсоветском пространстве. URL: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2019/data/16722/88952_uid340213_report.pdf?ysclid=mhiz0vokh8198687135

Харьбин А. Н. Территориальные споры России с сопредельными странами. Сравнительный анализ // Наука Красноярья. 2017. № 4. С. 86–99. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/territorialnye-sporu-rossii-s-sopredelnymi-stranami-sravnitelnyy-analiz>

Воронежский государственный университет
Таваралиев Х. Д., аспирант кафедры конституционного и муниципального права им. профессора В. С. Основина
E-mail: jtavaraliev@gmail.com

Voronezh State University
Tavaraliev K. J., postgraduate student of the constitutional and municipal law department named after Professor V. S. Osnovin
E-mail: jtavaraliev@gmail.com

УДК 340

ПРЕОДОЛЕНИЕ ПРОТИВОРЕЧИЙ АКАДЕМИКОМ М. Т. БАЙМАХАНОВЫМ (часть 1)

А. Т. Шаукенов

Каспийский общественный университет

OVERCOMING CONTRADICTIONS BY ACADEMICIAN M. T. BAIMAKHANOV (part 1)

A. T. Shaukenov

Caspian Public University

Скрещенье тропинок в осеннем лесу,
Когда б раздвоился, я выбрал бы обе,
А так – словно держишь судьбу на весу,
Стоишь и глядишь сквозь сухую листву
На ту, что теряется в темной чащобе.

Я выбрал другую, – она посветлей,
И мне показалась еще нелюдимей,
Приятней на вид и трава зеленей;
Хотя для того, кто проходит по ней,
Отличия вряд ли уже различимы...

Роберт Фрост «Другая дорога»

Аннотация: посвящена жизни, научной деятельности академика Мурата Таджи-Муратовича Баймаханова; представлен обзор его научных работ «О переходе функций государственных органов к общественным организациям», «Противоречия в развитии правовой надстройки при социализме» и др. Дается анализ научных трудов М. Баймаханова в контексте времени, в котором они были опубликованы, отмечается их глубина и актуальность, проводятся параллели между механизмами государственного управления СССР и суверенного Казахстана. Обращается внимание на социальные противоречия, присущие разным эпохам, но имеющие общие черты. Описан практический опыт и тот значимый вклад, который внес академик М. Баймаханов в становление конституционализма в Казахстане.

Ключевые слова: основной закон, академик М. Т. Баймаханов, теория государства и права, функции и сущность государства, государственный аппарат, противоречия в правовой надстройке, субъекты квазигосударственного сектора, социализм, старое правосознание, конституционализм.

Abstract: It is dedicated to the life and scientific activity of academician Murat Tadjimuratovich Baymakhanov; an overview of his scientific works "On the transition of functions of state bodies to public organizations", "Contradictions in the development of the legal superstructure under socialism", etc. is presented. The analysis of M. Baymakhanov's scientific works in the context of the time in which they were published is given, their depth and relevance are noted, parallels are drawn between the mechanisms of public administration of the USSR and sovereign Kazakhstan. Attention is drawn to the

social contradictions inherent in different eras, but having common features. The practical experience and the significant contribution that academician M. Baymakhanov made to the formation of constitutionalism in Kazakhstan are described.

Key words: Fundamental law, Academician M. T. Baimakhanov, theory of state and law, functions and essence of the state, state apparatus, contradictions in the legal superstructure, quasi-state sector entities, socialism, traditional legal consciousness, constitutionalism.

На всенародном референдуме 30 лет назад был принят действующий Основной закон Республики Казахстан.

Как отметил Президент РК Касым-Жомарт Токаев, Конституция – это незыблемый фундамент нашей Независимости и надежный ориентир укрепления государственности. Наш народ прошел долгий исторический путь – от законов Степи до нынешнего Основного закона. Особую роль в начале прошлого века в этом процессе сыграла казахская интеллигенция. В советское время были заложены основы многих правовых норм, появилась целая плеяда блестящих юристов¹.

Одним из таких выдающихся деятелей был академик Мурат Таджи-Муратович Баймаханов. Его отличали высокий интеллект, широта и глубина эрудиции, самодостаточность и богатство внутреннего мира, необычайная скромность и способность уважать мнение других.

Профессор А. И. Худяков с присущей ему вдумчивостью и точностью формулировок как-то при личной беседе в процессе обсуждения научных идей академика М. Баймаханова сказал, что Мурат Таджи-Муратович – в казахстанской научной среде человек особенный, недостижимый нравственный ориентир, честный с самим собой и с другими. Одними из главных его качеств были нравственная чистота и порядочность, порядочность во всем – в отношениях с близкими, учениками и коллегами по работе, а главное – со своим народом. Наряду с Ю. Г. Басиным, С. З. Зимановым, Г. С. Сапаргалиевым, А. И. Худяковым, Н. А. Шайкеновым он был ярчайшим представителем отечественной интеллектуальной элиты.

¹ <https://www.akorda.kz/ru/vystuplenie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-na-konferencii-konstituciya-i-gosudarstvennost-dialog-prava-i-budushchego-posvyashchennoy-30-letiyu-konstitucii-respubliki-kazahstan-2975414> (дата обращения: 31.10.2025).

Мурат Таджи-Муратович родился 1 ноября 1933 г. в Алма-Ате. По окончании средней школы поступил на юридический факультет Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, обучение в котором завершил в 1957 г. Два года работал в Министерстве юстиции Казахстана, а в 1959 г. поступил в аспирантуру Института государства и права АН СССР, после которой защитил кандидатскую диссертацию. В 1973 г. он защитил докторскую диссертацию на тему «Противоречия в развитии правовой надстройки социалистического общества и пути их преодоления». В 1975 г. избран членом-корреспондентом, в 1983 г. – академиком АН Казахской ССР. Входил в состав редколлегии журнала «Правоведение» (Ленинград, 1978–1993 гг.). В 1993 г. ему присвоено звание профессора. Около 30 лет М. Баймаханов работал в Институте философии и права Академии наук Казахстана, пройдя путь от младшего научного сотрудника до директора института. В 1992–1995 гг. Мурат Таджи-Муратович был первым председателем Конституционного Суда РК².

По воспоминаниям многих коллег, такие видные советские российские ученые, как С. А. Авакьян, О. Е. Кутафин, Е. А. Лукашева, В. О. Лучин, В. С. Нерсисянц, В. М. Чиквадзе и многие другие, относились к нему с глубоким почтением и большой симпатией.

Академик М. Баймаханов является автором более 450 опубликованных научных работ, библиографический перечень его трудов скрупулезно сформирован доктором юридических наук, профессором С. Ф. Ударцевым³. В Казахстане регулярно проводят в его честь памятные

² <https://zanmedia.kz/%d0%b1%d0%be%d0%bb%d1%8c%d1%88%d0%be%d0%b9-%d1%83%d1%87%d0%b5%d0%bd%d1%8b%d0%b9-%d0%b8-%d1%82%d0%b0%d0%bb%d0%b0%d0%bd%d1%82%d0%bb%d0%b8%d0%b2%d1%8b%d0%b9-%d0%bf%d0%b5%d0%b4%d0%b0%d0%b3%d0%be%d0%b3/101232/> (дата обращения: 10.10.2025).

³ См.: Ударцев С. Ф. Баймаханов Мурат Таджи-Муратович (к библиографии ученого, педагога, государственного и общественного деятеля) // Избранные труды по

мероприятия, уделяют внимание научному наследию; его труды востребованы в настоящее время⁴. Его знания, талант – поистине общенациональное достояние⁵.

М. Баймаханов смог сочетать научную, педагогическую деятельность и при этом был успешным практикующим юристом. Неслучайно, что такая многогранная, цельная личность привлекала внимание многих исследователей. Интересными представляются статьи К. К. Айтхожина, В. А. Малиновского, А. А. Матюхина, Е. К. Нурпеисова, М. К. Сулейменова, Ш. В. Тлепиной, С. Ф. Ударцева и др.⁶ В основном авторы фокусируют внимание на вопросах теории государства и права, конституционного права в работах М. Баймаханова. Некоторым направлениям научных изысканий пока еще не уделено должного внимания. Так, например, внимательного изучения требуют его работы по политологии.

Будучи аспирантом, я познакомился с его двумя интересными монографиями: «О переходе функций государственных органов к общественным организациям» (1965), «Противоречия в развитии правовой надстройки при социализме» (1972), – которые не только не потеряли своей актуальности, но в настоящее турбулентное, полное опасностей время дают если не готовые ответы, то, безусловно, определяют вектор поиска решений.

теории государства и права / М. Т. Баймаханов. Алма-Ата, 2003. С. 3–42.

⁴ <https://www.zakon.kz/sobytiia/6392674-nauchnyetrudy-murata-baymakhanova-i-segodnya-nakhodyatsvyaz-s-sovremennym-mirom.html> (дата обращения: 25.10.2025)

⁵ См.: *Ударцев С. Ф.* Теоретик государства и права, общественный и государственный деятель (о Мурате Таджи-Муратовиче Баймаханове) // Становление правового государства и гражданского общества в новом Казахстане : теория, практика и перспективы развития : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной памяти академика НАН РК, доктора юридических наук, профессора, первого председателя Конституционного Суда Республики Казахстан Баймаханова Мурата Таджи-Муратовича. (Алматы, 5 мая 2023 г.). Алматы, 2023. С. 33.

