

РЕФОРМЫ

научно-аналитический журнал

И ПРАВО

Издатель:
автономная
некоммерческая
организация
«Институт
публично-правовых
исследований»
(АНО ИППИ)



www.plri.ru

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

АГАПОВ Андрей Борисович — профессор Московского государственного юридического университета (МГЮА), доктор юридических наук, профессор

АРТЮХИН Роман Евгеньевич — Руководитель Федерального казначейства, кандидат юридических наук

ГЕЙВАНДОВ Ян Альбертович — профессор Академии народного хозяйства и государственной службы, доктор юридических наук, профессор

ЕМЕЛЬЯНОВ Александр Сергеевич — доктор юридических наук

ИЛЬИН Андрей Витальевич — заместитель декана Юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук

НАСОНКИН Владимир Владиславович — директор Федерального центра образовательного законодательства, кандидат юридических наук

РОМАНОВСКИЙ Георгий Борисович, доктор юридических наук, профессор Пензенского государственного университета

ШТАТИНА Марина Анатольевна — заведующая кафедрой Академии правосудия, кандидат юридических наук

ЯЛБУЛГАНОВ Александр Алибиевич — профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук, профессор

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

КОЗЫРИН Александр Николаевич — директор Института публично-правовых исследований, доктор юридических наук, профессор

РЕДАКЦИЯ

КОМЯГИН Дмитрий Львович — доктор юридических наук, ведущий научный

сотрудник Института публично-правовых исследований

ТРОШКИНА Татьяна Николаевна — кандидат юридических наук, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института публично-правовых исследований

КОРФ Дмитрий Владимирович — научный сотрудник Института публично-правовых исследований

ISSN 2072-3504
© АНО ИППИ, 2015

Издатель: автономная некоммерческая организация «Институт публично-правовых исследований» (АНО ИППИ)



Адрес издательства:
ИППИ, 115093, г. Москва,
ул. Б. Серпуховская, 31-10-341
тел. (499) 141-60-62
plri@plri.ru

Журнал включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов Высшей аттестационной комиссии (ВАК), публикация в которых обязательна при защите докторских и кандидатских диссертаций.

Мнение редакции и членов редсовета может не совпадать с точкой зрения авторов публикаций.

Письменное согласие редакции при перепечатке, а также ссылки на журнал «Реформы и право» при цитировании обязательны.

Редакция сохраняет за собой право использовать опубликованные статьи в других изданиях и электронных базах данных.

Все поступающие рукописи проходят научное рецензирование. Замечания рецензентов направляются автору для последующей доработки рукописи. В случае отказа в публикации статьи редакция направляет автору мотивированный отказ.

Присланные рукописи и электронные носители не возвращаются.

Требования и условия, предъявляемые к рукописи для ее опубликования в журнале, см.: <http://www.refipravo.ru>

За опубликование рукописей аспирантов плата не взимается.

Материалы настоящего журнала включены в систему Российского индекса научного цитирования.

Журнал зарегистрирован
в Федеральной службе
по надзору в сфере массовых коммуникаций,
связи и охраны культурного наследия
Свидетельство о регистрации
ПИ №ФС77-29766 от 4 октября 2007 г.
Подписка по России: «Роспечать» – 80443

Подписано в печать 06.04.2015.
Формат 60X90/8. Печать офсетная.
Тираж 350 экз. Печ.л. 9,0. Заказ №574
Отпечатано в ОАО «Орехово-Зуевская типография»
г. Орехово-Зуево, Московской обл.,
ул. Дзержинского, д. 1.

СОДЕРЖАНИЕ

Судебная власть

Ильин А. В. Финансирование судов и самостоятельность судебной власти..... 3

Актуальные проблемы права

Киреева А. В. Делегирование функций государственного контроля частному сектору: издержки легальности или парафискалитеты? 8

Публичные финансы и финансовое право

Комягин Д. Л. Неналоговые и налоговые доходы бюджета: в чём разница? 16

Богданова А. В. Условия предоставления государственных гарантий в Российской Федерации 26

Региональное законодательство

Гинзбург Ю. В. Понятие и система законодательства Курской области 31

Международное право и права человека

Попова И. М. Правовые позиции Европейского суда по правам человека: свобода религии и вопросы налогообложения 36

Образование и право

Козырин А. Н. Образование и право на образование 42

Постыляков С. П., Янкевич С. В. Реализация прав и обязанностей обучающихся: анализ российского законодательства и правоприменительной практики 54

Юбилеи

Юбилей Э. Д. Соколовой 63

About the Authors. Abstracts 64

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

ИЛЬИН А. В.¹

Финансирование судов и самостоятельность судебной власти

Статья 10 Конституции РФ, закрепляя принцип разделения властей, провозглашает самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти, что традиционно рассматривается как запрет в отношении вмешательства одной ветви власти в компетенцию другой и подчинения одной ветви власти другой. В то же время обеспечение самостоятельности каждой из ветвей власти требует введения гарантий такой самостоятельности, к числу которых справедливо относят надлежащее финансирование деятельности соответствующей ветви власти. Это и неудивительно, поскольку без финансирования осуществление никаких полномочий практически невозможно. Особое значение эта гарантия приобретает для судебной власти, которая в значительно меньшей степени, чем другие ветви власти, может влиять на принятие основополагающих финансовых решений и в дальнейшем участвовать в проведении их в жизнь. В то же время самостоятельность деятельности судебной власти является главным фактором обеспечения независимого правосудия — той самой функции, ради осуществления которой судебная власть и существует. Поэтому финансирование деятельности судов представляет собой наиболее деликатную гарантию, прямым образом определяющую степень самостоятельности судебной власти¹.

В рамках настоящей статьи мы разберем только два вопроса, относящихся к этой чрезвычайно широкой теме, которые в последнее время приобрели особую актуальность, а именно: а) возможность сокращения финансирования судебной системы посредством доведения до главных распорядителей бюджетных средств в этой сфере — Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Судебного департамента при Верховном Суде РФ (далее — высшие судебные учреждения), лимитов бюджетных обязательств в объеме, меньшем утвержденного в федеральном законе о бюджете объема бюджетных ассигнований, и б) возможность осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора контрольных функций за расходованием бюджетных средств ор-

ганами судебной власти. Рассмотрим эти вопросы последовательно.

Согласно абз. 48 ст. 6 Бюджетного кодекса РФ лимит бюджетных обязательств — объем прав в денежном выражении на принятие казенным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде). В соответствии с п. 11 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ высшие судебные учреждения как органы государственной власти являются казенными учреждениями, финансовое обеспечение деятельности которых осуществляется за счет средств федерального бюджета и на основании бюджетной сметы.

Высшие судебные учреждения в бюджетном процессе выступают как главные распорядители средств бюджета и как получатели бюджетных средств. Как главные распорядители бюджетных средств высшие судебные учреждения обеспечивают результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств (пп. 1 п. 1 ст. 158 Бюджетного кодекса РФ), а также распределяют бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполняют соответствующую часть бюджета (пп. 5 п. 1 ст. 158 Бюджетного кодекса РФ). Как получатели бюджетных средств высшие судебные учреждения составляют и исполняют бюджетную смету, принимают и (или) исполняют в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств и (или) бюджетных ассигнований бюджетные обязательства (абзацы 2 и 3 статьи 162 Бюджетного кодекса РФ).

Исполнение федерального бюджета организуется на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана (абз. 2 ст. 215.1 Бюджетного кодекса РФ). Сводная бюджетная роспись федерального бюджета составляется Министерством финансов РФ и включает, в частности, бюджетные ассигнования по расходам федерального бюджета на текущий финансовый год и на плановый период в разрезе главных распорядителей средств федерального бюджета (п. 1 ст. 217 Бюджетного кодекса РФ, п. 1 Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распо-

¹ Ильин Антон Валерьевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и административного права юридического факультета СПбГУ. E-mail: tadeusz@mail.ru

рядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета)². Утвержденные показатели сводной росписи должны соответствовать федеральному закону о федеральном бюджете (п. 3 ст. 217 Бюджетного кодекса РФ).

На основании показателей сводной бюджетной росписи Министерство финансов формирует по каждому главному распорядителю бюджетных средств лимиты бюджетных обязательств. Лимиты бюджетных обязательств главным распорядителям средств федерального бюджета утверждаются в разрезе главных распорядителей, разделов, подразделов, целевых статей, групп, подгрупп и элементов видов расходов классификации расходов федерального бюджета. Лимиты бюджетных обязательств утверждаются, как правило, в пределах бюджетных ассигнований, установленных федеральным законом о федеральном бюджете (пункт 5.2 Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи ...).

В соответствии со ст. 165 Бюджетного кодекса РФ Министерство финансов РФ представляет в Федеральное казначейство лимиты бюджетных обязательств по главным распорядителям средств федерального бюджета. В соответствии со ст. 166.1 Бюджетного кодекса РФ Федеральное казначейство доводит до главных распорядителей средств федерального бюджета представленные Министерством финансов РФ бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств. В свою очередь главные распорядители доводят показатели бюджетной росписи и лимиты бюджетных обязательств до соответствующих подведомственных распорядителей (получателей) средств федерального бюджета.

На основании доведенных до высших судебных учреждений бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств составляется бюджетная смета (п. 2 ст. 221 Бюджетного кодекса РФ). Составлением сметы является установление объема и распределения направлений расходования средств бюджета на основании доведенных до учреждения в установленном порядке лимитов бюджетных обязательств по расходам бюджета на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств по обеспечению выполнения функций учреждения на период одного финансового года (п. 3 Общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений³). Осуществление же высшими судебными учреждениями операций с бюджетными средствами производится через лицевые счета (п. 1 ст. 161 Бюджетного кодекса

РФ). При этом высшие судебные учреждения осуществляют операции по расходованию бюджетных средств в соответствии с бюджетной сметой (п. 2 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ). При этом оплата денежных обязательств (за исключением денежных обязательств по публичным нормативным обязательствам) осуществляется в пределах доведенных до получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств (абз. 3 п. 5 ст. 219 Бюджетного кодекса РФ).

В случае доведения до высшего судебного учреждения лимитов бюджетных обязательств в объеме, меньшем утвержденного в федеральном законе о бюджете объема бюджетных ассигнований, высшее судебное учреждение как казенное учреждение лишается возможности осуществлять бюджетные обязательства в полном объеме, поскольку оплата денежных обязательств осуществляется только в пределах доведенных до получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств (абз. 3 п. 5 ст. 219 Бюджетного кодекса РФ). Поскольку при недоведении в полном объеме лимитов бюджетных обязательств до главного распорядителя бюджетных средств он сам вынужден сделать то же самое в отношении подведомственных ему получателей бюджетных средств, теперь уже и получатели бюджетных средств также лишаются возможности осуществлять бюджетные обязательства в полном объеме.

К таким бюджетным обязательствам относятся, прежде всего, выплаты судьям, предусмотренные ст. 19 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»⁴. Необходимость выплаты ежемесячного денежного вознаграждения судьям возникает непосредственно из Закона, а потому такие выплаты не могут быть прекращены по каким-либо причинам.

Доведение до высших судебных учреждений лимитов бюджетных обязательств в размере, меньшем объема утвержденных в федеральном законе о федеральном бюджете на соответствующий год этими высшим судебным учреждениям бюджетных ассигнований, будет означать недостаточность лимитов бюджетных обязательств, доведенных до высших судебных учреждений и подведомственным им получателям бюджетных средств, для исполнения денежных обязательств, поскольку у высших судебных учреждений нет возможности изыскать средства для полной выплаты в течение года, в частности, денежного вознаграждения судьям. Подобное недофинансирование высших судебных учреждений приведет к невозможности обеспечить соблюдение в отношении судей положений Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» применительно к материальному обеспечению судей в текущем финансовом году. В свою очередь

² Приказ Минфина России от 23.11.2011 № 159н «Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета)» // Российская газета, № 273, 05.12.2011.

³ Приказ Минфина России от 20.11.2007 № 112н «Об общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений» // Российская газета, № 288, 22.12.2007.

⁴ Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ, 30.07.1992, № 30, ст. 1792.

это приведет к нарушению гарантий независимости судей, к числу которых ст. 9 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» отнесено предоставление судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу.

Между тем в соответствии с п. 4 ст. 9 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» гарантии независимости судьи, включая меры его материального и социального обеспечения, предусмотренные названным Законом, не могут быть отменены и снижены иными нормативными актами Российской Федерации. В силу ч. 4 ст. 5 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»⁵ в Российской Федерации не могут издаваться законы и иные нормативные правовые акты, отменяющие или умаляющие самостоятельность судов, независимость судей.

Учитывая, что в соответствии с п. 2 ст. 221 Бюджетного кодекса РФ утвержденные показатели бюджетной сметы высшего судебного учреждения как казенного учреждения должны соответствовать доведенным до него лимитам бюджетных обязательств на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств, доведение до высшего судебного учреждения лимитов бюджетных обязательств в размере, меньшем объема утвержденных в федеральном законе о федеральном бюджете на соответствующий год этими высшим судебным учреждениям бюджетных ассигнований, означает уменьшение сметы расходов высшего судебного учреждения по сравнению с предыдущим финансовым годом, что недопустимо с точки зрения закона.

Обратимся теперь ко второму вопросу, который может быть интерпретирован так: допустим ли в судебной системе внутренний финансовый контроль, осуществляемый только силами самой судебной власти, тогда как принятие иной точки зрения приведет к вмешательству в деятельность судебной власти?

На наш взгляд такая точка зрения игнорирует особенности конституционной структуры бюджетного процесса.

Принцип разделения властей требует, чтобы при осуществлении полномочий, связанных с осуществлением расходования бюджетных средств, участие принимал орган законодательной власти — парламент, который посредством законодательного утверждения главных параметров финансового плана определяет основные направления и объемы расходования бюджетных средств, наделяя соответствующих субъектов бюджетными полномочиями. Такой подход отвечает традиционному пониманию принципа разделения властей, при котором функции законодательства и исполнения законов разделены и переданы органам законодательной и исполнительной власти, соответственно.

Из этого исходит и Конституция РФ, которая разработку федерального бюджета и обеспечение его исполнение возлагает на Правительство РФ (п. «а» ч. 1 ст. 114), а принятие закона о федеральном бюджете — на Федеральное Собрание РФ (п. «а» ст. 106). Органы судебной власти Конституцией РФ прямо никакими полномочиями в сфере финансирования не наделены. Конституция РФ лишь устанавливает, в частности, что финансирование судов должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом (ст. 124). Указание в данном случае на федеральный закон определяет объем предоставления публичной услуги под названием правосудие.

В связи с этим весьма логично, что Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает систему исполнения закона о бюджете, при которой все участники бюджетного процесса условно делятся на три группы: органы власти, утверждающие закон о бюджете, органы власти, исполняющие этот закон, и содействующие названному процессу организации (Центральный банк РФ, в отдельных случаях коммерческие банки).

В связи с тем, что Конституцией РФ обеспечение исполнения федерального закона о федеральном бюджете отнесено к компетенции исполнительных органов власти, организация исполнения закона о бюджете возлагается на Министерство финансов (п. 2 ст. 215¹ Бюджетного кодекса РФ), а кассовое обслуживание исполнения бюджета — на Федеральное казначейство (п. 4 той же статьи). Исполнение бюджета организуется Министерством финансов на основе сводной бюджетной росписи, каковая содержит бюджетные ассигнования по расходам федерального бюджета на текущий финансовый год и на плановый период в разрезе главных распорядителей средств федерального бюджета, разделов, подразделов, целевых статей (государственных программ Российской Федерации и непрограммных направлений деятельности), групп видов расходов классификации расходов федерального бюджета (п. 4 ст. 217 Бюджетного кодекса РФ). Именно Министерство финансов проектирует предельные объемы бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств федерального бюджета и представляет в Федеральное казначейство лимиты бюджетных обязательств по главным распорядителям средств федерального бюджета (пп. 9 и 22 ст. 165 Бюджетного кодекса РФ). Утвержденные показатели сводной бюджетной росписи по расходам доводятся до главных распорядителей бюджетных средств (п. 5 ст. 217 Бюджетного кодекса РФ). Эти показатели для главных распорядителей бюджетных средств являются обязательными (п. 1 ст. 219¹, п. 2 ст. 221, п. 1 ст. 306⁴ Бюджетного кодекса РФ).

Все остальные органы государственной власти в бюджетном процессе наделяются статусом главных распорядителей, распорядителей, а иногда и получателей бюджетных средств, независимо от того, к какой ветви власти они принадлежат. Так, Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на пла-

⁵ Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

новый период 2016 и 2017 годов»⁶ относит к главным распорядителям средств федерального бюджета Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Судебный департамент, Государственную Думу, Счетную палату и пр.

Такое решение обусловлено тем, что органы власти являются учреждениями, которые принимают и исполняют обязательства (по оплате труда сотрудникам, по оплате коммунальных платежей, по закупке товаров для государственных нужд и т.д.) от имени и за счет государства. Подобная деятельность является исполнительно-распорядительной, и не относится ни к правосудию, ни к законодательной сфере. Именно это обстоятельство и определяет возможность встраивания органов судебной власти в бюджетный процесс в единую с органами исполнительной власти вертикальную систему участников бюджетного процесса. Отсюда следует, что в бюджетном процессе названные органы власти подчинены решениям Министерства финансов (сводной бюджетной росписи и соответствующим доведенным до них показателям).

Финансовый контроль призван, в первую очередь, обеспечить соблюдения исполнения этих положений закона о бюджете всеми участниками бюджетного процесса. Поскольку исполнение закон о бюджете организуется органами исполнительной власти, финансовый контроль за этим процессом также осуществляется, в первую очередь, органом исполнительной власти — Федеральной службой финансово-бюджетного надзора — и является внутренним (п. 3 ст. 265 Бюджетного кодекса РФ). Контроль со стороны парламента, как органа, принявшего закон о бюджете, является внешним по отношению к процессу его исполнения. Поскольку главные распорядители участвуют в исполнении закона о бюджете, их деятельность также является объектом внутреннего государственного финансового контроля. При этом важно отметить, что внутренний финансовый контроль осуществляет не только Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, но и Федеральное казначейство (ст. 269¹ Бюджетного кодекса РФ).

Таким образом, подчинение органов судебной власти финансовому контролю со стороны органов исполнительной власти (Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и Федеральное казначейство) обусловлено тем, что они являются главными распорядителями бюджетных средств, встроенными в единую иерархическую систему исполнения закона о бюджете. Соответственно, если подобное включение судебных органов в механизм исполнения бюджетных расходов не нарушает принцип разделения властей, то и проведение финансового контроля на равных началах с другими участниками бюджетного процесса также не может рассматриваться как нарушение принципа разделения властей.

⁶ Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 49. Ст. 6893.

Соответственно, единственная возможность для органов судебной власти выйти из-под действия внутреннего финансового надзора — выйти из системы исполнения бюджета. Это может быть осуществлено либо посредством изъятия у органов судебной власти вообще полномочий в области исполнения бюджетов, либо посредством наделяния судебной власти исключительных полномочий по исполнению закона о бюджете в части судебной власти. Оба этих предложения, на наш взгляд, не соответствуют Конституции РФ, т.к. реализация первого предложения приведет к полной зависимости органов судебной власти от органа, который будет осуществлять финансирование (органы судебной власти станут подведомственными с бюджетной точки зрения органу исполнительной власти), что не соответствует ч. 1 ст. 120 Конституции РФ, а реализация второго предложения будет означать вторжение в исключительную компетенцию исполнительной власти, прямо определенной п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституцией РФ, ст. 15 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»⁷.

Поэтому закрепленный сегодня в законодательстве порядок проведения финансового контроля, в частности, судебных органов является адекватным как требованиям Конституции РФ, так и современным экономическим представлениям об эффективности управления государственными финансами.

Важно отметить, что наделение только Федеральной службы финансово-бюджетного надзора полномочиями по проведению внутреннего финансового контроля в отношении судов не нарушает и сложившийся порядок внутреннего финансового контроля в судебной системе.

В соответствии с пп. 2 п. 2 ст. 6 Федерального закона «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»⁸ судебный департамент в пределах своей компетенции вправе контролировать расходование бюджетных средств судами, а также органами и учреждениями Судебного департамента; проводить ревизии их финансово-хозяйственной деятельности. Эти же полномочия сохранились за ним и после вступления в силу Федерального закона, внесшего значительные изменения в области финансового контроля⁹. В соответствии с п. 1 ст. 160²⁻¹ Бюджетного кодекса РФ главный распорядитель (распорядитель) бюджетных средств осуществляет внутренний финансовый контроль, направленный на соблюдение внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета по расходам.

⁷ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

⁸ Федеральный закон от 08.01.1998 № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 223.

⁹ Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 31. Ст. 4191

Изменение коснулось только того, что теперь деятельность самого главного распорядителя как лица, принимающего и исполняющего от имени государства финансовые обязательства, и как органа, осуществляющего контрольные полномочия, также будет контролироваться. Усиление финансового надзора обусловлено неэффективностью контроля, осуществляемого главными распорядителями за подведомственными им участниками бюджетного процесса. При этом в пояснительной записке к проекту упоминавшегося выше Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации ...» совершенно справедливо указывалось на то, что «полностью исключить дублирование функций органов финансового контроля, созданных представительными и высшими исполнительными органами власти и местного самоуправления, не представляется возможным и не требуется, поскольку они отличаются по своим задачам и традиционно дополняют друг друга.»

Необходимость же введения контроля за полномочиями самих органов судебной власти — главных распорядителей бюджетных средств, к числу которых относится и Судебный департамент, обусловлена важностью проведения в жизнь конституционного принципа равенства перед законом (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ). Органы судебной власти обязаны следовать закону и бюджетной дисциплине в той же степени, что и все другие участники бюджетного процесса, в связи с чем введение контроля за соблюдением судами положений бюджетного законодательства не может рассматриваться как посягательство на независимость судебной власти.

Отрицание возможности внутреннего финансового контроля за бюджетной деятельностью органов судебной власти на том основании, что они могут самостоятельно осуществлять такой контроль, означает, что бюджетная деятельность судебных органов извне будет подлежать только контролю Счетной палаты. Однако контроль, осуществляемый Счетной палатой, совершенно недостаточен как по причине невозможности осуществления проверки огромного объема операций по исполнению федерального бюджета чрезвычайно малым числом сотрудников Счетной палаты, так по причине отсутствия возможности предварительного контроля и недостаточной оперативностью самой проверки, в связи с чем всегда и существовал финансовый контроль, осуществляемый силами исполнительной власти.

Против предложенной точки зрения может быть выставлен и такой аргумент, что наделение Феде-

ральной службы финансово-бюджетного надзора правом проверять финансовую деятельность судебных органов повлечет возможность возникновения конфликта интересов при осуществлении судами процессуальной деятельности. Этот довод ошибочен.

В соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Финансовая, иная хозяйственная деятельность судов, осуществляемые ими наравне с другими субъектами права, судопроизводством, т.е. рассмотрением и разрешением согласно процессуальной форме на основе права дел, отнесенных законом к подведомственности судов, не является, процессуальными законами не регулируется. Поэтому проверка финансовой деятельности судебных органов не может рассматриваться как вмешательство в осуществление судами правосудия, процессуальной деятельности.

В случае если органы судебной власти не согласны с решениями, принимаемыми по итогам финансовой проверки, они не лишены возможности обжаловать их в судебном порядке в соответствии с установленной процессуальным законом подсудностью. Уместно при этом упомянуть, что если заявителем по такому делу выступает суд, то дело передается на рассмотрение в другой суд (п. 4 ч. 2 ст. 39 АПК РФ, чч. 2 — 4 ст. 21 ГПК РФ).

Таким образом, представляется, что предоставление Федеральной службе финансово-бюджетного надзора возможности осуществления контрольных функций за расходованием бюджетных средств органами судебной власти не противоречит Конституции РФ.

Аннотация. В статье рассматриваются два наиболее дискуссионных вопроса, относящихся к финансовому обеспечению независимости и самостоятельности судебной власти: является ли недофинансированием судов доведение лимитов бюджетных обязательств в объеме, меньшем утвержденного в федеральном законе о бюджете объема бюджетных ассигнований, и является ли с конституционной точки зрения допустимым осуществление органом исполнительной власти контрольных функций за расходованием бюджетных средств органами судебной власти?

Ключевые слова: независимость судебной власти, самостоятельность судебной власти, финансирование, финансовый контроль.

Делегирование функций государственного контроля частному сектору: издержки легальности или парафискалитеты?

Одной из наиболее серьезных проблем для российского бизнеса является постоянно расширяющаяся практика принудительного вовлечения субъектов частного права в процедуры, связанные с содействием в осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти. Указанная проблема постоянно обсуждается организациями делового сообщества («Опора России», РСПП), однако с научно-теоретической точки зрения практически не исследована: в работах, посвященных вопросам государственного контроля вообще, и финансового контроля в частности, она практически не затрагивается. Это связано с тем, что наложение дополнительных обязанностей на бизнес, в принципе, легитимно: с формально-юридической точки зрения, никаких препятствий для введения новых норм права, устанавливающих новые обязанности тех или иных участников рынка, нет. Как следствие, юридическое сообщество не видит здесь и проблемы, которая была бы достойна научного обсуждения. Это, в частности, подтверждается отсутствием в российской юридической науке точного аналога американского термина «compliance costs», обозначающего издержки бизнеса, связанные с выполнением требований (в первую очередь, налогового) законодательства. Поскольку их легитимность под вопрос российской юридической наукой не ставится, то и предметом самостоятельного научного исследования они не являлись. Однако, помимо формально-юридической стороны у принуждения к участию в контроле (как налоговом, так и ином) имеется и экономическая сторона, а также, по мнению автора, ряд имеется конституционно-правовых проблем.¹⁰

Проблема экономической целесообразности и конституционности делегирования издержек государственного контроля частному бизнесу

Общее развитие и усложнение общественных отношений, особенно в области экономики, влечет формирование новых рынков, отраслей экономи-

ки и сфер общественной жизни. Так, в последние десятилетия активно формировались рынки интернет — торговли, платежных систем, расширилась практика использования российскими гражданами и организациями зарубежных счетов и иностранных юрисдикций для ведения бизнеса, появились новые (частные) платежные средства (например, bitcoin¹¹), активное развитие получили рынки прав на результаты интеллектуальной деятельности, формируется международный финансовый центр в Москве, активно развиваются частные инновации в биотехнологической сфере и т.д. Формирование новых отраслей экономики и направлений общественной жизни закономерно влечет необходимость расширения сферы государственного контроля. Необходимость постоянного расширения сферы государственного контроля обусловлена тем, что практически в каждом из инновационных (или просто новых) направлений содержатся как новые потенциальные возможности, так и серьезные риски для всех участников общественных отношений. В числе новых рисков можно указать как потребительские риски, так и риски в области конкуренции, налогообложения и даже безопасности. Примеры «новых» рисков, обуславливающих необходимость расширения сферы государственного контроля:

«Новые» потребительские риски: до 2011 г. государством практически не контролировался рынок платежных систем, что также создавало риски мошенничества (к примеру, за счет использования мошенниками фальшивых платежных терминалов). В 2011 г. был принят Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе», которым была закреплена подконтрольность рынка платежных систем Центральному банку России.

«Новые» фискальные риски: распространение практики использования зарубежных счетов российскими организациями и физическими лицами повышает риски уклонения от уплаты налогов, в особенности с доходов, полученных российскими налоговыми резидентами из иностранных источников; формирование и активное расширение практики ис-

¹⁰ Киреева Анастасия Викторовна, кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Лаборатории экспертизы законодательства Института прикладных экономических исследований РАНХиГС при Президенте России. E-mail: kireeva@iet.ru

¹¹ URL: <https://bitcoin.org/en/>

пользования физическими лицами и организациями «электронных денег» до 2011 г.¹² создавало риски сокрытия денежных средств от обращения взыскания, в т.ч., по налоговым обязательствам.

«Новые» риски в сфере государственной безопасности: развитие Интернет — технологий создало дополнительные возможности для экстремистской деятельности; до 2011 года слабый контроль сферы электронного денежного обращения, а после 2011 года и вплоть до начала 2014 года — наличие на рынке таких разновидностей «виртуальных валют», как bitcoin, создавало угрозы, связанные с отмыванием «грязных денег», финансированием терроризма и т.д. Следует отметить, что 27.01.2014 г. Центральный банк Российской Федерации, не имея возможности эффективно контролировать рынок виртуальных валют, предпринял попытку запретить их использование, приравняв виртуальные валюты к «денежным суррогатам», использование которых на территории России запрещено — см. Информационное сообщение ЦБ РФ от 27.01.2014 г.¹³ Издавая указанное письмо, Центральный банк фактически пригрозил кредитным организациям, осуществляющим обмен «виртуальных валют» на рубли и иные национальные валюты, отзывом лицензии. В результате Центробанком был введен фактический запрет на использование «виртуальных валют». Здесь наибольший интерес представляет, в первую очередь, тот факт, что целое экономическое направление попало под запрет посредством расширительного толкования Центральным банком действующих норм права (по сути, смежных, и не направленных непосредственно на регулирование общественных отношений на «новом» рынке виртуальных валют). При этом столь значимое для рынка управленческое решение не было оформлено нормами права — напомним, что оно содержится всего лишь в пресс-релизе ЦБ РФ.

Существует логически верная, однако недостаточно подтвержденная статистическими данными, точка зрения, согласно которой быстрый рост нового направления в принципе возможен именно в условиях пониженного уровня правового регулирования и государственного контроля (как это произошло, например, в случае с Интернет — отношениями, платёжными системами, виртуальными валютами и другими инновационными рынками)¹⁴. Появление нового (или усиление существующего) правового регулирования, а также новых направлений государственного контроля, как правило, влечет повышение «издержек

легальности» для бизнеса, вынужденного обеспечивать определенный уровень квалификации сотрудников, защищенности данных, страховые гарантии для клиентов и т.д. и т.п. Как следствие, результатом расширения сферы правового регулирования и появления новых направлений контроля становится замедление роста в «новых» отраслях, а в некоторых случаях, к примеру, как в случае с «виртуальными валютами», возможно практически полное прекращение такого.

Примеры роста «издержек легальности» при появлении новых форм/усилении государственного контроля непосредственно в отношении организаций, на которых возлагаются дополнительные издержки

Пример 1: Введение в середине 2000-х гг. новой системы контроля за оборотом алкогольной продукции — ЕГАИС, привело к необходимости оплачивать её за счет средств участников алкогольного рынка: до 2005 г. государство пыталось контролировать рынок алкогольной продукции посредством использования системы акцизных складов (ст. 197 НК РФ — в «старой» редакции. Статья утратила силу в результате принятия Федерального закона от 21.07.2005 № 107-ФЗ). Данная практика во многом была похожа на порядок использования «процедуры таможенного склада»: производитель (или организация, реализующая алкогольную продукцию) обязывалась хранить её на специально отведенной охраняемой территории (см., напр., п. 1 ст. 233 Таможенного кодекса Таможенного союза). Однако она не позволяла государству эффективно контролировать рынок алкогольной продукции, поскольку требования законодательства о хранении продукции на акцизном складе было легко обойти. Возможность уклонения от соблюдения требований закона достигалась, в первую очередь, за счет отсутствия эффективного контроля за её движением за пределами складов. В результате неучтенный алкоголь попадал в розничную сеть, как правило, минуя акцизный склад. (Аналогичная проблема существует и в части контрабандной продукции, ввозимой без использования режима таможенного склада — доказать её нелегальное происхождение на этапе «пост-таможенного» контроля розничных сетей сложно). По этой причине к 2005 г. было принято политическое решение об усилении государственного контроля за алкогольным рынком, которое планировалось реализовать за счет перехода от системы акцизных складов к системе электронного контроля за движением каждой единицы алкогольной продукции (была создана Единая государственная автоматизированная информационная система («ЕГАИС»). Введение ЕГАИС привело к весьма существенному росту издержек легальности для бизнеса, который, во-первых, должен был оплачивать свой доступ к системе и фактически все её содержание; во-вторых, — оплачивать дополнительные компьютерные места для персонала, работающего с системой. Так, примерная конфигурация компьютерного парка для работы ликероводочного завода в ЕГАИС, включая лицензионное программное обеспечение,

¹² Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платёжной системе». Собрание законодательства РФ, 04.07.2011, № 27, ст. 3872.

