

**МАТЕРИАЛЫ  
ВСЕРОССИЙСКОЙ  
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ,  
ПОСВЯЩЕННОЙ ПАМЯТИ ПРОФЕССОРА  
Н.А. КУФАКОВОЙ**

*Москва, 4 апреля 2014 г.*

**Москва  
Российский университет дружбы народов  
2014**

УДК 34(063)  
ББК 67.402  
М34

Утверждено  
РИС Ученого совета  
Российского университета  
дружбы народов

**РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:**

Главный редактор –  
доктор юридических наук, доктор экономических наук *О.А. Ястребов*

Ответственный редактор –  
кандидат юридических наук *А.Р. Батяева*

Члены редколлегии:  
кандидат исторических наук *В.А. Белов*,  
кандидат юридических наук *Е.В. Муратова*,  
доктор педагогических наук *С.В. Шмелева*

М34 **Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Н.А. Куфаковой.** Москва, 4 апреля 2014 г. – Москва : РУДН, 2014. – 237 с.

ISBN 978-5-209-06099-4

Для научных сотрудников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов, а также практических работников государственных органов.

УДК 34(063)  
ББК 67.402

ISBN 978-5-209-06099-4

© Коллектив авторов, 2014  
© Российский университет дружбы народов,  
Издательство, 2014

---

**Часть I**  
**НАШЕМУ КОЛЛЕГЕ И УЧИТЕЛЮ –**  
**НИНЕ АНТОНОВНЕ КУФАКОВОЙ ПОСВЯЩАЕТСЯ...**

---

**Белов Валерий Алексеевич,**  
*кандидат исторических наук,*  
*профессор кафедры административного*  
*и финансового права юридического факультета*  
*Российского университета дружбы народов*

**НИНА АНТОНОВНА КУФАКОВА**  
**И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО**  
**ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН В СССР И РОССИИ**

«Изучающему право надо прежде всего узнать, откуда произошло слово «право» (ius). Право получило свое название от «правды, справедливости» (iustitia), ибо, согласно превосходному определению Цельса, право есть «наука о добром и справедливом».

*Ульпиан*<sup>1</sup>

Сегодня не только в РУДН, но и во многих юридических вузах Российской Федерации только старое поколение административистов и финансистов помнит Нину Антоновну Куфакову, положившую всю свою жизнь воспитанию юристов в Университете дружбы народов, и работу эту отражают слова того же Ульпиана, определяющие основные начала права «жить честно, не чинить вред другому, каждому воздавать то, что ему принадлежит»<sup>2</sup>.

Окончив МГУ и защитив кандидатскую диссертацию, Н.А. Куфакова в 1956 г. была направлена в Томский государственный университет, а после образования юридического фа-

---

<sup>1</sup> Дигесты Юстиниана. Книга первая, титул I, 1 / пер. И.С. Перетерского. Покровский И.А. История римского права. Пг., 1918.

<sup>2</sup> Там же. Книга первая, титул I, 10.

культета в Университете дружбы народов им. П. Лумумбы была уже в 1962 г. призвана читать лекции по административному и финансовому праву СССР, а затем и зарубежных стран. Из-за отсутствия научного и нормативного материала многие годы ею были посвящены переводам и обобщению зарубежного административного и финансового права, созданию учебных пособий и лекций по основным институтским темам этих дисциплин. Уже в 1988 г. выходит учебное пособие «Финансовое право развивающихся стран»<sup>3</sup>, в котором на огромном эмпирическом и нормативном материале освещаются основные институты бюджетного, налогового, банковского права. В эти времена только Лисовский В.И., Богуславский М.М. и Лунц Л.А. «заматывались» на экономическое и финансовое международное право и обсуждали возможную структуру этой отрасли<sup>4</sup>. Особенно приятно мне сослаться на таких «паладинов» права, как Август Алексеевич Мишин и Олег Андреевич Жидков, которые в те времена очень подробно занимались правом зарубежных стран и в своих учебниках тех времен опирались на труды и учебные пособия Н.А. Куфаковой, первый из них – в знаменитых учебниках МГУ: «Государственное право буржуазных стран», впервые опубликованном в 1961 г. и ставшим классикой отечественной науки. В нем он свел все многообразие политико-правовых явлений в логично построенную целостную систему, а затем и другой учебник «Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости»<sup>5</sup>. В этих учебниках А.А. Мишин ссылается на сегодня не извест-

---

<sup>3</sup> Куфакова Н.А. Финансовое право развивающихся стран. М.: Изд-во УДН, 1988.