⁶ См.: *Матюхин А.* Вопросы теории государства и права в трудах академика М. Т. Баймаханова // Избранные труды по теории государства и права / М. Т. Баймаханов. С. 3–42 ; *Тлепина Ш.* Академик М. Т. Баймаханов – теоретик государства и права // Право и государство. 2013. № 4 (61). С. 86–95 ; Становление правового государства и гражданского общества в новом Казахстане : теория, практика и перспективы развития... 708 с.

От функций к сущности государства

Работа М. Баймаханова «О переходе функций государственных органов к общественным организациям» выполнена на базе его кандидатской диссертации «Опыт осуществления некоторых государственных функций общественными организациями трудящихся», защищенной в 1963 г. в Институте государства и права АН СССР под руководством известного ученого В. Ф. Котова⁷.

Прочный теоретический фундамент и непреходящий интерес к проблемам функций государства позволили ему и далее успешно развивать свои идеи в статьях «К разработке современной концепции функций государства» (2001), «Функции государства в современный период: понятие, содержание, классификация» (2002), «Нормативно-правовой механизм осуществления функций государства» (2002) и др.⁸

Согласно М. Баймаханову, главным компонентом понятия «функции государства» выступает его содержание, т. е. активное и целеустремленное воздействие государства на конкретную сферу жизни общества либо определенные общественные отношения. Эта деятельность подчинена конкретным целям, направлена на обеспечение того, чтобы положение дел в данной сфере жизни общества или системе отношений отвечало интересам государства и общества, на создание условий их поступательного развития⁹.

В настоящее время вопрос перехода функций государственных органов к третьим лицам, в том числе общественным организациям, несколько не потерял своей актуальности¹⁰. Более того, в

⁷ См. подробнее: *Редкоус В. М.* Профессор Виктор Фомич Коток (13.09.1911–09.02.1974) : современные взгляды на научное наследие (конституционно-правовой и административно-правовой аспекты) // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 3.1 (85). С. 44–56.

⁸ См.: К разработке современной концепции функций государства // Правовая реформа в Казахстане. 2001. № 4(12). С. 3–8 ; Функции государства в современный период : понятие, содержание, классификация // Научные труды «Әділет». 2002. № 1 (11). С. 32–40 ; Нормативно-правовой механизм осуществления функций государства // Информационная эпоха : общество, экономика, культура, право : материалы Междунар. науч.-теорет. конф. (Алматы, 23 мая 2002 г.). Алматы, 2002. С. 4–8.

⁹ См.: Функции государства в современный период : понятие, содержание, классификация. С. 32–40.

¹⁰ См., например: *Романовская О. А.* Конституционные основы делегирования государственно-властных полномочий негосударственным организациям : моно-

условиях современного государственно-монополистического капитализма решение проблемы перехода функций становится еще более острым. Так, в своем Послании народу Казахстана от 8 сентября 2025 г. глава государства отметил, что «уже много лет не сходит с повестки задача снижения роли государства в экономике. Государственные организации и компании продолжают необоснованно плодиться, препятствуя полноценному развитию частных предприятий. В стране уже насчитывается почти 25 тысяч организаций с участием государства. Функции и структура большинства из них не выдерживают никакой критики и даже не поддаются логике»¹¹.

Национальный офис по приватизации сформировал в 2025 г. перечень субъектов квазигосударственного сектора, подлежащих приватизации. На основании анализа и расчета экономического эффекта в конкурентную среду запланировано передать 461 субъект. Мониторинг процесса будет осуществляться до конца 2028 г.¹²

В Казахстане уже были реализованы несколько этапов приватизации. Так, например, постановлением Правительства РК от 30 декабря 2015 г. № 1141 утвержден Комплексный план приватизации на 2016–2020 гг., выполнение которого не привело к значительному сокращению доли государственной собственности, а полученная выручка преимущественно от реализации социально ориентированных и коммунальных организаций не достигла даже 1 % к ВВП.

Кроме того, передача ряда социальных функций государства в частный сектор привела к негативным процессам в некоторых значимых отраслях экономики. Так, наличие существенных диспропорций в жилищно-коммунальном комплексе вызвало ощутимые социальные проблемы, поскольку качество жилищно-коммуналь-

ного обслуживания определяет условия развития человека, семьи и домашнего хозяйства, имеет прямое воздействие на рождаемость и продолжительность жизни населения. Регионы зачастую не готовы к отопительному сезону, чрезвычайные происшествия в сфере жилищно-коммунального хозяйства стали обыденным явлением. В связи с высокой степенью износа инфраструктуры коммунального сектора, отсутствием эффективных моделей управления жилым фондом, действенных механизмов контроля и мер ответственности в жилищно-коммунальной сфере граждане остались один на один с кластером взаимосвязанных лиц, с солидарным произволом различных субъектов управления жилыми домами и обслуживающими компаниями. Так, в рамках своих полномочий субъект естественной монополии вправе выносить акты обследования и предписания, обязательные для субъектов управления. Субъекты управления жилыми домами для их содержания, ремонта и технического обслуживания нанимают сервисные компании. Все три связанные между собой организации (субъект естественной монополии – субъект управления – сервисная компания) прямо или косвенно отвечают перед местным исполнительным органом за надлежащее состояние коммунальной инфраструктуры, ее готовности к сезону. Кроме того, в случае жилищных споров для судов в качестве основных доказательств служат как правило документы (акты, предписания, заключения и т. п.) указанных субъектов.

В этой связи ключевым представляется вопрос властных полномочий, который, как заметил М. Баймаханов, смыкается с вопросом о средствах обеспечения этих полномочий, о соотношении государственного и общественного принуждения¹³. При переходе государственных функций к организациям меняется субъект непосредственного управления, который, не обладая силой государственного принуждения, наделен усеченными полномочиями. Получается, что, с одной стороны, граждане вынуждены взаимодействовать с юридическими лицами, которые ни по формальным, ни по финансово-хозяйственным причинам не могут принимать сколько-нибудь значимых решений по жилищ-

графия. М., 2021. 232 с. При этом О. А. Романовская приходит к ошибочному заключению, что в условиях сосредоточения всех рычагов власти у КПСС не могло быть и речи о деконцентрации власти и передаче государственных полномочий иным субъектам права, прямо не вовлеченным в публичное регулирование.

¹¹ <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-kazahstan-v-epohu-iskusstvennogo-intellekta-aktualnye-zadachi-i-ih-resheniya-cherez-cifrovuyu-transformaciyu-885145> (дата обращения: 31.10.2025).

¹² <https://www.gov.kz/memleket/entities/zk/press/news/details/964774?lang=ru> (дата обращения: 25.10.2025).

¹³ См.: Баймаханов М. Т. О переходе функций государственных органов к общественным организациям. Алма-Ата, 1965. С. 78.

но-коммунальной инфраструктуре, но, с другой стороны, указанных усеченных полномочий достаточно, чтобы препятствовать рядовым гражданам в защите их прав и интересов.

Осуществление организациями перешедших к ним функций государства не означает отсутствия контроля со стороны органов власти за их деятельностью, но сформированная иерархичная структура управления из связанных между собой субъектов, не имеющих, выражаясь словами советских юристов, «антагонистических интересов», с учетом уровня квалификации многих должностных лиц контролирующих органов, позволяет купировать получение этим органом в конкретной ситуации объективных данных. Поэтому граждане получают на свои запросы формальные, не затрагивающие существа дела ответы, что социальной по сути своей проблеме придает еще и политический окрас.

Следует обратить внимание на еще один важный аспект, который отмечал М. Баймаханов, а именно определение критериев и признаков, свидетельствующих о сохранении за функциями, перешедшими от государственного аппарата к организациям, специфических черт государственного характера. И следует согласиться, что «решение данного вопроса требует дифференцированного подхода к различным государственным функциям»¹⁴. Ввиду этого также полагаем справедливым замечание, что необходимо избегать поспешности в деле передачи функций государственных органов другим лицам. Всякое забегание вперед при отсутствии объективных предпосылок может принести лишь вред. При решении таких вопросов надо учитывать всю совокупность условий в их неразрывном единстве¹⁵.

Помимо субъектов квазигосударственного сектора (юридические лица, учредителем, участником или акционером которых является государство) имеется множество иных организаций, которым в том или ином виде переданы функции государства. Так, в соответствии с Законом РК от 3 января 2019 г. № 212-VI «О кинематографии» государство взяло на себя обязательства по оказанию поддержки национальному кинематографу, созданию условий для повышения качества и конкурентоспособности отечествен-

ных фильмов. В компетенцию Правительства РК входит создание специального субъекта – НАО «Государственный центр поддержки национального кино» (единственный акционер – Министерство культуры РК), который обязан реализовывать политику государства в сфере кинематографии, создавать условия для развития отечественной киноиндустрии. Однако если отделить зерна от плевел, то деятельность указанной некоммерческой организации сегодня фактически сводится лишь к распределению бюджетных средств (функция единого финансового оператора) путем организации конкурса кинопроектов и контроль за целевым их расходованием. Иных компетенций для осуществления заявленных целей и задач у указанных ведомств, к сожалению, не хватает.

19 апреля 2019 г. принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам передачи государственных функций в конкурентную среду». Профильным органом утверждены различные правила передачи государственных функций в конкурентную среду, мониторинга и методики.