¹³ URL: http://www.cbr.ru/press/PR.aspx?file=27012014_1825052.htm

¹⁴ URL: http://www.cbr.ru/press/PR.aspx?file=27012014_1825052.htm
http://www.vedomosti.ru/opinion/news/13569511/arhitektory_bumazhnyh_sten

URL: http://www.cbr.ru/press/PR.aspx?file=27012014_1825052.htm

http://www.intelros.ru/readroom/pro_et_contra/k1-2-2013/19763-zaregulirovanoe-gosudarstvo.html

URL: http://www.cbr.ru/press/PR.aspx?file=27012014_1825052.htm

<http://www.vedomosti.ru/opinion/news/15191441/medicinskij-pocherk>

обходится около 650 тыс. рублей. Дальнейшие затраты на обслуживание включают в себя ежегодную сертификацию комплекса (около 60 — 70 тыс. руб. в год), заработную плату персонала и обслуживание системы (свыше 300 тыс. руб. в год). Во-вторых, внедрение ЕГАИС оказалось сопряжено с целым рядом технических проблем, повлекших убытки алкогольного рынка от ошибок и ошибок администрирования при внедрении ЕГАИС в размере сотен миллионов, если не миллиардов долларов¹⁵. Таким образом, бизнес, принудительно вовлеченный в процедуры, направленные на усиление государственного контроля, оказался вынужден оплатить не только текущие расходы на функционирование ЕГАИС, но и ошибки государства, допущенные при его внедрении.

Пример 2. Повышение требований к защищенности контрольно-кассовой техники каждый раз приводит к росту издержек для бизнеса: в России расходы на приобретение и эксплуатацию контрольно-кассовой техники (ККТ) являются достаточно чувствительными для организаций и предпринимателей с небольшими оборотами. С 2001 г. налоговые органы обязали бизнес использовать ККТ, оснащенные блоками ЭКЛЗ (электронной кассовой лентой защищенной), что привело к еще большим издержкам в связи с необходимостью обновления имевшегося у налогоплательщиков парка ККТ: замена одного блока ЭКЛЗ в центрах ЦТО составляет около 200-300 дол. США, при этом он должен меняться каждый год. А в силу того, что в блоках ЭКЛЗ есть ограничение на количество пробитых чеков то эта замена, в зависимости от интенсивности использования ККТ, может быть производится еще чаще. При этом бизнес-сообщество считает, что цена ЭКЛЗ неоправданно завышена. Если оценивать стоимость комплектующих блока ЭКЛЗ с учетом сборки, то цена не должна превышать 300-400 рублей¹⁶. Также сохраняются риски дальнейшего повышения требований к защищенности ККТ и увеличения соответствующих «издержек легальности».

Пример 3. Введение контроля качества работы ВУЗов и поликлиник в конце 2000-х гг. не столько улучшило качество их услуг, сколько повысило административные издержки учебных и медицинских учреждений: если в 2008 г. (т. е. когда кампания по усилению учета и контроля в образовательном хозяйстве уже была в разгаре) на 100 преподавателей приходилось 83 представителя управленческого и административного персонала, то к 2012 г. (при почти не изменившемся числе студентов) численность преподавателей сократилась на 22,5% и на 100 преподавателей стало приходиться 119 управленцев и администраторов (численность которых возросла на 12%)¹⁷... «...Врачи...от 65 до 70% своего времени тратят на обязательные [свя-

занные с обеспечением легальности и успешного прохождения последующего контроля] тексты: записи в картах, выписку рецептов, направлений, заполнение корешков справок и больничных листов, написание отчетности...»¹⁸. При этом, по мнению газеты «Ведомости», оплата услуг «менеджеров издержек легальности» на 20% увеличивает непроизводительную нагрузку на экономику.

В ситуации усиления государственного контроля или же — появления его новых направлений — «стандартной» реакцией малого бизнеса на усиление государственного контроля и надзора является «уход в тень», а для средних и крупных частных организаций, а также для организаций публичного сектора — реализация следующего управленческого алгоритма: 1) попытка вовлечь в дополнительные виды деятельности (заполнение форм, сертификацию и пр.) действующих сотрудников, завершающаяся неудачей; 2) создание специализированного подразделения, целенаправленного работающего на «обеспечение соответствия» новым контрольным показателям; 3) принуждение «старого» персонала к заполнению новых форм отчетности и представлению необходимых для успешного прохождения контроля сведений, исходящее со стороны «нового» управленческого подразделения. Таким образом, появление новых форм контроля (к примеру, контроля качества в бюджетных учреждениях) не ведет ни к чему, кроме удвоения административной нагрузки и затрат. Причем, чем меньше экономических ресурсов у организации, тем более дешевого и неквалифицированного «менеджера легальности» она привлекает, и тем в большей степени он перекладывает свою работу на «старый» персонал, занятый непосредственно в создании прибыли /основной деятельности бюджетного учреждения.

Вышеизложенное позволяет утверждать, что расширение сферы государственного контроля и надзора, безусловно, влечет дополнительные издержки для контролируемых хозяйствующих субъектов и замедляет развитие соответствующих рынков.

Помимо стремления публично-правовых образований сократить/не увеличивать бюджетные расходы при расширении сферы государственного контроля и возложить издержки легальности на контролируемых субъектов, имеется и еще одна цель принудительного вовлечения частных компаний в действие государственному контролю — это стремление задействовать компетенции рыночных институтов в интересах публично-правовых образований, контролирующей деятельность третьих лиц.

Причем, именно стремление задействовать организационно-технические возможности частного сектора следует считать основной целью вовлечения в содействия государственному контролю, поскольку реального сокращения бюджетных расходов в процессе делегирования контрольных функций при

¹⁵ URL: http://tvrain.ru/articles/shpritsy_klizmy_i_binty_perehodjat_na_nelegalnoe_polozhenie-347843

¹⁶ «Что такое ЭКЛЗ?» Сайт интернет-магазин кассовых аппаратов «Spb-kassa» URL: http://spb-kassa.ru/FAQ/chto_takoe_eklz.html

¹⁷ URL: http://www.vedomosti.ru/opinion/news/13569511/arhitektory_bumazhnyh_sten

¹⁸ URL: <http://www.vedomosti.ru/opinion/news/15191441/medicinskij-pocherk>

этом, по закону Паркинсона, не происходит¹⁹. В первую очередь, попытки задействовать компетенции рыночных институтов, затрагивают кредитные организации, Интернет-провайдеров, и других участников рынка, работа на котором требует специальных знаний, навыков или же предполагает наличие потока информации, представляющей особый интерес для тех или иных органов государственной власти, осуществляющих государственный контроль.

Примером привлечения частных компаний к содействию в осуществлении государственного контроля, надзора и принуждения, осуществляемого в отношении третьих лиц, может служить практика принуждения кредитных организаций к содействию мероприятиям государственного контроля. Так, до 1 января 2012 г. Центральный банк РФ возлагал на кредитные организации не свойственные им функции по осуществлению контроля за соблюдением банками кассовой дисциплины. Установление и администрирование требований, касающихся кассовой дисциплины — одна из функций Центрального банка РФ, входящего в состав механизма государства. Однако ЦБ РФ, будучи «банком для банков», а не «банком для клиентов», не имеет разветвленной сети территориальных контрольных органов, необходимой для работы с отдельными организациями и предпринимателями. В результате ЦБ РФ возложил выполнение данной функции на коммерческие банки, которые, не будучи органами государственной власти, не имели достаточных публично-правовых оснований для проведения контроля — клиент оказывался перед необходимостью отчитываться перед частным юридическим лицом (кредитной организацией), не наделенным правом осуществления публичного правового принуждения. В контексте настоящей статьи особый интерес представляет способ легитимации данной модели контроля. Возможность проведения контроля, осуществляемого в публичных интересах, силами и средствами частного лица (в данном случае, кредитной организации), легитимировалась гражданско-правовыми методами: банки в обязательном порядке включали в договор на оказание банковских услуг (в части ведения расчетного счета, инкассации и пр.) положения, позволявшие им осуществлять подобный контроль. Таким образом, схема сочетала две разновидности право-

вого принуждения: публично-правовое принуждение банков к выполнению контрольных функций со стороны ЦБ РФ (посредством механизмов лицензирования их деятельности) и гражданско-правовое принуждение со стороны банков в отношении контролируемых ими клиентов (посредством включения условий в договор). Причем обе стороны контрольных правоотношений — и банк, и клиент — не имели возможности уклониться от использования рассматриваемой модели контрольных правоотношений: банк из-за риска потери лицензии, а клиент из-за того, что договор на оказание тех или иных банковских услуг, как правило, имеет все основные признаки договора присоединения: клиент не мог претендовать на исключение из договора пунктов, создающих гражданско-правовые основы для последующего проведения контрольных мероприятий. Описанная система просуществовала достаточно долго, что избавляло ЦБ РФ от дополнительного расходования средств на обеспечение реализации данной публично-правовой обязанности (можно предположить, что создание собственной сети территориальных органов кассового контроля стоило бы достаточно дорого) и возлагало дополнительные административные расходы на банки. Только в 2012 г. было найдено приемлемое, с публично-правовой точки зрения, решение — функции по осуществлению кассового контроля были переданы Федеральной налоговой службе России, которая, с одной стороны, имеет развитую территориальную сеть, а с другой — является органом государственной власти, уполномоченным осуществлять контрольно-надзорную деятельность, имеющим право на составление актов по итогам проведенных проверок и вынесения решений о привлечении правонарушителя к административной ответственности²⁰. Однако, даже будучи избавленными от участия в государственном контроле за соблюдением клиентами кассовой дисциплины, кредитные организации по-прежнему остались одними из наиболее «обремененных» принудительным участием в контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой органами государственной власти. Указанные «обременения» имеют целый ряд нормативных правовых источников. В частности, банки являются активным участником мероприятий налогового, таможенного и валютного контроля (ст. 46, 47, 48, 60, 76, 86, 132- 135.2 НК РФ). Кроме того, банки, посредством участия в противодействии отмыванию «грязных денег», вынуждены содействовать целому спектру направлений государственного контроля, несвязанных непосредственно с банковской сферой. К подобному содействию их обязывают положения Федерального закона Федеральный закон

¹⁹ Гайдар Е.Т. Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории. М.: Дело, 2005; Тулиха Н. А. Бюрократические транзакционные издержки как фактор торможения экономики России. Дисс. канд. эконом. наук, Краснодар 2008; Asymmetric Information, Corporate Finance, and Investment. Chicago: University of Chicago Press, 1990; Arrow K. J. Political and economic evaluation of social effects and externalities/ In: The analysis of public output. Ed. By Maradolis J., N.Y., 1970; Barzel, Yoram. Economic analysis of property rights. Cambridge, 1989; Breaden C. H., Tumanof P. G. Transaction costs and economic institutions. In: The political economic of freedom: essays in honor of E.A. Hayek. Ediby; Eggertsson T. Rethinking the Theory of Economic Policy: Some Implications of the New Institutionalism / Ed. By. J. M. Nelson, Ch. Tilley, L. Walker. 1998; Greenwood B., Jovanovitch B. Financial Development, Growth, and Distribution of Income. Journal of Political Economy, October 1990; Jones G.R., Hill C.W.L. Transaction Costs Analysis of Strategy / Structure Choice // Strategic Management Journal. vol.9.

²⁰ Федеральный закон от 22.05.2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт». Собрание законодательства РФ, 26.05.2003, N 21, ст. 1957; Положение о порядке ведения кассовых операций с банкнотами и монетой Банка России на территории Российской Федерации, утвержденное ЦБ РФ 12.10.2011 № 373-П/

от 07.08.2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», возлагающий на кредитные организации обязанности (и, как следствие, дополнительные расходы), связанные с идентификацией клиентов, фиксацией «подозрительных» операций и хранении сведений о них. По некоторым данным, в год введения Федерального закона № 115-ФЗ в действие поступления денег в российские банки сократились на 60%²¹, также с началом действия закона банки столкнулись с необходимостью осуществления и постоянного наращивания расходов на администрирование данной сферы, которая удвоилась за первые три года после введения закона в действие²². Помимо расходов на технические средства, необходимые для сбора и передачи информации, как правило, банк вынужден содержать отдельное структурное подразделение по противодействию отмыванию. Причем банки вынуждены расходовать средства не только на выполнение технических обязанностей по сбору, хранению информации о «подозрительных» банковских операциях (их перечень определен в ст. 6 Закона № 115-ФЗ), но и на осуществление аналитической работы в отношении «подозрительных» операций, что требует большей квалификации персонала и оказывается существенно дороже. В части функций по осуществлению аналитической работы, необходимой для самых разных видов государственного контроля, не связанных напрямую с противодействием легализации «грязных денег» и терроризму можно привести следующие примеры: согласно п. 1.2 ст. 6 Федерального закона № 115-ФЗ банки обязаны собирать информацию об иностранном источнике активов для некоммерческой организации, если ей перечисляется более 200 тыс. руб., то есть содействовать контрольной деятельности Минюста России в части выявления некоммерческих организаций -иностранцев; согласно ст. 7.3 Федерального закона № 115-ФЗ банки обязаны выявлять «публичных должностных лиц», причем, как российских, так и иностранных, а также занимающих должности в публичных международных организациях. Собранная и систематизированная банками информация используется, в первую очередь, в целях антикоррупционного контроля, а также в иных целях. Таким образом, Федеральный закон № 115-ФЗ создает практически неограниченные возможности по принуждению банков к дополнительным расходам, осуществляемым в целях обеспечения государственного контроля, и к принятию решений, влекущих убытки (выпадение доходов). Примером последнего может также служить описанная выше квалификация Центральным банком «виртуальных валют» в качестве денежного суррогата, создавшая риск потери данного рынка для российских кредитных организаций.

²¹ URL: <http://bankir.ru/novosti/s/zakon-o-borbe-s-otmivaniem-deneg-na-60-ymenshil-pritok-sredstv-v-banki-1126250>

²² URL: http://www.ruseconomy.ru/nomer18_200501/ec08.html

Представляется, что указанную практику принудительного вовлечения частных компаний в мероприятия государственного контроля (а в ряде случаев, и принуждения) следует рассматривать в качестве квазифискальных обязательств организаций, содействующих мероприятиям государственного контроля. У расходов, которые несут участники рынка, содействующие мероприятиям государственного контроля, налицо все основные признаки фискального платежа, установленные в ст. 8 Налогового кодекса Российской Федерации:

- они носят обязательный характер и вытекают из закона;
- они направлены на выполнение задач и функций государства (в данном случае — функций государственного контроля и принуждения);
- они, в конечном счете, принимают денежный характер (поскольку ни одно административное действие не может быть совершено частной компанией без соответствующих денежных затрат);
- и, наконец, они индивидуально безвозмездны, поскольку организация, обязанная содействовать мероприятиям государственного контроля, надзора и принуждения, ничего взамен не получает.

Именно квазифискальный характер подобных обязательств позволяет поставить вопрос об их правомерности и даже вопрос об их конституционности. О возможной неправомерности введения подобных квазифискальных обязательств говорит, в частности ст. 3 Налогового кодекса Российской Федерации, в которой подчеркивается, что обязательны лишь законодательно установленные налоги и сборы (п. ст. 3), вводимые налоги должны иметь экономическое обоснование и не могут являться произвольными (п. 3 ст. 3), и, самое главное — ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие признаками налогов или сборов, не предусмотренные Налоговым кодексом РФ (п. 5 ст. 3).

Источником перечисленных принципов налогообложения (являющихся для российской налоговой системы базовыми) служит статья 57 Конституции РФ, в которой также говорится об обязанности каждого уплачивать лишь те налоги и сборы, которые были установлены в законном порядке.

Вышеизложенное позволяет говорить о том, что, на первый взгляд ничем не ограниченное право публично-правовых образований по вовлечению субъектов частного сектора в содействие мероприятиям государственного контроля, надзора и принуждения, на самом деле может (и должно!) иметь определенные ограничения конституционно-правового плана.

К сожалению, при текущем уровне понимания проблем делегирования полномочий в сфере государственного контроля и принуждения, существующем в юридическом сообществе, не приходится надеяться на признание необходимости ограничения практики бесконтрольного роста «издержек легальности», а также издержек, связанных с прину-

дательным вовлечением частных лиц в мероприятия государственного контроля и принуждения, как со стороны законодателя, так и со стороны Конституционного суда РФ. Имеется целый ряд решений КС РФ, в которых он признал законными даже квазифискальные сборы, не говоря уже о квазифискальных расходах частных компаний²³. Мотивацию, которой традиционно пользуется Конституционный суд, вынося решения о законности квази-фискальных сборов, можно рассмотреть на примере Постановления Конституционного Суда РФ от 28.02.2006 № 2-П. В указанном решении КС РФ признал конституционными сборы, взимаемые с операторов связи в форме отчислений в резерв универсального обслуживания населения, производящиеся на основании Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи», указав, что в системе государственных доходов, могут присутствовать некие «фискальные сборы неналогового характера», обусловленные «необходимостью решения общефедеральных задач», которые не следует признавать соответствующими «признакам, присущим налоговому обязательству в его конституционно-правовом смысле». При этом КС РФ допустил возможность установления размера подобных фискальных, но не подпадающих под действие ст. 8 Налогового кодекса, сборов, не только на уровне федеральных законов, но и на уровне актов органов государственной власти. В Определении от 10.12.2002 г. № 283-О Конституционный Суд Российской Федерации также признал законным взимание патентных пошлин, не включавшихся на тот момент времени (и не включенных до сих пор) в состав сборов, регулируемых Налоговым кодексом, указав, что законодательство об интеллектуальной собственно-

сти, действовавшее на момент вынесения Определения от 10.12.2002 г. № 283-О, позволяло органам исполнительной власти устанавливать такие пошлины, а также определять их размер.

Вышеизложенная позиция Конституционного суда РФ обусловила появление в теории налогового права такого понятия как «парафискальные сборы (парафискалитеты)». В классификации фискальных платежей парафискалитеты противопоставляются фискальным сборам, полностью соответствующим требованиям ст. 8 НК РФ. Ряд авторов предпринял даже попытку (по нашему мнению, довольно слабую) выявить отличия парафискалитетов от фискальных сборов, упоминаемых в НК РФ. К числу таковых были отнесены, в т.ч., следующие отличия²⁴: 1. По субъектам, обязанным уплачивать данного рода фискальные сборы: фискальные сборы, соответствующие признакам, установленным в ст. 8 НК РФ, взимаются с лиц, заинтересованных в получении от публично-правового образования и его органов юридически значимых действий, тогда как парафискальные взимаются с субъектов предпринимательской деятельности, заинтересованных в развитии определенной хозяйственной отрасли (сборы с операторов связи, взносы на обязательное страхование вкладов на основании Федерального закона «Об обязательном страховании вкладов» и т.д.). Данное различие представляется искусственным, поскольку лица, «заинтересованные в развитии той или иной отрасли» допускаются к работе на рынке посредством юридически значимых действий (лицензирование и пр.), совершение которых, по логике ст. 8 НК РФ должно сопровождаться взиманием классических фискальных сборов. 2. По критерию возмездности: фискальные сборы в понимании ст. 8 НК РФ, всегда возмездны, тогда как парафискальные — не всегда. Так, признаку возмездности не отвечают взносы на обязательное страхование жизни и здоровья работников (для работодателя они носят индивидуально безвозмездный характер, свойственный налогам, что, в свое время, позволило Конституционному суду признать особой разновидностью квазиналоговых платежей). Различие также условно в связи с тем, что и те, и другие сборы, с точки зрения их возмездности, представляют собой плату за право работать на определенном рынке. Тот факт, что в одних случаях эта плата оформляется в форме сбора в бюджет, а в других — в форме иных, к примеру, страховых, отчислений для плательщика не принципиален. 3. По цели взимания: при введении сбора, полностью соответствующего признакам, определяемым в ст. 8 НК РФ, не ставится

²³ Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2006 N 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О связи» в связи с запросом Думы Корякского автономного округа»; Постановление Конституционного Суда РФ от 17.07.1998 г. N 22-П, определения от 8 февраля 2001 года N 14-О по жалобе гражданина В.Б. Слободенюка на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 35 Федерального закона «О животном мире»; Определение Конституционного Суда РФ от 14.05.2002 г. N 88-О по запросу Думы Приморского края о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке проведения государственного технического осмотра транспортных средств, зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации»; Определение Конституционного Суда РФ от 14.05.2002 г. N 94-О по жалобе гражданина А.В. Смирнова на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 17 Федерального закона «О безопасности дорожного движения»; Определение Конституционного Суда РФ от 10.12.2002 года N 283-О по запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в положение о пошлинах за патентование изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, регистрацию товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров, предоставление права пользования наименованиями мест происхождения товаров»; Определение Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 года N 284-О по запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации».

²⁴ Гуркин А. С. Парафискалитет (парафискальный сбор) как вид фискального платежа в финансовой системе РФ // Финансовое право. 2010. N 2. С. 21; Налоговое право: Учебник / Под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Юристъ, 2004. С. 27 — 28; Колмыкова Л. В. Конституционно-правовые проблемы установления и взимания сборов в Российской Федерации // Налоги. 2011. N 4. С. 31 — 39; Васянина Е. Л. Фискальные сборы: понятие, юридические признаки, виды // Налоги и налогообложение, 2007, № 7; Васянина Е. Л. Современные проблемы классификации фискальных сборов // Налоги и налогообложение, 2007, № 5.

цель покрытия убытков и расходов органа или учреждения, в связи с деятельностью которого взимается сбор. При введении парафискалитета — в качестве основной цели, как правило, указывается необходимость защиты прав и законных интересов той или иной группы лиц, компенсации общепромышленных затрат или рисков. Однако при этом цель полного покрытия затрат на оказание услуги, предоставляемой публично-правовыми структурами также может быть поставлена (пример — взносы на обязательное страхование вкладов физических лиц).

Таким образом, к числу парафискалитетов экспертное сообщество относит упомянутые выше отчисления операторов связи в резерв универсального обслуживания, а также отчисления организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, сборы за рассмотрение дел в третейских судах, сборы средств для выплаты вознаграждения за свободное воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях, а также иные подобные платежи. Экспертами в области налогов и налогообложения (Пепеляев С.Г. и др.) насчитывается, в общей сложности, более 100 парафискальных платежей.

Дополнительные затраты, которые вынуждены нести участники рынка в связи с необходимостью участия в мероприятиях государственного контроля в экономическом смысле ничем и отличаются от иных парафискальных обязательств. Различия имеются только на уровне процедуры: парафискалитеты уплачиваются в форме сборов, а квазифискальные затраты — в форме административных расходов организации.

Однако в связи с тем, что КС РФ признает законной практику взимания сборов, не установленных налоговым законодательством, нет оснований предполагать, что он признает необходимость введения правовых ограничений в отношении расходов частных компаний, связанных с содействием мероприятиям государственного контроля (и. в ряде случаев — принуждения) и имеющих квазифискальный характер.

Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы:

1. Существует проблема постоянного расширения сферы государственного контроля и, как следствие, роста издержек на его осуществление;
2. Попытки оптимизации бюджетных расходов, осуществляемых в целях реализации мероприятий государственного контроля и попытки сокращения штата государственных служащих, как правило, мало результативны.
3. Следствием первых двух проблем стала тенденция возложения дополнительных затрат, необходимых в связи с расширением сферы государственного контроля, а также попытками повысить его качество, на частный сектор. Делегирование постоянно возрастающих затрат, связанных с осуществлением государственного контроля, на частный сектор, происходит в двух основных формах:

- повышение «издержек легальности» для подконтрольных субъектов, которое происходит в результате появления дополнительных требований к уровню прозрачности, технической защищенности осуществляемых ими операций, в результате внедрения требований, связанных с использованием новых электронных технологий, баз данных и программных продуктов в работе и т.д.;

- возложение дополнительных издержек на субъектов, обладающих необходимыми контролирующим органам государственной компетенциями или же доступом к клиентской/пользовательской и пр. информации, представляющей интерес в ходе контроля. Дополнительные издержки образуются в результате принудительного вовлечения частных компаний в содействие мероприятиям государственного контроля и принуждения. Вовлечение, в свою очередь, осуществляется посредством лицензирования или же регулирования доступа на рынок иными способами.

4. Издержки частных компаний, вовлекаемых в мероприятия государственного контроля и принуждения, по своей экономической природе, являются их квазиналоговыми расходами. По своей правовой природе они близки к так называемым парафискалитетам — фискальным сборам, установленным в обход базовых принципов, заложенных ст. 57 Конституции и положениях Налогового кодекса Российской Федерации (в первую очередь, ст. 3 и ст. 8 НК РФ).

5. По этой причине неуправляемый рост издержек частных компаний, вовлекаемых в процедуры государственного контроля и принуждения, равно как и рост «издержек легальности» подконтрольных субъектов, должен быть ограничен. К проблеме ограничения данных издержек можно предложить следующий подход:

а) возможный рост «издержек легальности» подконтрольных субъектов, во-первых, должен в обязательном порядке оцениваться в составе финансово-экономического обоснования законопроектов, направленных на повышение качества государственного контроля, а также внедрение новых технологий, направленных на повышение прозрачности работы и контролируемости деятельности субъектов рынка. Во-вторых, по возможности, законопроекты, а также подзаконные акты, предполагающие рост «издержек легальности» для организаций и физических лиц, должны предусматривать меры, направленные на ограничение их роста и снижение рисков, сопровождающих усиление государственного контроля. Пример: возможное введение запрета на совершение крупных покупок за наличный расчет для граждан должно сопровождаться ограничением права банков на взимание комиссий. Попытка государства достигнуть цели повышения прозрачности денежных расчетов населения и снижения доли

теневое денежное обращение не должна приводить к тому, что, покупая квартиру, скажем, за 1 млн. рублей, гражданин окажется перед необходимостью «подарить» банку комиссию в размере 1 % от суммы денежного перевода, составляющую порядка 10 тыс. руб. В равной степени, если на граждан будет возложена новая обязанность по хранению крупных сумм в безналичной форме, должен быть решен и вопрос о повышении размера застрахованных вкладов. Логичным представляется и вопрос об ускоренной амортизации оборудования, преимущественно используемого организациями в целях обеспечения сохранности информации о хозяйственных операциях, сделках и пр., в целях обеспечения возможности последующего контроля, а также об использовании иных мер компенсационного характера.

- б) с учетом того, что принудительного вовлечения в мероприятия государственного контроля организаций, обладающих специальными компетенциями, полностью избежать нельзя, должен быть принят ряд мер, направленных на защиту их интересов. В первую очередь, следует избегать ситуации, при которой организация, вовлеченная в содействие государственному контролю, несет дополнительные расходы в интересах других частных компаний. Скажем, на провайдеров и владельцев сайтов не должно возлагаться обязанностей бесплатно действовать в интересах правообладателей. Правообладатель, заинтересованный в том, чтобы провайдер совершил в его интересах то или иное действие (предоставил сведения об IP-адресе «раздающего» пользователя по запросу суда, осуществил проактивные действия, направленные на поиск и удаление нелегального контента, размещенного пользователями и т.д.) должен его оплачивать. Действия провайдера в интересах правообладателя следует, в этом смысле, признавать услугой, оказание которой может быть признано обязательным, но не должно являться полностью бесплатным. Даже минимальная плата, не покрывающая всех затрат субъекта, вовлеченного в содействие государственному контролю, простимулирует частных лиц, заинтересованных в осуществлении контрольных и принудительных действий, к рациональному поведению. Проще говоря, приведет к отказу от избыточных претензий. Во-вторых, следует прямо признать тот факт, что у субъекта, вовлекаемого в содействие государственному контролю, возникают квазифискальные издержки. В случае, когда содействие контролю осуществляется в интересах публично-правового образования или общества в целом (скажем, те же действия провайдеров по борьбе с распространением экстремистских материалов, действия банков, направленные на борьбу с отмыванием грязных денег и пр.), компенси-

ровать издержки содействующего субъекта, не представляется возможным. Однако организациям, которые их осуществляют, целесообразно предоставлять хотя бы минимальные налоговые льготы.

Ключевые слова: государственный контроль; парафискальные обязательства; частные компании; делегирование; издержки легальности.

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы легитимности увеличения издержек легальности, вызванного расширением сферы государственного контроля, а также проблемы принуждения частных компаний к содействию государственному контролю. Сделан вывод о том, что издержки частных компаний, связанные с содействием контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти следует рассматривать в качестве парафискальных обязательств.

Библиографический список

1. Гайдар Е. Т. Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории. М., 2005.
2. Тупиха Н. А. Бюрократические транзакционные издержки как фактор торможения экономики России: дисс. канд. эк. наук. Краснодар, 2008.
3. Asymmetric Information, Corporate Finance, and Investment. Chicago: University of Chicago Press, 1990.
4. Arrow K. J. Political and economic evaluation of social effects and externalities / In: The analysis of public output. Ed. By Maradolis J., N.Y., 1970.
5. Barzel, Yoram. Economic analysis of property rights. Cambridge, 1989.
6. Eggertsson T. Rethinking the Theory of Economic Policy: Some Implications of the New Institutionalism / Ed. By. J. M. Nelson, Ch. Tilley, L. Walker. 1998.
7. Greenwood B., Jovanovitch B. Financial Development, Growth, and Distribution of Income. Journal of Political Economy, October 1990.
8. Jones G. R., Hill C. W. L. Transaction Costs Analysis of Strategy / Structure Choice // Strategic Management Journal. Vol.9.
9. Гуркин А. С. Парафискалитет (парафискальный сбор) как вид фискального платежа в финансовой системе РФ // Финансовое право. 2010. № 2.
10. Налоговое право: Учебник / Под ред. С.Г. Пепеляева. М., 2004. С. 27 — 28.; Колмыкова Л.В. Конституционно-правовые проблемы установления и взимания сборов в Российской Федерации // Налоги. 2011. № 4.
11. Васянина Е. Л. Фискальные сборы: понятие, юридические признаки, виды // Налоги и налогообложение. 2007. № 7.
12. Васянина Е. Л. Современные проблемы классификации фискальных сборов // Налоги и налогообложение. 2007. № 5.
14. Киреева А. В. Институт налогового резидентства как фактор инвестиционной привлекательности России // Вестник ГРП при Минюсте России. № 3. 2013.

ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

КОМЯГИН Д. Л.²⁵

Неналоговые и налоговые доходы бюджета: в чём разница?²⁶

Российское законодательство использует термин «неналоговые доходы бюджета», но при этом не содержит соответствующего определения. Не имеется устоявшегося понятия и в научной доктрине. Целью настоящей работы является выяснение сущности неналоговых доходов бюджета. Эти доходы являются частью бюджетных доходов, которые, в свою очередь, относятся к публичным доходам. Таким образом, методологически верно для достижения поставленной цели предварительно вывести понятие публичных доходов. После решения этой задачи представится возможно рассмотреть различные виды публичных доходов, проанализировать методы их классификации. Это позволит вплотную приблизиться к главной цели работы, а именно сопоставить налоговые и неналоговые доходы бюджета.

Следует заметить, что, несмотря на такое сухое начало, тема публичных доходов в целом и неналоговых доходов в особенности является животрепещущей и неисследованной, так как даже предварительный её обзор поднимает целые пласты нерешённых теоретических и практических проблем, неизученных исторических явлений и неиспользованных возможностей.

Понятия публичных доходов и бюджетных доходов

Прежде всего, публичные доходы имеют денежное выражение. Денежный характер публичных доходов важен в связи с тем, что известны способы удовлетворения публичных потребностей в натуральной форме. Это, например, повинности, т. е. безвозмездное предоставление услуг, национализация частного имущества, военная добыча. В основном данные способы следует именовать историческими, то есть

оставшимися в прошлом, но некоторые формы натуральных повинностей существуют и сегодня²⁷.

Определение сути *публичных доходов* невозможно вне их связи с *публичными расходами*. Такая связь является органичной и неразрывной и выражается в том, что публичные доходы изыскиваются и мобилизуются с единственной целью — покрытия (обеспечения) публичных расходов. Иначе говоря, публичные расходы возникают раньше публичных доходов и определяют их существование. Такое положение вещей выражается в существовании принципа *приоритетности публичных расходов над доходами*²⁸, который в широком понимании является одним из критериев разграничения публичных и частных финансов²⁹.

Давно замечено, что «...финансовое хозяйство, в противоположность практике хозяйства частного, при выработке плана для наступающего хозяйственного периода, определяет сначала потребности и необходимые для удовлетворения их расходы, а затем уже нужные для покрытия их средства»³⁰. Иначе говоря, публичные расходы определяются *публичными потребностями*. Подтверждением этого является и тот факт, что расходы бюджета не могут формироваться произвольно, а обусловлены ранее принятыми обязательствами (которые вытекают из нормативных правовых актов и соглашений), и публично-правовое образование не может сократить расходы только потому, что для их удовлетворения недостаточно прогнозируемых доходов³¹.

²⁵ Комягин Дмитрий Львович, доктор юридических наук, профессор кафедры финансового, налогового и таможенного права Национального исследовательского университета — Высшая школа экономики.

²⁶ Статья подготовлена в рамках научного проекта 15-01-0030 «Мобилизация неналоговых доходов бюджетов Российской Федерации: унификация правового регулирования», выполненного при поддержке Программы «Научный фонд Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в 2015–2016 гг.