<sup>4</sup> Богуславский М.М. Международное экономическое право. М.: 1986; Лисовский В.И. Правовое регулирование международных экономических отношений. М., 1984; Лисовский В.И. Международное торговое и финансовое право. М.: Высшая школа, 1974; Лунц Л. А. Внешнеторговая купля-продажа (коллизийные вопросы). М., 1972; Альтшулер А.Б. Международное валютное право. М.: Международные отношения, 1984.

<sup>5</sup> Мишин А.А. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юстицинформ, 2003; Мишин А.А. Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости. М.: Изд-во МГУ, 1976.

ные работы Н.А. Куфаковой о местном самоуправлении в буржуазных странах<sup>6</sup>.

Надо сказать, в конце 60-70-х гг. на кафедре теории и истории государства и права УДН над преподаванием права зарубежных стран сотрудничали О.А. Жидков, Н.А. Крашенинникова, А.А. Мишин, В.А. Савельев, В.И. Стреденников и С.В. Чиркин. Результатом этой деятельности стал популярный до сих пор учебник для вузов «История государства и права зарубежных стран» в 2-х частях под общей редакцией проф. Крашенинниковой Н.А., и проф. Жидкова О.Н. М.: Изд-во Норма (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М) изд. 2-е – М., 2000, которое стало бестселлером юридического образования за последние 20 лет.

Будучи ученицей доктора юридических наук, профессора Козлова Юрия Михайловича – заведующего кафедрой административного права и декана юридического факультета МГУ, Нина Антоновна Куфакова много времени уделяла преподаванию финансового права СССР и финансового права зарубежных стран в Московском государственном Университете. Не случайно один из первых российских учебников «Финансового права» появился в 1995 г.<sup>7</sup>. В нем ее перу принадлежит 5 глав из 9. И посвящены они основам государственного кредитования, государственных расходов, банковского дела и денежного обращения, а также основам валютного законодательства. Все эти главы посвящают студентов в историю советского периода и плавно окунают в первые российские законы. Ведь это совсем не просто в правовом вакууме и многообразии указов Президента РФ написать первый учебник по новой структуре финансового права РФ. Ведь в нем авторами (а фамилии-то какие – Грачева Е.Ю. Пепеляев С.Г., Соколова Э.Д. – сегодня все док-

---

<sup>6</sup> Куфакова Н.А. Местное управление в буржуазных странах и странах, освободившихся от колониальной зависимости: учебное пособие. М.: Изд-во УДН им. П. Лумумбы, 1969.

<sup>7</sup> Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А., Пепеляев С.Г. Финансовое право России: учебник. М.: Изд-во ТЕИС, 1995.

тора!) все дается с нуля. Нет бюджетного, налогового и даже гражданского кодексов.

Я с удовольствием процитирую здесь замечательного ученого, финансиста Москвы и России с первых дней заведующую кафедрой «Финансового права и бухгалтерского учета» – О.Н. Горбунову, которая в своей замечательной недавней (2012 г.) книге вспоминает: «Следует считать, что и законодательство той поры было больше административно-правовым, чем финансово-правовым. Поэтому, наверное, по всей стране в вузах кафедры, занимающиеся данными вопросами и проблемами, назывались кафедрами «административного и финансового права». Только в начале 90-х годов, в связи с началом построения рыночной экономики, в Российской Федерации, в МГЮА, по инициативе ректора Академии О.Е. Кутафина была образована первая кафедра «Финансового права и бухгалтерского учета», заведовать которой первые 13 лет посчастливилось автору этих строк. Нужно сказать, что кафедра проделала большую работу по укреплению и развитию этой совершенно специфической отрасли права, которая лежит на стыке двух наук – экономики и права.

Кафедрой под моей редакцией было издано три постсоветских учебника по финансовому праву с грифом Министерства высшего специального образования (в 1996, 2000 и 2005–2006 гг.). Подготовлены новые кадры по этому предмету. В частности, все молодые члены кафедры защитили кандидатские и докторские диссертации по самым актуальным проблемам финансового права. Почти у всех защищенных по кафедре в то время я была научным руководителем и консультантом. В МГЮА был образован единственный в то время в России Ученый совет по защите кандидатских и докторских диссертаций по финансовому праву. Кафедра взяла на себя всю нагрузку по подготовке докторских и кандидатских диссертаций к защите в Ученом совете МГЮА вне зависимости от того, где эти докторские и кандидатские диссертации были подготовлены. В результате в мою бытность было подготовлено и защищено более 70 кандидатских и докторских диссертаций не только преподавателями и аспирантами МГЮА, но и соискателями из других