Такие функции, как защита национальной, информационной безопасности, обороны, охраны общественного порядка, не рассматривались к передаче в конкурентную среду¹⁶. Планировалась передача в конкурентную среду 133 государственных функций, в том числе 116 функций местных исполнительных органов и 17 функций центральных исполнительных органов. Однако многие функции оказались не интересными частным субъектам, поскольку не приносят прибыли.

Таким образом, в результате развития государства функции его органов подвергались постепенным изменениям, которые способствовали их передаче в конкурентную среду. При этом следует согласиться, что основные направления, характер и степень любых таких изменений находятся в прямой зависимости от глубины социально-экономических, политических и культурных преобразований в обществе¹⁷. В настоя-

¹⁴ Баймаханов М. Т. О переходе функций государственных органов... С. 142.

¹⁵ См.: Там же. С. 61.

¹⁶ М. Баймаханов также полагал, что указанным функциям присущи черты властного, принудительно-репрессивного характера, следовательно, они не могут переданы общественности. См. подробнее: Баймаханов М. Т. О переходе функций государственных органов... С. 63.

¹⁷ См.: Там же. С. 13.

щий период выполнение ряда публичных функций все меньше нуждается во вмешательстве государства со всеми его инструментами принудительного воздействия.

Расщепленный механизм управления требует не только выяснения характера и природы передаваемых функций, но и понимания реальных изменений, которым подвергаются эти функции при передаче и последующем выполнении. В казахстанской научной литературе в настоящее время пока не нашли должного решения вопросы эффективности и реальной полезности мероприятий по передаче государственных функций третьим лицам.

Исследование государственных функций, их сопоставление приводит к проблеме сущности государства, социального назначения и выявления закономерностей его организации как сложной системы. При этом понимание сущности государства через его функции требует выяснения промежуточных, опосредованных связей, сформулированных политической властью целей и задач на каждом этапе социального развития в различных областях жизни, оценки потенциала их реализации, выявления форм, методов и средств осуществления государственной деятельности.

Между функциями и сущностью государства прорисовывается большой разноуровневый пласт опосредующих звеньев, каждый из которых как элемент целого и во взаимодействии с другими частями и целым приводит к пониманию того, на реализацию каких интересов направлена политическая власть и посредством каких инструментов она их реализует.

Сущность государства с формальной точки зрения воплощается в политической власти, а с содержательной стороны – в понимании того, чьи интересы реализует и защищает политическая власть¹⁸. Так, сущность Советского государства, как и любого другого современного государства, проявлялась помимо прочего через выполнение определенных социально-культур-

ных и идеологических функций. Например, через те цели и задачи, которые ставились перед индустрией кино (начиная с формирования сценария, заканчивая прокатом фильма). Киностудии подчинялись конкретным целям, поставленным государством, их деятельность отвечала интересам советского общества, создавала условия поступательного развития фильмопроизводства. На научном уровне формулировались вопросы о месте киноискусства в воспитании советского человека, его роли в утверждении социалистических идеалов, об идейно-просветительской и нравственно-формирующей функции киноискусства¹⁹.

В своих выступлениях Касым-Жомарт Токаев регулярно поднимает вопросы воспитания молодого поколения в духе патриотизма, необходимости формирования нового качества нации, единой системы ценностей общества, указывает, что культурность, порядочность и воспитанность должны начинаться с каждого гражданина, с каждой семьи.

Следовательно, профильные ведомства и связанные с ними организации, в обязанность которых входит реализация поставленных на высшем уровне задач, должны их прорабатывать и воплощать в жизнь. Например, Министерство культуры РК и Государственный центр поддержки национального кино в рамках конкретного государственного задания в процессе отбора и дальнейшей реализации кинопроекта должны следить, чтобы в проекте отражались базовые общенациональные ценности. Более того, определять тематический план, которому обязан следовать получающий бюджетное финансирование фильмопроизводитель.

Таким образом, вопрос о функциях государства имеет не столько теоретическое, сколько практическое значение. Определение функций государства, их практическое воплощение позволяет понять характер деятельности властных институтов, правильность расставленных ими приоритетов, уровень организованности и эффективности государственного аппарата.

Сущность государства отчетливо проявляется, как уже было показано, в реализации властными институтами социальной функции, но еще

¹⁸ Грачев Н. И. увязывает понятие сущности с идеей государства, включающей в себя его цели, элементы и признаки как содержательные, качественные компоненты самого явления, взятого в развитии. (См.: *Грачев Н. И. Происхождение суверенитета : верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества : Древний мир, Средневековье, Новое время. 2-е изд., испр. и доп. М., 2018. С. 37).*

¹⁹ См., например: *Савина С. Г. Роль киноискусства в идейно-нравственном воспитании личности (на материалах Белорусской киностудии) : дис. ... канд. филос. наук. Минск, 1984. 157 с.*

более наглядно в процессе претворения ими в жизнь дистрибутивной функции. Прежде всего финансовые отношения по перераспределению средств, их анализ позволяют вскрыть ключевые черты конкретного государства, характер интереса его властного аппарата.

Несмотря на специфические черты в каждой отдельной стране развитие государственно-монополистического капитализма и форм его проявления происходит в фарватере общих закономерностей.

Переход от советской экономики, при которой все ключевые производственные ресурсы находились в собственности государства, к государственно-монополистическим формам и капиталистическим методам хозяйствования не составлял особых сложностей. Находящаяся ранее под контролем номенклатуры государственная собственность стала активно использоваться в интересах определенных групп. Формирование частной собственности на средства производства осуществлялось в процессе реализации функции перераспределения государственных ресурсов. Однако на первоначальном этапе в условиях противоречий политической надстройки ни одна из заинтересованных сторон не обладала достаточными властными ресурсами для беспрепятственной реализации распорядительными финансово-экономическими функциями, основные властные фигуры на закате советского государства находились в патовой ситуации – Советы предпочитали говорить, но не действовать, а главы исполнительной ветви власти не хотели слушать, а спешили действовать. В связи с чем в Казахстане потребовалась закрепленная в Основном законе новая расстановка сил с концентрацией ключевых властных полномочий в руках одного политического полюса.

От сущности государства к противоречиям в его правовой надстройке

Работа «Противоречия в развитии правовой надстройки при социализме» – *tagnum opus* академика М. Баймаханова. Для написания такой работы требовались научная смелость и талант, поскольку в сознание советских граждан внедрялось, что противоречия характерны лишь антагонистическим формациям. Однако считать, что советское руководство не осознавало наличие противоречий в обществе, является

ошибочным. Понимание того, что противоречия являются движущей силой общественного развития и имеет существенное значение для теории и практики, неоднократно постулировалось в официальной печати. Другое дело, что в правовой науке не принято было говорить о противоречиях при социализме.

В большинстве советских исследований фундаментальные проблемы государства и права разрешались посредством воспроизведения тезисов относительно замкнутой, авторитетной когорты ученых, имевших право на официальную интерпретацию правовой действительности. Далеко не всем удавалось видеть за кажущейся монолитной и неизменной советской системой сдвиги и хрупкие элементы, в том числе в правовой надстройке, способные привести при определенных условиях и в сочетании с другими элементами к разрушению Советского государства. Тем более столь однозначно и категорично заявлять, что «тезис о непротиворечивом характере развития при социализме, долгое время внедрявшийся у нас в теорию и практику, не согласовывался с диалектическим подходом к общественным явлениям. Он фактически приводил к неверному, искаженному представлению о действительности, поскольку не ориентировал на изучение ее во всем многообразии, сложности и т. д.»²⁰.

По воспоминаниям С. Ф. Ударцева, книга стала в определенной мере научной сенсацией²¹. Однако при всем том устойчивом интересе к монографии обзор советской юридической литературы того периода указывает на ее низкий индекс цитируемости.

Необходимо заметить, что проблема противоречий в развитии и функционировании права стала предметом специальных исследований в советской науке лишь в 1970–1980-е гг. Помимо книги М. Баймаханова этой теме посвящены работы В. С. Жеребина²².

Если таких противоречий правовой надстройки в центре практически не наблюдалось

²⁰ Баймаханов М. Т. Противоречия в развитии правовой надстройки при социализме. Алма-Ата, 1972. С. 19.

²¹ См.: Ударцев С. Ф. Теоретик государства и права, общественный и государственный деятель... С. 18.

²² См. подробнее: Жеребин В. С. Противоречия при социализме и право. Владимир, 1972. 252 с.; *Его же*. Диалектика социальных противоречий при социализме и право. М., 1986. 144 с.

и 27 января 1959 г. на XXI съезде КПСС было объявлено о полной и окончательной победе социализма в СССР, а общество могло начать планомерный переход к коммунизму, то в отдельных взятых республиках противоречия, возможно, еще и не были преодолены. Тем более, когда сам автор указывает на сложности процесса формирования социалистического правосознания у трудящихся восточных окраин СССР²³.

Низкий индекс цитируемости обусловлен не только сложностью и новизной работы, а главное пониманием исследователями того, что на ее базе, на основе критического потенциала и выверенных выводов М. Баймаханова можно было вскрыть иные противоречия социализма, не только в развитии правовой надстройки. Тем более, что к концу 70-х годов XX в. эти противоречия проступали уже достаточно зримо. Так, например, венгерский экономист Янош Корнаи, сопоставляя идеологические фикции с наблюдением и фактами, выявляет дисбаланс в сферах распределения и производства и приходит к выводу, что дефицит имманентен социалистической системе²⁴.