²⁷ Например, первоначальные способы покрытия публичных нужд в России — оброк, полюдье. До сегодняшнего дня практикуется служба по призыву, которая удовлетворяет важнейшую оборонительную функцию государства, практикуются исправительные общественные работы, без труда можно найти свидетельства использования труда заключённых в советский период российской истории.

²⁸ Это один из принципов установления доходов и расходов бюджета, подробнее см.: Казна и бюджет — М. 2014. С. 167–175; Комягин Д. Л. Система принципов бюджетного права (российское законодательство и научная догматика) // Реформы и право. 2012. № 4; Комягин Д. Л. К вопросу о понятии и классификации публичных доходов // Публично-правовые исследования. 2014. № 1. С. 60–93.

²⁹ См. подробнее: *Козырин А. Н.* Финансовое право и управление финансами в зарубежных странах. М.: ЦППИ, 2009. С. 24.

³⁰ *Эберг-фон К. Т.* Курс финансовой науки. СПб., 1913. С. 32.

³¹ О детерминированности параметров бюджета предыдущими законами и иными решениями см. подробнее: *Комягин Д. Л.* Бюджет как элемент стратегического планирования // Финансовое право. 2012. № 9. С. 11–17.

Принцип приоритета публичных расходов означает, что *объём необходимых публичных расходов определяет объём публичных доходов*, то есть источников покрытия расходов. Именно так планируется бюджет, и обратный порядок (от доходов) сделал бы бессмысленным само его составление, так как бюджет направлен на финансовое удовлетворение публичных потребностей, исполнение публичных функций. Государство обладает разнообразными способами мобилизации доходов: от прямого изъятия собственности (через установление новых налогов или повышение их ставок, национализацию) до рыночных механизмов (через продажу государственной собственности, её возмездное использование, введение государственной монополии на определённые виды деятельности и т. д.). Источники извлечения публичных доходов разнообразны и постоянно обновляются³². Невозможность обеспечить расходы бюджета говорит о слабости публичной власти и несостоятельности управления в публично-правовом образовании.

Существенной чертой публичных потребностей является то обстоятельство, что они, как правило, *не имеют денежного выражения*, будучи связанными, например, со здравоохранением, обороноспособностью, образованием, культурой³³. В некоторых случаях публичные потребности могут быть выражены в физических характеристиках веса, площади, объёма, но в значительном числе случаев их измерить невозможно. Современные хозяйственные механизмы, однако, диктуют необходимость трансформации всех разнообразных публичных потребностей к такому виду, который позволил бы оценить их стоимость³⁴. В бюджетной сфере это выражается в моделировании измеримых показателей (индикаторов) достижения цели бюджетных расходов для всех их видов³⁵. После подсчёта стоимости удовлетворения публичных потребностей появляется возможность их оплаты за счёт публичных фондов денежных средств. Потребности, неподдающиеся количественному измерению, к сожалению, сегодня выпадают из сферы государственного попечения, несмотря на политическую риторику.

Таким образом, государство (публично-правовое образование) должно иметь в собственности опре-

делённые средства, чтобы иметь возможность удовлетворять публичные потребности. Такие средства появляются в результате мобилизации публичных доходов.

Нельзя не заметить, что некоторые публичные потребности могут покрываться не за счёт публичных доходов, а за счёт частных средств. В настоящее время активно развивается институт государственно-частного партнёрства. Известны понятия квазианалогов и парафискальных платежей, которые широко используются в современной практике публичного управления и представляют собой обязательные сборы, устанавливаемые в публичных интересах в пользу лиц, не являющихся органами публичной власти³⁶. Такие платежи не могут относиться к публичным доходам, так как принадлежащие государству (публично-правовому образованию) фонды денежных средств здесь не затрагиваются.

Роль частных пожертвований для удовлетворения публичных нужд не стоит недооценивать, они были значительными во все времена. Например, М. И. Ростовцев замечает, что «своим блеском города (Римской империи при Флавиях и Антонинах) были обязаны почти исключительно щедрости высших, зажиточных слоёв населения»³⁷. П. П. Гензель, иллюстрируя принципиально добровольный характер сбора с граждан средств на публичные нужды в античном мире, указывает, что «если не хватало и монопольных источников или военной добычи, то всё же как-нибудь покрыть дефицит надо было, и, естественно, правительство обращается в таких случаях ко всем гражданам. Тогда все полноправные граждане были обязаны внести каждый поровну на покрытие расходов по такому экстремному случаю»³⁸. Вообще, эйсфора в древнем мире не была постоянным сбором, а финансовую стабильность греческих и римских городов поддерживала система литургий. «Античное сообщество ... ожидало, что каждый его член готов пожертвовать своими личными интересами в пользу его интересов. Так сформировалась система «литургий», общественных обязанностей, включавших и подневольный труд, при котором привилегированные и зажиточные классы несли ответственность за бедняков. ... Система литургий античного мира была такой же древней, как само государство. Обязанность каждого подданного поддерживать государство своим трудом и своими средствами, с одной стороны, и ответственность уполномоченных правительством лиц за добросовестное исполнение своих обязанностей, с другой, были фундаментальными правовыми понятиями в восточных монархиях и в

³² Подробно об этом см.: Казна и бюджет. М., 2014. С. 15-33.

³³ О направлениях публичных расходов подробнее см.: *Комягин Д. Л.* К вопросу о классификации публичных расходов // *Реформы и право*. 2010. № 3. С. 10-15; *Комягин Д. Л.* Виды публичных расходов: история и современность // *Финансовый вестник*. 2014. № 7. С. 10-18.

³⁴ Такая задача не является лёгкой и неизбежно влечёт за собой издержки и искажения. Более того, можно утверждать, что мировая практика не знает успешного решения этой проблемы. Не углубляясь в философскую проблематику, следует заметить, что одним из «методов» решения указанной проблемы является моделирование «экономического гражданина», потребности которого удобны для прогноза.

³⁵ Впервые понятие показателей достижения целей бюджетных расходов было закреплено в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 № 249 (Собрание законодательства РФ. 2004. № 22. Ст. 2180) (утратило силу).

³⁶ См. *Козырин А. Н.* Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики. М., 1993. С. 9; *Гусейнова А. А.* Сравнительно-правовая характеристика парафискальных платежей в финансовом праве России и ФРГ // *Реформы и право*. 2014. № 3.

³⁷ *Ростовцев М. И.* Общество и хозяйство в Римской империи. Том 1. СПб., 2000. С. 141.

³⁸ *Гензель П. П.* Очерки по истории финансов // *Реформы и право*. 2014. № 2.

качестве таковых были восприняты в эллинистических государствах»³⁹.

Публичные доходы, в отличие от эйфоры, литургий, квазианалогов, парафискальных платежей, обращаются в публичную собственность, хотя и те, и другие направлены для удовлетворения публичных потребностей.

Итак, публичные доходы имеют во-первых, *денежную форму*, во-вторых, связаны с мобилизацией денежных средств в *публичную собственность*, и, в-третьих, существуют для удовлетворения *публичных потребностей*.

Под перечисленные признаки подпадают также и отношения, связанные с заимствованием публично-правовым образованием денежных средств. Действительно, публичные потребности могут покрываться также за счёт заёмных средств, то есть в рамках публичного (государственного или муниципального) кредита, к которому первоначально прибегали исключительно в экстренных случаях, а сегодня — на постоянной основе⁴⁰. Отношения, связанные с государственным и муниципальным кредитом, обладают значительной спецификой и, как правило, рассматриваются в рамках отдельного института науки финансового права. В любом случае, заёмные средства подлежат возврату вместе с платой за их предоставление, и такие выплаты всё равно осуществляются за счёт публичных доходов. По этой причине К. Маркс называл публичные займы иллюзорным, фиктивным капиталом, непроизводительным использованием капитала, антиципированным (взятым заранее) налогом, а известный российский министр финансов Е. Ф. Канкрин в своё время именовал следствие публичного кредита (бумажные деньги) «сладким ядом»⁴¹.

Публичный кредит характеризуется возвратностью и платностью, что отличает его от публичных доходов. Иначе говоря, при мобилизации публичных доходов у публично-правового образования не возникает встречных обязательств по возврату долга и уплате процентов, в отличие от отношений, связанных с заимствованием⁴².

Таким образом, *публичные потребности* удовлетворяются за счёт *публичных расходов* (в основной части), а также за счёт *частных средств, натуральных повинностей и публичного кредита*. Публичные расходы покрываются только за счёт *публичных доходов*.

На основании изложенного выше можно предложить следующее определение публичных доходов:

это денежные средства, мобилизуемые в собственность публично-правового образования для удовлетворения публичных расходов, не влекущие встречных денежных обязательств.

Следующий подход к определению публичных доходов связан с их экономическим осмыслением.

В экономической теории и в налоговом праве под доходом подразумевается экономическая выгода в денежной или натуральной форме, в этом качестве доход выступает и как объект налогообложения⁴³. Экономическая выгода представляет собой понятие неопределённое, её можно понимать и как будущие приращения собственности и активов, и как положительное сальдо бухгалтерского баланса. В любом случае, определять публичные доходы как экономическую выгоду едва ли возможно. Такие доходы, как показано выше, не представляют собой самоцель, а возникают лишь постольку, поскольку это диктуется публичными потребностями и, более конкретно, публичными расходами.

Для определения публичных доходов может использоваться другая экономическая категория — *национальное богатство (народное богатство)*. Национальное богатство бывает произведённым (национальный доход⁴⁴) и произведённым (например, природные сокровища).

Большая советская энциклопедия определяет национальное богатство как совокупность материальных благ, находящихся в данный момент в собственности всего общества или отдельных его классов, групп и лиц, которое может быть накопленным и естественным⁴⁵. Точное исчисление национального богатства затруднительно, так как из него, в зависимости от проводимой экономической политики, могут быть исключены некоторые активы (например, ценные бумаги, долги, депозиты), либо имущество, изъятое из гражданского оборота⁴⁶.

В политической экономии существует определение национального богатства как «объективирование человеческого труда»⁴⁷. Важнейшая его часть — *вещественное богатство*, т. е. совокупность накопленных материальных ценностей. Кроме того, имеются результаты труда, которые не зафиксированы в вещной форме, но, тем не менее, рассматриваются как богатство нации, например степень искусности населения, производственный опыт и иные.

Сегодня национальное богатство имеет сходное определение, выступая в качестве макроэкономиче-

³⁹ Ростовцев М. И. Указ. соч. С. 96

⁴⁰ См. об этом, например: *Исаев А. А.* Государственный кредит / Финансы и налоги: очерки теории и политики. М.: Статут, 2004. С. 389 — 392; *Орлов М. Ф.* О государственном кредите / У истоков финансового права. Т. 1 — М.: Статут. 1998; *Сперанский М. М.* План финансов / У истоков финансового права. Т. 1. М., 1998; *Озеров И. Х.* Государственный кредит: Конспект лекций по финансовому праву. М., 1901 и т. д.

⁴¹ *Лебедев В. А.* Бумажные деньги / Финансовое право / Золотые страницы финансового права. Т. 2 — М., 2000. С. 415.

⁴² Согласно сложившейся традиции, отношения, где государство (муниципальное образование) выступает в качестве заемщика, именуются государственным (муниципальным) долгом.

⁴³ Ст. 41 Налогового кодекса Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ (далее — НК РФ) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

⁴⁴ Национальный доход — часть стоимости совокупного годового общественного продукта (ВВП), оставшаяся за вычетом производственных материальных затрат, или вновь созданная стоимость и соответствующая ей доля совокупного общественного продукта. Национальный доход используется на потребление и накопление (БСЭ. Т. 29. 1954. С. 301). См. также: *Рагольский М.* Доходы и расходы советского государства. Ленинград, 1927. С. 9.

⁴⁵ БСЭ Т. 5, 1950. С. 338-339.

⁴⁶ В Союзе ССР таким имуществом являлись земля, недра и леса.

⁴⁷ *Маркс Карл.* Собр. соч. Т. 26, ч. 3. С. 446.

ского показателя, который включает совокупную стоимость всех экономических активов (нефинансовых и финансовых) в рыночных ценах, находящихся на ту или иную дату в собственности резидентов данной страны, за вычетом их финансовых обязательств как резидентам, так и не резидентам.

Национальное богатство всегда выступает источником публичных доходов, независимо от их природы. Национальное богатство является также источником национального дохода. В литературе можно встретить утверждение, что публичные доходы представляют собой часть национального дохода⁴⁸. Здесь следует заметить, что часть публичных доходов мобилизуется за счёт непроизведённого национального богатства, то есть казны. Поэтому вернее будет говорить о национальном богатстве в целом как источнике публичных доходов.

Таким образом, публичный доход появляется в результате *перераспределения национального дохода*. *Национальное богатство — источник публичного дохода*⁴⁹.

Следующим (вторым по счёту) определением публичных доходов будет их описание как *части национального богатства, отчуждаемой в публичную собственность и перераспределяемой в денежной форме с целью покрытия публичных расходов*.

Третий по счёту подход к определению публичных доходов связан с их отождествлением с бюджетными доходами. Действительно, публичные доходы в основном состоят из централизованных (бюджетных) доходов, хотя включают и некоторые децентрализованные средства, например, доходы унитарных предприятий, бюджетных и автономных учреждений⁵⁰. Связь публичных доходов и бюджетных доходов, как правило, описывается отношениями целого и части. Однако можно посмотреть на эту связь и иначе, с точки зрения процедуры: бюджетные доходы представляют собой *состояние публичных доходов* после того момента, когда уже произошло отчуждение части национального богатства в публичную

собственность, после чего становится возможным её *перераспределение*. Вслед за перераспределением публичного дохода, которое происходит внутри бюджетной системы, начинаются отношения по его *администрированию*, то есть действия по исчислению правильности поступивших средств, в случае необходимости — возврату излишних сумм, взысканию недостающих и иные.

Для бюджетных доходов существует легальное определение, согласно которому они представляют собой *поступающие в бюджет денежные средства*, за исключением средств, отнесённых бюджетным законодательством к источникам финансирования дефицита бюджета⁵¹. С точки зрения бюджетного учёта доходы бюджета можно определить как поступления в бюджет, не влекущие изменения его активов (финансовых и нефинансовых) и обязательств.

По аналогии, вслед за бюджетными доходами, публичные доходы тоже можно определить как *поступающие в собственность публично-правового образования денежные средства, не влекущие изменения активов и обязательств бюджета*.

Первое и последнее определения являются сходными между собой. Довольно тонкая разница между ними заключается в том, что мобилизация публичных доходов может повлечь изменение активов публично-правового образования, не отражённых в бюджетной системе, например, при приватизации, эксплуатации публичного имущества, недр, лесов, в иных случаях. В то же время, финансовые, нефинансовые активы и обязательства, уже учтённые в бюджетной системе, в результате мобилизации доходов бюджета изменяться не должны, в противном случае речь будет идти не о доходах, а, например, о долговых обязательствах.

Существует ли разница между бюджетными доходами и публичными доходами? Здесь автор считает возможным поставить вопрос следующим образом: существует теоретическая проблема, связанная с существованием *децентрализованных* (не отражённых в бюджетной системе) *доходов*, поступающих в публичную собственность. Выше было указано, что это могут быть прибыль унитарных предприятий, доходы автономных и бюджетных учреждений. Дело в том, что такие средства имеют очень необычный режим: они находятся *в публичной собственности, но недоступны для распоряжения со стороны собственника* (публично-правового образования). Денежные средства, находящиеся в публичной собственности, но защищённые от распоряжения собственником, не получили ещё определения в правовой науке. Можно констатировать какое-то переходное состояние — децентрализованные публичные доходы должны, в конечном итоге, либо перейти в частную собственность, либо учитываться в бюджетной системе, к чему имеется больше предпосылок.

⁴⁸ Янжул И. И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. М., 2002. С. 513.

⁴⁹ Такая точка зрения, можно сказать, является общепринятой, но почему-то лишь в отношении происхождения налогов, хотя доходы от налогов выступают только частью публичных доходов. См.: Орлов М. Ю. Налог как форма разумного ограничения фискального суверенитета государства // Финансовое право. 2006. № 2; Демин А. В. Налоговое право России: Учебное пособие. Красноярск, 2006.

⁵⁰ Согласно ст. 298 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301), доходы, полученные автономным или бюджетным учреждением, поступают в их самостоятельное распоряжение. Эта финансовая самостоятельность бюджетных и автономных учреждений подтверждается содержанием Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145) и Федерального закона 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (Собрание законодательства РФ. 2006. № 45. Ст. 4626) соответственно. Согласно ст. 2 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (Собрание законодательства РФ. 2002. № 48. Ст. 4746) имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию, но эти предприятия вправе оставлять у себя часть чистой прибыли.

⁵¹ Ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823) (далее — БК РФ).

Выведенные выше определения публичных доходов предполагают, что публичные доходы:

- должны быть направлены на удовлетворение публичных расходов;
- для этой цели подлежат перераспределению со стороны собственника.

Однако публичные доходы, не учтённые в бюджетной системе, не отвечают указанным требованиям. Они недоступны для перераспределения и не могут служить источником покрытия публичных расходов.

Таким образом, ещё раз повторим, что существование публичных доходов, не учтённых в бюджетной системе, может быть только их временным состоянием. Из вышеизложенного можно сделать вывод, что понятие *бюджетных доходов тождественно понятию публичных доходов*.

Итак, публичные доходы можно определить *тройным* образом: во-первых, в связи с публичными потребностями и публичными расходами, во-вторых, по отношению к национальному богатству, которое является их источником, и, в третьих, в связи с их учётом в бюджетной системе. Бюджетные доходы не отличаются от публичных доходов, но существует проблема, связанная с существованием децентрализованных доходов, не поступающих в бюджетную систему.

Вслед за И. И. Кучеровым следует вспомнить о целесообразности использования юридических конструкций как основного приема юридической техники⁵². Если такой прием уместен при выяснении внутреннего строения налога, то тем более — при выяснении строения публичного дохода, как более общего понятия. Публичный доход имеет несколько внутренних состояний, первым из которых является *мобилизация дохода* (здесь следует говорить об *источниках доходов*), вслед за чем следует его *перераспределение* для целей удовлетворения публичных потребностей (такие доходы являются *бюджетными доходами*⁵³). Уже перераспределённые публичные доходы подвергаются *администрированию*.

Виды публичных доходов

Для того, чтобы приступить к выяснению сущности неналоговых доходов следует, прежде всего, уяснить, что это лишь один из видов бюджетных доходов. Имеется значительное количество классификаций публичных доходов по различным основаниям, и основные из них не связаны с разделением бюджетных доходов на налоговые и неналоговые⁵⁴. Тем не менее,

только эта классификация отражена на сегодняшний день в российском законодательстве, почему и возникает нужда выяснения сущности неналоговых доходов⁵⁵.

Согласно российскому бюджетному законодательству бюджетные доходы включают налоговые и неналоговые доходы, в свою очередь, включают в себя:

- доходы от использования и продажи имущества, находящегося в публичной собственности;
- доходы от платных услуг, оказываемых казёнными учреждениями;
- средства от применения мер гражданской, административной и уголовной ответственности, средства возмещения вреда, иные суммы принудительного изъятия;
- средства самообложения граждан (на муниципальном уровне).

Этот список не является закрытым, но в любом случае выглядит очень простым и коротким. Источники бюджетных доходов в действительности отличаются гораздо большим разнообразием и никогда не могут быть представлены в окончательном виде. Например, только неналоговые доходы федерального бюджета формируются за счёт (список неполный)⁵⁶:

- 1) доходов от использования и продажи имущества, находящегося в собственности Российской Федерации;
- 2) доходов от платных услуг, оказываемых федеральными казёнными учреждениями;
- 3) части прибыли федеральных унитарных предприятий;
- 4) лицензионных сборов;
- 5) таможенных пошлин и таможенных сборов;
- 6) платы за использование лесов;
- 7) платы за пользование водными объектами;
- 8) платы за пользование водными биологическими ресурсами;
- 9) платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- 10) консульских сборов и возмещения фактических расходов, связанных с консульскими действиями;
- 11) патентных пошлин;
- 12) платы за предоставление сведений, документов, содержащихся в государственных реестрах;
- 13) утилизационных сборов;
- 14) разовых и регулярных платежей за пользование недрами;

⁵² Кучеров И. И. К вопросу о юридических конструкциях налогов и сборов // Финансовое право. 2010. № 1.

⁵³ Бюджетные доходы также имеют два состояния: до зачисления в бюджетную систему (незачисленные) и зачисленные. О появлении бюджетного дохода следует говорить, например, с момента исполнения налогоплательщиком своей налоговой обязанности. В этом случае источником бюджетного дохода является налог. Бюджетные доходы могут быть классифицированы также ещё по двум основаниям: собственные — регулирующие; первичные — вторичные.

⁵⁴ Подробнее классификации публичных доходов см.: Комягин Д. Л. К вопросу о понятии и классификации публичных доходов // Публично-правовые исследования. 2014. № 1. С. 60–93; Казна и бюджет. М., 2014.

⁵⁵ Ст. 41 БК РФ

⁵⁶ Взято: ст.ст. 41–51 БК РФ, а также Приложение 1 «Перечень кодов видов доходов бюджетов» к приказу Минфина России от 1 июля 2013 года № 65н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» (Финансовая газета. 2013. № 32) или Приложение 6 «Перечень главных администраторов доходов федерального бюджета» к Федеральному закону от 1 декабря 2014 года № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (Собрание законодательства РФ. 2014. № 49 (часть 1). Ст. 6893).

- 15) платы за право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка;
- 16) платы за право на заключение договора о закреплении долей квот добычи или пользования водными биологическими ресурсами;
- 17) сборов за право пользования участками недр;
- 18) прибыли Центрального банка Российской Федерации;
- 19) доходов от внешнеэкономической деятельности;
- 20) средств от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники;
- 21) средств от выпуска материальных ценностей из государственного запаса специального сырья и делящихся материалов;
- 22) прочих.

Нельзя не отметить, что большинство перечисленных доходов федерального бюджета исчисляется как разность, оставшаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей государственными учреждениями или предприятиями, на что прямо указано в бюджетном законодательстве⁵⁷. Это показывает, что налоговые и неналоговые доходы могут происходить из одного источника.

Примером большего разнообразия публичных доходов может служить классификация отделов обычных доходов государственного бюджета Российской империи, приведённая Е. В. Сапиловым на основе отчётов Государственного контроля Российской Империи⁵⁸:

Отдел 1. Прямые налоги

1. Налоги поземельные, с недвижимых имуществ и подати
2. Государственный промысловый налог
3. Сбор с доходов от денежных капиталов

Отдел 2. Косвенные налоги

4. Сборы с питей
5. Табачный доход
6. Сахарный доход
7. Нефтяной доход
8. Спичечный доход
9. Таможенный доход

Отдел 3. Пошлины

10. Гербовые, судебные, канцелярские и с записи документов
11. С переходящих имуществ
12. С паспортов
13. С пассажиров и грузов, перевозимых по железным дорогам
14. С застрахованных от огня имуществ
15. Пошлины разных наименований

Отдел 4. Правительственные регалии

16. Горный доход
17. Монетный доход
18. Почтовый доход

19. Телеграфный и телефонный доходы
20. Доход от казённой продажи питей

Отдел 5. Казённые имущества и капиталы

21. Оброчные статьи и промыслы
22. Лесной доход
23. Казённые железные дороги
24. Казённые заводы, технические заведения и склады
25. Прибыли от принадлежащих казне капиталов и от банковских операций

Отдел 6. Отчуждение государственных имуществ

26. Доходы от продажи недвижимых имуществ

Отдел 7. Выкупные платежи (до 1905 года)

27. С бывших помещичьих крестьян
28. С бывших удельных крестьян
29. С бывших государственных крестьян

Отдел 8. Возмещение расходов государственного казначейства

30. Обязательные платежи обществ железных дорог
31. Возврат ссуд и других расходов
32. Пособия государственному казначейству из посторонних имуществ
33. Военное вознаграждение (контрибуции с Турции, Китая, Болгарского княжества в 1902 г.)

Отдел 9. Доходы разного рода

34. Разные мелкие и случайные доходы.

Рассмотрим также и доктринальные классификации публичных доходов.

Хронологически первой по счёту является *классификация источников публичных доходов по порядку возрастания силы принуждения*, которая используется при их получении. Такую классификацию можно именовать эволюционной и исторической, но с большой долей условности, так как все перечисленные ниже виды доходов возникали в разные эпохи и в разных государствах иногда одновременно, а иногда и в иной последовательности.

Данная классификация позволяет рассмотреть следующие источники публичных доходов: *дар, средства правителя, публичное имущество, казённые промыслы, регалии, пошлины, налоги*.

Полное отсутствие принуждения характерно для получения *дара или пожертвования* государству, которое бывает чаще в натуральной, но встречается и в денежной форме⁵⁹.

Средства правителя также известны как исторический источник покрытия публичных расходов, не связанный с принуждением. Правитель, по убеждениям средних веков, должен был обладать достаточными средствами для управления государством.

⁵⁹ Даром не является контрибуция или дань, уплачиваемая государством, потерпевшим поражение в войне, так как подобные выплаты существуют как результат военного принуждения. Можно даже сказать, что военная дань является результатом максимально возможного принуждения.

⁵⁷ Ст. 51 БК РФ

⁵⁸ Сапилов Е. В. Государственные доходы, расходы и налоги в дореволюционной России (1898–1914 гг.). М., 2011. С. 153–154.

Доходы от публичного имущества (или — домен от фр. *domaines publiques*) — следующий источник бюджетных доходов, не связанный с принуждением. Доходы можно получать как непосредственно от эксплуатации имущества (плоды земли, сокровища недр), так и от пользования и распоряжения имуществом (аренда и продажа). Ещё в эпоху Союза ССР считалось, что сумма доходов от «советского хозяйства» являлась основным доходом государственного бюджета⁶⁰.

Следующим видом публичного дохода являются доходы от казённых промыслов, которые не связаны с доминирующим положением государства на рынке. Извлечение таких доходов также не связано с принуждением, но с течением времени такие доходы могут принимать характер регалий.

Регалии, согласно определению И. И. Янжула, — это казенные промыслы, в которых государство имеет какое-либо преимущество перед прочими лицами, т. е. такие «промысловые источники дохода, которыми государство пользуется преимущественно или исключительно для себя, совершенно не допуская частной конкуренции или же значительно ограничивая последнюю»⁶¹. Можно определить регалии как государственные монополии в какой-либо отрасли экономики, хотя монополия не всегда очевидна.

Прибегая к регалиям, как способу извлечения дохода, государство переходит границу ненасилия, здесь уже присутствует государственное принуждение. С одной стороны, можно и не прибегать к услугам государственной монополии. С другой стороны, отсутствие альтернативы означает необходимость использования именно этих услуг. Например, так обстояло дело с почтовой регалией⁶². Иное дело — винная и табачная регалии.

Следует понимать, что наличие (отсутствие) принуждения при регалиях будет относительным, ибо само государство создает и регламентирует рынок, на котором потом выступает как один из участников. В силу этого, несмотря на формальное заключение договора, некоторые услуги являются безальтернативными для юридического или физического лица.

Отмечается промежуточное положение регалий между частноправовыми и общественно-правовыми доходами, в силу чего они подразделяются на регалии, в которых государство: 1) выступает наравне с частными предприятиями, не ограничивая конкуренцию (такими были казённые железные дороги, оружейные, фарфоровые заводы, доходы от государственных лотерей и др.); 2) в нефискальных интересах ограничивает или совсем исключает конкурен-

цию (монетное дело, в свое время — почтовое дело и др.); 3) в фискальных интересах ограничивает или исключает конкуренцию (горная, соляная, табачная, спичечная регалии)⁶³.

Следующим видом дохода является пошлина — сбор, взимаемый с частных лиц в пользу государства, когда эти лица вступают в соприкосновение с государственными учреждениями⁶⁴. Семантическое происхождение этого слова объясняется В. И. Далем как то, что «пошло с товару (денежный сбор с привозного товара, или мыто, очистка), а также как давний обычай, старина, древность, или то, что издавна пошло, повелось»⁶⁵. Согласно НК РФ государственная пошлина — сбор, взимаемый с его плательщиков при их обращении в государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и (или) к должностным лицам, которые уполномочены на совершение в отношении этих плательщиков юридически значимых действий⁶⁶.

Заметна близость пошлины к налогам. Более того, БК РФ пошлины отнесены к налоговым доходам (ст. 50). С другой стороны, у пошлины имеется общая черта с регалией: плательщик пошлины в том и другом случае прибегает к услугам государственных (муниципальных) организаций. Разница состоит в том, что регалии соответствует передача овеществлённых товаров, работ и услуги, а пошлине — совершение юридически значимых действий, которые не могут быть вовлечены в рыночный оборот и не имеют рыночной стоимости. Налог, в отличие от пошлины, равно распространяется на всех и не влечёт каких-либо обязательств по совершению действий.

Можно сказать, что некоторые виды пошлины имеют принудительный характер. Показательна здесь пошлина за рассмотрение дела в суде. Суды являются органами государственной власти и обладают исключительной компетенцией осуществлять правосудие. Иной возможности прибегнуть к правосудию, кроме обращения в суд, не существует, а значит, при обращении в суд имеется необходимость в уплате государственной пошлины. Кроме того, не подлежит обсуждению размер пошлины, как и ставка налога, которые устанавливаются законом (актом органа местного самоуправления).

Неуплата пошлины влечет отказ от совершения юридически значимых действий, но если такие действия всё-таки совершены, взыскание пошлины (в качестве сбора) не отличается от взыскания налога.

Последним из источников публичных доходов является налог, о котором будет сказано ниже.

⁶⁰ Рагольский М. Доходы и расходы Советского государства. Ленинград, 1927. С. 25. Впрочем, такие доходы являлись не чем иным, как частью прибыли государственных предприятий, которая после перехода их в частную собственность трансформировалась в налог.

⁶¹ Янжул И. И. Указ. соч. С. 137.

⁶² Следует заметить, что первоначально многие виды регалий появились не для извлечения прибыли, а по необходимости, так как те или иные народные нужды не были обеспечены вовсе (это касается, например, почты, железных дорог).

⁶³ См.: Янжул И. И. Указ. соч. С. 138, 139.

⁶⁴ Там же. С. 509.

⁶⁵ Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 2009. Т 3. С. 368.

⁶⁶ Под сбором согласно ст. 8 НК РФ понимается обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц. Его уплата, как и для пошлин, является одним из условий совершения в отношении плательщика сборов государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определённых прав или выдачу лицензий.

В приведённой классификации неналоговые доходы не выделяются в какую-то группу, это было бы затруднительно сделать даже нарочно, слишком различаются все источники публичных доходов между собой.

Согласно следующей, второй по счёту, классификации все публичные доходы разделяются на две большие группы: *обыкновенные* и *чрезвычайные*⁶⁷. Обыкновенные источники, в свою очередь, делятся на два класса по способу приобретения: доходы, приобретённые *частноправовым* способом и *общественно-правовым* способом (частноправовые и общественно-правовые). Два указанных способа мобилизации можно также назвать мягким и жестким или — *доходы обязательные* и *добровольные*.

Под частноправовыми понимаются доходы, которые «получало государство в силу свободного акта со стороны подданных, в силу одностороннего или двустороннего договора»⁶⁸. Выше показано, что к ним относятся *дар* (добровольное пожертвование), *доходы от государственного имущества, промыслов, некоторые пошлины*, лишённые принудительного характера.

К общественно-правовым доходам (которые собираются с использованием принуждения) отнесены *регалии, пошлины* (за некоторыми исключениями) и, разумеется, *налоги*.

Чрезвычайные источники покрытия доходов, т. е. такие, к которым прибегают в исключительных случаях, согласно И. И. Янжулу, делятся на *займы, продажу имущества (доменов), конфискацию*.

В этой классификации мы тоже не находим признака для группировки неналоговых доходов. Более того, доходы, именуемые сегодня неналоговыми, принципиально разделены между собой по более высокому основанию: доходы от продажи публичного имущества являются чрезвычайными доходами, доходы от использования имущества, некоторых пошлин и промыслов будут частноправовыми, а доходы от оставшихся пошлин, регалий — уже общественно-правовые.

Для полноты картины приведём ещё несколько доктринальных классификаций публичных доходов, которые также не знают такого их вида, как «неналоговые доходы».

Третья по счёту классификация бюджетных доходов известна из труда М. М. Сперанского «План финансов», согласно которому все государственные доходы по источникам могут быть разделены на три части⁶⁹:

- 1) *подати и налоги* (включая некоторые сборы: подушный; пошлинный; за гербовую бумагу; поземельный; с купцов и мещан; вычет из жалованья; паспортный; земские повинности; волостные сборы за отдачу в рекруты, на со-

держание волостных правлений и прочие волостные издержки; таможенный сбор);

- 2) *доходы с казённых капиталов*, которые, в свою очередь, подразделяются на три части: *доходы с капиталов*, «кои казна употребляет на обработку произведений» (руд, солей, рыбных ловель, звероловства); *доходы с капиталов*, «кои казна употребляет в промышленной торговле» (казённые фабрики, исключительная питейная продажа, почты); *доходы с капиталов*, «кои казна употребляет на содержание разных общественных заведений» (дорог, каналов, монеты, банков)⁷⁰;

- 3) *доходы с казённой собственности* (казённые земли, разные оброчные статьи, леса).