вузов и даже других государств. Подготовленные кафедрой ученые работают сейчас в Азербайджане, в Иркутске, в Хабаровске, Петрозаводске и в других городах. Время диктует свои законы, и сейчас кафедра финансового права восстановлена в МГУ им. Ломоносова, где она было до революции<sup>8</sup>, есть кафедра финансового права в ГУ ВШЭ, Финансовой академии при Правительстве РФ и в некоторых государственных и негосударственных юридических академиях и вузах. Как говорится, процесс пошел, но не очень динамично. Так, до сих пор нет кафедры финансового права в ЛГУ (Ленинград) и МГИМО, в университете Дружбы народов. Как неудивительно, но до сих пор нет кафедр финансового права в двух Государственных Академиях управления, находящихся в Москве, хотя успешное развитие рыночной экономики, бурное развитие мировой финансовой системы, в том числе успешное глобальное развитие финансовых рынков, диктует необходимость учить управленцев именно фундаментальным знаниям финансового права.

Необходимо отметить, что кафедра финансового права в МГЮА и сейчас успешно работает под руководством доктора юридических наук профессора, проректора Академии Е.Ю. Грачевой<sup>9</sup>.

Замечательный анализ и историю развития системы финансового права РФ сегодня дал нам в своей монографии Цинделиани Имедда Анатольевич (кстати, ученик и аспирант Н.А. Куфаковой)<sup>10</sup>. В ней он упоминает всех в советском и российском финансовом праве от М.А. Гурвича (1940 г., 1952 г.), Е.А. Ровинского (1946 г., 1957 г., 1971 г.), В.В.Бесчеревных, С.Д. Ципкина (1982 г., 1983 г.), Г.С. Гуревича (1985 г.), А.И. Худякова (1988 г.) до Е. М. Ашмариной, Е. Ю. Грачевой, Н.И. Химичевой и др.

---

<sup>8</sup> Заведует кафедрой профессор М.Ф. Ивлиева, которая всегда руководила финансовым правом в МГУ.

<sup>9</sup> Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России: научно-популярная монография. М.: Изд-во «Элит», 2012. С. 18–19.

<sup>10</sup> Цинделиани И.А. О системе финансового права: современное состояние научных исследований: монография. М.: РАП, 2011.

В своих работах Е.А. Ровинский<sup>11</sup> предлагал относить финансовые, кредитные, расчетные и валютные отношения к международным финансовым отношениям.

В статьях Е.А. Ровинский соглашается с мнением М. Веральского о необходимости структурирования международного финансового права (МФО) по аналогии с внутригосударственным финансовым правом, включив в его предмет международно-бюджетные, денежно-кредитные, международные налоговые и страховые отношения<sup>12</sup>.

Примерно в эти же семидесятые годы прошлого столетия предметом и источниками МФО занимается В.И. Лисовский (заведующий кафедрой права Международного финансового института в г. Москве). В своих статьях и учебниках он исследует соотношение МФО с национальным правом, его связь с международным публичным правом, и предлагает включить в его систему правовое положение международных финансовых организаций, международные валютные отношения, финансовые вопросы в международных договорах и соглашениях о помощи, правовые вопросы фондов международных организаций и финансового контроля за их деятельностью, и даже правовые вопросы финансовой ответственности за неисполнение международных обязательств<sup>13</sup>.

В.И. Лисовский писал: «В отличие от внутригосударственного, международное финансовое право имеет координационный, а не субординационный характер, поскольку субъектами последнего в первую очередь являются государства, отношения между которыми должны строиться не на принципах со-

---

<sup>11</sup> Ровинский Е.А. Международные финансовые отношения и их правовое регулирование // Советское государство и право. 1965. № 2. С. 60–68; Ровинский Е.А. К вопросу о предмете международного финансового права // ВЗЮИ. Труды. Т. 9. Вопросы советского финансового права. М., 1967. С. 3–33.

<sup>12</sup> Веральский М. Рецензия на книгу Г. Шпиллера «Валютная монополия и международные финансовые отношения» // Finance. 1963. № 3. С. 134–135.

<sup>13</sup> Лисовский В.И. Международное торговое и финансовое право. М.: Высшая школа, 1974.