Основным экономическим противоречием социализма Н. Д. Колесов и В. Ф. Щербина видели в противоречии между непосредственно общественным присвоением средств производства и относительной экономической обособленностью социалистических предприятий²⁵, т. е. коллективные экономические интересы социалистических предприятий перестали соответствовать интересам всего общества.

Выявленные экономистами дилеммы, если принимать во внимание серьезный научный задел, сделанный М. Баймахановым, и учитывать примат базиса над надстройкой, открывали

новые горизонты в исследовании противоречий в праве.

Научная смелость и талант требуется в любую эпоху, и по сей день в нашей юридической научной среде еще не сложился устойчивый способ критического мышления (особенно в сфере публичного права), позволяющий указывать на экономические и/или правовые противоречия, а тем более обосновывать практические механизмы их преодоления. Изучение правовых норм без учета социально-экономических реалий, без анализа групповых, корпоративных интересов, их конфликта с интересами всего народа, а также осторожное избирательное цитирование стабильно вошло в научный оборот.

Работа «Противоречия в развитии правовой надстройки при социализме» не была запрещена или ограничена в доступе, но ввиду своей смелости, конкретности поставленных проблем в отличие от большинства отвлеченных работ по теории права и государства того периода попала под свойственную эпохе застоя политику замалчивания. И следует согласиться с А. Сафроновым, что оценивать период 1970-х – начала 1980-х в качестве застоя необходимо в первую очередь не из-за падения темпов экономического роста, а потому, что «в это время советское руководство утратило способность добиваться тех целей, которые само перед собой ставило»²⁶.

Сложность и новизна работы М. Баймаханова заключалась и в методологическом подходе.

Во-первых, в 1960-е гг. в СССР начался разрыв с догматизмом официальной марксистской философии (абсолютизация цитат, начетничество, отсутствие критического анализа, подчинение идеологии и т. д.). Сформировалось новое поколение философов (Ж. Абдильдин, А. Зиновьев, Э. Ильенков, М. Мамардашвили, И. Нарский и многие другие), которыми внесен большой вклад в разработку диалектической логики²⁷.

²³ См.: Баймаханов М. Т. Противоречия в развитии правовой надстройки при социализме. С. 327. Следует заметить, что ученым Казахстана и Средней Азии по разным причинам не всегда удавалось быть услышанными центром, хотя некоторые из них (например, М. Т. Баймаханов, Ю. Г. Басин, Н. Б. Мухитдинов, В. А. Ойгензихт, А. И. Худяков и др.) внесли большой вклад в советскую юридическую науку, их труды определяли ее развитие.

²⁴ См. подробнее: Корнаи Я. Дефицит / пер. с венг. М., 1990. 608 с.

²⁵ См.: Колесов Н. Д., Щербина В. Ф. Разрешение экономических противоречий социализма. М., 1988. С. 166.

²⁶ Сафронов А. Большая советская экономика : 1917–1991. М., 2025. С. 526.

²⁷ Следует заметить, что начиная с 1960-х гг. в Алма-Ате активно проводились различные научные мероприятия, посвященные вопросам диалектической логики. Так, например, 7–9 сентября 1977 г. в Алма-Ате прошел Всесоюзный симпозиум, по итогам которого вышел замечательный сборник материалов «Материалистическая диалектика как логика» (1979. 344 с.); 10–12 сентября 1990 г. – Всесоюзный симпозиум «Материалистическая диалектика как логика и методология социального творчества и научного познания», организованный Инсти-

Труды М. Баймаханова пронизаны теоретическими изысканиями этого неортодоксального философского сообщества.

Во-вторых, с точки зрения методологии исследования проблема противоречий в праве – одна из самых важных и сложных в правовой науке. «Противоречие как конкретное единство взаимоисключающих противоположностей, – отмечал Э. Ильенков, – есть подлинное ядро диалектики, ее центральная категория. На этот счет среди марксистов не может быть двух мнений. Однако сразу же возникает немало трудностей, как только речь заходит о “субъективной диалектике”, о диалектике как логике мышления. Если любой объект есть живое противоречие, то какой должна быть мысль (суждение об объекте), его выражающая. Может ли и должно ли объективное противоречие найти отражение в мышлении и в какой форме?»²⁸.

Принимая во внимание обстоятельства того времени, следует согласиться с замечанием

тутом философии и права АН КазССР и Институтом философии АН СССР. Более того, под руководством академика Ж. Абдильдина сформировалась казахстанская школа диалектики. Опубликованы монографии «Проблема начала в теоретическом познании» (Ж. Абдильдин, 1967), «Монизм как принцип диалектической логики» (Л. Науменко, 1968), «Проблема субординации логических форм» (М. Баканидзе, 1968), «Проблема взаимосвязи пространства и времени в специальной теории относительности» (Б. Сахариев, 1968) и др. Н. В. Мотрошилова пишет, что в первой половине 1960-х гг. возникли по всей стране неофициальные философские сообщества – они складывались при официальных университетских, академических центрах (однако заметим, без всяких предписаний и велений начальства); рождались творческие группы с теми лидерами и исследователями, которые вскоре становились известными в других звеньях неортодоксального сообщества. Нельзя забыть о формировании подобных достаточно консолидированных философских групп и ярких персонажей в республиках СССР. Иногда это происходило под влиянием московских ученых (школа Э. Ильенкова в Казахстане – А. Касымжанов, Ж. Абдильдин). (См. подробнее: *Мотрошилова Н. В.* Отечественная философия 50–80-х годов XX века и западная мысль. М., 2020. С. 49–50). Следует также отметить, что в 1960-х гг. в отечественной юридической науке в работах А. И. Денисова (Сущность и формы государства, 1960), В. С. Петрова (Теоретические проблемы сущности, содержания и формы государства, 1967), Н. В. Черноголовкина (Сущность, типы и формы государства, 1968) и других стали разрабатываться проблемы формы государства и формы правления.

²⁸ Ильенков Э. Диалектическая логика : очерки истории и теории. М., 2010. С. 257–258.

А. Матюхина, что ярким интеллектуальным прозрением М. Баймаханова²⁹ было понимание возможности возникновения противоречия между объективным и субъективным в праве (если рассматривать их в динамике). Между дискретным развитием права и континуальным движением жизни может возникнуть некий лаг, интервал. Общественные отношения непрерывно развиваются и периодически опережают право, задачей законодателя как раз и является устранить противоречие между новым содержанием и старой правовой формой.

М. Баймаханов выделял три группы противоречий в сфере правового регулирования: а) между правовыми и общественными явлениями (вне правовой надстройки); б) между разными составными частями правовой надстройки (правосознание, право, система правоотношений); в) внутри каждой составной части правовой надстройки. При этом он отмечал и иные возможные критерии, классификации противоречий³⁰.

Относительно первой группы противоречий следует отметить, что, с одной стороны, М. Баймаханов указывает на самодостаточность, самоценность права, в рамках которой могут проявляться противоречия, не опосредованные базисом, но с другой – характер и природа противоречий, возникающих в сфере правового регулирования общественных отношений, определяются у него прежде всего теми материальными условиями, в которых функционируют соответствующие правовые формы. Экономические и иные условия жизни общества в их поверхностном изучении и исследовании, как правило, порождают извращенные правовые идеи и представления. Именно в этом состоит порок буржуазной юриспруденции и правосознания³¹. Точность этого вывода подтвердило время.

Кроме того, актуальны замечания ученого по поводу специфических особенностей многоукладной экономики в переходный период. Причем эти замечания справедливы как для перехода от капитализма к социализму, так и обратно к капитализму. Отсутствие однородности в экономике порождает отсутствие одно-

²⁹ См.: Матюхин А. Указ. соч. С. 7.

³⁰ См.: Баймаханов М. Т. Противоречия в развитии правовой надстройки при социализме. С. 52–53.

³¹ См.: Там же. С. 32, 50, 69.

родности в надстройке. Поэтапное преобразование правовой системы неразрывно связано с переустройством экономики и культуры общества.

Поэтому вряд ли можно согласиться с утверждением, что в работе будто бы были развенчаны некие «столпы» марксизма³². Именно благодаря глубокому пониманию марксистко-ленинской методологии и опоре на работы классиков марксизма, а также таких видных исследователей, как Ж. Абдильдин, Э. Ильенков, В. Келле, В. Ким, М. Ковальзон и др., М. Баймаханов смог вскрыть объективный характер противоречий в правовой надстройке социализма. Кроме того, успешному возведению его теоретических конструкций способствовали труды советских правоведов Н. Г. Александрова, С. С. Алексеева, М. А. Аржанова, В. П. Казимирчука, Д. А. Керимова, О. А. Красавчикова, Е. А. Лукашевой, П. И. Стучки, И. Е. Фарбера, Р. О. Халфиной, В. М. Чхиквадзе и др.

В период работы М. Баймаханова над книгой в СССР серьезно изучались проблемы философии права. Так, Н. В. Мотрошилова отмечает, что 26–31 августа 1974 г. в Москве прошел X Международный гегелевский конгресс (первый философский конгресс, проведенный в СССР). То был настоящий исторический прецедент: участвовало свыше 500 ученых из 22 стран. Высокопрофессиональными были доклады и выступления юристов В. С. Нерсисянца, Д. А. Керимова, В. А. Туманова, Л. А. Мамута, изучавших философию права Гегеля³³.