М. М. Сперанский классифицирует доходы и по *пространству* их употребления: *общие, частные*; а также по *времени* получения: *обыкновенные, чрезвычайные*⁷¹.

В-четвертых, доходы можно разделить по территориальному признаку на *федеральные* (получаемые на всей территории Российской Федерации), *региональные* (взимаемые на территории субъектов Российской Федерации) и *местные*.

В-пятых, доходы, которые поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы в виде процентных отчислений от налогов или других платежей по ежегодно утверждаемым нормативам, именуются *регулирующими* доходами бюджета, а доходы, которые поступают в бюджет полностью или в твёрдо фиксированной доле (в процентах) на постоянной или долговременной основе, являются *собственными* или *закреплёнными* доходами бюджета.

В-шестых, доходы бюджета можно разделить на *доходы внешние* (поступающие от нерезидентов, из внешнеэкономических источников) и *внутренние* (поступающие от резидентов, из внутренних источников).

А. Г. Пауль предлагает классификацию доходов на *первичные* (основные) и *вторичные* (производные) в зависимости от источника их поступления — извне бюджетной системы или в результате передачи в соответствующий бюджет из другого бюджета. К вторичным доходам следует отнести средства финансовой помощи (межбюджетные трансферты), поступающие из других бюджетов бюджетной системы⁷².

Таким образом, существует достаточное количество доктринальных классификаций публичных доходов по различным основаниям, которые не дают критерия для выделения группы неналоговых доходов бюджета, несмотря на нормы российского законодательства, использующие это понятие (ст. 41 БК РФ). Это даёт возможность поставить вопрос о целесообразности и смысле использования понятия «неналоговые доходы».

⁶⁷ Эта классификация доступна в изложении И. И. Янжула: Янжул И. И. Указ. соч. С. 53-59.

⁶⁸ Там же. С. 53.

⁶⁹ См.: У истоков финансового права. С. 49, 50.

⁷⁰ Там же.

⁷¹ Там же.

⁷² См.: Пауль А. г. Указ. соч. С. 15.

Налоги как источник публичных доходов

Налог как источник публичных доходов «резко отделяет государственное хозяйство от частного»⁷³. Это основной источник пополнения современного бюджета и яркий пример государственного принуждения. Если сравнить, например, средства самообложения граждан в муниципальном образовании и налог, то различием будет здесь и характер его установления (без прямого волеизъявления граждан, исключительно законом), и принудительный характер взимания, подкрепляемый мощью государственного аппарата⁷⁴.

Налоговое законодательство в Российской Федерации (и других странах) является настолько развитым, что возникла отдельная подотрасль финансового права — налоговое право. Также существует кодифицированный нормативный правовой акт — НК РФ, что, видимо, и породило идею законодательного разделения бюджетных доходов на налоговые и неналоговые.

Нельзя не отметить, что налог по своей природе является юридической конструкцией и выбивается из перечисленного ряда источников публичных доходов. Следует согласиться, что налоговые доходы выделяются по специфическому методу или способу их мобилизации (установления и изъятия)⁷⁵.

Дело в том, что налог не может быть назван непосредственным источником бюджетных доходов, в отличие от дара, средств правителя, публичного имущества, промыслов, регалий, пошлин. В действительности источником налогового дохода является то, что именуется в российском налоговом законодательстве объектом налогообложения, то есть реализация товаров (работ, услуг), имущество, прибыль, доход, расход или иное обстоятельство, имеющее стоимостную, количественную или физическую характеристику, с наличием которого законодательство о налогах и сборах связывает возникновение у налогоплательщика обязанности по уплате налога (ст. 38 НК РФ).

Сам налог определяется как обязательный индивидуальный безвозмездный платеж (ст. 8 НК РФ), но отличается от иных обязательных платежей (напри-

мер, штрафов, природоресурсных платежей, экологического сбора, таможенных пошлин) наличием юридического состава, то есть элементов налогообложения, к которым относятся объект, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления, порядок и срок уплаты (ст. 17 НК РФ). Нельзя не заметить, что реализация товаров (работ и услуг) и имущество могут служить источником и для неналоговых доходов бюджета.

На этом основании можно сделать вывод, что налог не сопоставим с другими источниками публичных доходов и действительно является особой категорией. Можно также обозначить теоретическую и практическую проблему, связанную с определением того, что представляет собой источник публично-бюджетного дохода. Будет ли налог источником публичного дохода или он представляет собой как бы второй извод из различных источников доходов⁷⁶? В любом случае, возвращение понятия источника публично-бюджетного дохода снимает отмеченное в научной литературе противоречие между понятиями «налоги, сборы (обязательные платежи)» (налоговое законодательство) и «налоговые поступления» (бюджетное законодательство)⁷⁷.

Приступая к подведению итогов проведенного анализа, следует повторить, что на сегодняшний день определения налоговых и неналоговых доходов бюджетов не существует ни в законодательстве, ни в доктринальной литературе. Даже налоговые доходы не представляют собой постоянной величины, так как их перечень время от времени корректируется⁷⁸. Это связано как с проводимой финансовой политикой, так и с расширением налоговой базы, которое идет параллельно с сокращением государственного сектора экономики⁷⁹.

В бюджетном законодательстве⁸⁰ и в учебной литературе⁸¹ понятие неналоговых доходов дается по методу исключения: всё, что не относится к налоговым доходам бюджетов.

⁷⁶ Е. В. Килинкарлова замечает, что понятия налога отличаются в разных странах. Для обозначения того, что в России именуется налогом, применяются разные термины: англ. tax, excise, impost, duty, levy, cess, rate; фр. taxe, contribution, impot, droit. В Германии steuer является лишь одним из видов обязательных платежей, в Испании impuesto — часть более общей категории обязательных платежей tribute, похожие понятия используются и в Италии: imposte и tribute (Килинкарлова Е. В. Налоговое право зарубежных стран. М., 2015. С. 69-71).

⁷⁷ Кучерявенко Н. П. Согласование родовых и видовых конструкций при регулировании бюджетных доходов / Очерки бюджетно-правовой науки современности. Москва-Харьков, 2012. С. 329. В указанной статье противоречие раскрывается на примере законодательства Украины, но это в равной степени относится и к законодательству Российской Федерации.

⁷⁸ Например, до 2004 года в Российской Федерации к налоговым доходам относились таможенные пошлины, таможенные сборы и иные таможенные платежи.

⁷⁹ Лазарева Н. П. Налоговое право зарубежных стран. Хабаровск, 2014. С. 12.

⁸⁰ Статья 41 БК РФ

⁸¹ Омелехина Н. В. Бюджетное право Российской Федерации. Новосибирск, 2005. С. 110; Парыгина В. А. Тедеев А. А. Бюджетное право и процесс. М., 2005. С. 230; Мальцев В. А. Финансовое право. М., 2011. С. 72.

⁷³ Там же. С. 57.

⁷⁴ Стоит заметить, что зарубежное законодательство главным квалифицирующим признаком налога зачастую называет не его принудительный характер, а безвозмездность. Согласно Положению о налогах и платежах (Abgabenordnung) Германии налоги определяются как денежный платёж, осуществляемый не в связи с совершением определённых действий в пользу налогоплательщика, собираемый публичными органами власти в целях формирования доходов бюджета (дано по Килинкарлова Е. В. Налоговое право зарубежных стран. М., 2015. С. 69). Оксфордский словарь для определения «Tax Revenue» использует следующую характеристику: «payments to government without expecting direct benefit or return by the tax payer ...», то есть платежа в пользу правительства, не влекущего прямых выгод для плательщика, но направленного к общей пользе (The Oxford English Dictionary. Volume XI).

⁷⁵ См.: Бюджетное право: Учебник / под ред. Н. А. Сатаровой. М., 2009; Пауль А. Г. Доходы бюджетов. М., 2012. С. 25.

В действительности неналоговые и налоговые доходы даже не могут быть поставлены рядом, так как имеют разные основания для группировки и классификации. Перечень неналоговых доходов является открытым и меняющимся, они неоднородны до такой степени, что невозможно выявить объединяющее их положительное начало. Именно поэтому справедливо замечено, что «определение понятий неналоговых доходов, неналоговых платежей остаётся «учебным»»⁸². Всё это позволяет задуматься об иной легальной классификации публичных доходов.

Рассмотрение вопроса об определении публичных доходов также выявило целый ряд теоретических и практических проблем.

Во-первых, актуальным и целесообразным является введение (возвращение) в активный оборот понятия *источника публичных доходов*.

Во-вторых, наличие публичных доходов, не учтённых в бюджетной системе (децентрализованных доходов), является проблемой, так как не позволяет осуществлять их перераспределение для покрытия публичных расходов.

В-третьих, из предыдущего вывода следует, что понятие бюджетных доходов тождественно понятию публичных доходов.

В-четвёртых, публичные доходы можно определить *тройким* образом: 1) в связи с публичными потребностями и публичными расходами; 2) по отношению к национальному богатству, которое является их источником; 3) в связи с их учётом в бюджетной системе.

Наконец, в-пятых, публичный доход имеет несколько внутренних состояний, первоначальным из которых является его скрытое состояние, когда речь идет об *источнике* дохода, это происходит при его *мобилизации*. Вслед за мобилизацией следует *перераспределение* дохода для целей удовлетворения публичных потребностей, в этот момент доход именуется *бюджетным* доходом. Перераспределённые доходы подвергаются *администрированию*.

Ключевые слова: публичные потребности; публичные доходы; публичные расходы; бюджет; бюджетные доходы; налоговые доходы; неналоговые доходы.

Аннотация. Статья посвящена выяснению сущности неналоговых доходов бюджета. Автором для этой цели даётся собственное универсальное определение публичных доходов. Итогом является выявление ряда теоретических и практических проблем, к которым относятся децентрализованные доходы, неоднородность неналоговых доходов и невозможность их группировки. Предлагается рассматривать публичный доход в его различных состояниях, сначала — как источник дохода, который подвергается

мобилизации, затем — как бюджетный доход, который перераспределяется для публичных потребностей, и, после этого, подвергается администрированию.

Библиографический список

1. Бюджетное право: Учебник / под ред. Н. А. Сатаровой. М., 2009.
2. Гензель П. П. Очерки по истории финансов // Реформы и право. 2014. № 2.
3. Гусейнова А. А. Сравнительно-правовая характеристика парафискальных платежей в финансовом праве России и ФРГ // Реформы и право. 2014. № 3.
4. Демин А. В. Налоговое право России: Учебное пособие. Красноярск, 2006.
5. Исаев А. А. Государственный кредит / Финансы и налоги: очерки теории и политики. М., 2004.
6. Казна и бюджет / под ред. Д. Л. Комягина. М., 2014.
7. Килинкарлова Е. В. Налоговое право зарубежных стран. М., 2015.
8. Козырин А. Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики. М., 1993.
9. Козырин А. Н. Финансовое право и управление финансами в зарубежных странах. М.: ЦППИ, 2009.
10. Кучеров И. И. К вопросу о юридических конструкциях налогов и сборов // Финансовое право. 2010. № 1.
11. Кучерявенко Н. П. Согласование родовых и видовых конструкций при регулировании бюджетных доходов / Очерки бюджетно-правовой науки современности. Москва-Харьков, 2012.
12. Лазарева Н. П. Налоговое право зарубежных стран. Хабаровск, 2014.
13. Озеров И. Х. Государственный кредит: Конспект лекций по финансовому праву. М., 1901.
14. Омелехина Н. В. Бюджетное право Российской Федерации. Новосибирск, 2005.
15. Орлов М. Ф. О государственном кредите / У истоков финансового права. Т. 1. М., 1998.
16. Орлов М. Ю. Налог как форма разумного ограничения фискального суверенитета государства // Финансовое право. 2006. № 2.
17. Пауль А. г. Доходы бюджетов. М., 2012.
18. Пешкова Х. В. Бюджетное право России. М., 2011.
19. Сапилов Е. В. Государственные доходы, расходы и налоги в дореволюционной России (1898–1914 гг.). М., 2011.
20. Сперанский М. М. План финансов / У истоков финансового права. Т. 1. М., 1998.
21. Эберг-фон К. Т. Курс финансовой науки. СПб., 1913.
22. Янжул И. И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. М., 2002.

⁸² Пешкова Х. В. Бюджетное право России. М., 2011. С. 256.

Условия предоставления государственных гарантий в Российской Федерации

Особенность государственной гарантии как одного из видов государственных долговых обязательств заключается в том, что в материальном смысле она становится государственным долгом только при наступлении оговоренного гарантийного случая⁸⁴. Поэтому в литературе применительно к государственным гарантиям нередко можно встретить такие формулировки, как «условный долг», «потенциальный долг» или «вероятностный долг».

Будучи акцессорным обязательством, государственная гарантия следует судьбе основного обязательства, в обеспечение исполнения которого она выдана. Иными словами, наступление гарантийного случая, а, следовательно, и возникновение материального государственного долга в полной мере зависит от надлежащего исполнения основного обязательства, в том числе от надежности принципала. В этой связи представляется необходимым проанализировать условия предоставления государственных гарантий, установленные бюджетным законодательством Российской Федерации (далее — РФ), поскольку они играют важную роль в предотвращении трансформации государственной гарантии из условного обязательства в государственное долговое обязательство в материальном смысле.

В ст. 115.2 Бюджетного кодекса РФ сформулированы основные условия, с которыми законодатель связывает возникновение обязательств по государственной гарантии. К таковым относятся: проведение анализа финансового состояния принципала; предоставление принципалом обеспечения исполнения обязательств по удовлетворению регрессного требования к принципалу в связи с исполнением в полном объеме или в какой-либо части гарантии; отсутствие у принципала, его поручителей (гарантов) просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответ-

ствующим бюджетом бюджетной системы РФ, по обязательным платежам в бюджетную систему РФ, а также неурегулированных обязательств по ранее предоставленным государственным или муниципальным гарантиям.

Анализ финансового состояния принципала, представляющий собой, по сути, процедуру оценки финансового положения принципала с целью определения его надежности и способности исполнить им принятое обязательство перед бенефициаром (основное обязательство), проводится финансовым органом в установленном им порядке либо привлеченным агентом, причем в силу нормы ч. 3 ст. 115.2 Бюджетного кодекса РФ, изложенной Федеральным законом от 22 октября 2014 года № 311-ФЗ⁸⁵ в новой редакции, данный анализ носит не только предварительный, но и последующий характер.

В Бюджетном кодексе РФ установлены два исключения, в силу которых проведение анализа финансового состояния не является обязательным. К ним относятся случаи предоставления государственных гарантий:

- для обеспечения обязательств по возмещению ущерба, образовавшегося при наступлении гарантийного случая некоммерческого характера;
- без права регрессного требования гаранта к принципалу.

Последнее из указанных изъятий вызывает недоумение, поскольку получается, что подобный анализ ориентирован на оценку достаточности у принципала по государственной гарантии средств для возмещения гаранту уплаченных по гарантии сумм в порядке регресса. Однако, на наш взгляд, анализ финансового состояния принципала, прежде всего, должен отражать степень риска наступления гарантийного случая. Предоставление государственной гарантии в обеспечение исполнения обязательств непроверенного принципала в отсутствие условия о праве регрессного требования гаранта к принципалу увеличивает вероятность бюджетных потерь, связанных с исполнением государственной гарантии. Поэтому, по нашему мнению, представляется целесообразным ограничить случаи необязательного проведения анализа финансового состояния принципала толь-

⁸³ Богданова Александра Викторовна, аспирант кафедры финансового, налогового и таможенного права НИУ ВШЭ. E-mail: alexandra.bogdanova@mail.ru

⁸⁴ При этом следует отметить, что действующее бюджетное законодательство РФ момент возникновения государственного долга по государственной гарантии связывает с фактом ее выдачи, а не с наступлением гарантийного случая. Согласно положениям ст.ст. 98-99 Бюджетного кодекса РФ от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823) в состав государственного долга включается общая сумма предоставленных государственных гарантий. В соответствии с ч. 4 ст. 115.2 Бюджетного кодекса РФ законом о бюджете должны быть предусмотрены бюджетные ассигнования на возможное исполнение выданных государственных гарантий, то есть резервируется сумма погашения долгового обязательства.

⁸⁵ Федеральный закон от 22 октября 2014 года № 311-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 43. Ст. 5795.

ко предоставлением государственной гарантии для обеспечения обязательств по возмещению ущерба, образовавшегося при наступлении гарантийного случая некоммерческого характера.

Кроме того, следует обратить внимание на формулировку рассматриваемого условия предоставления государственной гарантии. Думается, что законодателем презюмировался положительный результат проведения подобного анализа. Однако отсутствие правовой определенности в части требований к параметрам финансового состояния принципала и результату проведения такого анализа, при котором может быть предоставлена государственная гарантия, как видится, может привести на практике к формальному подходу при соблюдении данного условия⁸⁶. В этой связи считаем обоснованным уточнить указанное условие предоставления государственной гарантии, закрепленное в ч. 1 ст. 115.2 Бюджетного кодекса РФ, следующим образом: «получение положительного заключения по результатам проведения анализа финансового состояния принципала». Также следует законодательно определить параметры финансового состояния принципала, при котором государственная гарантия может быть предоставлена. В качестве таковых могут выступать, например, величина его чистых активов, наличие (отсутствие) просроченной кредиторской задолженности и т. п.

Следующим условием, соблюдение которого является обязательным для получения государственной гарантии, служит предоставление принципалом обеспечения исполнения обязательств по удовлетворению регрессного требования гаранта к принципалу в связи с исполнением в полном объеме или в какой-либо части гарантии. Законодатель подчеркивает, что такое обеспечение должно соответствовать требованиям ст. 93.2 Бюджетного кодекса РФ, регулирующей порядок и условия предоставления бюджетных кредитов, и гражданского законодательства РФ⁸⁷.

При этом законодатель вновь предусматривает определенные исключения из названного правила. Так, обеспечение исполнения обязательства по удовлетворению регрессного требования гаранта к принципалу в связи с исполнением государственной гарантии не требуется в случаях:

- когда принципалом является Российская Федерация, субъект Российской Федерации;
- при предоставлении государственной гарантии для обеспечения обязательств по возме-

щению ущерба, образовавшегося при наступлении гарантийного случая некоммерческого характера;

- если гарантией не предусмотрено право регрессного требования гаранта к принципалу.

Кроме того, бюджетным законодательством РФ могут быть также установлены изъятия в отношении государственных гарантий, предоставляемых в обеспечение исполнения обязательств муниципального образования.

Прежде чем говорить о целесообразности рассматриваемого условия предоставления государственной гарантии, необходимо особо обратить внимание на значение условия государственной гарантии о праве регрессного требования гаранта к принципалу⁸⁸.

Многие ученые отмечают необходимость закрепления регрессного требования гаранта к принципалу в качестве обязанности, а не права гаранта, обуславливая это тем, что без предъявления регрессных требований предоставляемая государственная гарантия фактически является формой финансирования целей, которые не запланированы в расходной части соответствующего бюджета⁸⁹.

Действительно, в соответствии с ч. 12 ст. 115 Бюджетного кодекса РФ исполнение государственных гарантий учитывается в составе расходов или источников финансирования дефицита соответствующего бюджета в зависимости от наличия в гарантии условия о регрессе. Средства, направляемые на исполнение государственной гарантии, относятся к иным источникам финансирования дефицита соответствующего бюджета только в случае, если исполнение гарантом государственных гарантий ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу (ч. 1 ст. 94, ч. 1 ст. 95 Бюджетного кодекса РФ).

Более того, по справедливому замечанию М. Е. Можаровой, «в случае если гарант не обладает правом регресса, то фактически отсутствует побуждение принципала к исполнению обязательств перед бенефициаром. Такая гарантия, как способ обеспечения исполнения обязательств, теряет свою обеспечительную функцию»⁹⁰.

На этих основаниях мы полностью разделяем давно сформировавшуюся в науке позицию о необходимости закрепления в Бюджетном кодексе РФ регрессного требования гаранта к принципалу в качестве обязательного условия государственной гарантии. По нашему мнению, это не только позволит

⁸⁶ Аналогичное требование «проведение проверки финансового состояния» предусмотрено в ч. 5 ст. 93.2 Бюджетного кодекса РФ, устанавливающей условия бюджетного кредитования. Судебная практика показывает, что данное условие также понимается правоприменителями неоднозначно. См., например, постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 24 февраля 2005 года по делу № А33-1307/04-С6-Ф02-386/05-С1 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸⁷ Об условиях предоставления бюджетных кредитов, в том числе о требованиях к обеспечению исполнения обязательств по бюджетному кредиту, см. подробнее: *Богданова А. В.* Условия бюджетного кредитования субъектом Российской Федерации // *Реформы и право.* 2015. № 1. С. 44–50.

⁸⁸ Бюджетный кодекс РФ разделяет условия государственной гарантии (ч. 5 ст. 115) и условия предоставления государственной гарантии (ч. 1 ст. 115.2).

⁸⁹ См., например: *Махмутова Э. Х.* Государственный кредит в Российской Федерации. Проблемы правового регулирования и перспективы развития. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Э.Х. Махмутова. М., 2004. С. 101.

⁹⁰ *Можарова М. Е.* Правовое регулирование публичного кредита субъектов Российской Федерации (на примере г. Москвы). Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / М.Е. Можарова. М., 2009. С. 139.

максимизировать ответственность принципала по исполнению своего обязательства перед кредитором (бенефициаром по гарантии), а также в случае наступления гарантийного случая компенсирует понесенные бюджетом расходы по исполнению государственной гарантии.

Стоит добавить, что некоторые субъекты РФ задумываются о выгодности условий предоставляемых государственных гарантий с позиции обеспечения публичного интереса и выдают свои гарантии исключительно с условием о регрессном требовании гаранта к принципалу⁹¹.

Возвращаясь к условию предоставления государственной гарантии о необходимости предоставления принципалом обеспечения исполнения обязательств по удовлетворению регрессного требования, отметим, что некоторые авторы выражают сомнения по поводу целесообразности введения данного условия. Например, М. Кошлина считает, что «наличие такого требования представляется достаточно спорным и не соответствующим самой сути рассматриваемого института государственных гарантий, поскольку получение государственной гарантии также требует обеспечить свое обязательство перед третьим лицом с помощью государственной гарантии, а получение государственной гарантии само по себе тоже требует ликвидного обеспечения. Соответственно, целесообразнее представить свое обеспечение непосредственно кредитором получателя гарантии. Таким образом, налицо неравнозначность предоставляемых обеспечений, поскольку государственная гарантия субъекта РФ обеспечивает кредиторам возврат средств в максимальной степени»⁹².

Позицию данного автора мы не можем поддерживать, прежде всего, ввиду ее противоречивости. При обеспечении принципалом исполнения обязательств по удовлетворению регрессного требования по государственной гарантии не происходит никакого курирования обеспечительных мер. Государственная гарантия обеспечивает надлежащее исполнение принципалом своих обязательств перед бенефициаром (основного обязательства), тогда как предоставляемое принципалом обеспечение направлено на гарантирование исполнения им регрессного требования гаранта в связи исполнением государственной гарантии. Данное условие предоставления государственной гарантии ориентировано на стимулирование принципала к исполнению основного обязательства и на нивелирование рисков, связанных с невозвратом принципалом суммы гарантии, уплаченной гарантом бенефициару.

В качестве последнего из вышеперечисленных условий предоставления государственных гарантий,

⁹¹ См., например, ч. 3 ст. 3 Закона Ставропольского края от 30 июля 2008 года № 54-кз «О порядке предоставления государственных гарантий Ставропольского края» // Ставропольская правда. 01.08.2008. № 166-167.

⁹² Кошлина М. Проблемы правового регулирования предоставления гарантий субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 10 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

закрепленных в Бюджетном кодексе РФ, выступает отсутствие у принципала, его поручителей (гарантов) просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом бюджетной системы РФ, по обязательным платежам в бюджетную систему РФ, а также неурегулированным государственным или муниципальным гарантиям. Указанное условие не содержит каких-либо исключений и, исходя из его формулировки, подлежит применению всеми потенциальными принципалами.

Вместе с тем следует обратить внимание на то, что аналогичное условие предоставления бюджетного кредита, установленное в ч. 1 ст. 93.2 Бюджетного кодекса РФ, содержит оговорку о том, что необходимость отсутствия просроченной задолженности по обязательным платежам в бюджетную систему РФ не распространяется на публично-правовые образования. Бюджетным кодексом РФ не установлено определение понятия «обязательные платежи в бюджетную систему РФ», при этом встречаются упоминания данного термина в привязке с налогами и сборами (например, ч. 7 ст. 20, ст. 31, ч. 1 ст. 40). Учитывая, что плательщиками налогов и сборов публично-правовые образования быть не могут⁹³, пользуясь аналогией, можно предположить, что и природа иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ не предполагает, что субъектом таких платежей могут выступать публично-правовые образования. Собственно, это абсурдно, ведь данные платежи поступают в соответствующий бюджет, являющийся материальной основой существования публично-правового образования. Таким образом, необходимость отсутствия задолженности по обязательным платежам в бюджетную систему РФ, по нашему мнению, не распространяется на принципалов — публично-правовых образований, а отсутствие указания на это в ч. 1 ст. 115.2 Бюджетного кодекса РФ свидетельствует лишь о несовершенстве законодательной техники.

Неопределенностью характеризуется и понятие «неурегулированные обязательства по ранее предоставленным государственным или муниципальным гарантиям». Не понятно, что законодатель имеет в виду: наличие выданной гарантии, срок действия которой еще не истек, или задолженность принципала по возмещению в порядке регресса сумм, уплаченных гарантом по государственной гарантии. Представляется, указанная формулировка также нуждается в конкретизации в нормах бюджетного законодательства РФ⁹⁴.

Следует отметить, что до 2008 года Бюджетным кодексом РФ предъявлялось еще одно требование в качестве условия предоставления государственной гарантии — конкурсный отбор. Однако реализа-

⁹³ См. ст. 19 Налогового кодекса РФ (часть первая) от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

⁹⁴ На неясность термина «неурегулированные обязательства» обращает внимание также М. Е. Можарова (Можарова М. Е. Указ. соч. 147).

ция его была затруднена неопределенностью нормы ст. 115 Бюджетного кодекса РФ, устанавливающей, что «гарантии предоставляются, как правило, на конкурсной основе», при этом случаи, когда конкурс необходимо проводить, а когда нет, законодателем не были установлены. Проблема отсутствия императивного требования о проведении конкурсного отбора получателя гарантии поднималась в работах многих исследователей и рассматривалась, как правило, с точки зрения увеличения риска невозврата средств, полученных под гарантию⁹⁵.

По нашему мнению, осуществление конкурсного отбора принципалов с учетом установленных действующим бюджетным законодательством РФ условий предоставления государственных гарантий, рассмотренных нами выше, не имеет особого смысла. Принципал главным образом должен отвечать требованию надежности, а с этой задачей в целом справляются закрепленные в ст. 115.2 Бюджетного кодекса РФ условия. Вместе с тем стоит учитывать, что государственные гарантии предоставляются в соответствии с законом о соответствующем бюджете, которым утверждается верхний предел государственного долга (в особенности это касается государственных гарантий субъектов РФ, которые в силу ч. 1 ст. 117 Бюджетного кодекса РФ предоставляются строго в пределах общей суммы предоставляемых гарантий, установленной на соответствующий финансовый год законом о бюджете). Иными словами не все обращения о предоставлении государственных гарантий, поданные принципалами, которые отвечают требованию надежности, могут быть удовлетворены в соответствующем году. В этой связи представляется, что во избежание проявления коррупционного фактора при предоставлении государственной гарантии следует проводить не конкурсный отбор принципалов, а отбор проектов, во исполнение обязательств по которым предполагается предоставление государственной гарантии. Основным критерием отбора проектов может служить величина дохода, который получит соответствующее публично-правовое образование в результате реализации проекта. Причем, такой доход может выражаться не только в реальном увеличении денежной массы, но и в достижении социально-значимых целей.

Необходимо заметить, что оценка гарантируемого проекта уже довольно-таки давно практикуется некоторыми регионами при предоставлении государственных гарантий субъекта РФ. Так, например, Порядком организации работы и взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы по предоставлению, оформлению и исполнению государственных гарантий города Москвы, утвержденным Постановлением Правительства Москвы от 29

января 2008 года № 71-ПП⁹⁶, предусмотрено, что рассмотрение вопроса о предоставлении государственной гарантии города Москвы осуществляется на основании письменного обращения потенциального принципала, содержащего помимо заявления с указанием причин предоставления гарантии также бизнес-план или технико-экономическое обоснование, определяющее финансово-экономические параметры гарантируемого проекта или иных обязательств и возможность их выполнения, его бюджетную эффективность (п. 3.1). Решение о возможности предоставления государственной гарантии города Москвы принимается с учетом заключения об экономической эффективности гарантируемого проекта и его соответствии целям и задачам социально-экономического развития города Москвы, а также об экономической целесообразности предоставления гарантии (3.11, 3.18).

Полагаем целесообразным распространить подобную практику на всю территорию РФ в целом, для чего необходимо перечень условий предоставления государственных гарантий, установленный в ст. 115.2 Бюджетного кодекса РФ, дополнить условием об обязательном проведении конкурсного отбора проектов и иных обязательств, во исполнение которых предполагается предоставление государственной гарантии. Закрепление названного условия в федеральном законе, прежде всего, будет способствовать минимизации проявления коррупционных факторов при принятии решения о предоставлении государственной гарантии в рамках установленных законом о бюджете предельных значений.

Также необходимо заметить, что ранее в ст. 300 Бюджетного кодекса РФ⁹⁷ предусматривались положения об ответственности за предоставление государственных гарантий с нарушением установленного порядка. Данное нарушение могло повлечь наложение штрафов на руководителей государственных органов в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях⁹⁸ (далее — КоАП РФ), аннулирование гарантий, вынесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, а также при наличии состава преступления уголовные наказания, предусмотренные Уголовным кодексом РФ⁹⁹.

В целях повышения дисциплины при предоставлении государственных гарантий считаем возмож-

⁹⁶ Постановление Правительства Москвы от 29 января 2008 года № 71-ПП «Об утверждении Порядка организации работы и взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы по предоставлению, оформлению и исполнению государственных гарантий города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 15.02.2008. № 10.

⁹⁷ Глава 28 БК РФ утратила силу в соответствии с Федеральным законом от 23 июля 2013 года № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 31. Ст. 4191.

⁹⁸ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁹⁹ Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 года №63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁹⁵ См., например, *Лудинова Ю. В.* Проблемы нормативно-правового регулирования государственных гарантий в системе управления государственным долгом РФ // Банковское право. 2006. № 3 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; *Махмутова Э.Х.* Указ. соч. С. 100.

ным вернуться к правовому порядку, предполагающему юридическую ответственность за предоставление государственных гарантий с нарушением бюджетного законодательства РФ, и, в частности, ввести в КоАП РФ состав административного правонарушения, аналогичный тому, что закреплен в ст. 15.15.2 применительно к порядку предоставления бюджетного кредита. Норму предлагаем изложить следующим образом: «Нарушение гарантом условий предоставления государственной гарантии влечет наложение административного штрафа в размере...».

Резюмируя вышеизложенное, еще раз подчеркнем, что условия предоставления государственных гарантий оказывают существенное влияние на государственную долговую нагрузку, выступая своеобразным «барьером» на пути увеличения бюджетных расходов, связанных с исполнением государственных гарантий. Во избежание трансформации государственной гарантии из условного обязательства бюджета в материальный государственный долг условия получения государственных гарантий должны быть, в первую очередь, ориентированы на недопущение гарантирования государством исполнения обязательств ненадежных принципалов.

Высказанные в настоящей работе предложения, в том числе по уточнению формулировки условия о проведении анализа финансового состояния принципала и по закреплению регрессного требования гаранта к принципалу в качестве обязательного условия государственной гарантии, направлены на предотвращение или компенсацию издержек бюджета по исполнению выданных государственных гарантий. Кроме того, учитывая то обстоятельство, что при предоставлении государственных гарантий государство реализует свою регулятивную функцию, нами предложено предоставлять государственные гарантии при условии проведения обязательного конкурсного отбора проектов и иных обязательств, во исполнение которых предполагается предоставление государ-

ственной гарантии. Реализация данного условия, как представляется, позволит, с одной стороны, минимизировать проявления коррупционных факторов при принятии решения о предоставлении государственной гарантии в рамках установленных законом о бюджете предельных значений, а, с другой стороны, ранжировать публичные интересы с учетом социально-экономической обстановки в стране.