подчинения, а на принципах равенства и взаимного согласования своих интересов»<sup>14</sup>.

По мнению В.И.Лисовского, международные финансовые отношения представляют собой разновидность международных экономических отношений. В качестве одной из главных особенностей международного финансового права ученый называл его тесную связь как с международным публичным правом, так и с международным частным правом, признавая межгосударственный характер международных финансовых отношений<sup>15</sup>.

Следует отметить, что до наступления XXI в. советские и российские авторы уделяли достаточно мало внимания международному и сравнительному финансовому праву и только ученые МГИМО (Грачева Е.Ю., Толстопятенко Г.П. и Энтин М.Л.) и РУДН (Куфакова Н.А., Белов В.А.) посвящали свои статьи и учебники его исследованию.

Можно согласиться с Петровой Г.В., что «многие советские авторы сводили предмет финансового права к отношениям формирования и распределения государственных финансов и связанной с ними системе органов исполнительной власти»<sup>16</sup>. Но перестройка и развал СССР, вхождение России в международные финансовые организации, клубы и союзы обратили внимание ученых на сравнительно-правовую составляющую финансового права и многие восприняли доктрину международного экономического, а затем и финансового права, отделяя его от МП, МЧП и МЭП.

Все их воззрения замечательно изложены в указанной работе Г.В. Петровой<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Лисовский В.И. Международное торговое и финансовое право. М.: Высшая школа, 1974. С. 134–135.

<sup>15</sup> Лисовский В.И. Сущность и система международного финансового права // Советский ежегодник международного права (1964–1965). М.: Наука, 1966. С. 370.

<sup>16</sup> Петрова Г.В. Международное финансовое право: учебник для вузов. М.: Юрайт, Высшее образование, 2009. С. 15–16.

<sup>17</sup> Петрова Г.В. Международное финансовое право: учебник для вузов. М.: Юрайт, Высшее образование, 2009. С. 27–33.

Определяя МФП, Шумилов В.М. отталкивается от тех же международных финансовых отношений, что и Ровинский Е.А., но расширяет значение своим предупреждением, «что МФП – это:

- только часть международной финансовой системы (забывая о том, что единого русского или общемирового понятия этой системы еще не существует /прим. автора);

- подотрасль МЭП, которое является отраслью международного права;

- однако МФП имеет свой предмет регулирования и свои особенности;

- МФП тесно взаимодействует с другими нормативными комплексами, задействованными в регулировании внутригосударственных и международных финансовых отношениях, и, более того, переплетается с ним.

И в этом смысле МФП – часть международной нормативной системы и часть формирующегося глобального права»<sup>18</sup>.

И здесь же критикует Альтшулера А.Б. за его доктрину о том, что МФП не может иметь смешанного характера предмета, а Петрову Г.В. – за предложение определить МФП как самостоятельную отрасль права. И что, если учебная дисциплина МФП строится по смешанному комплексному методу, то наука МФП – только публичная – это не значит, что в ней могут быть объединены предметы других наук<sup>19</sup>.

У нас на глазах выросли как отрасли права – коммерческое и предпринимательское право. Все знают, что «ценные бумаги» – как вещи гражданского права переросли в «правовое регулирование РЦБ» – институт финансового права. Банковское и валютное право тоже выросли до подотраслей финансового права. За последние двадцать лет бухгалтерские стандарты отчетности, регулирование аудита и страхования через международное согласование и принятие международных норм верну-

---

<sup>18</sup> Шумилов В.М. Международное финансовое право: учебник. М.: Международные отношения, 2005. С. 42–45.

<sup>19</sup> Там же. С. 46.

лись во внутреннее национальное право через инкорпорации и стали обязательными для публичных и частных лиц.

В короткой статье всех не упомянуть, но главное во всем этом, что Н.А. Куфакова стояла у истоков советского, российского и зарубежного финансового права, ее студенты и аспиранты продолжают дело, начатое ею в зарубежном и международном административном и финансовом праве, и памятью будут стипендии ее имени и конференции, на которых мы продолжим и российское и международное финансовое право. Профессор Н.А. Куфакова не терпела лицемерия и пресмыкания перед властью, всегда была партийным, советским человеком, за что ее не все «любили». Она сопереживала Университету и Отечеству. Будем ее помнить.