Проблемы противоречий нельзя отрывать от вопроса об их разрешении. Диалектическое противоречие не может не разрешаться. В тех случаях, когда противоречие не получает своего естественного разрешения, развитие явления, процесса, предмета задерживается. Обеспечение благоприятных условий для своевременного и естественного разрешения возникших противоречий приобретает очень большое значение. При этом М. Баймаханов указывает на различные способы преодоления противоречий³⁴.

Накопившиеся в СССР противоречия и неспособность руководства страны их разрешать привели к застою и в конечном итоге к распаду Советского государства. История, как известно,

повторяется дважды и неразрешенные в Казахстане социально-экономические противоречия, общий застой спровоцировали в 2022 г. январские события³⁵. В обоих случаях предшествующие событиям обстоятельства можно описать очень точными словами профессора С. Ф. Ударцева: «Импульсы правового развития активно шли от общества, однако государственные каналы восприятия этих сигналов работали с перебоями, становились все менее чувствительными к новым тенденциям из-за политических, идеологических, кадровых и иных “тромбов” в системе государственного управления. Механизм переработки информации, сигналов о социальных потребностях и превращении их в положения законодательства, во многом, в силу декоративности, демагогичности некоторых его звеньев, уже не срабатывал»³⁶.

Перерождение любого руководящего аппарата состоит в банкротстве его исторической рентабельности (отношение пользы к издержкам). И в первом, и во втором случае (распад СССР и январские события 2022 г. в Казахстане) эффективность руководящего аппарата с течением времени уменьшалась, а цена, которую общество платило за его деятельность и рост потребления, возрастала. Безусловно, руководящий аппарат – это очень занятые люди, но их занятость (тем более в условиях автократии) – не про решение вопросов в интересах общества, это лишь забота о карьерном росте и собственном комфортном существовании.

М. Баймаханов, будучи вдумчивым ученым, не только глубоко понимал наличие противоречий в праве, их срезы, но также отмечал разломы между базисом и правовой надстройкой, осознавал диспропорции советской экономики. Более того, благодаря анализу имеющихся фактов и пониманию законов развития общества предвидел последствия этих противоречий.

³⁵ По мнению Н. А. Назарбаева, влияние родственников главы государства на высших должностях в системе государственной службы и в квазигосударственном секторе; девальвация тенге; отсутствие системной работы в социальной сфере; инертность исполнительных органов и иные накопившиеся с течением времени проблемы, а главное – борьба за власть, стали причинами январских событий. (См. подробнее: *Назарбаев Н. Моя жизнь. От зависимости к свободе*. Астана, 2023. С. 664–666).

³⁶ *Ударцев С. Ф.* Теоретик государства и права, общественный и государственный деятель... С. 19.

³² См.: *Матюхин А.* Указ. соч. С. 11.

³³ См.: *Мотрошилова Н. В.* Указ. соч. С. 85–86.

³⁴ См.: Там же. С. 54–55.

И вне зависимости от социально-экономических формаций он как равнодушный, честный человек и государственный деятель имел мужество говорить и писать об имеющихся социальных противоречиях, их негативных последствиях для страны и народа. М. Баймаханова отличала способность достигать тех целей, которые большинство коллег по юридическому цеху лишь представляла, но не находила ни сил, ни смелости реализовать.

Профессор Калифорнийского университета в Беркли А. Юрчак отмечает, что советская система, с одной стороны, была действительно мощной и вполне естественно могла восприниматься как вечная, а с другой – была хрупкой и могла вдруг сложиться как карточный домик³⁷. Система позднего социализма на уровне ее функционирования была соткана из внутренних парадоксов и несоответствий.

После распада СССР в отличие от стран Восточной Европы практически на всем постсоветском пространстве к власти пришли представители номенклатуры с соответствующими управленческими навыками и опытом, знаниями и партийным воспитанием, а зачастую с устойчивой тенденцией к политическому паразитизму. В связи с чем рецепция инструментов управления позднего социализма в сочетании с концентрацией властных рычагов в одних руках без действенных механизмов сдержек и противовесов привела к автократии. Если при таком политическом режиме в окружении главы государства не находится ни одного человека, способного ему сказать, что он давно уже разгуливает без одежды, то такое государство, как показывает история, приходит к коллапсу.

В статье «Объективная необходимость построения в СССР правового государства» М. Баймаханов дает нелестную оценку сложившемуся к 1989 г. чиновничье-бюрократическому аппарату, который все больше отчуждался от народа, противостоял ему, хотя и маскировался в наряды народного представительства. Взяв на себя руководство хозяйственным и социально-культурным строительством в стране, он фактически не справлялся с поставленными задачами, о чем свидетельствовало плачевное состояние народного хозяйства и иных сфер жизни общества.

³⁷ См.: Юрчак А. Это было навсегда, пока не кончилось. Последнее советское поколение / предисл. А. Беляева ; пер. с англ. ; 3-е изд. М., 2017. С. 35.

Вопреки ширококвещательным заявлениям чиновничье-бюрократический аппарат отстаивал не общенародные, а ведомственные, местнические, кастовые и иные своекорыстные интересы³⁸.

Высшие эшелоны власти Казахстана также формировались в недрах советской номенклатуры, поэтому многие ее инструменты управления долгое время оставались в действии. Аналогичная ситуация имела место и при переходе от капитализма к социализму. «На первых этапах социалистического строительства, – пишет М. Баймаханов, – восприятие старых идей, нравов и умонастроений неизбежно. Ведь социализм строится теми людьми, которые жили при капитализме и которые не свободны от его идейного влияния»³⁹.

По своей сущности, содержанию и направленности пережитки старого правосознания не согласуются со всей сложившейся системой общественных отношений и возникшей на их основе совокупностью новых, выступают по отношению к ним как нечто чужеродное и потому не могут действовать с ним в едином ритме. Соответствовавшие им материальные отношения уже не существуют в действительности, они теперь преодолены, а на новом материальном основании сложилось и заняло господствующее положение новое правосознание. Пережитки старого правосознания и начала нового, будучи разнотипными, глубоко враждебны друг другу, олицетворяют собой противоположные тенденции. Примирение между ними в принципе невозможно, а если они иногда и сосуществуют вместе в сознании одного человека, некоей социальной группы, то это временное явление. Рано или поздно между ними возникает острый конфликт⁴⁰.

Конфликт старого и нового наглядно выразился в правовом регулировании квазигосударственного сектора. Лекала неэффективного управления социалистическими предприятиями были перенесены в ныне действующий квазигосударственный сектор, руководство которым было в свое время отдано, как правило, беста-

³⁸ См.: Баймаханов М. Т. Объективная необходимость построения в СССР правового государства // М. Т. Баймаханов. Избранные труды... С. 286.

³⁹ См.: Баймаханов М. Т. Противоречия в развитии правовой надстройки при социализме. С. 103.

⁴⁰ См.: Там же. С. 107.

ланным, но аффилированным с главой государства управленцам.

Наиболее значительное отклонение и отставание субъективного от объективного по М. Баймаханову проявляется в факте сохранения пережитков старого правосознания в новых условиях. Субъективные формы, рожденные на базе давно исчезнувших объективных условий, продолжают существовать на новом материальном основании, всячески стремясь приспособиться к нему и, несмотря на это, находясь в отношениях резкой враждебности к нему⁴¹.

Органическим завершением вопроса развития противоречий в праве является проработка их преодоления.

Проблему разрешения противоречий М. Баймаханов ставил через механизмы правового воспитания, совершенствование правотворческого процесса и в контексте реализации права. Так, для преодоления коллизий между разными нормами, унификации правовой практики, детальной регламентации вопросов правотворчества, предлагается принятие специальных правил о правовых актах, им были проработаны рекомендации по юридической технике, обосновывается необходимость кодификации⁴².

Однако в работе М. Баймаханова, как и в трудах многих других советских исследователей, недостаточно внимания уделялось вопросам разрешения противоречий, а также проработке конкретных положений и выводов об их практическом преодолении. Нередко дедуктивные умозаключения теории права шли в разрыве с фактами, что придавало рассматриваемым проблемам несколько абстрактный, обобщенный характер. При одновременном применении обоих логических способов можно было получить неудобную правду. Теоретики права понимали, что социальные противоречия (именно в нем находят наиболее яркое выражение закономерности динамики противоречий) разрешаются согласно некоей модели, но исключительно исходя из конкретного анализа сторон, вовлеченных в это противоречие.

В связи с указанным и с учетом общественного запроса и политического вектора отхода от авторитарного прошлого представляется необходимым кратко остановиться на некоторых

⁴¹ См.: Баймаханов М. Т. Противоречия в развитии правовой надстройки при социализме. С. 82.

⁴² См.: Там же. С. 245, 248.

государственных инициативах по преодолению социальных противоречий. В частности интересны попытки преодоления системного застоя в СССР с помощью перестройки 1985–1991 гг., а также текущие реформы, инициированные Президентом РК Касым-Жомартом Токаевым.

Противоречию как процессу свойственны фазы его движения.