Ключевые слова: государственная гарантия, государственный долг, бюджетное законодательство Российской Федерации.

Аннотация. Статья посвящена условиям предоставления государственных гарантий в Российской Федерации. Автор анализирует установленные бюджетным законодательством Российской Федерации условия предоставления государственных гарантий, выявляет проблемы правового регулирования и предлагает пути их преодоления.

Библиографический список

1. *Кошлина М.* Проблемы правового регулирования предоставления гарантий субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 10 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. *Лудинова Ю. В.* Проблемы нормативно-правового регулирования государственных гарантий в системе управления государственным долгом РФ // Банковское право. 2006. № 3 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
3. *Махмутова Э. Х.* Государственный кредит в Российской Федерации. Проблемы правового регулирования и перспективы развития. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Э.Х. Махмутова. М., 2004. С. 101.
4. *Можарова М.Е.* Правовое регулирование публичного кредита субъектов Российской Федерации (на примере г. Москвы). Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / М.Е. Можарова — М., 2009. С.139.

Понятие и система законодательства Курской области

Глава 5 Устава Курской области¹⁰¹ (далее — Устав) раскрывает содержание такого ключевого понятия как «законодательство области». Юридическая доктрина знает несколько способов раскрыть содержание того или иного юридического понятия.

Во-первых, законодатель может прямо установить определение используемого термина. Речь идет о так называемых номинальных определениях или дефинициях¹⁰². В данном случае законодатель самостоятельно дает определение понятию с тем, чтобы в дальнейшем его употреблять именно в этом значении. Логика, а вслед за ней и правовая наука знает два способа определения понятий: через раскрытие родовых и видовых признаков или через прямое перечисление объектов, относящихся к определяемому понятию. Первый вариант дефиниций иллюстрирует определение преступления в УК РФ¹⁰³. Примером второго варианта дефиниций может служить определение валюты РФ в Федеральном законе «О валютном регулировании и валютном контроле»¹⁰⁴.

Во-вторых, определение может восприниматься как логическая операция, раскрывающая содержание понятия. В таком случае законодатель не даёт конкретной дефиниции, а лишь раскрывает отдельные черты данного понятия. Правоприменители и юридическая доктрина в таком случае определяют значение понятия, исходя из содержания правовых норм.

Понятие закона связано с развитием идеи о разделения властей. Закон как общая норма, определяющая права и обязанности множества лиц, принимается исключительно народными представителями, а органы администрации обязаны исполнять законы. С течением времени была разработана концепция о законе в формальном и материальном смысле. Закон в материальном смысле рассматривается как акт государственной власти (как законодательной, так и исполнительной), содержащий правовые нормы общего характера, а закон в формальном смысле охватывает любые акты, изданные законодательным органом безотносительно к характеру, содержащихся в них норм¹⁰⁵. Подобный подход нивелирует значение закона в регулировании общественных отношений. Фактически любой правовой акт исполнительных органов власти, содержащий общеобязательное правило поведения, может быть назван законом в материальном смысле. В данном случае два понятия «закон» и «нормативный правовой акт» становятся тождественными¹⁰⁶. Если действовать в логике «бритвы Окэма», то в таком случае, следует использовать только одно из этих понятий. В противном случае происходит размывание границ между законом и подзаконным актом, а соответственно между деятельностью законодательной и исполнительной ветвью власти.

В российской юридической науке и практике прослеживается двойкий подход к понятию «законодательство»¹⁰⁷. В одном случае под «законодатель-

¹⁰⁰ Гинзбург Юрий Владимирович — кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры гражданского и арбитражного процесса Курского государственного университета, научный сотрудник Института публично-правовых исследований. E-mail: yu-ginzbyrg@gmail.com

¹⁰¹ Закон Курской области от 2 октября 2001 года № 67-ЗКО «Устав Курской области» // Курская правда. 2001. № 161.

¹⁰² Черданцев А. Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции. М., 2012. С. 49; Апт Л. Ф. О системной связи определений понятий российского законодательства // Государство и право. 2007. № 1. С. 111; Васильев А. М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. С. 80-98.

¹⁰³ «Преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное настоящим Кодексом под угрозой наказания» (Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954). Родовым признаком будет «виновно совершенное общественно опасное деяние», а видовым отличием преступления от правонарушения является наказание, установленное УК РФ.

¹⁰⁴ Валюта Российской Федерации: а) денежные знаки в виде банкнот и монеты Банка России, находящиеся в обращении в качестве законного средства наличного платежа на территории Российской Федерации, а также изымаемые либо изъятые из обращения, но подлежащие обмену указанные денежные знаки; б) средства на банковских счетах и в банковских вкладах (Федеральный закон от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4859).

¹⁰⁵ Тихомиров Ю. А. Теория закона. М.: Наука, 1982. С. 14.

¹⁰⁶ Стоит отметить, что акт, формально являющийся законом, не всегда будет являться законом в материальном аспекте. Наглядно это иллюстрируют планово-финансовые законы (подробнее см.: Мицкевич А. В. Акты высших органов Советского государства. М.: Юридическая литература, 1967. С. 162-172).

¹⁰⁷ Козырин А. Н. Современные проблемы систематизации образовательного законодательства // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2008. Т. 3. № 2. С. 8.

ством» понимают исключительно законы в собственном значении этого слова (формальный подход), а в другом — любые нормативные правовые акты, включая и подзаконные акты (материальный подход). Это связано с историей развития правовой системы Российской Федерации. Положения современной российской теории права во многом основываются на марксистско-ленинской теории государства и права, разработанной в советский период истории нашего государства, когда преобладал материальный подход к понятию «законодательства»¹⁰⁸. Это было связано с особенностями собственно законодательного процесса и ограниченным количеством принимаемых законов¹⁰⁹. Правовое регулирование широкого круга общественных отношений происходило на подзаконном уровне, в первую очередь постановлениями, изданными от имени правительств СССР и союзных республик. В настоящий момент ситуация кардинально изменилась, количество принимаемых законов стремительно растет, а федеральный законодатель ежегодно устанавливает новые «рекорды» по количеству принятых законодательных актов¹¹⁰. Кроме того, реализация конституционного принципа верховенства закона находит свое отражение в том, что законодатель во многих случаях дает легальное определение понятию «законодательство». Таким образом, значение понятия «законодательства» необходимо определять в каждом конкретном случае отдельно.

В Курской области понятие «законодательство» понимается в расширительном, материальном значении. Статья 14 Устава определяет те правовые акты, которые включаются в понятие «законодательство Курской области», а именно:

- Устав Курской области;
- законы области;
- нормативные правовые акты Курской областной Думы;
- нормативные правовые акты губернатора Курской области;
- нормативные правовые акты органов исполнительной государственной власти области;
- нормативные правовые акты Администрации Курской области.

Рассмотрим подробнее каждый из элементов системы законодательства Курской области.

Устав Курской области принят в форме закона Курской области. Часть 2 ст. 5 Конституции РФ прямо указывает, что «... область ... имеет свой устав и законодательство». Таким образом, Конституция РФ раз-

водит два понятия: «устав» и «законодательство». К такому же мнению пришел и Конституционный Суд РФ¹¹¹, отмечая, что в Конституции РФ последовательно проводится различие между конституциями (уставами) и другими нормативными правовыми актами субъектов РФ. В этом же Постановлении отмечается и особый учредительный характер устава субъекта РФ. Устав субъекта РФ, наряду с федеральными законами, является основой для правотворчества по вопросам, отнесенным к предметам ведения субъекта РФ.

Практика оформления уставов субъектов РФ различна. В одних случаях устав принимается как самостоятельный нормативный правовой акт, а других, также как и в Курской области, утверждается законом субъекта РФ, в отдельных случаях утверждается постановлением законодательного органа субъекта РФ¹¹².

Устав обладает высшей юридической силой по отношению к остальным нормативным правовым актам области (ст. 15 Устава). Это предопределяет, в том числе, и особая процедура его принятия — квалификационным большинством от числа депутатов Курской областной Думы (далее — Дума). Устав устанавливает статус субъекта РФ (ч. 2. ст. 66 Конституции РФ). Под элементами конституционно-правового статуса субъекта РФ понимают: учредительный характер региональной государственной власти; территориальное верховенство; региональная правовая система; собственные предметы ведения и полномочия; система региональных органов публичной власти; ограниченная международная правосубъектность; официальный государственный язык; региональная государственная символика¹¹³. Все из указанных элементов, за исключением государственного языка, находят свое отражение в Уставе области¹¹⁴. Кроме того в Уставе находят закрепление основы правового регулирования экономической, финансовой и социально-культурной сфер (Раздел IX Устава).

Таким образом, с точки зрения юридической техники и правовой доктрины, в Уставе содержится две ошибки, образующие «порочный круг». Во-первых, Устав включается в понятие законодательства области, что противоречит Конституции РФ, а во-вторых, сам Устав принят в форме закона области, что, на наш взгляд, нивелирует значение Устава как акта высшей юридической силы.

¹¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 года № 13-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2003. № 5.

¹¹² Подробнее см.: Щипанов А. А. Обзор законодательства субъектов Российской Федерации о порядке оформления, вступления в силу (введения в действие) конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, внесения изменений в конституции (уставы) субъектов Российской Федерации // Официальный сайт Уральского института регионального законодательства. URL: http://www.uirz.ru/Obzor/obzor12.html#Punkt4_text (дата обращения — 3 апреля 2015 года).

¹¹³ Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2010. С. 48.

¹¹⁴ Государственным языком на территории Курской области является русский язык, право устанавливать государственный язык обладает только республики в составе Российской Федерации (ст. 68 Конституции РФ).

¹⁰⁸ Подробнее о нормативных актах дореволюционного периода см.: Ильина Т.Н. «Закон и указ»: нормативные акты Российской империи // Историко-правовые исследования: Новый ракурс. 2015. № 1. С. 51-60.

¹⁰⁹ В 1991 году в РСФСР действовало всего 63 закона (Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А. С. Пиголкина. СПб., 2003. С. 15).

¹¹⁰ По данным справочно-правовой системы «Консультант-Плюс» в среднем за последние пять лет ежегодно принимается около 450 законов, а в 2014 году было принято 558 (стоит отметить, что большинство из принимаемых законов вносят изменения в уже действующие).

Законы области регулируют общественные отношения по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта РФ. По данным справочно-правовой системы «КонсультантПлюс», с ноября 1995 по апрель 2015 года было принято 1702 закона Курской области, из них 1235 являются действующими (в том числе законы о внесении изменений), в 2014 году было принято 95 законов, из них более 20 — с самостоятельным предметом правового регулирования.

Понятие закона области, требования к его структуре и содержанию, а также законодательный процесс Курской области урегулированы Законом Курской области от 2 декабря 2002 года № 57-ЗКО «О правовых актах, принимаемых Курской областной Думой»¹¹⁵ (Далее — Закон Курской области № 57-ЗКО). Так, под законом области понимается нормативный правовой акт, принятый Думой в пределах своей компетенции, либо референдумом в соответствии с установленной процедурой по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни Курской области, требующим устойчивого регулирования на региональном уровне. Отметим, что «наиболее важные вопросы государственной и общественной жизни» является оценочной категорией, которая на сегодняшний момент не имеет объективных критериев. Таким образом, какие вопросы являются наиболее важными, определяет законодатель Курской области по своему усмотрению. Такое положение может привести к потере законом авторитета в системе правового регулирования. Когда принимаются законодательные акты по тем вопросам, которые могут быть урегулированы другими способами. На наш взгляд, ряд нормативных положений, утвержденных законом, могли бы быть урегулированы иными нормативными правовыми актами (например, Закон Курской области от 6 апреля 2007 года № 22-ЗКО «Об обеспечении протезно-ортопедическими изделиями лиц, не являющихся инвалидами, но по медицинским показаниям нуждающихся в этих изделиях»¹¹⁶). В Уставе определен открытый перечень вопросов, которые должны быть урегулированы законом (п. 2. ст. 31 Устава¹¹⁷).

К *нормативным правовым актам Курской областной Думы* относятся, уже упомянутые Устав и законы Курской области, а также постановления Думы и Регламент Думы. Постановлением Думы признается правовой акт, имеющий нормативный или ненормативный характер, принимаемый в установленном порядке Думой в пределах ее компетенции в соответствии с Уставом и законами¹¹⁸. В справочно-правовой системе «КонсультантПлюс» содержится 932 постановления Думы, принятые в период с 1996 по апрель 2015 года.

Как видно уже из самого определения, которое дает законодатель, постановления могут быть как нормативными, так и ненормативными по своей правовой природе. К актам законодательства Курской области будут относиться только нормативные постановления. Перечень вопросов, по которым принимаются постановления, определен в п. 3 ст. 31 Устава. При этом перечень является открытым¹¹⁹. Анализ положений Устава показал, что большинство постановлений являются актами правоприменения (назначение и согласование назначений на должности, назначение выборов и референдумов и т. п.). В отдельную группу можно выделить постановления, которые по своей юридической природе являются правообразующими (одобрение проектов договоров о разграничении полномочий). Как отмечает М. С. Студеникина, такие акты, хотя и содержат некоторые признаки нормативных актов, находятся вне системы последних¹²⁰. И, наконец, к нормативным постановлениям следует относить те из них, которыми утверждаются соглашения об изменении границ области и регламенты государственных органов¹²¹.

Регламент Курской областной Думы — нормативный правовой акт, определяющий порядок деятельности Думы и ее органов (ст. 6 Закона Курской области № 57-ЗКО). Регламент Думы утверждается в форме постановления Думы. Действующий регламент утвержден Постановлением Курской областной Думы от 31 марта 2011 года № 2-V ОД¹²². Регламент состоит из 14 глав, включающих в себя 95 статей. Регламент определяет порядок деятельности Думы и ее органов. В настоящий момент регламент Думы не является самостоятельным видом нормативного правового акта, так как он принят в форме постановления Думы. Более того выделение в Законе Курской области № 57-ЗКО регламента как самостоятельного акта прямо противоречит Уставу области, где закреплено, что регламент Думы принимается в форме постановления.

Таким образом, среди нормативных правовых актов Курской областной Думы можно выделить только законы Курской области и нормативные постановления Думы.

Остальные акты, включенные в состав законодательства, издаются органами исполнительной власти Курской области: Губернатором, Администрацией и иными органами. Прежде чем переходить к анализу этих актов, необходимо определиться с системой органов исполнительной власти области, что позволит

¹¹⁵ Курская правда. 7 декабря 2002 года. № 199-200.

¹¹⁶ Курская правда. 20 апреля 2007 года. № 57.

¹¹⁷ Обратим внимание, что данные нормы дублируются в Законе Курской области от 1 февраля 2012 года № 13-ЗКО «О Курской областной Думе» (Курская правда. 7 февраля 2012. № 12.)

¹¹⁸ Закон Курской области от 2 декабря 2002 года № 57-ЗКО «О правовых актах, принимаемых Курской областной Думой» // Курская правда. 7 декабря 2002 года. № 199-200.

¹¹⁹ Кроме указанных в Уставе случаях постановлениями Думы утверждаются областные целевые программы, перечень наград областной Думы, оформляются обращения депутатов Думы к органам государственной власти и муниципальным образованиям

¹²⁰ Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А. С. Пиголкина. СПб., 2003. С. 112.

¹²¹ На наш взгляд, нормативными также следует признать постановления об утверждении Регламента контрольно-счетной палаты Курской области, а также те постановления, которые регулируют награды Курской областной Думы.

¹²² Официальный сайт Курской областной Думы. URL: <http://oblduma.kursknet.ru/laws/post.php?481> (дата обращения — 7 апреля 2015 года).

определить и иерархичность, издаваемых ими актов. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹²³ (далее — Федеральный закон № 184) в субъекте РФ устанавливается система исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом власти в субъекте. Структуру органов исполнительной власти определяет высшее должностное лицо субъекта РФ. Таким образом, в субъекте возможно функционирование одновременно высшего должностного лица и высшего исполнительного органа власти. В литературе отмечается существующая дуализация института главы в субъекте РФ, который является одновременно и руководителем высшего исполнительного органа власти субъекта РФ и высшим должностным лицом¹²⁴. Данная ситуация находит свое отражение и в Курской области. Нормотворческие полномочия закреплены как за Губернатором, так и за Администрацией. Таким образом выстроить в иерархию акты Губернатора и Администрации, на наш взгляд, не представляется возможным. Однако данные акты можно разграничить по полномочиям. Другие органы исполнительной власти определяются Губернатором. К ним относятся отраслевые (комитеты, департаменты, управления) и контрольные органы исполнительной власти (инспекции) (ст. 41 Устава).

Нормативные правовые акты губернатора Курской области. Губернатор Курской области (далее — Губернатор) является высшим должностным лицом в области, возглавляя Администрацию области (ст. 42 Устава). Полномочия Губернатора закреплены в ст. 44 Устава. Федеральный законодатель определяет, что высшее должностное лицо субъекта может принимать указы, постановления и распоряжения (ст. 22 Федерального закона № 184-ФЗ). Данное положение конкретизировано в Уставе области, в соответствии с которым Губернатор издает только постановления и распоряжения (ст. 45 Устава). Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Губернатора. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений¹²⁵.

Вывод о юридической природе правовых актов Губернатора можно сделать также из нормотворческой практики. В справочно-правовой системе «КонсультантПлюс» содержится 2778 постановления (из них 1803 — действующих) и 444 распоряжения Губернатора (из них 389 — действующих).

Постановлениями Губернатора утверждаются положения об исполнительных органах власти Курской

области, регулируются вопросы прохождения государственной гражданской службы области, учреждаются премии, стипендии и гранты Губернатора и т. д.

Распоряжения Губернатора не являются нормативными правовыми актами, а являются актами правоприменения. Так распоряжениями создаются рабочие группы по различным вопросам; присуждаются премии, стипендии и гранты Губернатора; определяются объекты культурного наследия регионального значения; организуются разнообразные мероприятия (Среднерусский экономический форум, посевные кампании, празднования юбилейных дат) и др.

Положение о *нормативных правовых актах Администрации Курской области* как актах законодательства области было внесено в Устав сравнительно недавно — в сентябре 2014 года¹²⁶.

Нормативные правовые акты Администрации Курской области принимаются в форме постановлений и распоряжений (ст. 49 Устава). При анализе нормативных правовых актов высшего исполнительного органа власти субъекта РФ можно провести аналогию с актами Правительства РФ. Так в Конституции РФ прямо закреплено, что Правительство РФ издает постановления и распоряжения (ч. 1 ст. 115). При этом в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹²⁷ конкретизируется, что акты, имеющие нормативный характер, принимаются в форме постановлений, а акты, по оперативным и текущим вопросам, не имеющим нормативного характера — в форме распоряжений.

По состоянию на апрель 2015 г. принято 4326 постановлений (из них 3344 являются действующими) и 634 распоряжения (из них 590 — действующие). Распоряжениями Администрации утверждаются методические рекомендации по различным вопросам; планы реализации государственных программ Курской области, распределяются межбюджетные трансферты, индексируются социальные выплаты, оформляются поручения органам исполнительной власти Курской области и др. Постановлениями утверждаются правила предоставления межбюджетных трансфертов, регламенты межведомственного взаимодействия, государственные программы области и др.

Нормативные правовые акты органов исполнительной государственной власти области. К данной группе актов относятся выше названные акты Губернатора и Администрации. Система органов исполнительной власти Курской области утверждена Постановлением Губернатора Курской области от 23 декабря 2011 года № 529-пг «О структуре исполнительных органов государственной власти Курской области»¹²⁸. Комитеты и департаменты издают свои

¹²³ Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹²⁴ Овсянян Ж. И. О совершенствовании федерального законодательного регулирования общих принципов организации исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (предложения о законопроектной деятельности) // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1.

¹²⁵ Постановление Губернатора Курской области от 24 декабря 2001 года № 930 «Об утверждении Положения об Администрации Курской области» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

¹²⁶ Закон Курской области от 25 сентября 2014 года № 53-ЗКО «О внесении изменений в Устав Курской области» // Курская правда. 2014. № 118.

¹²⁷ Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

¹²⁸ Официальный сайт Администрации Курской области. URL: http://adm.rkursk.ru/index.php?id=109&mat_id=12476 (дата обращения: 28 апреля 2015 года).

нормативные правовые акты в форме приказов или постановлений.

Резюмируя, стоит отметить, что система законодательства Курской области, как она представлена в Уставе области, не соответствует современным представлением юридической науки о такой базовой категории как «законодательство». На наш взгляд, уместнее использовать термин «нормативные правовые акты», для того чтобы очертить перечень тех актов, которые принимаются в Курской области. Обращают на себя внимание, имеющиеся логические ошибки, при составлении самой системы указанных актов. Так одни элементы данной системы полностью включены в другой элемент данной системы (например, акты Губернатора являются нормативными правовыми актами органа исполнительной власти).

Ключевые слова: законодательство Курской области, Устав Курской области, законы Курской области, нормативные правовые акты Курской области.

Аннотация. В статье раскрываются понятие и система законодательства Курской области. Анализируются элементы системы законодательства Курской области: Устав Курской области, законы, нормативные правовые акты Курской областной думы, нормативные правовые акты органов исполнительной власти области.

Библиографический список.

1. *Апт Л. Ф.* О системной связи определений понятий российского законодательства // Государство и право. 2007. № 1.
2. *Васильев А. М.* Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976.
3. *Ильина Т. Н.* «Закон и указ»: нормативные акты Российской империи // Историко-правовые исследования: Новый ракурс. 2015. № 1.
4. *Козырин А. Н.* Современные проблемы систематизации образовательного законодательства // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2008. Т. 3. № 2.
5. *Михалева Н. А.* Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2010.
6. *Мицкевич А. В.* Акты высших органов Советского государства. М.: Юридическая литература, 1967.
7. *Овсебян Ж. И.* О совершенствовании федерального законодательного регулирования общих принципов организации исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (предложения о законопроектной деятельности) // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1.
8. Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А. С. Пиголкина. СПб., 2003.
9. *Тихомиров Ю. А.* Теория закона. М.: Наука, 1982.
10. *Черданцев А. Ф.* Логико-языковые феномены в юриспруденции. М., 2012.
11. *Щипанов А. А.* Обзор законодательства субъектов Российской Федерации о порядке оформления, вступления в силу (введения в действие) конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, внесения изменений в конституции (уставы) субъектов Российской Федерации // Официальный сайт Уральского института регионального законодательства. URL: http://www.uizr.ru/Obzor/obzor12.html#Punkt4_text (дата обращения — 3 апреля 2015 года).

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

ПОПОВА И. М.¹²⁹

Правовые позиции Европейского суда по правам человека: свобода религии и вопросы налогообложения¹³⁰

Газеты и журналы, сайты Интернет-изданий довольно часто публикуют новости, напрямую или косвенно затрагивающие вопросы религиозных свобод. Спектр этих новостей весьма широк: начиная критикой РПЦ в фильме «Левиафан» и обращением в Конституционный суд РФ с требованием лишить 7 января (Рождество Христово) статуса государственного праздника и заканчивая доходами православных священников, их отношением к гомосексуалистам, абортам и Майдану. Все эти примеры свидетельствуют об общественном интересе, который вызывает религия, что, в свою очередь, является доказательством потребности в изучении и актуальности вопросов, связанных со свободой религии.

Мы намеренно начали данную статью с обоснования необходимости исследования именно религиозной свободы по той простой причине, что говорить о пользе проведения разного рода научных изысканий в сфере налогообложения, полагаем, — дурной тон. Далеко не каждый политик в своей предвыборной кампании затрагивает религиозные вопросы, тогда как нам не доводилось видеть ни одних серьёзных дебатов, в которых не обсуждалась бы налоговая сфера. Зная изворотливость современных политиков, мы вполне можем довериться их выбору актуальных и злободневных тем.

Совмещение двух острейших тем — дело, безусловно, непростое, поэтому нам необходимо было найти буфер, который помог бы расставить акценты и задать нужное направление исследованию. Выбор пал на Европейский суд по правам человека (далее — Европейский суд, ЕСПЧ, Суд), и он объясняется наличием значительной практики Суда по вопросам религиозной свободы и налогообложения.

В настоящей статье нами будут рассмотрены правовые позиции Европейского суда по следующим вопросам: получение религиозными организациями налоговых отчислений и налоговых льгот. Подобный выбор продиктован частым обращением Европейского суда к заявленным темам. Главным и единственным источником исследования выступили решения Европейского суда, анализ которых, возможно, позволит сделать полезные для налогового права России выводы.

Налоговые отчисления

Возможна ли ситуация, при которой плательщик налога будет самостоятельно решать, на какие государственные нужды следует потратить уплаченную им сумму налога? Скажем, внести в налоговую декларацию графу, в которой плательщик налога указывает конечную цель своего «финансирования». Например, автор сей работы трепетно относится к классической музыке и, вместе с тем, к творчеству группы «Сплин», по этой причине укажет в налоговой декларации, допустим, следующее: «На содержание государственных школ искусств». Думается, большинство из ныне живущих сограждан назвали бы это глупостью, возможно, даже анархией и утопией. Тем не менее, подобные идеи возникали и у тех индивидов, которые обращались в Европейский суд, жалуясь на нарушение их религиозных свобод.

Два из трёх рассмотренных дел имеют общие черты и связаны с возможностью перечисления определённого процента подоходного налога на нужды церкви, приверженцами которой являются налогоплательщики. Мы постараемся ответить на вопрос, касающийся позиции ЕСПЧ относительно допустимости таких отчислений в формально светских государствах, а также осветить проблему дискриминации при выборе религиозных движений, в пользу которых распределяются средства налогоплательщиков.

Spampinato v Italy¹³¹

Пожалуй, сложно найти более религиозное светское государство в Европе, чем Италия (вместе с тем,

¹²⁹ Попова Ирина Михайловна — студентка магистерской программы «Финансовое, налоговое и таможенное право» Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», исследователь научно-учебной группы «Экономическое право ЕвразЭС» (НИУ ВШЭ). E-mail: imporova@edu.hse.ru

¹³⁰ Статья подготовлена в ходе исследования № 14-05-0039 в рамках Программы «Научный фонд Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)» в 2014-2015 годах и с использованием средств субсидии на государственную поддержку ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров, выделенной НИУ ВШЭ.

¹³¹ «Spampinato v Italy» от 29.03.2007; app № 23123/04 // HUDOC Database — Mode of access — <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-98460>

не стоит забывать католическую Испанию). По этой причине вполне логичным кажется отчисление определённой доли подоходного налога на религиозные нужды, о чём и пойдёт речь при рассмотрении правовой позиции Европейского суда по делу *Spampinato v. Italy*.

Несколько слов о системе распределения подоходного налога в Италии. Национальным правом установлено, что восемь тысячных от суммы уплачиваемого налога перечисляется (по выбору налогоплательщика) в пользу государства, Католической церкви или одной из пяти представленных в Италии религиозных организаций. В том случае, если налогоплательщик не сделает выбор в пользу одного из предложенных вариантов, 8/1000 направляются указанным субъектам в долях, пропорциональных распределению, произведённому всеми налогоплательщиками. Заслуживают внимания цели, на которые государство расходует полученные суммы от подоходного налога своих граждан: конечно, это социальные нужды. Однако, куда более интересным моментом является тот факт, что государство наделило себя правом тратить сумму в 80 млн. евро, изымаемую из общей денежной массы, выплачиваемой налогоплательщиками, свободно, в соответствии со своими потребностями.

Карло Спампинато, заявитель, работал стажёром в юридической фирме и, как любой добропорядочный гражданин, платил налоги. В поданной налоговой декларации Карло Спампинато 8/1000 от общей суммы определил на нужды государства. Европейскому суду он жаловался на тот факт, что только эта часть подлежит изъятию со стороны государства (речь идёт о 80 млн. евро, указанных ранее). Вследствие чего он ссылался на нарушение статьи 1 Протокола № 1 и статьи 14 Европейской конвенции. ЕСПЧ не нашёл нарушения данных статей, указав, что национальное законодательство Италии не предусматривает увеличения обычного подоходного налога, но лишь распределяет его процент. А это, в свою очередь, отвечает требованиям доктрины свободы усмотрения.

В своей жалобе в ЕСПЧ Карло Спампинато настаивал, кроме того, на факте нарушения статей 9 и 14 Конвенции, ссылаясь на необходимость указывать свою религиозную принадлежность в случае выбора религиозной организации-получателя части подоходного налога. С этим Европейский суд также не согласился, отметив право налогоплательщика не распределять восемь тысячных суммы налога на доходы. Разумно, но довольно спорно (даже с долей дискриминации по отношению к тому или иному религиозному движению), так как религиозная организация, приверженцем которой является налогоплательщик, рискует недополучить определённую сумму из-за нежелания верующего раскрыть свою религиозную принадлежность.

Подводя итог правовой позиции Европейского суда по рассматриваемому делу, остановимся на следующем: распределение части налоговых доходов в пользу религиозных организаций признаётся ЕСПЧ допустимым, вместе с тем, должны учитывать-

ся история и традиции каждого государства. Европейский суд считает легитимными и любые изъятия из отчисленных сумм, обосновывая это свободой усмотрения государств.

Ознакомившись с данным делом, возникают вполне логичные вопросы: кто же те счастливицы, которые входят в пятёрку возможных получателей процента от налоговых отчислений? Каким образом религиозная организация может попасть в такой список? Ответ на этот вопрос был дан Европейским судом в следующем решении.

Alujer Fernandez and Caballero Garcia v Spain¹³²

Фабула данного дела перекликается с общей идеей предыдущего («итальянского») решения. В национальном законодательстве Испании также предусматривается отчисление части подоходного налога на социально значимые цели, в том числе на религиозные нужды. Однако, субъекты, обладающие правом на получение такого дохода, обозначены следующим образом: Католическая Церковь или организаторы благотворительных мероприятий различной направленности. Вывод: из всех религиозных организаций Испании только Католическая Церковь имеет право на дополнительные средства, выплачиваемые из суммы подоходного налога, что ставит остальные религиозные движения Испании в худшие условия.

Заявители, в свою очередь, будучи последователями Евангельских христиан-баптистов и не имея возможности отчислять часть подоходного налога на нужды своей Церкви, ссылались на нарушение статьи 9 и статьи 14 Европейской конвенции. Таким образом, в данном решении ЕСПЧ поднимает проблему дискриминации в случае оказания поддержки (за счёт налоговых доходов) какому-либо религиозному течению.

Европейский суд допускает «правовое» существование дискриминации, но только в том случае, если имеется объективное и разумное оправдание, т.е. преследуется законная цель. Иными словами, очередной случай применения доктрины свободы усмотрения государства. Суд в данном решении указывает на важную черту налогообложения религиозных организаций: приверженность к тому или иному религиозному течению не должна автоматически предполагать право на получение налоговых льгот. Думается, это особенно справедливо для государства, имеющего в Конституции упоминание о его светском характере.

Отсутствие дискриминации Европейский суд ставит в зависимость от создания одинаковых условий для всех религиозных организаций, что и было обнаружено в данном деле: национальное право Испании предполагает возможность заключения договора между религиозным объединением и государством

¹³² «Alujer Fernandez and Caballero Garcia v Spain» от 14.06.2001; app № 53072/99 // HUDOC Database — Mode of access — <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-22645>

на право получения части отчислений от подоходного налога. Евангельские христиане-баптисты вполне могли воспользоваться данным правом, однако, не изъявили такого желания.

C. v the United Kingdom¹³³

Особенность дела *C. v the United Kingdom* состоит в том, что заявитель оспаривает не конечного получателя (религиозную организацию) части подоходного налога, а саму цель, на которую расходуется уплаченная сумма.

Смело можно сказать, что анализируемое дело вызвало у автора живой отклик, так как мы разделяем некоторые взгляды заявителя. Подданный Соединённого Королевства (заявитель) исповедует взгляды, уходящие корнями в философию моизма, — он пацифист. Помимо этого, заявитель принадлежит к Религиозному обществу Друзей (квакерам), которое также пропагандирует пацифизм и неприятие насилия. Философские и религиозные убеждения доблестного квакера не позволяют ему уплачивать подоходный налог, 40 % от общей суммы поступлений которого идёт на финансирование исследований, посвящённых разработке вооружений и военной техники.

Заявитель обратился в налоговые органы Великобритании с целью получить гарантии, что уплачиваемые им налоги будут направлены на удовлетворение мирных нужд государства, иначе он отказывается платить налоги. Не вызывает сомнений дальнейшее развитие событий — налоговые органы отправились в национальный суд.

В своей жалобе в Европейский суд заявитель утверждал, что нарушены его права, гарантированные статьёй 9 и статьёй 13 Европейской конвенции. Жалоба была рассмотрена Европейской комиссией по правам человека.