Существенные противоречия в фундамент строительства советского государства были заложены событиями 1957 г. Разгром антипартийной группы и экономические реформы, сопровождавшиеся правовыми актами, по выражению М. Баймаханова, с «серьезными недостатками»⁴³, положили начало концентрации власти в руках Н. С. Хрущева, отказу от «коллективного руководства»⁴⁴ и полному поглощению партийным аппаратом государственных механизмов управления. Такое поглощение привело к практике замалчивания хозяйственных, экономических и иных проблем, усилению цензуры и информационных барьеров после короткого послабления с конца 1950-х до середины 1960-х гг.

Как замечал М. Баймаханов, подмена партийными органами Советов, их исполнительных и распорядительных органов, правоохранительных учреждений, хозяйственных и социально-культурных организаций приняла такие масштабы и зашла так далеко, что превратилась в тормоз перестройки, демократизации и гласности, стала негативным фактором общественного развития⁴⁵.

К началу 1980-х г. в фазе движения противоречий советской системы наступил переломный момент. Необходимость разрешения противоречий

⁴³ Там же. С. 189.

⁴⁴ См. подробнее: Спицын Е. Ю. Хрущевская слякоть. Советская держава в 1953–1964 годах. М., 2023. С. 162–254. В разговоре с Д. А. Кунаевым П. К. Пономаренко так характеризует управленческие навыки Н. С. Хрущева: «...многие вопросы он ставит неглубоко, всесторонне не продумывая. Ваши вопросы, предложения, мнения, если таковые расходятся с его мнением, он не пропустит. Более того, это может принести к нежелательным результатам. Для него чуждо мнение других, он идет напролом. Хрущев органически не выносит людей, более способных и более знающих, чем он сам. Он начал планомерно избавляться от людей твердых и способных до конца отстаивать свои взгляды» (Кунаев Д. От Сталина до Горбачева (В аспекте истории Казахстана). Алма-Ата, 1994. С. 97–98).

⁴⁵ См.: Баймаханов М. Т. Объективная необходимость построения в СССР правового государства... С. 288.

речий в экономике и реорганизации хозяйственных связей, разрыв между базисом и надстройкой стали очевидными. Однако вместо вдумчивого анализа экономических проблем, проработки комплексной программы реформ, формирования институтов и механизмов ее реализации руководство страны сфокусировалось на вопросах надстройки. «Поначалу мало кто ожидал, – замечает А. Юрчак, – что политика гласности, провозглашенная в начале 1986 г., приведет к каким-то радикальным переменам. Кампания за повышение гласности поначалу воспринималась так же, как бесчисленное множество предыдущих инициатив государства – кампаний, которые мало что меняли, приходили и уходили, пока жизнь продолжала течь своим обычным чередом»⁴⁶.

Принцип гласности, официальное признание его социальной ценности воплотились в праве граждан на свободу слова. Важность принципа гласности подтверждалась и в актах уже суверенного Казахстана. Так, например, в ст. 98 Конституции РК от 28 января 1993 г., ст. 19 Гражданского процессуального кодекса РК от 13 июля 1999 г. и Нормативном постановлении Верховного Суда РК от 28 октября 2005 г. закреплялся принцип гласности судебного разбирательства, который означал открытое (с обеспечением свободного доступа) разбирательство дел в судах. Пункт 1 ст. 20 Конституции РК от 30 августа 1995 г. гарантирует свободу слова и творчества, т. е. право на свободное выражение мнений, взглядов, убеждений, идей в различных видах и формах, в том числе и через средства массовой информации.

Свобода слова не ограничивается правом (разрешением) открыто говорить, а представляет собой важный элемент коммуникации, гарантия равноправия участников дискуссии, что обеспечивает взаимопонимание и консенсус. Но реализация гарантии равноправия участников дискуссии, обеспечивающей консенсус, возможна лишь при условии, когда говорящего слышат и понимают, а далее участники дискуссии принимают коллективные действия, направленные на реализацию согласованного решения не в ущерб интересам третьих лиц.

Таким образом, на закате СССР и на первых этапах становления суверенного Казахстана

гражданам представилась возможность свободно выражаться, дискутировать, но свобода слова не гарантировала права быть услышанным государством. Сознательное уклонение от обсуждения и/или освещения определенных тем, событий либо вопросов по идеологическим или политическим причинам пока еще остаются в практике государственного управления Казахстана.

Каждое поэтапное развитие общества и государства (от советского/постсоветского прошлого к настоящему) неизбежно сопровождалось необходимостью преодоления пережитков старого. «Традиции всех мертвых поколений тяготеют, как кошмар, над умами живых»⁴⁷. Суперпрезидентская форма правления с рудиментами управления советской эпохи привели к негативным для Казахстана последствиям. Отсюда социальный запрос на реформы, необходимость в разгерметизации публичного дискурса и активизации усилий государства по взаимодействию с гражданами, вовлеченности в разрешение их проблем и реализации публичных интересов. Воплощение в жизнь концепции «слушающего государства» возможно лишь при условии проведения социально-экономических реформ. В противном случае концепция останется очередной инициативой в бесчисленном множестве предыдущих кампаний бюрократического аппарата, которые мало что меняли, широко вещались и быстро забывались, пока люди пребывали в проблемах повседневности.

Библиографический список

Баймаханов М. Т. Избранные труды по теории государства и права. Алма-Ата : Әділет, 2003. 710 с.

Баймаханов М. Т. О переходе функций государственных органов к общественным организациям. Алма-Ата : Наука, 1965. 246 с.

Баймаханов М. Т. Противоречия в развитии правовой надстройки при социализме. Алма-Ата : Наука, 1972. 360 с.

Грачев Н. И. Происхождение суверенитета : верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества : Древний мир, Средневековье, Новое время. 2-е изд., испр. и доп. М. : Ленанд, 2018. 336 с.

⁴⁷ *Маркс К.* Восемнадцатое брюмера Луи-Бонапарта // https://www.marxists.org/russkij/marx/1852/18_brumaire/01.htm (дата обращения: 25.10.2025).

⁴⁶ *Юрчак А.* Указ. соч. С. 30.

Ильенков Э. Диалектическая логика : очерки истории и теории. 3-е изд. М. : Издательство ЛКИ, 2010. 328 с.

Колесов Н. Д., Щербина В. Ф. Разрешение экономических противоречий социализма. М. : Экономика, 1988. 255 с.

Корнаи Я. Дефицит / пер. с венг. М. : Наука, 1990. 608 с.

Кунаев Д. От Сталина до Горбачева (В аспекте истории Казахстана). Алма-Ата : Санат, 1994. 352 с.

Маркс К. Восемнадцатое брюмера Луи-Бонапарта // https://www.marxists.org/russkij/marx/1852/18_brumaire/01.htm

Мотрошилова Н. В. Отечественная философия 50–80-х годов XX века и западная мысль. М. : Академический Проект, 2012. 376 с.

Назарбаев Н. Моя жизнь. От зависимости к свободе. Астана : Фолиант, 2023. 708 с.

Романовская О. А. Конституционные основы делегирования государственно-властных полномочий негосударственным организациям : монография. М. : Проспект, 2021. 232 с.

Савина С. Г. Роль киноискусства в идейно-нравственном воспитании личности (на материалах Белорусской киностудии) : дис. ... канд. филос. наук. Минск, 1984. 157 с.

Сафронов А. Большая советская экономика : 1917–1991. М. : Individuum ; Эксмо, 2025. 792 с.

Становление правового государства и гражданского общества в новом Казахстане : теория, практика и перспективы развития : материалы Международ. науч.-прак. конф., посвященной памяти академика НАН РК, доктора юридических наук, профессора, первого председателя Конституционного Суда Республики Казахстан Баймаханова Мурата Таджи-Муратовича (Алматы, 5 мая 2023 г.). Алматы : Қазақ университеті, 2023. 424 с.

Юрчак А. Это было навсегда, пока не кончилось. Последнее советское поколение / предисл. А. Беляева; пер. с англ. ; 3-е изд. М. : Новое литературное обозрение, 2017. 664 с.

Каспийский общественный университет

Шаукенов А. Т., кандидат юридических наук, ассоциированный профессор, управляющий партнер ТОО «Юридическая компания «AXeDan Group»
E-mail: ali_shaukenov@mail.ru

Caspian Public University

Shaukenov A. T., candidate of legal sciences, associated professor, Managing Partner of AXeDan Group Legal Company
E-mail: ali_shaukenov@mail.ru

УДК 347.73

ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЕ ФИНАНСЫ: ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ ИДЕНТИФИКАЦИИ

М. В. Карасева, А. Г. Пауль, А. В. Красюков, М. Е. Мардасова
Воронежский государственный университет

THE DECENTRALIZED FINANCE: PROBLEMS FINANCIAL AND LEGAL IDENTIFICATION

M. V. Karaseva, A. G. Paul, A. V. Krasnyukov, M. E. Mardasova
Voronezh State University

Аннотация: финансово-правовое регулирование децентрализованных финансов является сегодня магистральным направлением развития финансового права. Прежде всего заслуживает внимание появление такого объекта финансово-правового регулирования, как финансы госкорпораций и публично-правовых компаний. Кроме того к числу публичных финансов относят и финансы государственных учреждений. Нельзя не обращать внимание и на то, что появился принципиально новый сегмент финансово-правового регулирования – финансы саморегулируемых организаций. Наконец, необходимо учитывать и финансы Российского союза автостраховщиков, которые также следует относить к числу публичных. Актуальность проблемы обусловила проведение на юридическом факультете ВГУ научно-теоретического семинара, посвященного проблемам финансово-правового регулирования децентрализованных финансов (24 октября 2025 г.).