Свою аргументацию Комиссия выстроила следующим образом: прежде всего, сослалась на возможность ограничения права на свободу вероисповедания (*forum externum* свободы религии) — не каждое действие, продиктованное религиозными убеждениями, защищается Европейской конвенцией. Далее Комиссия определила природу налоговой обязанности, отметив, что она имеет общий характер, а доказательством сохранения нейтралитета в вопросах налогообложения служит невозможность отдельного налогоплательщика влиять или определять цель, на которую будут направляться поступившие доходы. Кроме того, Европейская комиссия в своём решении сослалась на существование более «демократического» способа пропаганды своих убеждений.

Как бы ни прельщала автора возможность направлять налоговые доходы на мирные цели, есть вероятность в итоге прийти к противоположному результату.

Подводя итоги рассмотрения правовых позиций Европейского суда по правам человека, касающихся

¹³³ «C. v the United Kingdom» от 15.12.1983; app № 10358/83 // HUDOC Database — Mode of access — <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-73635>

конечного получателя сумм налоговых отчислений, необходимо указать следующее:

- распределение части налоговых доходов в пользу религиозных организаций признаётся ЕСПЧ допустимым;
- дискриминация в отношении религиозных организаций отсутствует, если созданы одинаковые условия для получения дополнительного дохода от налоговых поступлений;
- адресат налоговых доходов не может быть определён налогоплательщиком произвольно в силу того, что нарушается нейтралитет процесса взимания налогов.

Налоговые льготы

Пожалуй, одним из наиболее острых вопросов налогообложения остаётся предоставление налоговых льгот. К этой проблеме периодически обращается как Европейский суд по правам человека, так и Конституционный Суд Российской Федерации.¹³⁴ Такая «популярность» исследуемого вопроса легко объяснима: малейшее отступление от принципа равенства при введении налоговых льгот грозит обвинениями в дискриминации.

Европейский суд не единожды обращался к вопросу получения религиозными организациями налоговых льгот. Основная часть решений имела привязку к регистрации и получению определённого статуса, позволяющего претендовать на преференции в налоговой сфере. Нами будут рассмотрены три решения ЕСПЧ, которые связывают налоговые льготы и регистрацию в качестве религиозной организации, а также критерии, лежащие в основе получения такого статуса. Кроме того, в одном из своих решений Европейский суд увидел связь между осуществлением публичных функций государства в религиозной сфере и получением налоговых льгот.

Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v Hungary¹³⁵

Решение Европейского суда по данному делу объединило жалобы нескольких заявителей, — религиозные общины и их члены, а также священнослужители, — деятельность которых регламентировалась национальным законом, устанавливавшим условия для регистрации в качестве религиозной организации (церкви).

Основанием для обращения заявителей в ЕСПЧ послужило принятие Парламентом Венгрии нового закона, касавшегося религиозных организаций («the

¹³⁴ См.: Постановлении Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 года № 20-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 24.02.1998 года № 7-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 23.12.1999 года № 18-П; Определения Конституционного Суда РФ от 10.07.2003 года № 342-О; Определении Верховного Суда РФ от 03.10.2007 года по делу № 72-Г07-12 и пр.

¹³⁵ «Magyar Kereszt ny Mennonita Egyh z and Others v Hungary» от 08.04.2014; app № 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56581/12 // HUDOC Database — Mode of access — <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-142196>

2011 Church Act»). Возмутившим заявителей нововведением стал список церквей, которые продолжали пользоваться предоставляемыми государством льготами, а все остальные церкви признавались религиозными общинами и исключались из числа получателей льгот. Для попадания в указанный выше список религиозному объединению необходимо было, прежде всего, осуществлять деятельность в качестве религиозной общины, а затем в индивидуальном порядке пройти процедуру регистрации в Парламенте.

В чём же заключались преференции, которыми могли воспользоваться религиозные организации, признаваемые церквями? Прежде всего, это касалось налоговых льгот и субсидий от государства. Только церкви имели право на получение 1 % от суммы подоходного налога, уплачиваемого гражданами Венгрии.

Интересующую нас позицию по налоговым льготам и условиям их предоставления Европейский суд поставил в зависимость от факта нарушения статьи 9 и статьи 11 Европейской конвенции. ЕСПЧ следовал логике, согласно которой поспание указанных свобод влечёт отступление от принципа равноправия при получении налоговых льгот.

Европейский суд по правам человека пришёл к следующему выводу: привилегии, получаемые религиозными общинами, способствуют достижению их религиозных целей и потому возлагают на государственные органы обязанность сохранения нейтралитета при их предоставлении. Если государство добровольно решилось дать такие права религиозным организациям, оно не может принимать дискриминационных мер при предоставлении, уменьшении или отмене этих выгод.

Европейский Суд заключил: полностью лишая заявителей церковного статуса вместо применения менее строгих мер, вводя политизированную процедуру перерегистрации, чья оправданность могла быть поставлена под сомнение, и обращаясь с заявителями иным образом, чем с зарегистрированными церквями, не только в части возможностей сотрудничества, но и в отношении предоставления льгот для целей осуществления религиозной деятельности, власти пренебрегли обязанностью нейтралитета по отношению к церквям-заявительницам. Эти элементы в совокупности означали, что оспариваемая мера не может быть признана «необходимой в демократическом обществе».

Relionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v Austria¹³⁶

Регистрация религиозных организаций — процесс довольно долгий и сложный даже в самых цивилизованных странах Западной Европы. Пример — австрийское объединение Свидетелей Иеговы, пытав-

шееся получить статус религиозного общества с конца 70-х гг. XX века и добившееся признания в качестве религиозной общины (т.е. так и не достигнув конечной цели) лишь в 1998 году. Эта организация и четверо её приверженцев обратились в Европейский суд по правам человека в связи с нарушением статьи 9 и статьи 14 Европейской конвенции.

Если в деле *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v Hungary* заявители обжаловали двухуровневую систему регистрации религиозных организаций, необходимую для получения налоговых льгот, то в рассматриваемом решении спорным моментом стали требования, предъявляемые при регистрации.

Заявители ссылались на неравное положение религиозных общин и религиозных обществ, которое выражается, среди прочего, в получении последними значительных налоговых льгот, вплоть до освобождения от уплаты отдельных налогов. Для получения статуса религиозного общества, по национальному праву Австрии, необходимо соответствовать определённым требованиям. Камнем преткновения в рассуждениях Европейского суда явился 10-летний срок регистрации в качестве религиозной общины — одно из условий получения статуса религиозного общества.

Суд пришёл к выводу, что срок не является обоснованным критерием для предоставления определённым религиозным организациям льгот, в том числе налоговых. Европейский суд допускал необходимость применения такого срока в исключительных случаях, например, в отношении недавно возникших и неизвестных религиозных групп. Но не счёл его достаточно обоснованным для давно действующих в мире религиозных организаций, которые осуществляют деятельность на территории государства продолжительное время и поэтому хорошо известны компетентным органам власти, а это именно так в случае Свидетелей Иеговы. Думается, в такой трактовке также присутствует толика дискриминации.

Jehovas Zeugen in Österreich v Austria¹³⁷

В более позднем деле *Jehovas Zeugen in Österreich v Austria* Европейский суд вновь обратился к различному статусу религиозных объединений и религиозных общин. Если в Решении 2008 года ЕСПЧ в большей степени уделил внимание критериям, лежащим в основе регистрации религиозных объединений, то в настоящем деле он сравнивал статусы этих двух образований. Поводом вновь послужила налоговая льгота.

Заявители получили статус религиозной общины в Австрии в соответствии с Religious Communities Act 1998 года. Затем — с 7 мая 2009 года (после вынесения Решения Европейского суда) — стали именоваться религиозным объединением — статус, предусмотренный австрийским законом. Важно раз-

¹³⁶ «Relionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v Austria» от 31.07.2008; app № 40825/98 // HUDOC Database — Mode of access — <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-88022>

¹³⁷ «Jehovas Zeugen in Österreich v Austria» 25.09.2012; app № 27540/05 // HUDOC Database — Mode of access — <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-113411>

личать правовое положение организаций, признаваемых религиозными объединениями и не являющихся таковыми. Этот вопрос требует дополнительного изучения в рамках отдельной работы. Для целей настоящего исследования необходимо сделать следующую оговорку: организации, признаваемые религиозными объединениями (обществами) по национальному праву, имеют в большинстве европейских стран многочисленные льготы, в том числе в сфере налогообложения.

Обстоятельства дела таковы: в октябре 1999 года заявители получили пожертвование, которое явилось объектом для обложения налогом на наследство и дарение (*inheritance and gift tax*). Сумма налога составила 14 % от полученных средств. Налоговый орган (*Finanzamt für Gebühren und Verkehrssteuern*) посчитал, что религиозная община Свидетелей Иеговы не может воспользоваться изъятием, так как только церкви и религиозные объединения, признаваемые таковыми законом, имеют право не платить налог с пожертвований. Члены религиозной общины поспешили обжаловать действия налогового органа.

Имеют определённый интерес аргументы австрийских властей, представленные в Европейский суд и сводящиеся к следующим положениям: основные нормы закона, установившего налог на наследство и дарение, были отменены Конституционным Судом. Результатом явился отказ от проведения различий между религиозным объединением и религиозной общиной, а также отмена налога на наследство и имущество после 31 июля 2008 года. Во всяком случае, заявили австрийские власти, Свидетели Иеговы были признаны религиозным объединением 7 мая 2009 года и получают льготы, соответствующие данному правовому статусу. Аргументация выглядит слишком слабой, не приводятся причины, по которым Конституционный Суд отменил действие налоговой нормы.

В своём заключении ЕСПЧ пришёл к выводу о том, что основание, по которому заявитель не имел права на получение налоговой льготы, сводится к отсутствию у него статуса религиозного объединения и является дискриминационным. Кроме того, Суд отметил недостаточность оснований для применения австрийскими властями такой градации, а также Европейский суд указал на недостаточность одного лишь упоминания факта отмены дискриминационного положения закона.

The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints v the United Kingdom¹³⁸

Налогом, по которому заявители в рассматриваемом деле не получили льготы, стал действующий на территории Великобритании налог на нежилую (ком-

мерческую) недвижимость (*Business Rate*). Для понимания решения Европейской суда необходимо обратиться к описанию хитросплетений фабулы данного дела. Прежде всего, речь пойдёт об особенностях религиозных ритуалов Церкви Иисуса Христа Святых последних дней, последователей которой обычно именуют мормонами.

На территории Соединённого Королевства действуют два мормонских храма (в Лондоне и Престоне, Ланкашир), имеющих грандиозное значение для верующих. Храм — Дом Бога, а также одно из самых священных мест, кроме того, он обладает рядом особенных черт. Например, в мормонский храм может войти не каждый приверженец Церкви Иисуса Христа Святых последних дней. Только «достойный войти» сможет осуществить задуманное. Для получения статуса «достойного» необходимо иметь рекомендацию, которая выдаётся на основании результатов проверки образа жизни, поведения, морального облика, отношения к церкви и прочего. В рассматриваемом деле заявителями выступили прихожане Храма, расположенного в Престоне. Этот Дом Бога посещали, в среднем, 950 человек в неделю.

Британский налог на нежилую недвижимость — местный налог, взимаемый с владельцев зданий, помещённых в соответствующий список. Плательщики, использующие помещения в благотворительных целях, имеют право на получение налоговой льготы — снижение налоговой ставки. Места «общественного религиозного поклонения» полностью освобождаются от налогообложения.

В 1998 году комплекс зданий, именуемых мормонским Храмом (в Престоне), был условно разделен на три категории: непосредственно сам Храм признавался зданием, используемым для благотворительных целей, и облагался по льготной налоговой ставке; часовня и расположенные рядом подсобные помещения полностью освобождались от налогообложения, так как признавались местом «общественного религиозного поклонения»; другие здания, занятые под жильё для миссионеров, хозяйственные постройки облагались по общей налоговой ставке. В мае 2001 года заявители начали тяжбу в национальных судах.

Основным предметом спора явилось понятие «публичного отправления религиозных обрядов», которое, по мнению Палаты Лордов, должно быть доступно широкому кругу лиц. Сложно сказать, что Храм в Престоне мог посетить любой желающий. Кроме того, Палата Лордов не увидела в деле дискриминации по религиозному признаку, вместе с тем, вступила в противоречие, аргументируя обоснованность применения непрямой дискриминации.

В жалобе, поданной в Европейский суд по правам человека, заявители указывали на нарушение статьи 9 и статьи 14 Европейской конвенции, статьи 1 Протокола № 1.

Отвечая на вопрос о дискриминации, Европейский суд пришёл к выводу, что религиозные требования, связанные с получением «рекомендации» для посещения мормонского Храма, не представляют

¹³⁸ «The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints v the United Kingdom» 04.03.2014; app № 7552/09 // HUDOC Database — Mode of access — <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-141369>

собой нечто особенное, так как и другие верования предусматривают ограничения для посещения культовых мест. Основываясь на этом положении, нельзя говорить об особенном положении Церкви Иисуса Христа Святых последних дней. Кроме того, ЕСПЧ сослался на аргумент Палаты Лордов, согласно которому здания, осуществляющие публичное отправление религиозных обрядов, подлежали освобождению от налога по причине особого значения для общества, доступности всех его членов к выражению своих религиозных убеждений.

Европейский суд в своём решении ссылается на доктрину свободы усмотрения, так как обеспечение права на свободу вероисповедания включается в социальную политику государства. Это выглядит довольно разумно, если учесть, что основным принципом данной доктрины является презумпция, согласно которой государство может судить о потребностях общества, исходя из исторических знаний, традиций, национальных особенностей, культуры.

Заключительные положения

Европейский суд по правам человека довольно часто обвиняют в применении «двойных стандартов», политизированности, предвзятости и зависимости судей от государства-гражданства. Ряд обвинений сложно оспаривать, и мы не видим в этом необходимости. В некоторых решениях, приведённых в настоящей работе, и мы склонны были бросаться обвинениями в адрес Европейского суда. Тем не менее, думается, мнение, высказанное ЕСПЧ по вопросам, связанным с религиозной свободой и налогообложением, в любом случае представляет определённый интерес для европейских государств, в том числе и для России.

Для достижения обозначенных выше задач мы постарались выделить правовые позиции Европейского суда, содержащиеся в конкретных решениях, объединяющих свободу религии и налогообложение. Итоги могут быть представлены следующим образом:

- ЕСПЧ признаёт возможность отчисления доли подоходного налога в пользу религиозных организаций;
- Суд отрицает допустимость произвольного определения налогоплательщиком адресата налоговых доходов;
- Европейский суд полагает необходимым сохранение нейтралитета со стороны государства при установлении налоговых льгот;
- Имеет место «правовая» дискриминация, т.е. аргументы, приводимые в пользу отказа от предоставления налоговых преференций, должны быть достаточными для оправдания нарушения принципа равноправия.

Ключевые слова: Европейский суд по права человека, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, свобода религии, религиозная организация, налоговые отчисления, налоговая льгота.

Аннотация. Статья представляет собой анализ подходов Европейского суда по правам человека к отдельным вопросам налогообложения в соответствии со статьёй 9 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Рассматриваются две ключевые проблемы налогообложения в контексте свободы религии: получение религиозными организациями налоговых отчислений и налоговых льгот. Особое внимание уделяется адресату налоговых доходов, а также требованиям, предъявляемым государством к религиозным организациям для получения налоговых льгот.

Образование и право на образование

Законодательное определение образования. Образование — ключевая категория образовательного права. В российском законодательстве **образование** определяется двояко: как процесс и как результат.

Образование-процесс представляет собой общественно значимое благо и определяется через категории **воспитания и обучения**.

Под **воспитанием** в законодательстве понимается деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающихся на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения.

В России традиционно господствовала парадигма воспитывающего образования. Роль воспитания в образовательном процессе была настолько значима, что в России в XIX веке принято было говорить не «учился» в университете, а «воспитывался» в университете, а министерство, отвечавшее за систему образования в стране, называлось министерством просвещения.

Обучение представляет собой процесс передачи каких-либо знаний, навыков. В законодательстве об образовании обучение определяется как целенаправленный процесс организации деятельности обучающихся по овладению знаниями, умениями, навыками и компетенцией, приобретению опыта деятельности, развитию способностей, приобретению опыта применения знаний в повседневной жизни и формированию у обучающихся мотивации получения образования в течение всей жизни.

В этом смысле образование предстаёт как единый и целенаправленный процесс, осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства.

Образование-результат — это определенные **нематериальные блага**, приобретаемые обучающимися в результате обучения и воспитания в целях

их интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и профессионального развития человека, удовлетворения их образовательных потребностей и интересов.

В этом смысле образование может быть сведено к совокупности **знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции** определенных объема и сложности.

Виды образования. Законодательное закрепление различных видов образования является одной из юридических гарантий непрерывности образования, обеспечивающих возможность реализации права на образование в течение всей жизни (*Life Long Learning, LLL*).

Непрерывное образование представляет собой одну из основных идей развития современного образования, нацеленную на переход от «образования на всю жизнь» к «образованию через всю жизнь».

Российское законодательство выделяет следующие виды образования:

- 1) общее образование;
- 2) профессиональное образование;
- 3) дополнительное образование;
- 4) профессиональное обучение.

Общее образование — основание, на котором строится профессиональное, специальное образование. Законодатель определяет его как вид образования, направленный на развитие личности, приобретение знаний, умений и навыков, формирование компетенций, необходимых для жизни человека в обществе, осознанного выбора профессии и получения профессионального образования.

Профессиональное образование нацелено на приобретение обучающимися знаний, умений и навыков, формирование компетенций, позволяющих вести профессиональную деятельность в определенной сфере и выполнять работу по конкретной профессии или специальности.

Профессиональное образование (*vocational education*) традиционно было связано с торговлей и ремеслами. Сначала ученики получали профессиональное образование, обучаясь у своих работодателей. Позже профессиональное образование переместилось с рабочих мест в организации среднего и высшего образования.

¹³⁹ Козырин Александр Николаевич, доктор юридических наук, профессор, директор Института публично-правовых исследований, заведующий кафедрой финансового, налогового и таможенного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». E-mail: kozyrine@mail.ru

От общего и профессионального образования необходимо отличать дополнительное образование и профессиональное обучение.

Дополнительное образование способствует всестороннему удовлетворению образовательных потребностей человека в интеллектуальном, духовно-нравственном, физическом и профессиональном совершенствовании, но при этом *не сопровождается повышением уровня образования.*

Профессиональное обучение обеспечивает приобретение обучающимися знаний, умений и навыков, формирование компетенций, необходимых для выполнения трудовых и служебных функций (определенных видов трудовой и служебной деятельности, профессий).

Профессиональное обучение направлено на приобретение лицами различного возраста профессиональной компетенции для работы с конкретным оборудованием, технологиями, аппаратно-программными и иными профессиональными средствами, получение указанными лицами квалификационных разрядов, классов, категорий по профессии рабоче-го или должности служащего *без изменения уровня образования.*

Отдельный вид образования может содержать в себе несколько **подвидов**. Так, например, дополнительное образование включает такие подвиды, как дополнительное образование детей и взрослых и дополнительное профессиональное образование.

Уровни образования. Два вида образования — общее и профессиональное — реализуются по уровням образования.

Законодательство определяет **уровень образования** как завершенный цикл образования, характеризующийся определенной единой совокупностью требований.

Уровнями общего образования в Российской Федерации являются:

- дошкольное образование;
- начальное образование;
- основное общее образование;
- среднее общее образование.

К **уровням профессионального образования** законодательством отнесены:

- среднее профессиональное образование;
- высшее образование — бакалавриат;
- высшее образование — специалитет, магистратура;
- высшее образование — подготовка кадров высшей квалификации.

Достижение того или иного уровня образования подтверждается соответствующими документами об образовании.

Освоение определенного уровня образования является необходимым условием для продолжения обучения в образовательной организации последующего уровня образования.

Получение определенного уровня профессионального образования является условием для допуска к конкретным видам деятельности, к занятию определенных должностей.

Образовательные реформы нередко приводят к изменениям в системе уровней образования. В этом случае в новом законе об образовании закрепляется соответствие между старой и новой системами уровней образования (см., например, ст. 108 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).

Формы получения образования. В зависимости от того, где образование может быть получено, выделяют следующие **формы получения образования:**

- 1) образование, полученное в организациях, осуществляющих образовательную деятельность;
- 2) образование, полученное вне таких организаций.

Организации, осуществляющие образовательную деятельность, — это:

во-первых, собственно **образовательные организации**, то есть организации, осуществляющие реализацию образовательных программ в качестве основной деятельности;

во-вторых, **организации, осуществляющие обучение**, — так законодательство обозначает юридические лица, осуществляющие образовательную деятельность в качестве дополнительного вида деятельности;

в-третьих, осуществляющие образовательную деятельность индивидуальные предприниматели (репетиторы, инструкторы, тренеры и т. д.).

Образовательные программы могут реализовываться организацией, осуществляющей образовательную деятельность, как самостоятельно, так и посредством сетевых форм их реализации. **Сетевая форма** реализации образовательных программ делает возможным освоение обучающимся образовательной программы с использованием ресурсов нескольких организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в том числе иностранных. В реализации образовательных программ с использованием сетевой формы наряду с организациями, осуществляющими образовательную деятельность, также могут участвовать научные организации, медицинские организации, организации культуры, физкультурно-спортивные и иные организации, обладающие ресурсами, необходимыми для осуществления обучения, проведения учебной и производственной практики и т. д.

Основными формами получения образования вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность, являются семейное образование и самообразование.

Семейное образование — одна из самых древних форм получения образования, предусматривающая освоение ребенком общеобразовательной программы вне школы. В случае с семейным образованием родители самостоятельно обучают своих детей, выбирая учебные материалы и создавая график обучения. При этом получающие семейное образование дети ежегодно должны проходить промежуточную аттестацию в школе, к которой они прикреплены, а затем и итоговую государственную аттестацию.

На Западе способ получения образования вне школы называется **домашним обучением**, или **хоумскулинг** (от англ. *homeschooling*). Домашнее образование предполагает освоение образовательных программ как дома, в семье, так и в специальных образовательных центрах. Одной из разновидностей хоумскулинг является **анскулинг** (*unschooling*), не признающий обязательный характер систематических индивидуальных или коллективных занятий с учителями и не предполагающий следование в процессе обучения школьной или какой бы то ни было иной образовательной программе (наиболее радикальные анскулеры вообще стоят на позиции полного отрицания необходимости школы и школьного образования).

Самообразование (*self-education*) — часть процесса саморазвития человека. Самообразование представляет собой неформальную индивидуальную разновидность образовательной деятельности и отличается, прежде всего, отсутствием обучающей стороны, а также полной свободой обучаемого в выборе предмета, методов и источников образования.

Людей, самостоятельно получивших достойное образование, называют автодидактами (что в переводе с греческого означает буквально самообученный), или по-русски — самоучками. Не всегда получение образования самостоятельно (автодидактическим способом) приводит к формированию хороших специалистов. Для лиц, самостоятельно получивших знания поверхностные и ограниченные, имеется менее приятное название — дилетант.

Предусмотренные законодательством формы получения образования не являются взаимоисключающими; они могут, а в ряде случаев и должны сочетаться (в первую очередь это касается обучения в школе, университете и самообразования).

Между двумя основными формами получения образования существует организационно-правовая связь, поскольку обучение в форме семейного образования и самообразования осуществляется с правом последующего прохождения промежуточной и государственной итоговой аттестации в организациях, осуществляющих образовательную деятельность. В таких случаях, как правило, используется **экстернат** (от лат. *externus* — посторонний) — форма аттестации, которая предполагает самостоятельное изучение образовательных программ общего и профессионального образования с промежуточной и государственной (итоговой) аттестациями в образовательном учреждении, имеющем государственную аккредитацию. Экстернат дает возможность сформировать и максимально полно реализовать индивидуальную образовательную траекторию, получить среднее или высшее образование без ежедневного посещения школы, университета, сэкономив таким образом время, например, для работы, занятий спортом, искусством и т. п.

Образование и формы обучения. Понятие **формы обучения** характеризует процесс обучения в организациях, осуществляющих образовательную деятельность.

Выделяют три основных разновидности формы обучения — очную, очно-заочную и заочную.

Формы обучения по основной образовательной программе по каждому уровню образования, профессии, специальности и направлению подготовки определяются соответствующими федеральными государственными образовательными стандартами, а также образовательными стандартами.

Формы обучения по дополнительным образовательным программам и основным программам профессионального обучения определяются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, как правило, самостоятельно.

От формы обучения зависит правовой статус обучающегося. Так, только обучающимся по очной форме может быть предоставлена отсрочка от службы в армии, выплачиваться стипендия по результатам обучения. Обучающиеся заочно или по очно-заочной форме не обладают правами на отсрочку от службы в армии и получение стипендии.

Формы обучения различаются в зависимости от объёма обязательных занятий педагогического работника с обучающимся, при определении которого учитываются потребности и возможности обучающегося.

Очная форма обучения предполагает, что обучающийся регулярно посещает занятия (как правило, пять — шесть раз в неделю). При очной форме обучения занятия проводятся обычно в дневное время, хотя допускается проведение занятий и в вечернее время (например, из-за нехватки учебных помещений или для того, чтобы предоставить обучающимся возможность совмещать обучение с работой).

Очно-заочная форма обучения позволяет сочетать образование с трудовой деятельностью и предполагает меньшее количество аудиторных занятий по сравнению с очной формой. Обучающийся посещает образовательную организацию два — четыре раза в неделю, а занятия при такой форме обучения проходят чаще всего в вечернее время (поэтому очно-заочная форма обучения называлась иначе **вечерним образованием**).

Очно-заочная форма называлась ранее также **сменным обучением**, поскольку предполагала скользящий график занятий. Обучающийся посещал занятия в образовательной организации в свободное от работы время, и если он работал в дневную смену, то учился вечером, а если работал в вечернюю смену, то учебные занятия проводились уже в утренние часы.

Заочная форма обучения отличается максимальной степенью автономности обучающегося. Учебный процесс, строящийся по заочной форме обучения, предусматривает незначительное количество аудиторных часов. Основной объём учебных программ осваивается обучающимся самостоятельно; образовательная организация может проводить установочные занятия и организует различные формы контроля освоения образовательной программы (контрольные работы, зачёты, экзамены и т. п.). В некоторых образовательных учреждениях очно-заочная форма обучения организуется по так называемой

модульной системе: обучающийся посещает занятия, как правило, один раз в неделю, чаще всего — в выходной день. По завершении изучения учебной дисциплины обучающийся сдаёт зачёт, экзамен или иную форму контроля.

Заочная форма обучения, как и очно-заочная форма, предоставляет преимущества лицам, совмещающим обучение с трудовой деятельностью. Выбор данной формы обучения может объясняться не только невозможностью для обучающегося регулярно посещать занятия, но и, например, соображениями экономического характера — например, невысокой стоимостью образования.

Правительство РФ может установить перечень направлений подготовки специалистов и специальностей, по которым получение образования в заочной форме или в форме экстерната не допускается. Так, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 ноября 1997 г. № 1473 невозможно получение высшего профессионального образования в заочной форме по специальностям лечебное дело, радиоэлектронные системы, системы управления летательными аппаратами, морские нефтегазовые сооружения и т. д.

Дистанционное образование. При реализации образовательных программ могут применяться различные образовательные технологии. Отличительной чертой образования XXI века становится повсеместное распространение дистанционных образовательных технологий и электронного обучения (*Electronic Learning, E-learning*) — обучения при помощи информационных, электронных технологий, обучения с помощью Интернета и мультимедиа.

С использованием *E-learning* и дистанционных образовательных технологий связаны перспективы модернизации российского образования. Электронное обучение делает образование массовым и более доступным.

Таким образом, дистанционное образование на самом деле не представляет собой какую-то особую форму, разновидность образования. Речь идёт о дистанционных методах обучения.

Дистанционное обучение, *E-learning* характеризуют современное образование с технологической стороны, представляют собой важную материальную, техническую гарантию реализации нормы законодательства об образовании, в соответствии с которой допускается сочетание различных форм получения образования и форм обучения.

При этом законодательство устанавливает важное ограничение на использование при реализации образовательных программ методов и средств обучения и воспитания, а также образовательных технологий — они не должны наносить вред физическому или психическому здоровью обучающихся.

Ключевые понятия, характеризующие дистанционное образование, — электронное обучение и дистанционные образовательные технологии — чётко определены в законодательстве об образовании.

Под **электронным обучением** законодатель понимает организацию образовательной деятельности

с применением содержащейся в базах данных и используемой при реализации образовательных программ информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий, технических средств, а также информационно-телекоммуникационных сетей, обеспечивающих передачу по линиям связи указанной информации, взаимодействие обучающихся и педагогических работников.

Дистанционные образовательные технологии определяются как образовательные технологии, реализуемые в основном с применением информационно-телекоммуникационных сетей при опосредованном, то есть на расстоянии, взаимодействии обучающихся и педагогических работников.

Организации, осуществляющие образовательную деятельность, вправе применять электронное обучение, дистанционные образовательные технологии при реализации образовательных программ в порядке, установленном Министерством образования и науки РФ (приказ Минобрнауки России от 9 января 2014 г. № 2). В нём, в частности, определены правила применения электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации основных и дополнительных образовательных программ.

Организации, осуществляющие образовательную деятельность, самостоятельно определяют объём аудиторной нагрузки и соотношение объёма занятий, проводимых путём непосредственного взаимодействия педагогического работника с обучающимся, и учебных занятий с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий. При этом допускается и такое построение образовательного процесса, при котором аудиторные занятия будут полностью отсутствовать.

Министерство образования и науки РФ наделяется правом утверждать перечень профессий, специальностей и направлений подготовки, реализация образовательных программ по которым не допускается с применением *исключительно* электронного обучения и дистанционных образовательных технологий (Приказ Минобрнауки России от 20 января 2014 г. № 22).

При реализации образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий местом осуществления образовательной деятельности является место нахождения организации, осуществляющей образовательную деятельность, или ее филиала независимо от места нахождения обучающихся.

Система образования. Образование образует целостную систему, в рамках которой находятся и взаимодействуют друг с другом различные элементы.

Системность образования — одна из важнейших и ключевых его характеристик. Взаимосвязь и согласованность всех элементов единой системы образования позволяет избежать нежелательного дублирования и нестыковок между видами и уровнями образования, различными образовательными программами и тем самым обеспечить его эффективность и качество. Кроме того, система образования

создает необходимые условия для непрерывного образования путем реализации основных и различных дополнительных образовательных программ, предоставления возможности одновременного освоения нескольких образовательных программ и т. д.

Элементы, образующие систему образования в Российской Федерации, исчерпывающим образом перечислены в законодательстве об образовании.

Одни элементы, входящие в систему образования, характеризуют **содержательную сторону процесса образования**:

- а) федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования;
- б) образовательные стандарты;
- в) образовательные программы.

Другие элементы системы образования представляют **участников отношений, регулируемых законодательством об образовании**.

Эти участники, в свою очередь, могут быть подразделены на тех, кто непосредственно участвует в образовательном процессе, и тех, кто участвует в обеспечении образовательного процесса и в управлении образованием.

Непосредственными участниками образовательных отношений, включенными в систему образования, являются:

- а) организации, осуществляющие образовательную деятельность;
- б) педагогические работники,
- в) обучающиеся;
- г) родители или законные представители несовершеннолетних обучающихся.

Включённые в законодательное определение системы образования **институты** (органы, организации), **обеспечивающие образовательный процесс и осуществляющие государственное, муниципальное и общественное управление образованием**, — это:

- а) федеральные государственные органы и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования, а также созданные ими консультативные, совещательные и иные органы;
- б) организации, осуществляющие обеспечение образовательной деятельности, к которым законодательство относит различного рода научно-исследовательские организации и проектные организации, конструкторские бюро, учебно-опытные хозяйства, опытные станции, а также организации, осуществляющие научно-методическое, методическое, ресурсное и информационно-технологическое обеспечение образовательной деятельности и управления системой образования, оценку качества образования;
- в) объединения юридических лиц, работодателей и их объединений, общественные объединения, осуществляющие деятельность в сфере образования, с целью защиты трудовых и иных

прав и свобод участников образовательных правоотношений, проведения общественной и профессионально-общественной аккредитации и выполнения иных задач, связанных с курсом на интеграцию образования, науки и производства.

Понятие права на образование. Образовательное право возникло для того, чтобы обеспечить реализацию права каждого человека на образование.

Субъективное право на образование следует отличать от образовательного права в объективном смысле (**объективного**, или **позитивного образовательного права**), которое представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с получением образования.

Право на образование в субъективном смысле — (**субъективное образовательное право**) гарантированная государством и международным правом фактическая возможность лица обладать и пользоваться знаниями, умениями и навыками в целях повышения своего образовательного и культурного уровня.

Право на образование, закрепленное в Конституции РФ и предусмотренное основными международными договорами по правам человека, представляет собой субъективное право.