Ключевые слова: децентрализованные финансы, финансы госкорпораций и публично-правовых компаний, саморегулируемых организаций и Российского союза автостраховщиков.

Abstract: financial legal regulation of the decentralized finance is the main direction of development of the financial law today. First of all, emergence of such subject to financial legal regulation as finance of state corporations and public companies deserves attention. Besides, also finance of public institutions is among public finance. It is necessary to pay attention and that essentially new segment of financial legal regulation – finance of self-regulatory organizations appeared. At last, it is necessary to pay attention and to finance of Russian Association of Motor Insurers, which also should be carried to number of public. Relevance of a problem carrying out at law department of VSU of the scientific-theoretical seminar devoted to questions of financial legal regulation of the decentralized finance (on October 24, 2025).

Keywords: the decentralized finance, finance of state corporations and public companies, finance of self-regulatory organizations, finance of the Russian Association of Motor Insurers.

На юридическом факультете ВГУ 24 октября 2025 г. состоялся научно-теоретический семинар «Децентрализованные финансы: проблемы финансово-правовой идентификации». В семинаре приняли участие ученые и практики, занимающиеся проблемами финансового права, в качестве слушателей участвовали студенты 2-го

курса дневного отделения и магистры юридического факультета ВГУ.

Открыла семинар заведующий кафедрой финансового права ВГУ доктор юридических наук, профессор М. В. Карасева. Она подчеркнула, что проблема децентрализованных финансов является весьма актуальной, так как именно в русле децентрализованных финансов сегодня активно развивается финансовое право. И это вполне естественно, ибо функции и задачи государства в современном мире столь масштабны

© Карасева М. В., Пауль А. Г., Красюков А. В., Мардасова М. Е., 2025

и разноплановы, что не могут быть решены исключительно за счет централизованных публичных денежных фондов. Поэтому государство отдает решение целого ряда своих задач на *outsorce*, т. е. негосударственным организациям, наделенным правом государственного управления. Докладчица отметила, что помимо государственных унитарных предприятий к числу субъектов, обладающих публичными финансами, относятся госкорпорации, публично-правовые компании, а также государственные учреждения. Вопросы финансов государственных унитарных предприятий были включены в сферу финансово-правового регулирования еще в советское время профессором Н. И. Химичевой в учебнике «Финансовое право» 1987 г.¹ Тогда речь шла о финансах государственных предприятий. Что касается государственных учреждений и госкорпораций, то в финансово-правовой науке на эту тему была защищена не одна диссертация. Сегодня особо актуальным является вопрос о том, насколько возможно включать в предмет финансового права финансы негосударственных пенсионных фондов, финансы саморегулируемых организаций и финансы такой организации, как Российский союз автостраховщиков. Такие вопросы начинают подниматься в отечественной науке, однако определенности в этом отношении пока нет.

С докладом о финансах негосударственных пенсионных фондов выступил доктор юридических наук, профессор А. Г. Пауль. Он отметил, что сегодня внимание ученых привлекает отраслевая принадлежность отношений, связанных с негосударственными пенсионными фондами (далее – НПФ). Одни относят практически все финансовые отношения с участием НПФ к финансово-правовым, другие – лишь часть таковых. Оценка отраслевой принадлежности отношений, связанных с НПФ, должна основываться на сопоставлении их признаков с особенностями, характерными для финансовых правоотношений, которые были выделены учеными еще в советское время. Докладчик отметил три относительно самостоятельных направления деятельности НПФ:

- деятельность по негосударственному пенсионному обеспечению (в том числе досрочному);
- деятельность по формированию долгосрочных сбережений;
- деятельность по обязательному пенсионному страхованию.

Представляется возможным рассмотреть и оценить характер (правовую природу) отношений по формированию и использованию НПФ относительно указанных трех направлений деятельности.

Формирование НПФ в рамках негосударственного пенсионного обеспечения (в том числе досрочного) и программы долгосрочных сбережений осуществляются на основании договоров. Это обстоятельство свидетельствует о том, что эти отношения не являются властными. Соответственно они не подлежат включению в предмет финансового права.

В то же время стимулирование вступления граждан в отношения по формированию НПФ может осуществляться посредством налогово-правовых и бюджетных правоотношений.

Формирование НПФ в рамках отношений по обязательному пенсионному страхованию обладало признаками властности и могло включаться в предмет финансового права до 2014 г., когда перечисление работодателями новых взносов на формирование накопительной части пенсии носило обязательный характер. В настоящий момент в НПФ указанные суммы не привлекаются.

Отношения по расходованию средств НПФ представляют собой выплату различных видов пенсий и сумм по договорам долгосрочных сбережений. Эти выплаты имеют договорную основу, в связи с чем не отвечают критериям финансового правоотношения. Договорную природу носит также инвестиционная деятельность НПФ.

Отношения, связанные с формированием и использованием НПФ, при комплексном подходе могут быть оценены с точки зрения гарантирования интересов потребителей услуг НПФ.

Государство предусматривает правовые механизмы обеспечения устойчивости системы негосударственного пенсионного обеспечения. Отношения по гарантированию пенсионных резервов и пенсионных накоплений, субъектом которых являются НПФ, включаются в предмет

¹ См.: Советское финансовое право : учебник / под ред. Л. К. Вороновой, Н. И. Химичевой. М., 1987. С. 177–214.

финансового права, так как носят властно-имущественный характер. В целом оценка отношений с участием НПФ с точки зрения их соответствия признакам финансовых правоотношений приводит к следующим выводам. Большинство таких отношений обладает лишь отдельными признаками, присущими финансовым правоотношениям (например, публичным характером или имущественным характером), но не их совокупностью, что не позволяет отнести эти отношения к финансово-правовым. При широком подходе могут быть названы финансовыми правоотношения, связанные с деятельностью НПФ. 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 НПФ. Эти отношения включаются 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 финансов НПФ. Финансово-правовые нормы, оказывающие влияние на их деятельность, включены в другие подотрасли и институты финансового права (налоговое право, бюджетное право, институт финансов государственных корпораций).

В процессе своего выступления А. Г. Пауль задал вопрос: «Чем мы должны руководствоваться, относя те или иные финансы к предмету финансового права?».

Ответ на его вопрос дала профессор М. В. Карасева. Она пояснила, что, относя то или иное явление к финансово-правовому, необходимо доказать, что отношения, его образующие, являются финансово-правовыми. Говоря более конкретно, необходимо установить, образуются ли и используются ли те или иные денежные фонды именно благодаря финансовым правоотношениям. Для этого надо знать все признаки финансовых правоотношений и учитывать, что финансовое правоотношение доказывается не одним из профессиональных признаков этого правоотношения, а их совокупностью. По крайней мере, на сегодняшний день в науке выделяют четыре признака финансового правоотноше-

ния². К сожалению, отметил докладчик, не все авторы современных учебников осознают значимость признаков финансового правоотношения, поэтому, видимо, в некоторых учебниках они вообще не выделяются, что не дает студенту понимания финансово-правовой природы явления.

О саморегулируемых организациях и возможности их введения в поле финансово-правового регулирования высказался доктор юридических наук, профессор А. В. Красюков. Он отметил, что в последние годы государство от прямого регулирования предпринимательской или профессиональной деятельности переходит к предоставлению таким субъектам возможности по саморегулированию. Представляется, что саморегулирование является одной из форм децентрализации публичного управления и направлено на повышение его эффективности. При саморегулировании субъекты указанной деятельности на основании государственных норм самостоятельно осуществляют разработку определенных стандартов и правил, а также контроль за их соблюдением. Такая деятельность осуществляется посредством создания специализированных некоммерческих организаций – саморегулируемых организаций (далее – СРО) – и объединения на основе членства в них. При этом зачастую законодательством предусмотрено, что членство в СРО соответствующего вида является обязательным условием для получения возможности осуществлять определенную предпринимательскую или профессиональную деятельность.

В настоящее время обязательное членство в СРО предусмотрено для деятельности в сфере строительства, проектирования и инженерных изысканий, энергетического обследования, оценочной деятельности, деятельности арбитражных управляющих, аудиторов, финансовых организаций, кадастровых инженеров, актуарной деятельности и др. Тем самым государство по сути делегирует свои полномочия по регулированию доступа на определенные рынки предпринимательской или профессиональной деятельности СРО и экономит ресурсы на лицензировании соответствующих видов деятельности,

² См.: Карасева М. В. Критерии идентификации отношений предмета финансового права // Публично-правовое обозрение. 2023. № 1. С. 10–11.

оставляя за собой только функции контроля за этими некоммерческими организациями.

В силу указанного деятельность СРО по установлению стандартов и правил осуществления определенной предпринимательской и профессиональной деятельности, а также по осуществлению контроля за ней вполне может быть охарактеризована как публичная, поскольку ориентирована на защиту интересов не только членов СРО, но и неопределенного круга лица, потенциально являющихся их клиентами.