Право на образование относится к основным правам и свободам человека и производно от такого фундаментального права, как право на жизнь. Право на образование относится к **правам человека второго поколения**, которые объединяют основные социально-экономические и культурные права — право на труд, отдых, жилище, социальное обеспечение, охрану здоровья, доступ к культурным ценностям и т. д. (правами первого поколения по этой терминологии считаются личные и политические права, а правами третьего поколения — коллективные права на мир, здоровую окружающую среду, развитие и др.).

Право на образование одно из наиболее значимых социальных прав человека, которое создает необходимую предпосылку развития человека как личности, влияет на состояние общества, находится в тесной взаимосвязи с политическими, экономическими и иными социальными правами человека.

Право на образование приобретает человеком естественным образом, по факту своего рождения, поскольку каждому человеку свойственно развиваться, накапливать опыт и получать новые знания, творить и передавать всё накопленное им другим поколениям. Образование является одним из основных условий полноценного существования человека в обществе.

Человек обладает изначально, независимо от воли государства, всеми основными правами, включая право на образование. Никому не может быть отказано в праве на образование. Государство же обязано обеспечить реализацию этого права, не ставя при этом получение образования в зависимость от своей воли.

В качестве основного права человека право на образование не может быть даровано, передано другим лицам или отчуждено в какой бы то ни было форме. Более того, сам человек не может отказаться от права на образование. Основное общее образование сегодня, в соответствии с международными стандартами, является обязательным, поскольку без него оказывается невозможной социализация человека в современном обществе.

Право на образование предполагает **свободу образования**, то есть возможность получения образования всеми желающими, **свободу образования в соответствии с убеждениями**, то есть возможность для каждого получить образование в соответствии с его религиозными или идеологическими взглядами на мир, а также **педагогические и академические свободы**, подразумевающие свободу выбора педагогических методов обучения, источников информации, свободу постановки вопросов, проведения исследований и дискуссий, независимо от того, задевает такая полемика кого-либо или нет.

Современное понимание права на образование не сводит его исключительно к праву каждого на получение образования, оно дополняется правом на получение образования в различных формах, право на свободный выбор языка обучения, установлением не только права, но и обязанности получения основного общего образования, приоритетным правом родителей в выборе вида образования для своих малолетних детей и т. д.

Юридическим основанием реализации права на образование на практике, в повседневной жизни должно стать его закрепление международным правом и внутригосударственным законодательством.

Международные стандарты права на образование. Проблема соблюдения и обеспечения основных прав и свобод человека давно уже перешагнула национальные границы отдельно взятого государства и заняла центральное место среди приоритетных проблем международного права. Каждому государству вменяется в обязанность гарантировать на своей территории соблюдение фундаментальных прав и свобод человека, к числу которых относится право на образование.

Право на образование обозначено в качестве одного из фундаментальных прав человека во всех базовых документах международного права по правам человека.

Во **Всеобщей декларации прав человека** 1948 г. закреплено (ст. 26), что каждый человек имеет право на образование. При этом уточняется, что:

- а) образование должно быть бесплатным по меньшей мере в том, что касается начального и общего образования;
- б) начальное образование должно быть обязательным;
- в) техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным;
- г) высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого.

Международное право ориентирует образование на полное развитие человеческой личности и уважение к правам человека и основным свободам. «Образование, — закреплено во Всеобщей декларации прав человека, — должно содействовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми народами, расовыми и религиозными группами и должно содействовать деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира».

В **Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах** 1966 г. было подтверждено (ст. 13) право каждого человека на образование, при этом государства — участники Международного пакта признали, что для полного осуществления права на образование:

- а) начальное образование должно быть обязательным и бесплатным для всех;
- б) среднее образование, включая профессионально-техническое среднее образование, должно быть открыто и сделано доступным для всех путем принятия необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования;
- в) высшее образование должно быть сделано одинаково доступным для всех на основе способностей каждого путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования;
- г) элементарное образование должно поощряться или интенсифицироваться по возможности для тех, кто не проходил или не закончил полного курса своего начального образования;
- д) должно активно проводиться развитие сети школ всех ступеней, должна быть установлена удовлетворительная система стипендий и должны постоянно улучшаться материальные условия преподавательского персонала.

Таким образом, объем права на образование может различаться для разных ступеней образования. В Пакте предусматривается обязательность и бесплатность начального образования, и только постепенное введение бесплатного среднего и высшего образования.

Развивая и комментируя положения Пакта, Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам выделил четыре основные взаимосвязанные характеристики права на образование.

1. **Наличие образования.** На территории, находящейся под юрисдикцией государства-участника Пакта, должно иметься достаточное количество действующих учебных заведений и учебных программ. Условиями их нормального функционирования является наличие зданий с санитарно-гигиеническими удобствами и чистой питьевой водой, профессионального преподавательского состава с конкурентоспособным для внутреннего рынка уровнем заработной платы, учебных материалов, а в некоторых случаях — библиотеки, компьютеров и информационных технологий.

2. **Доступность образования.** Учебные заведения и учебные программы должны быть доступны каждому человеку без всякой дискриминации.

Доступность образование предполагает:

во-первых, **недискриминацию** при получении образования, означающую, что образование должно быть доступным для всех, в особенности для наиболее уязвимых групп, без дискриминации по какому-либо из запрещённых международным правом признаков (пол, раса, религия, национальность и др.);

во-вторых, **физическую доступность** образования: посещение учебного заведения, находящегося на разумном географическом удалении, получение доступа к современным технологиям заочного (дистанционного) образования;

в-третьих, **экономическую доступность** образования: начальное образование должно быть бесплатным для всех, постепенное введение бесплатного среднего и высшего образования.

3. **Приемлемость образования.** Форма и содержание образования, включая учебные программы и методы обучения, должны быть приемлемыми для учащихся, а в отдельных случаях — и для родителей. Иными словами, они должны быть качественными, учитывающими культурные и другие особенности образовательного процесса, отражать минимальные требования, установленные государством.

4. **Адаптируемость образования.** Оно должно быть гибким, способным приспосабливаться к потребностям изменяющегося общества, соответствовать потребностям учащихся и т. д.

Еще одним базовым документом, в котором установлены международные стандарты права на образование, является **Конвенция о правах ребенка** 1989 г. В ней государства-участники, признавая право ребенка на образование, обязуются (ст. 28):

- а) ввести на своих территориях бесплатное и обязательное начальное образование;
- б) поощрять развитие различных форм среднего образования, как общего, так и профессионального, обеспечить его доступность для всех детей;
- в) обеспечить доступность высшего образования для всех на основе способностей каждого;
- г) обеспечить доступность информации и материалов в области образования и профессиональной подготовки для всех детей;
- д) принимать меры по содействию регулярному посещению школ и снижению числа учащихся, покинувших школу.

Государства — участники этой Конвенции обязались делать все возможное, чтобы школьная дисциплина поддерживалась с помощью методов, отражающих уважение человеческого достоинства ребенка.

Нормы, определяющие универсальные международные стандарты права на образования, содержат-

ся и в других актах, принятых Организацией Объединенных Наций и ее специализированными учреждениями (ЮНЕСКО, МОТ и др.).

Так, например, в 1992 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в которой было провозглашено право меньшинств изучать свой родной язык или обучаться на своем родном языке. Под эгидой Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) были разработаны и приняты Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования 1960 г., Конвенция о техническом и профессиональном образовании 1989 г. и др. Международная организация труда МОТ приняла Конвенцию о профессиональной ориентации и профессиональной подготовке в области развития людских ресурсов 1975 г., Рекомендацию «О развитии людских ресурсов: образование, подготовка кадров и непрерывное обучение» 2004 г. и иные источники международного права, которые содержат отдельные положения, непосредственно касающиеся права на образование.

Наряду с формированием универсальных международных стандартов, разрабатываются **региональные стандарты** права на образование (применительно к Российской Федерации это, в первую очередь, документы Совета Европы, Содружества Независимых Государств).

Право на образование находится под защитой **Европейской конвенции по правам человека** (Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.). В Протоколе № 1 к этой Конвенции (ст. 2) закреплено: «Никому не может быть отказано в праве на образование. Государство при осуществлении функций, которые оно принимает на себя в области образования и обучения, уважает право родителей обеспечивать такое образование и такое обучение, которые соответствуют их религиозным и философским убеждениям».

Право на образование упоминается в **Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека** 1995 г. (ст. 27):

- а) Никому не может быть отказано в праве на образование. При осуществлении любых функций, которые государство — участник Конвенции приняло на себя в отношении образования и обучения, оно должно уважать право родителей обеспечивать своим детям такое образование и обучение, которое соответствует их собственным убеждениям и национальным традициям;
- б) начальное, основное общее образование является обязательным и бесплатным;
- в) государство — участник Конвенции устанавливает возрастной минимум, до которого среднее образование является обязательным и который не может быть ниже установленного законом в соответствии с международно признанными стандартами минимального возраста приема на работу.

В рамках СНГ заключен ряд иных соглашений, направленных на формирование общего образовательного пространства СНГ: Соглашение о сотрудничестве в области распространения знаний и образования взрослых 1997 г., Соглашение о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства СНГ 1997 г., Соглашение об обеспечении гражданам государств — участников СНГ доступа в общеобразовательные учреждения 2004 г. и т. д.

Конституционное и законодательное определение права на образование. Международные стандарты задают общее направление развитию современного образовательного права, содействуют формированию общего образовательного пространства. Однако конкретным содержанием право на образование наполняется национальным законодательством каждого государства.

Право на образование — это конституционное право. Практически во всех странах оно закреплено на самом высоком, конституционном уровне правового регулирования. Это, с одной стороны, отражает особое значение, которое государство и общество придают праву на образование, а с другой стороны, служит дополнительной политико-правовой гарантией его реализации. В случае нарушения конституционной нормы, закрепляющей право на образование, появляется возможность обратиться с соответствующей жалобой в органы конституционного контроля (конституционные, уставные суды и т. д.).

В Российской Федерации право на образование было включено в текст самой первой конституции — **Конституции РСФСР 1918 г.** (ст. 17): «В целях обеспечения за трудящимися действительного доступа к знанию Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика ставит своей задачей предоставить рабочим и беднейшим крестьянам полное, всестороннее и бесплатное образование». Очевидно, что в условиях экономической разрухи и полной неграмотности значительной части населения, царивших в России в то время, эта норма была декларативной и имела исключительно пропагандистский характер.

Более развернуто понятие права на образование дается в **Конституции СССР 1936 г.** (ст. 121). В ней закреплялось, что граждане СССР имеют право на образование, и содержались основные гарантии его реализации:

- всеобщее-обязательное восьмилетнее образование,
- развитие среднего общего политехнического образования, профессионально-технического образования, среднего специального и высшего образования,
- всемерное развитие вечернего и заочного образования,
- бесплатность всех видов образования,
- система государственных стипендий,
- обучение в школах на родном языке,
- организация на заводах, в совхозах и колхозах бесплатного производственного, технического и агрономического обучения.

Следует уточнить, что полное среднее и высшее образование было платным (при этом для некоторых категорий граждан делались исключения, и образование предоставлялось бесплатно на всех уровнях). Плата за полное среднее и высшее образование была отменена только в 1956 г. (Постановление Совмина СССР от 6 июня 1956 г.).

Конституция СССР 1977 г. (ст. 45) гарантировала бесплатность всех видов образования, среднее образование определялось как всеобщее и обязательное. При этом доступ к бесплатному высшему образованию ограничивался конкурсом по результатам экзаменационных испытаний абитуриентов при поступлении в высшие учебные заведения.

В Основном законе СССР 1977 г. содержались и другие гарантии права на образование: некоторые из них уже присутствовали в предыдущей конституции (развитие заочного и вечернего образования, предоставление государственных стипендий и льгот учащимся и студентам, возможность обучения в школе на родном языке), другие же были впервые закреплены на конституционном уровне (бесплатная выдача школьных учебников, создание условий для самообразования).

Касаясь закрепления права на образование в советских конституциях, нельзя не отметить одну из его основных характеристик, обусловленных самой сущностью советского конституционализма: образование в советский период было полностью идеологизировано и исключало существование педагогических и академических свобод.

Действующая **Конституция Российской Федерации 1993 г.**, закрепляя (ст. 43) право каждого на образование, раскрывает конституционно-правовое содержание этого права через установление:

- общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях;
- права каждого на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении;
- обязательного характера основного общего образования;
- полномочий Российской Федерации по установлению федеральных государственных образовательных стандартов.

Оно уточняется конституционной нормой (ст. 44), закрепляющей свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, а также свободу преподавания.

Кроме того, Конституция РФ (ст. 26) наделяет каждого правом на пользование родным языком, на свободный выбор языка воспитания, обучения и творчества.

Конституционные положения о праве каждого на образование развиваются в законодательстве об образовании.

В Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» 2012 г. содержание права каждого человека на образование уточняется (ст. 5) через установление гарантий:

во-первых, реализации этого права независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств;

во-вторых, общедоступности и бесплатности в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, среднего профессионального образования;

в-третьих, на конкурсной основе бесплатности высшего образования при условии, что образование данного уровня получается впервые.

Гарантии права на образование. Очевидно, что одного лишь закрепления в Конституции права каждого на образование недостаточно.

Право на образование должно быть обеспечено соответствующей государственной политикой, направленной на поддержку и развитие образования. Государству необходимо сформировать систему гарантий реализации конституционного права на образование, то есть создать материальные, организационные и правовые условия и предпосылки осуществления действительно **каждым** права на образование.

Создание гарантий для реализации каждым своего конституционного права на образование составляет одну из основных задач государственной политики в сфере образования.

Формируя политику в области образования, государство исходит из приоритетности самого образования как сферы государственного регулирования.

Провозглашение **приоритетности** области образования среди других областей жизнедеятельности российского общества непосредственно вытекает из конституционной нормы, в соответствии с которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина составляют обязанность нашего с вами государства (ст. 2 Конституции РФ).

Государство заинтересовано в постоянном и стабильном развитии российского образования, так как с состоянием образования напрямую связаны не только порядок реализации конституционного права на получение образования и реализацию человеком самого себя и своих способностей и возможностей к обучению и интеллектуальному, духовному и иному совершенствованию, но также развитие российской экономики и социальное благополучие нации, состояние национальной безопасности. Пожалуй, не существует такой сферы общественной и государственной жизни, которая не была бы напрямую связана с образованием.

Создание на практике разнообразных и эффективных гарантий права на образование становится одной из основных целей государственной политики, поскольку от наличия таких гарантий зависит успех всех начинаний государства в области образования.

Гарантии обеспечивают переход от общего к частному в системе правового регулирования образования; от нормы, закрепленной в законодательном или ином нормативном правовом акте, к реальной ситуации, в которой конкретный участник образовательных правоотношений получает возможность реализовать на практике предоставленное ему право на образование.

Систему гарантий конституционного права на образование составляют гарантии политические, социально-экономические, организационные и юридические.

Основными **политическими гарантиями** права на образование выступают демократический характер власти и государственно-политического режима, обеспечивающий политическую стабильность в государстве и обществе, высокий уровень политической культуры власти и личности, гарантирующий образованию центральное место среди приоритетов государственной политики.

Государство обеспечивает гражданам право на образование путем создания социально-экономических условий для получения образования. Основными **социально-экономическими (материальными) гарантиями** выступают, прежде всего, стабильная национальная экономика, а также эффективная государственная денежно-кредитная и налоговая политика, учитывающая интересы образования, поддерживающего экономику образования с помощью кредитных, налоговых и прочих льгот и т. д.

Создавая благоприятные социально-экономические условия для получения образования, государство устанавливает контрольные цифры приема на обучение за счет бюджетных ассигнований, предоставляет поддержку образовательного кредитования граждан, обучающихся по основным профессиональным образовательным программам, и т. д.

В целях реализации права на образование в случаях, предусмотренных законодательством, обучающимся предоставляются различные меры социальной поддержки и стимулирования:

- полное государственное обеспечение, в том числе обеспечение одеждой, обувью, инвентарем;
- обеспечение питанием;
- обеспечение местами в интернатах, а также предоставление жилых помещений в общежитиях;
- транспортное обеспечение;
- получение стипендий, материальной помощи, других денежных выплат и т. д.

Образовательное законодательство предусматривает ряд специальных социально-экономических гарантий:

- для **инклюзивного образования**: государство создает гражданам с ограниченными возможностями здоровья условия для получения ими образования, коррекции нарушений развития и социальной адаптации;
- для **образования особо одаренных лиц**: государство оказывает содействие в получении образования гражданами, проявившими выдающиеся способности, в том числе посредством предоставления им специальных государственных стипендий, включая стипендии для обучения за рубежом;
- для **получения образования на родном языке**: государство гарантирует право на пользование родным языком, свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества; народам Российской Федерации гарантируется право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития; всем народам, независимо от их численности, гарантируется равноправие языков и т. д.

Организационной гарантией права на образование выступает сама система образования — федеральные государственные образовательные стандарты, образовательные программы и т. д., наличие необходимого количества организаций, осуществляющих образовательную деятельность, педагогических работников, а также органов, осуществляющих управление в сфере образования, оценку качества образования, обеспечение образовательной деятельности и т. д.

Организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования выступает Федеральная целевая программа развития образования, которая разрабатывается и утверждается Правительством РФ (например, Федеральная целевая программа развития образования на 2011—2015 годы, которая была утверждена Постановлением Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 61).

Юридические гарантии — это собственно правовые средства и способы реализации и защиты права на образование. Юридические гарантии права на образование включают, в свою очередь, гарантии двух видов — формально-юридические и институциональные.

Формально-юридические гарантии сводятся к нормативному закреплению основных положений, обеспечивающих реализацию права на образование, в том числе и тех положений, которые уже были упомянуты в качестве политических, социально-экономических и организационных гарантий.

Такие положения могут быть закреплены в Конституции РФ и актах отраслевого законодательства (законодательства об образовании, административного, трудового, налогового законодательства и т. д.).

Базовыми формально-юридическими гарантиями права на образование являются конституционные нормы, в соответствии с которыми:

- человек, его права и свободы признаются высшей ценностью, а соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанностью государства (ст. 2 Конституции РФ);
- основные права и свободы человека провозглашаются неотчуждаемыми и принадлежащими каждому от рождения (ст. 17);
- общепризнанные нормы и принципы международного права (в том числе международных стандартов в области прав человека) признаются составной частью правовой системы Российской Федерации (ст. 15);
- запрещается применение любых неопубликованных нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина (ст. 15);
- устанавливается равенство каждого перед законом и судом (ст. 19);
- запрещается издание законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина (ст. 55);
- каждому предоставляется право защищать свои права и свободы всеми не запрещенными законом способами (ст. 45) и др.

Особое место среди конституционных норм занимают положения, запрещающие произвольное ограничение основных прав и свобод человека. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Однако даже при наличии указанных оснований ограничение прав и свобод возможно только в той мере, в какой это необходимо для достижения данных целей.

Одним из примеров ограничения права на образование является особый порядок обучения граждан на военных кафедрах при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования. В соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» (ст. 20) обучаться на военной кафедре могут только те граждане, которые заключили соответствующий договор с Министерством обороны РФ. Законодательно установлены условия заключения такого договора:

- гражданин должен обучаться в федеральной государственной образовательной организации высшего образования по очной форме обучения;
- быть не старше 30 лет;
- быть годным к военной службе или годным к военной службе с незначительными ограничениями по состоянию здоровья;
- отвечать профессионально-психологическим требованиям, предъявляемым к конкретным военно-учетным специальностям;

- не иметь неснятой или непогашенной судимости за совершение преступления и не быть подвергнутым уголовному преследованию;
- пройти конкурсный отбор в Министерстве обороны РФ.

Примером формально-юридических гарантий права на образование, содержащихся в актах отраслевого законодательства, могут стать положения Закона об образовании (ст. 5), в которых закреплены государственные гарантии реализации права на образование в Российской Федерации.

1. Право на образование гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.
2. Гарантируются общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, среднего профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность высшего образования, если образование данного уровня гражданин получает впервые.
3. Реализация права каждого на образование обеспечивается путем создания федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления соответствующих социально-экономических условий для его получения, расширения возможностей удовлетворять потребности человека в получении образования различных уровня и направленности в течение всей жизни.
4. Создаются необходимые условия для получения без дискриминации качественного образования лицами с ограниченными возможностями здоровья, для коррекции нарушений развития и социальной адаптации, оказания ранней коррекционной помощи на основе специальных педагогических подходов и наиболее подходящих для этих лиц языков, методов и способов общения. Гарантируются условия, в максимальной степени способствующие получению образования и социальному развитию этих лиц, в том числе посредством организации инклюзивного образования лиц с ограниченными возможностями здоровья.
5. Государство оказывает содействие лицам, которые проявили выдающиеся способности, — обучающимся, показавшим высокий уровень интеллектуального развития и творческих способностей в определенной сфере учебной и научно-исследовательской деятельности, в научно-техническом и художественном творчестве, в физической культуре и спорте.
6. Гарантируется полное или частичное финансовое обеспечение содержания лиц, нуждающихся в социальной поддержке в период получения ими образования.

Однако одного лишь закрепления права на образование в тексте нормативного правового акта (даже если таким актом является конституция) оказывается недостаточно. Без **институциональных гарантий** нормативные положения быстро превратятся в фикции, закрепленные лишь на бумаге.

Институциональные гарантии позволяют человеку иметь реальные возможности защитить и восстановить свои нарушенные права и тем самым обеспечить реализацию формально-юридических гарантий.

Институциональными гарантиями выступают как различные государственные органы и общественные организации, в которые гражданин может обратиться за защитой своего права на образование, так и процедуры, обеспечивающие реализацию, охрану и защиту права на образование (процедуры административной жалобы, судебные процедуры и т. д.).

К числу таких органов и организаций относятся органы государственного контроля и надзора (органы прокуратуры, адвокатура, уполномоченные по правам человека, уполномоченный по правам ребенка, комиссии по правам человека в субъектах Российской Федерации и т. д.), органы исполнительной власти (органы опеки и попечительства, полиции, юстиции и т. д.), общероссийские, региональные и местные общественные организации, созданные для защиты конкретных видов прав и законных интересов граждан России (Всероссийский студенческий союз, Российский профсоюз студентов «Союз молодежи», конфедерация обществ защиты прав потребителей и т. д.).

Основной институциональной гарантией права на образование является гарантия судебной защиты. Право на судебную защиту нарушенного права относится к личным неотъемлемым правам и сопровождается рядом процессуальных гарантий (право на получение квалифицированной юридической помощи, право на пересмотр судебного решения, запрет обратной силы закона, ухудшающего положение субъектов правоотношений, гарантии прав потерпевших и т. д.).

Судебный порядок — это общий порядок защиты нарушенного права на образование; он представляет собой альтернативу использованию специального порядка защиты нарушенного права, которым применительно к праву на образование выступает административный порядок защиты. При этом право выбора порядка защиты нарушенного права принадлежит самому управомоченному лицу — участнику образовательного правоотношения.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 46), Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации в суд могут быть обжалованы решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц.

Российские граждане имеют установленную Конституцией РФ (ст. 46) возможность обращаться за

защитой своих прав также в межгосударственные органы (например, в Европейский суд по правам человека). Основаниями для такого обращения являются наличие соответствующего международного договора Российской Федерации и исчерпание всех возможных внутригосударственных средств правовой защиты.

Ключевые слова: образование, система образования, образовательное право, право на образование, гарантии права на образование.

Аннотация. В статье рассматриваются основные категории образовательного права — образование,

система образования, право на образование, гарантии права на образование. Рассмотрены основные изменения

Библиографический список

1. *Козырин А.Н., Трошкина Т. Н., Ялбулганов А.А.* Образовательное право как учебная дисциплина // Реформы и право. 2011. № 4. С. 50–54.
2. *Артемьева И. В., Гинзбург Ю. В., Трошкина Т. Н.* Правовые основы образовательной деятельности в Российской Федерации / под ред. Т. Н. Трошкиной. М.: Институт публично-правовых исследований, 2012.

Реализация прав и обязанностей обучающихся: анализ российского законодательства и правоприменительной практики¹⁴²

Обучающийся, как и любой гражданин, имеет юридически закрепленное положение личности в обществе, то есть обладает правовым статусом. В этом контексте ст. 34 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹⁴² (далее — Закон № 273-ФЗ) регламентирует правовой статус обучающегося, то есть лиц, перечисленных в п. 1–9 ч. 1 ст. 33 Закона № 273-ФЗ, с позиции законодательства об образовании.

Определение понятия «обучающийся» содержится в п. 15 ст. 2 Закона № 273-ФЗ, согласно которому обучающийся — физическое лицо, осваивающее образовательную программу.

В соответствии с ч. 1 ст. 33 Закона № 273-ФЗ выделены 9 категорий обучающихся:

- 1) воспитанники;
- 2) учащиеся;
- 3) студенты (курсанты);
- 4) аспиранты;
- 5) адъюнкты;
- 6) ординаторы;
- 7) ассистенты-стажеры;
- 8) слушатели;
- 9) экстерны.

Выделение названных категорий обучающихся зависит от уровня осваиваемой ими образовательной программы, формы обучения, режима пребывания в образовательной организации. При этом необходимо отметить, что приведенный перечень обучающихся не является закрытым, так как в соответствии с ч. 2 ст. 33 Закона 273-ФЗ специальные названия обучающихся, осваивающих дополнительные общеобразовательные программы в общеобразовательных организациях, имеющих целью подготовку несовершеннолетних граждан к военной или иной государственной службе, предусматриваются уставами этих образовательных организаций. Чаще всего для целей военной подготовки обучающихся именуют курсантами.

В соответствии со ст. 34 Закона № 273-ФЗ нормы о правовом статусе обучающегося можно подразделить на следующие группы, регламентирующие:

- 1) академические права обучающихся — права и обязанности обучающихся, сопутствующие процессам воспитания и обучения;
- 2) меры социальной поддержки обучающихся — комплекс мероприятий, направленный на обеспечение материальной и имущественной поддержки отдельных категорий обучающихся со стороны образовательной организации;
- 3) меры стимулирования обучающихся — комплекс мероприятий, направленный на побуждение обучающихся к достижению качественного результата обучения, а также поощрение за наличие названного результата.

Одним из прав обучающихся является право на бесплатное пользование библиотечно-информационными ресурсами, учебной, производственной, научной базой образовательной организации. Реализация названного права на практике связана с обеспечением обучающихся средствами обучения и воспитания.

Действующий Закон № 273-ФЗ не содержит определений понятий «учебник» и «учебное пособие», что свидетельствует о наличии «пробела» в правовом регулировании. Серьезность обозначенного «пробела» Закона № 273-ФЗ подтверждается примером из судебной практики. Так, в соответствии с Апелляционным определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Республики Коми от 22.05.2014 по делу № 33-2365/2014г.¹⁴³ отмечается: «<...> Прокурор г. Сыктывкара в интересах ... ФИО1 обратился в суд с заявлением к МАОУ «СОШ N 36» о возложении обязанности по обеспечению учащегося школы следующими бесплатными учебными пособиями: <...>

— Исаева Н.А. Рабочая тетрадь по русскому языку, ... класс (к учебнику «Русский язык», ... класс, Р.Н. Бунеева, Е.В. Бунеевой, О.В. Прокиной), ООО «Баласс» <...>

Стороны расходятся в понимании рабочей тетради. Прокурор настаивает на отнесении рабочей тетради к собственно учебным пособиям, без применения которых невозможно усвоение материала по учебнику. МАОУ «СОШ N 36» полагает, что рабочая тетрадь не является учебным пособием, и со ссылкой на СанПиН 2.4.7.1166-02, утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 07.10.2002, относит их к практикумам.

Суд первой инстанции согласился с позицией прокурора.

¹⁴⁰ Постыляков Сергей Петрович, эксперт Научно-учебной лаборатории политических исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», магистрант кафедры финансового, налогового и таможенного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». E-mail: sergey.postylyakov@gmail.com

¹⁴¹ Янкевич Семён Васильевич, кандидат юридических наук, младший научный сотрудник Федерального центра образовательного законодательства, научный сотрудник Института публично-правовых исследований. E-mail: semyon.yankevich@gmail.com

¹⁴² Доступ из СПС «Консультант Плюс».

¹⁴³ Доступ из СПС «Консультант Плюс».

Судебная коллегия исходит из следующего:

Согласно ГОСТу 7.60-2003 собственно учебное пособие — это учебное издание, дополняющее или заменяющее частично или полностью учебник, официально утвержденное в качестве данного вида издания. В свою очередь, рабочая тетрадь определена как учебное пособие, имеющее особый дидактический аппарат, способствующий самостоятельной работе учащегося над освоением учебного предмета.

Согласно СанПиН 2.4.7.1166-02 в зависимости от функционального назначения в процессе обучения издания подразделяются на:

- учебник;
- учебное пособие;
- практикум.

Учебные издания нового поколения — учебник-тетрадь, индивидуальная рабочая тетрадь, книга для самостоятельной работы учащихся, альбом-задачник, тетрадь для творческих заданий и т.п. — следует относить к практикумам.

Таким образом, и ГОСТ 7.60-2003, и СанПиН 2.4.7.1166-02 выделяют рабочую тетрадь в самостоятельный раздел («рабочая тетрадь» и «практикум» соответственно), поскольку она используется только для индивидуальной самостоятельной работы.

Оснований полагать, что рабочие тетради являются составной частью учебника, дополняют или заменяют его, не имеется, поэтому к учебному пособию по смыслу вышеприведенных нормативных актов их отнести нельзя».

К мерам стимулирования Закон № 273-ФЗ относит стипендиальное обеспечение обучающихся, которое регламентировано ст. 36 Закона № 273-ФЗ.

Согласно данной статье, стипендией признается денежная выплата, назначаемая обучающимся в целях стимулирования и (или) поддержки освоения ими соответствующих образовательных программ.

В Российской Федерации устанавливаются следующие виды стипендий:

- 1) государственная академическая стипендия студентам;
- 2) государственная социальная стипендия студентам;
- 3) государственные стипендии аспирантам, ординаторам, ассистентам-стажерам;
- 4) стипендии Президента Российской Федерации и стипендии Правительства РФ;
- 5) именные стипендии;
- 6) стипендии обучающимся, назначаемые юридическими лицами или физическими лицами, в том числе направившими их на обучение;
- 7) стипендии слушателям подготовительных отделений в случаях, предусмотренных Законом № 273-ФЗ.

В настоящее время действует приказ Минобрнауки России от 28.08.2013 № 1000 «Об утверждении Порядка назначения государственной академической стипендии и (или) государственной социальной стипендии студентам, обучающимся по очной форме обучения за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, государственной стипен-

дии аспирантам, ординаторам, ассистентам-стажерам, обучающимся по очной форме обучения за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, выплаты стипендий слушателям подготовительных отделений федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, обучающимся за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета»¹⁴⁴.

Данный приказ определяет правила назначения государственной академической стипендии и (или) государственной социальной стипендии студентам, обучающимся по очной форме обучения за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета (включая требования к студентам, которым назначается государственная академическая стипендия), государственной стипендии аспирантам, ординаторам, ассистентам-стажерам, обучающимся по очной форме обучения за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, выплаты стипендий слушателям подготовительных отделений федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, обучающимся за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

В соответствии с п. 5 Порядка государственная академическая стипендия назначается студентам в зависимости от успехов в учебе на основании результатов промежуточной аттестации не реже двух раз в год.

Студент, которому назначается государственная академическая стипендия, должен соответствовать следующим требованиям:

- отсутствие по итогам промежуточной аттестации оценки «удовлетворительно»;
- отсутствие академической задолженности.

В период с начала учебного года до прохождения первой промежуточной аттестации государственная академическая стипендия выплачивается всем студентам первого курса, обучающимся по очной форме обучения за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

Законодательством предусмотрены дополнительные меры финансового стимулирования в виде повышенной академической стипендии для обучающихся по образовательным программам высшего образования, достигшим высоких результатов в учебной, научно-исследовательской, общественной, культурно-творческой и спортивной деятельности.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 18.11.2011 № 945 «О порядке совершенствования стипендиального обеспечения обучающихся в федеральных государственных образовательных учреждениях профессионального образования»¹⁴⁵ таким студентам назначается государственная академическая стипендия, увеличенная в размере по отношению к нормативу, установленному Правительством РФ для формирования стипендиального фонда

¹⁴⁴ Российская газета. № 229. 11.10.2013.

¹⁴⁵ Собрание законодательства РФ. 2011. № 47. Ст. 6666.

за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета в отношении государственной академической стипендии, в пределах средств, предусмотренных на увеличение стипендиального фонда организации.

Следует отметить, что в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 18.11.2011 № 945 назначение государственной академической стипендии не исключает возможности назначения обучающемуся повышенной стипендии при наличии для этого оснований.

Аспиранты, ординаторы, ассистенты-стажеры получают государственную стипендию в зависимости от успешности освоения программ подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), программ ординатуры, программ ассистентуры-стажировки на основании результатов промежуточной аттестации не реже двух раз в год.