Публичный характер деятельности СРО характерен только для тех форм саморегулирования, которые являются обязательными в силу закона. Если СРО создано по инициативе организаций и (или) физических лиц и членство в нем не обязательно для осуществления того или иного вида профессиональной или предпринимательской деятельности, то его деятельность не носит публичный характер. Даже такой контроль зачастую осуществляется государством опосредованно через создание и деятельность других некоммерческих организаций – национальных объединений СРО, которые осуществляют непосредственный контроль в отношении их деятельности. СРО, несмотря на публичный характер своей деятельности, не финансируются государством и муниципальными образованиями, поэтому источником их финансирования являются взносы членов СРО, обязанность по оплате которых предусмотрена действующим законодательством. В подавляющем большинстве СРО в силу требований законов образуется компенсационный фонд, средства которого аккумулируются для обеспечения защиты прав потребителей услуг членов СРО или иных лиц, пострадавших от их деятельности. Публичный, а вместе с ним и финансово-правовой характер данного денежного фонда усматривается учеными именно в обеспечении имущественной ответственности каждого члена СРО организации перед третьими лицами – потребителями произведенных работ и иными лицами.

При этом другие ученые сомневаются в публичном характере целей создания компенсационного фонда СРО в силу того, что законодательством установлен весьма ограниченный перечень лиц, защита интересов которых осуществляется путем создания СРО компенсационного фонда. Но решающим доводом в дискуссии является то, что получателями данных

компенсаций является неопределенный круг лиц, в число которых потенциально может попасть каждый. Это свидетельствует о защите общественного интереса при помощи создания данного фонда. Кроме того, публичным делает компенсационный фонд СРО не только цель его использования, но и порядок его формирования. В отличие от гражданского права финансовое право предусматривает формирование денежных фондов за счет властного изъятия финансовых ресурсов у таких субъектов. Публичный финансовый фонд, как правило, образуется отдельно от субъектов – источников его формирования. Тем самым публичные финансовые ресурсы защищаются от какого-либо незаконного воздействия и использования как с их стороны, так и со стороны СРО.

Следовательно, компенсационный фонд СРО является публичным денежным фондом, а отношения по его формированию, распределению и использованию входят в предмет финансового права в силу того, что данный фонд не только имеет публичные цели (защита потенциально неопределенного круга потребителей услуг членов СРО), но и особый порядок его формирования посредством обязательного изъятия в силу требований закона части имущества членов СРО в денежной форме, приводящий к отделению данного денежного фонда от имущества хозяйствующих субъектов, включая само СРО.

О финансах Российского союза автостраховщиков высказала свое мнение кандидат юридических наук, доцент М. Е. Мардасова. Она сразу заметила, что в отношении данного субъекта можно говорить о финансово-правовой природе его финансов. Российский союз автостраховщиков (далее – РСА) является некоммерческой организацией – это единое общероссийское профессиональное объединение, основанное на принципе обязательного членства страховых организаций, т. е. страховщиков. Так, в соответствии с Федеральным законом от 25 апреля 2004 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (далее – Федеральный закон № 40-ФЗ) членство в данной организации является обязательным условием для получения лицензии на осуществление страховыми организациями деятельности в данном виде страхования. В научной литературе уже не раз отмечалось, что правовой статус данной некоммерче-

ской организации позволяет охарактеризовать ее в качестве субъекта публичной финансовой деятельности, выполняющей публичные функции. 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 РСА обладает правом создавать денежные фонды (резервы) и определять порядок их формирования. Такие резервы могут формироваться им для осуществления компенсационных выплат. Речь идет о выплатах потерпевшему в счет возмещения вреда его имуществу, а также жизни и здоровью в случае невозможности осуществления страховщиком страхового возмещения по обязательному страхованию вследствие ряда причин. К ним относятся, например, принятие арбитражным судом решения о признании страховщика банкротом и об открытии конкурсного производства либо отзыв у него лицензии на осуществление страховой деятельности. Есть и такие причины, которые не связаны с самим страховщиком. Например, это неизвестность лица, ответственного за причиненный потерпевшему вред. В Федеральном законе № 40-ФЗ предусмотрено два вида таких денежных фондов (резервов): резерв гарантий и резерв текущих компенсационных выплат. Разница между ними заключается в том, по каким основаниям производятся компенсационные выплаты. Так, резерв гарантий касается тех случаев, когда выплата страхового возмещения потерпевшему невозможна по причинам, связанным с самим страховщиком, а также когда выплаты производятся иным лицам, например, наследнику потерпевшего и т. д. По мнению Конституционного Суда РФ, механизм компенсационных выплат в таком случае является специальной правовой гарантией защиты прав потерпевших, которую

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. Эти средства подлежат особой правовой охране. На них не может быть обращено взыскание по обязательствам профессионального объединения страховщиков, если возникновение таких обязательств не связано с осуществлением компенсационных выплат по обязательному страхованию. Отношения между потерпевшим и РСА возникают не в силу гражданско-правового отношения, а в силу закона. Кроме того, в отличие от страхового возмещения, которое может выражаться не только в денежной, но и натуральной форме (в организации и (или) оплате восстановительного ремонта поврежденного транспортного средства), компенсационная выплата всегда имеет денежный характер. В свою очередь формирование данных резервов осуществляется за счет отчислений страховщиков от страховых премий по договорам обязательного страхования. Минимальные размеры этих отчислений определены Банком России, а определение итогового размера – в компетенции РСА. 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 выполняет делегированную ему государством социальную функцию по перечислению обязательных платежей в специализированный публичный фонд, держателем которого является РСА. Очевидно, что у государства есть публичный интерес в создании такой организации, формировании и использовании ее денежных фондов (резервов), в том числе для осуществле-

ния 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. С учетом заинтересованности государства в деятельности данной организации ее годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность подвергается обязательному аудиту, который направлен на защиту публичных интересов. Учитывая приведенные элементы публичности в правовом статусе РСА, особенности отношений, возника-

ющих 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

Советское финансовое право : учебник / под ред. Л. К. Вороновой, Н. И. Химичевой. М., 1987. С. 177–214.

Карасева М. В. Критерии идентификации отношений предмета финансового права // Публично-правовое обозрение. 2023. № 1. С. 10–11.

Воронежский государственный университет

Карасева М.В., доктор юридических наук, профессор;

Пауль А. Г., доктор юридических наук, профессор;

Красюков А.В., доктор юридических наук, профессор;

Мардасова М. Е., кандидат юридических наук, доцент

E-mail: smv@law.vsu.ru

Voronezh State University

Karasyova M. V., doctor of legal sciences, professor;

Paul A. G., doctor of legal sciences, professor;

Krasyukov A. V., doctor of legal sciences, professor;

Mardasova M. E., Candidate of Law Sciences, associate professor

E-mail: smv@law.vsu.ru

ПРАВИЛА НАПРАВЛЕНИЯ, РЕЦЕНЗИРОВАНИЯ И ОПУБЛИКОВАНИЯ НАУЧНЫХ СТАТЕЙ

1. Общие положения

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

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

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

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

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

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

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

1.7. Решение о публикации статьи принимается редакционной коллегией журнала.

1.8. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

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

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

2.2. Все поля на листе составляют по 2 сантиметра.

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

2.4. Сноски оформляются постранично, нумерация сквозная.

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

2.6. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

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

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

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

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

3. Рецензирование материалов, поступающих в редакцию

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

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

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

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

4. Решение о публикации и отказ в публикации

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

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

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

4.4. Отказ в публикации возможен в случаях:

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

4.5. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

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

INFORMATION

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

1. General provisions

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

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

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

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

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

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

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

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

1.8. The publication of articles is free of charge.

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

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

2.2. All page sides shall be 2 centimeters.

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

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

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

2.6. All pages of the manuscript should be numbered.

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

2.8. All tables shall be mentioned in the text.

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

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

2.9. Schemes and charts shall be numbered and submitted in separate files.

2.10. Illustrations (photos) can be black-and-white or colored, scanned with the dimension of 300 dots per inch and kept in the separate file in the tif or jpg format.

3. Reviewing of the materials coming to edition

3.1. All materials sent to editorial office of the magazine, corresponding to its subject are exposed to reviewing for the purpose of their expert assessment.

3.2. All reviewers are recognized specialists in subject of the reviewed materials.

3.3. Reviews are stored in the publishing house and in editorial office of the magazine within 5 years.

3.4. Editorial office of the magazine sends the copy of reviews or motivated refusal to authors of the presented materials.

4. The decision to publish and to refuse publication

4.1. Sending the article to the journal, the author is obliged not to represent identical material to other publishers before decision on the publication is made.

4.2. The editorial board sends articles for the conclusion to specialists or experts in case if knowledge of narrow area of law is necessary to make decision on the publication.

4.3. According to the recommendation of the editorial board completion (quality improvement) of article by the author is in some cases possible. Article sent to the author to completion has to be returned in the corrected form together with its initial version in the shortest terms. The author (coauthors) needs to attach the letter containing answers to the remarks made by edition and explaining all changes made in article to the processed manuscript.

4.4. Refusal in the publication is possible in cases:

- article's discrepancy to a profile and specifics of the journal;
- the rough violations in citing including references to statute rules;
- article's discrepancy to scientific level and practical usefulness criteria;
- negative conclusion of the editorial board;
- the article (or identical materials) is published or submitted for publication in other printed editions;
- noncompliance of the article with the requirements for the design of materials.

4.5. Manuscripts submitted for publication are not returned.

4.6. The opinion of the editorial board does not always coincide with the author's point of view.

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЕ ОБОЗРЕНИЕ

2025. № 4

Дата выхода в свет 29.12.2025

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

Формат 60×84/8

Уч.-изд. л. 8,9. Усл. п. л. 9,2. Тираж 50 экз. Заказ 615

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