Аспирант, ординатор, ассистент-стажер, которому назначается государственная стипендия аспирантам, ординаторам, ассистентам-стажерам, должен соответствовать следующим требованиям:

- отсутствие по итогам промежуточной аттестации оценки «удовлетворительно»;
- отсутствие академической задолженности.

В период с начала учебного года до прохождения первой промежуточной аттестации государственная стипендия аспирантам, ординаторам, ассистентам-стажерам выплачивается всем аспирантам, ординаторам, ассистентам-стажерам первого года обучения, обучающимся по очной форме обучения за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

Государственная академическая стипендия студентам, государственная социальная стипендия студентам, государственная стипендия аспирантам, ординаторам, ассистентам-стажерам, стипендия слушателям подготовительных отделений назначается распорядительным актом руководителя образовательной организации, выплата осуществляется один раз в месяц.

Выплата государственной академической стипендии студентам прекращается:

- с первого числа месяца, следующего за месяцем получения студентом оценки «удовлетворительно» во время прохождения промежуточной аттестации, или образования у студента академической задолженности;
- с первого числа месяца, следующего за месяцем прекращения действия основания ее назначения;
- с момента отчисления обучающегося из образовательной организации.

В соответствии с ч. 5 ст. 36 Закона № 273-ФЗ обучающимся назначается государственная социальная стипендия. Данный вид материальной поддержки выплачивается следующим категориям обучающихся:

- студентам, являющимся детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- детям-инвалидам, инвалидам I и II групп, инвалидам с детства;

- студентам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и иных радиационных катастроф, вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне;
- студентам, являющимся инвалидами вследствие военной травмы или заболевания, полученных в период прохождения военной службы, и ветеранами боевых действий;
- студентам, имеющим право на получение государственной социальной помощи;
- студентам из числа граждан, проходивших в течение не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, во внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации, в инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти и в спасательных воинских формированиях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, Службе внешней разведки Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, органах государственной охраны и федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами, старшинами, и уволенных с военной службы по основаниям, предусмотренным подп. «б» - «г» п. 1, подп. «а» п. 2 и подп. «а» - «в» п. 3 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе».

Порядок назначения государственной социальной стипендий установлен Приказом Минобрнауки России от 28.08.2013 № 1000. Данный нормативный правовой акт регламентирует основы назначения стипендии обучающимся в образовательной организации, порядок работы комиссий определяются локальным нормативным актом образовательной организации.

Основанием для назначения государственной социальной стипендии является справка, выданная органом социальной защиты населения по месту постоянной регистрации, подтверждающая соответствие обучающегося одной из категорий граждан, указанных в ч. 5 ст. 36 Закона № 273-ФЗ. Справка предоставляется обучающимся в стипендиальную комиссию ежегодно и действует один год.

Студентам, из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей государственная социальная стипендия назначается на весь период обучения.

Кроме государственной академической и государственной социальной стипендии законодательством Российской Федерации предусмотрены стипендии Президента РФ и Правительства РФ.

Стипендия Президента РФ была учреждена Распоряжением Президента РФ от 06.09.1993 № 613-рп¹⁴⁶. Стипендия предусмотрена для студентов и аспирантов образовательных учреждений высшего профессионального образования (высших учебных заведений), достигших выдающихся успехов в учебе и научных исследованиях.

Претендентами на стипендии Президента РФ могут быть студенты и аспиранты высших учебных заведений, выдающиеся успехи которых в учебе и научных исследованиях подтверждены дипломами (или другими документами) победителей всероссийских и международных олимпиад, творческих конкурсов, фестивалей или являющиеся авторами открытий, двух и более изобретений, научных статей в центральных изданиях Российской Федерации и за рубежом.

Назначение стипендий Президента РФ производится Минобрнауки России ежегодно с 1 сентября на один год для студентов и на срок от одного до трех лет для аспирантов.

Отбор претендентов на стипендии Президента РФ проводится на основе предложений ученых советов высших учебных заведений отборочными комиссиями, формируемыми Минобрнауки России совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами Российской Федерации из числа ведущих ученых, специалистов в области высшего образования и видных общественных деятелей страны. Отборочная комиссия, проведя отбор претендентов, направляет соответствующие документы на них для утверждения в Министерство образования и науки Российской Федерации.

В настоящее время установлен следующий размер стипендии Президента РФ:

- 2 200 рублей студентам, слушателям и курсантам образовательных учреждений высшего профессионального образования;
- 4 500 рублей аспирантам и адъюнктам образовательных учреждений высшего профессионального образования.

Кроме этого, устанавливаются стипендии Президента РФ студентам и аспирантам, обучающимся по очной форме обучения по специальностям или направлениям подготовки, соответствующим приоритетным направлениям модернизации и технологического развития российской экономики¹⁴⁷.

Вместе с тем в Российской Федерации установлена стипендия Президента РФ для молодых ученых и аспирантов, осуществляющих перспективные науч-

ные исследования и разработки по приоритетным направлениям модернизации российской экономики, учрежденная Указом Президента РФ от 13.02.2012 № 181¹⁴⁸. Порядок назначения и выплаты стипендии установлен Постановлением Правительства РФ от 07.06.2012 № 563¹⁴⁹.

Стипендия Правительства РФ для аспирантов и студентов государственных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования и высшего образования учреждена Постановлением Правительства РФ от 06.04.1995 года № 309¹⁵⁰.

Стипендии Правительства РФ назначаются аспирантам и студентам, обучающимся по очной форме в государственных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования и высшего образования, проявившим выдающиеся способности в учебной и научной деятельности как в целом по курсу обучения, так и по отдельным дисциплинам.

Кандидаты на получение стипендий выдвигаются учеными (педагогическими) советами образовательных организаций, из числа студентов, как правило, начиная в государственных образовательных организациях высшего образования, — с третьего курса, в образовательных организациях среднего профессионального образования, — со второго курса, и аспирантов — со второго года обучения.

Назначение стипендий производится Минобрнауки России ежегодно с 1 сентября на один учебный год: студентам — по результатам экзаменационных сессий; аспирантам — по результатам ежегодной аттестации.

Часть 13 ст. 36 Закона № 273-ФЗ посвящена именным стипендиям.

Порядок назначения и выплаты именных стипендий для обучающихся определяется органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами¹⁵¹.

¹⁴⁸ Собрание законодательства РФ. 2012. № 8. Ст. 987.

¹⁴⁹ Собрание законодательства РФ. 2012. № 24. Ст. 3194.

¹⁵⁰ Собрание законодательства РФ. 1995. № 16. Ст. 1417.

¹⁵¹ См. подробнее на федеральном уровне: Постановление Правительства РФ от 23.04.2009 № 363 «Об учреждении стипендий имени А.И. Солженицына для студентов организаций Российской Федерации, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 18 (2 ч.). Ст. 2252; Приказ Министра обороны Российской Федерации от 24.02.2015 № 105 «Об учреждении именных стипендий для докторантов, адъюнктов, слушателей и курсантов военных образовательных организаций высшего образования Министерства обороны Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Приказ Следственного комитета России от 23.12.2014 года № 108 «Об учреждении именных стипендий для обучающихся федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Академия Следственного комитета Российской Федерации»» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 23. 08.06.2015; на региональном уровне: Постановление губернатора Ленинградской области от 06.05.2000 № 193-пг «Об учреждении именных научных стипендий губернатора Ленинградской области» // Вестник правительства Ленинградской области. № 6. 20.07.2000; Постановление губернатора Московской области от 19.10.2011

¹⁴⁶ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 37. Ст. 3451.

¹⁴⁷ См. подробнее: Указ Президента РФ от 10.01.2012 № 50 «Об утверждении Положения о назначении стипендии Президента Российской Федерации студентам и аспирантам, обучающимся по очной форме обучения по специальностям или направлениям подготовки, соответствующим приоритетным направлениям модернизации и технологического развития российской экономики, в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего образования» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 3. Ст. 403.

В ч. 15 ст. 36 Закона № 273-ФЗ установлено право обучающихся профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования на получение материальной помощи.

На оказание помощи нуждающимся студентам, обучающимся по очной форме обучения, выделяются дополнительные средства в размере 25 % от стипендиального фонда, предусматриваемого в установленном порядке в федеральном бюджете. Кроме этого, для организации культурно-массовой, физкультурной и спортивной, оздоровительной работы со студентами выделяются средства в размере месячного размера стипендиального фонда по образовательным программам среднего профессионального образования и двукратного месячного размера стипендиального фонда по образовательным программам высшего образования.

Размер материальной помощи и порядок ее выплаты определяются локальными нормативными актами образовательных организаций, принимаемыми с учетом мнения советов обучающихся и представительных органов обучающихся.

Так, например, порядок выплаты материальной помощи в Волгоградском государственном техническом университете предусмотрен Положением о стипендиальном обеспечении и других формах социальной поддержки студентов и аспирантов и докторантов очной формы обучения федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Волгоградский государственный технический университет», утвержденным Приказом ректора от 10.06.2014 № 287¹⁵².

В соответствии с данным Положением денежные средства, выделяемые на оказание материальной помощи, выплачиваются:

- при рождении ребенка;
- при регистрации брака;
- в результате смерти студента, родителей;
- воспитывающим детей без второго родителя;
- имеющим детей;
- из неполных семей;

№ 132-ПГ «Об именных стипендиях Губернатора Московской области для детей и подростков, проявивших выдающиеся способности в области науки, искусства и спорта» // Ежедневные Новости. Подмосковье. № 199. 26.10.2011; на местном уровне: Постановление администрации муниципального образования городской округ Лосино-Петровский Московской области от 21.01.2015 № 24 «Об учреждении стипендий главы городского округа Лосино-Петровский выдающимся деятелям культуры и искусства и молодым талантливым авторам городского округа Лосино-Петровский» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Решение Совета депутатов городского округа Котельники Московской области от 17.04.2015 № 7/12 «Об утверждении новой редакции Положения о присуждении именной стипендии главы городского округа Котельники Московской области для детей и подростков, проявивших выдающиеся способности в области науки, культуры, искусства и спорта» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵² Режим доступа: http://pks.vstu.ru/documents/Polozhenie_o_stipendialnom_obespechenii.pdf — Официальный сайт федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Волгоградский государственный технический университет» (дата обращения: 08.06.2015).

- из многодетных семей;
- в иных случаях, по ходатайству профкома студентов.

Размер материальной помощи во всех случаях определяется в индивидуальном порядке. Основанием назначения стипендии служат личные заявления и представленные документы нуждающихся студентов. Периодичность выплаты материальной помощи обучающимся определяется образовательной организацией.

Помимо части бюджетных ассигнований федерального бюджета, формирующих стипендиальный фонд образовательных организаций, в целях выплаты материальной помощи нуждающимся обучающимся образовательные организации вправе использовать денежные средства, полученные от приносящей доход деятельности.

Статья 38 Закона № 273-ФЗ устанавливает право организаций, осуществляющих образовательную деятельность определять требования к одежде обучающихся, в том числе требования к ее общему виду, цвету, фасону, видам одежды обучающихся, знакам отличия, и правила ее ношения.

Форменной одеждой, как правило, является одежда классического или делового стиля, однотонный костюм, брючный или юбочный, однотонная рубашка или блузка, галстук, возможен жилет, однотонный трикотажный джемпер, водолазка и т. д.

Единые требования к одежде обучающихся по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования вводятся с целью:

- создания в образовательной организации атмосферы, необходимой для занятий, дисциплинирования обучающегося;
- избежания соревновательности между обучающимися в одежде;
- форменная одежда позволяет создать позитивный настрой, спокойное состояние, активизирует желание посещать образовательную организацию;
- устранения социального, имущественного и религиозного различия между обучающимися;
- развития чувства корпоративной принадлежности;
- экономии денежных средств родителей (законных представителей) обучающихся;
- развития эстетического вкуса, культуры ношения одежды.

Государственные и муниципальные организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, устанавливают требования к одежде обучающихся в соответствии с типовыми требованиями, утвержденными уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Модельный нормативный акт субъекта Российской Федерации об установлении требований

к одежде обучающихся по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования был предложен Письмом Минобрнауки России от 28.03.2013 № ДЛ-65/08 «Об установлении требования к одежде обучающихся»¹⁵³.

В настоящее время в каждом субъекте Российской Федерации приняты соответствующие нормативные правовые акты (например, Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 12.07.2013 №261-п «Об установлении требований к одежде обучающихся по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования в государственных общеобразовательных организациях ХМАО-Югры и муниципальных общеобразовательных организациях муниципальных образований ХМАО-Югры»¹⁵⁴, Постановление от 07.02.2014 № 24-П «Об установлении требований к одежде обучающихся по основным общеобразовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования»¹⁵⁵, Постановление администрации Смоленской области от 13.05.2013 № 351 «Об установлении требований к одежде обучающихся по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования»¹⁵⁶).

Форма, знаки отличия и правила ношения формы определяются локальным нормативным актом конкретной образовательной организации на основании нормативного правового акта субъекта Российской Федерации. В соответствии с Законом № 273-ФЗ такой локальный нормативный акт образовательной организации принимается с учетом мнения совета обучающихся, совета родителей, а также представительного органа работников этой организации и (или) обучающихся в ней (при его наличии).

Одежда обучающихся должна соответствовать санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам «Гигиенические требования к одежде для детей, подростков и взрослых, товарам детского ассортимента и материалам для изделий (изделиям), контактирующим с кожей человека. СанПиН 2.4.7/1.1.1286-03», утвержденным постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 17.04.2003 № 51¹⁵⁷.

В свете принятия Закона № 273-ФЗ широкую общественную дискуссию вызвал вопрос о допустимости ношения религиозной одежды в образовательных организациях, в частности, хиджабов. Данная тема периодически поднималась в российской прессе.

Впервые данный вопрос был поднят на общественное обсуждение после введения школьной формы в Ставропольском крае.

В Постановлении Правительства Ставропольского края от 24.02.2014 № 67-п «О внесении изменений в постановление Правительства Ставропольского края от 31.10.2012 № 422-п «Об утверждении Основных требований к школьной одежде и внешнему виду обучающихся в государственных общеобразовательных учреждениях Ставропольского края и муниципальных общеобразовательных учреждениях муниципальных образований Ставропольского края»¹⁵⁸ отмечается, что «одежда должна быть классического образца — у девочек без заниженной талии, без декольте и открытых пупков», допускается ношение джемперов, свитеров и пуловеров в холодное время года, но брюки запрещены. Не разрешается демонстрация религиозной принадлежности и использование символики молодежных субкультур.

Родители обучающихся пытались обжаловать нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации. Однако Ставропольский краевой суд отказался удовлетворить иск о признании недействующим и не подлежащим применению постановления Правительства Ставропольского края «Об утверждении основных требований к школьной одежде и внешнему виду обучающихся в государственных общеобразовательных учреждениях Ставропольского края и муниципальных образований Ставропольского края».

Верховный Суд Российской Федерации подтвердил запрет на ношение хиджабов в школах Ставропольского края. Определением от 10.07.2013 по делу № 19-АПГ13-2¹⁵⁹ апелляционная жалоба была оставлена без удовлетворения. Суд отметил, что запрет на ношение религиозной одежды, головных уборов в помещении образовательного учреждения, не препятствуют получению заявителями образования.

Согласно ч. 3 ст. 38 Закона № 273-ФЗ обеспечение обучающихся в случаях и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации, одеждой обучающихся может осуществляться за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации.

Соответствующие расходные обязательства устанавливаются нормативными актами субъектов Российской Федерации.

Так, в соответствии со ст. 4 Закона Ленинградской области от 29.11.2013 № 87-оз «О полном обеспечении одеждой, обувью, жестким и мягким инвентарем отдельных категорий обучающихся государственных образовательных организаций Ленинградской области»¹⁶⁰ средства на финансовое обеспечение расходов на обеспечение обучающихся государственных образовательных организаций Ленинградской области одеждой, обувью, жестким и мягким инвентарем

¹⁵³ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵⁴ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵⁵ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵⁶ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵⁷ Российская газета. № 94. 20.05.2003.

¹⁵⁸ Доступ из СПС «Консультант Плюс».

¹⁵⁹ Доступ из СПС «Консультант Плюс».

¹⁶⁰ Доступ из СПС «Консультант Плюс».

ежегодно предусматриваются в областном бюджете Ленинградской области по соответствующим целевым статьям расходов.

В соответствии с ч. 4 ст. 38 Закона № 273-ФЗ образцы и описание форменной одежды обучающихся федеральных государственных образовательных организаций, реализующих образовательные программы по специальностям и направлениям подготовки в области обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка, в области таможенного дела, в области подготовки плавательных составов морских судов, судов внутреннего водного плавания, судов рыбопромыслового флота, летного состава воздушных судов, авиационного персонала, персонала, обеспечивающего организацию воздушного движения, обучающихся государственных общеобразовательных и профессиональных образовательных организаций, реализующих дополнительные общеобразовательные программы, имеющие целью подготовку несовершеннолетних граждан к военной или иной государственной службе, правила ношения форменной одежды и знаки различия устанавливаются учредителями указанных образовательных организаций, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

Обязанностям и ответственности обучающихся как составным элементам их правового статуса посвящена ст. 43 Закона № 273-ФЗ.

В соответствии с ч. 1 ст. 43 Закона № 273-ФЗ обучающиеся обязаны:

- 1) добросовестно осваивать образовательную программу, выполнять индивидуальный учебный план, в том числе посещать предусмотренные учебным планом или индивидуальным учебным планом учебные занятия, осуществлять самостоятельную подготовку к занятиям, выполнять задания, данные педагогическими работниками в рамках образовательной программы. В контексте выполнения указанных обязанностей показателем является обращение обучающегося в суд с исковым заявлением о признании незаконным приказа в части отчисления из университета, восстановлении в числе студентов, обязанности предоставить возможность ликвидировать задолженность по предметам в связи с отчислением из числа студентов с формулировкой «за невыполнение обязанностей по добросовестному освоению образовательной программы». В связи с изложенным в Апелляционном определении Судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 04.02.2015 по делу № 33-3458/2015¹⁶¹ указывается: «<...> Разрешая иски требования Т., суд первой инстанции пришел к выводу о том, что приказ Государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российский национальный исследовательский ме-

дицинский университет имени Н.И. Пирогова» от 14.07.2014 № 848 в части отчисления Т. является незаконным.

Принимая такое решение, суд верно исходил из того, что в силу ст. 58 Закона № 273-ФЗ обучающийся имеет право на две попытки ликвидации академической задолженности (пересдачи экзамена), при этом образовательное учреждение обязано создать обучающемуся условия для ликвидации академической задолженности и осуществлять контроль за своевременностью ее ликвидации.

Оценив представленные сторонами доказательства, суд пришел к обоснованному выводу о том, что до даты отчисления Т. из университета ответчиком истцу не были созданы условия для ликвидации академической задолженности по дисциплине «анатомия человека». Кроме того, как правильно установил суд, промежуточная сессия за 2-й семестр 1 курса не предусматривала сдачу экзамена или зачета по дисциплине «анатомия», что подтверждается расписанием занятий факультета «лечебное дело». Кроме того, из материалов дела следует, что Т. 9, 11, 16, 17, 20 июня 2014 года обращался к декану факультета с заявлением о предоставлении ему допуска для ликвидации академической задолженности, а в случае отказа просил предоставить мотивированный ответ. Однако мотивированного отказа в предоставлении студенту Т. допуска для ликвидации академической задолженности университетом дано не было.

Также правомерно суд указал, что из составленного 16 июня 2014 года руководством университета акта следует, что Т. предупрежден о том, что его документы будут представлены к отчислению, однако не следует, по какому поводу у него отбирались объяснения.

При таких обстоятельствах суд первой инстанции пришел к правильному выводу, что приказ об отчислении Т. был издан с нарушением положений действующего законодательства и п. 2.17 Положения об организации контроля знаний студентов Университета, поскольку на момент начала промежуточной сессии Т. имел только один «незачет», возможности для ликвидации академической задолженности по дисциплине «анатомия» Т. не было предоставлено, в связи с чем суд удовлетворил иски требования истца в части».

- 2) выполнять требования следующих локальных нормативных актов организации, осуществляющей образовательную деятельность: устава, правил внутреннего распорядка, правил проживания в общежитиях и интернатах, иных локальных нормативных актов по вопросам организации и осуществления образовательной деятельности;
- 3) заботиться о сохранении и укреплении своего здоровья, стремиться к нравственному, духовному и физическому развитию и самосовершенствованию;

¹⁶¹ Доступ из СПС «Консультант Плюс».

4) уважать честь и достоинство других обучающихся и работников организации, осуществляющей образовательную деятельность, не создавать препятствий для получения образования другими обучающимися;

5) бережно относиться к имуществу организации, осуществляющей образовательную деятельность.

Иные обязанности обучающихся, не предусмотренные ч. 1 ст. 43 Закона № 273-ФЗ, устанавливаются Законом № 273-ФЗ, иными федеральными законами, договором об образовании (при его наличии).

В соответствии с ч. 3 ст. 43 Закона № 273-ФЗ дисциплина в организации, осуществляющей образовательную деятельность, поддерживается на основе уважения человеческого достоинства обучающихся, педагогических работников, что обуславливает недопущение применения физического и (или) психического насилия по отношению к обучающимся.

В соответствии с ч. 4 ст. 43 Закона № 273-ФЗ за неисполнение или нарушение устава организации, осуществляющей образовательную деятельность, правил внутреннего распорядка, правил проживания в общежитиях и интернатах и иных локальных нормативных актов по вопросам организации и осуществления образовательной деятельности к обучающимся могут быть применены меры дисциплинарного взыскания. К таким мерам относятся: замечание, выговор, отчисление из организации, осуществляющей образовательную деятельность. Из Письма Минобрнауки России от 14.05.2014 № ВК-951/09 «О «комендантском часе» в студенческих общежитиях»¹⁶² следует, что существующая практика ограничения прав обучающихся, проживающих в студенческих общежитиях, на вход в общежития и выход из них в ночное время не соответствует действующему законодательству. Таким образом, нарушения обучающимся «комендантского часа» не может рассматриваться как нарушение правил проживания в общежитиях и интернатах, следовательно такой обучающийся не может быть привлечен к дисциплинарной ответственности по данному основанию.

В ч. 5 ст. 43 Закона № 273-ФЗ законодатель указал категории обучающихся, к которым меры дисциплинарного взыскания не применяются. К таким категориям относятся: 1) обучающиеся по образовательным программам дошкольного, начального общего образования; 2) обучающиеся с ограниченными возможностями здоровья (с задержкой психического развития и различными формами умственной отсталости).

В ч. 6 ст. 43 Закона № 273-ФЗ законодатель указал случаи, когда не допускается применение мер дисциплинарного взыскания к обучающимся. К таким случаям отнесены: 1) болезнь; 2) каникулы; 3) академический отпуск; 4) отпуск по беременности и родам; 5) отпуск по уходу за ребенком.

Согласно ч. 7 ст. 43 Закона № 273-ФЗ регламентированы обстоятельства, подлежащие установлению организацией, осуществляющей образовательную деятельность, при выборе меры дисциплинарного взыскания. К таким обстоятельствам законодатель отнес: 1) тяжесть дисциплинарного проступка; 2) причины его совершения; 3) обстоятельства его совершения; 4) предыдущее поведение обучающегося; 5) психофизическое состояние обучающегося; 6) эмоциональное состояние обучающегося. Новеллой законодательства об образовании в этой области является обязательность представления мнения советов обучающихся, советов родителей при выборе меры дисциплинарного взыскания в случае их создания в организации, осуществляющей образовательную деятельность.

Части 8–12 ст. 43 Закона № 273-ФЗ регламентируют порядок привлечения обучающихся к дисциплинарной ответственности. Так, если обучающийся достиг возраста 15 лет, неоднократно совершал дисциплинарные проступки, предусмотренные ч. 4 ст. 43 Закона № 273-ФЗ, то может быть отчислен по решению образовательной организации, осуществляющей образовательную деятельность.

Таким образом, старое понятие «исключение» как отчисление за систематическое нарушение дисциплины сохраняется в новом Законе № 273-ФЗ, однако именуется «отчисление как мера дисциплинарного взыскания».

Если обучающийся достиг возраста 15 лет, но не освоил уровень основного общего образования, то решение об его отчислении по общему правилу принимается: 1) с учетом мнения его родителей (законных представителей); 2) с согласия комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Исключением из правила является решение об отчислении детей-сирот. В этом случае необходимо заручиться согласием органа опеки и попечительства.

Если отчисление как мера дисциплинарного взыскания все же состоялась, то законодатель обязал организацию, осуществляющую образовательную деятельность, незамедлительно сообщить об этом в орган местного самоуправления, осуществляющий управление в сфере образования. Названный орган местного самоуправления, осуществляющий управление в сфере образования, и родители (законные представители) несовершеннолетнего обучающегося, отчисленного из организации, осуществляющей образовательную деятельность, не позднее чем в месячный срок принимают меры, обеспечивающие получение несовершеннолетним обучающимся общего образования.

Учитывая то, что отчисление обучающегося затрагивает его право на образование, то Законом № 273-ФЗ предусмотрен ряд дополнительных гарантий, которые подробно отражены в ст. 45 Закона № 273-ФЗ. Одной из них является возможность обжаловать в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений меры дисциплинарного взыскания и их применение к обучающемуся. Такое право принадлежит

¹⁶² Официальные документы в образовании. № 16. 2014.

самому обучающемуся, его родителям (законным представителям). Другой из них является действующий Порядок применения к обучающимся и снятия с обучающихся мер дисциплинарного взыскания, утвержденный Приказом Минобрнауки России от 15.03.2013 № 185¹⁶³.

Ключевые слова: права обучающихся, обязанности обучающихся, образовательное право, применение норм образовательного права.

Аннотация. В статье рассматриваются подходы законодателя и судебной практики к реализации отдельных прав и обязанностей обучающихся. Ав-

торы выявляют ряд пробелов в действующем законодательстве об образовании и определяют пути их устранения.

Библиографический список

1. *Артемьева И. В., Гинзбург Ю. В., Трошкина Т. Н.* Правовые основы образовательной деятельности в Российской Федерации / под ред. Т. Н. Трошкиной. М.: Институт публично-правовых исследований, 2012.
2. *Козырин А. Н., Трошкина Т. Н., Ялбулганов А. А.* Образовательное право как учебная дисциплина // Реформы и право. 2011. № 4. С. 50 — 54.

¹⁶³ Российская газета. № 136, 26.06.2013.

ЮБИЛЕИ

Юбилей проф. Э. Д. Соколовой

В июле 2015 г. свой юбилей отмечает Эльвира Дмитриевна Соколова, доктор юридических наук, профессор Финансового университета при Правительстве РФ, известный специалист в области финансового права.

Эльвира Дмитриевна хорошо известна своими работами по финансово-правовой проблематике, участию в научных конференциях и исследовательских проектах. Под ее руководством был защищен ряд кандидатские и докторские диссертаций.

Редакция журнала, коллектив Института публично-правовых исследований и профессорско-преподавательский состав кафедры финансового, налогового и таможенного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономика» сердечно поздравляют юбиляра и желают Эльвире Дмитриевне здоровья, благополучия и новых научных и педагогических свершений

ABOUT THE AUTHORS. ABSTRACTS

Financing of courts and the independence of the judiciary

Key words

independence of judiciary, autonomy of judiciary, financing, financial control

Abstract

This article discusses the two most controversial issues relating to the financial support of the independence and autonomy of the judiciary: whether courts bringing underfunding limits of budgetary commitments in an amount less than the approved in the federal budget law budgetary allocations, and whether constitutionally valid exercise of executive authority control functions for the spending of budget funds by the judiciary?

About the Author

Ilyin, Anton, PhD in Law, Assoc. Prof. of Dept. of State and Administrative Law in Saint Petersburg State University
plri@plri.ru

The delegation of functions of the state control to the private sector: the costs of legality or parafiscales?

Key words

state control; para-fiscal duties; private companies; delegation of authority; compliance costs

Abstract

The article problems of the legitimacy of increasing compliance costs due to the expansion of the sphere of state control, and problems due to making private companies to assist the state control. The conclusion is that the costs of private companies connected with the assisting in state control should be considered as para-fiscal duties.

About the Author

Kireeva, Anastasia, PhD in Law, Leading researcher of the laboratory for expert examination of legislation of the Institute for applied economic research of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
kireeva@iet.ru

Non-tax and tax revenues: what is the difference?

Key words

public needs; public revenues; public expenditure; budget; budget revenues; tax revenues; non-tax revenues

Abstract

The article is devoted to clarify the nature of non-tax revenues. The author gives his own definition of public revenues. The result is the identification of a number of theoretical and practical problems, which include decentralized income, diversity of non-tax revenues, and the impossibility of their groups. It is proposed to consider the public revenue in its various states, firstly, as a source of income that is subject to mobilization, secondly, as budget revenue that is redistributed to public needs and then subjected to the administration.

About the Author

Komyagin Dmitry, Doctor Habilitated in Law, Assoc. Prof., Prof. of Department of Financial Law in National Research University – Higher School of Economics, Senior Researcher Fellow of Public Law Research Institute
lrjzuby@rambler.ru

Terms of granting the state guarantees in the Russian Federation

Key words

state guarantee, state debt, budgetary legislation of the Russian Federation

Abstract

The present article is devoted to terms of granting the state guarantees in the Russian Federation. The author analyzes the terms of granting the state guarantees established by the budgetary legislation of the Russian Federation, reveals problems of legal regulation and offers ways of their overcoming.

About the Author

Bogdanova, Alexandra, chief state inspector of the Department of planning and financial supervision of the Federal Service of Financial and Budgetary oversight (the Territorial Office in St. Petersburg), postgraduate student of the Department of Financial Law of the National Research University "Higher School of Economics"

alexandra.bogdanova@mail.ru

The concept and legal system of Kursk region

Key words

legislation of Kursk region, Kursk Region Charter, laws of Kursk region, normative legal acts of Kursk region

Abstract

The article describes the concept and the legal system of the Kursk region. The author analyzes the elements of the legislation of Kursk region: the Charter of Kursk region, laws and regulations of the Kursk Regional Duma, normative legal acts of the executive power of the region.

About the Author

Ginzburg, Yuri, PhD in Law, senior lecturer of the Department of Civil and Arbitration Process of the Kursk State University

bolingbrok@rambler.ru

The legal position of the European Court of Human Rights: Freedom of Religion and Issues of Taxation

Key words

European Court of Human Rights, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, freedom of religion, religious organization, tax revenue, tax relief

Abstract

The article represents analysis of the European Court of Human Rights case law concerning certain tax issues in accordance with Article 9 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Author deals with two key problems of taxation: tax revenue and tax relief received by religious organization. Special focus will be on the recipient of tax revenue and the requirements to religious organization to obtain tax relief.

About the Author

Popova, Irina, undergraduate of the Department of Financial, Tax and Custom Law of the National Research University «Higher School of Economics», researcher of scientific group «Economic Law of the EurAsEC»

impopova@edu.hse.ru

Education and the right to education

Key words

education, educational system, educational rights, the right to education, the guarantee of the right to education

Abstract

The article discusses the main categories of educational rights – education, the education system, the right to education, the guarantee of the right to education. The author considers the main changes of legislation on education in the Russian Federation.

About the Author

Kozyrin, Alexander, Prof., Doctor Habilitated in Law, Prof. of the Department of Financial Law of the National Research University “Higher School of Economics”, Public Law Research Institute director
kozyrine@mail.ru

Execution of the rights and responsibilities of students: analysis of the Russian legislation and law enforcement

Key words

right to study, duties of students, educational law

Abstract

The authors consider the approaches of legislation and judicial practice to the implementation of execution of rights and duties of students (“learnings” in the terminology on the Federal law on Education). The article contains the conclusion about the “gaps” in the current legislation on education and the need for their elimination.

About the Authors

Postylyakov, Sergey, expert of Laboratory for Political Studies of the National research university “Higher School of Economics, undergraduate of the Department of Financial, Tax and Custom Law of the National Research University «Higher School of Economics»
sergey.postylyakov@gmail.com

Yankevich, Semen, PhD in Law, research fellow of the Federal Centre of Education Legislation
semyon.yankevich@gmail.com



www.plri.ru

ИНСТИТУТ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

WWW.PLRI.RU

Миссия Института:

- содействие развитию правовой науки
- поддержка на экспертном уровне проводимых в России реформ
- популяризация публичного права и подготовка молодых специалистов-исследователей
- укрепление научных контактов российских и зарубежных исследователей

Основные направления исследований:

- конституционное право и политические системы
- административное право и государственное (муниципальное) управление
- финансовое право и публичные финансы

Среди исследований ИППИ особое место занимают:

- междисциплинарные: стыковые области правовой, политической, административной, финансовой (экономической) наук
 - компаративные (сравнительно-правовые)
 - историко-правовые
-