#### Основные учебно-методические работы Н.А. Куфаковой

№ п/п	Наименование работы, ее вид	Форма работы	Выходные данные	Объем в п.л. или с.	Соавторы
1.	Финансовое право (учебник). Рекомендовано ГК РФ по высшему образованию в качестве учебника для студентов	Печ.	М.: Юрист, 1996 гл. 16	493 с./ 39 с.	Артемов Н.М., Горбунова О.Н., Денисова И.Г., Жданов А.А., Козырин А.Н.
2.	Финансовое право. Методические рекомендации. Составитель Куфакова Н.А.	Печ.	М.: РУДН, 1998	27 с.	
3.	Финансовое право (учебник). Рекомендован Советом по правоведению Учебно-методического объединения университетов РФ.	Печ.	М.: Юрист, 2000.	38 с.	Артемов Н.М., Ашмарина Е.М., Бельский К.Е., Горбунова О.Н., Грачева Е.Ю.
4.	Финансовое право. Под ред. док. юрид. наук, проф. М.М. Рассолова (допущено Мин. Образ. РФ в качестве уч. пособия для студентов ВУЗов, обучающихся по эконом. специальностям)	Печ.	«ЮНИТИ» Закон и право М., 2001. гл. 9	35 с.	Рассолов М.М., Горбунова О.Н., Жуков Е.Ф., Малинкович М.В., Староверова О.В.

**Воронова Л.К.,**  
*доктор юридических наук, профессор*  
*Киевского Национального университета*  
*им. Тараса Шевченко;*

**Кучерявенко Н.П.,**  
*доктор юридических наук, профессор*  
*Харьковского национального юридического*  
*университета им. Ярослава Мудрого*

### **СВЕТЛОЙ ПАМЯТИ НИНЫ АНТОНОВНЫ КУФАКОВОЙ**

В начале 60-х гг. прошлого века юристов-финансистов было очень мало, поэтому их знали все. Поскольку мне предстояло стать финансистом, я хотела познакомиться со всеми.

Сергей Дмитриевич Цыпкин, кроме двух финансистов, работавших в ту пору в Московском государственном университете (сам Цыпкин С.Д. и Бесчеревных В.В.) назвал еще 3 москвичей: Е.А. Ровинского из ВЮЗИ, Л. Бричко из ВНИИСЗ и Нину Антоновну Куфакову из Университета дружбы народов. Лиля Бричко была начинающей, как и я, до Е.А. Ровинского дозвониться было сложно, а к Нине Антоновне, которая согласилась сразу же встретиться с аспиранткой из Киева, я поехала в Университет имени Патриса Лумумбы.

Нина Антоновна обладала таким характером, что едва познакомившись с нею, каждый думал, что знает ее много лет.

Первую лекцию по финансовому праву, и не просто по финансовому, а по сравнительному финансовому праву, я слушала у доцента Университета дружбы народов им. Патриса Лумумбы Нины Антоновны Куфаковой еще в 1963 г.

Нина Антоновна разрешила мне посетить три своих лекции, которые она читала студентам-иностранцам (в основном африканцам). У нее я и получила «разрешение» на чтение лекций по курсу сравнительного финансового права. Мне это было очень нужно, поскольку в нашем вузе и нашем юридическом факультете открывалось тогда отделение международного права.

Нина Антоновна владела умением заинтересовать студентов-иностранцев необходимостью узнать финансовое право не только нашей страны, но и финансовое законодательство тех стран, из которых студенты привозили ей тексты после посещения своей Родины. Вот у нее я и научилась давать поручения нашим студентам из разных стран привозить законы о государственных бюджетах, основных налоговых законах...

Я не однажды бывала у Нины Антоновны на кафедре. Она никогда не бывала свободной, поскольку в первые годы нашего знакомства консультировала студентов, а позднее, правда, уже не на кафедре, а дома вычитывала, редактировала тексты статей и диссертаций ее аспирантов. У нее можно было учиться, как работать с аспирантами. Об аспирантах нужно заботиться, как о своих детях, как это делала Нина Антоновна.

Нина Антоновна несколько раз приезжала в Киев, читала лекции студентам. Они ее слушали с удовольствием и «заражались» ее любовью к финансовому праву. Несколько наших кандидатов юридических наук благодарны ей, как научному критику – оппоненту по их кандидатским диссертациям.

Нина Антоновна была интеллигентом, интересующимся живописью, музыкой, театром. С удовольствием посещала и нашу оперу, и театр имени Леси Украинки.

Нина Антоновна была человеком с открытой душой и добрым сердцем. Стоит вспомнить ее любимых кошек, которые просто не могли сказать, как она к ним сердечно относилась.

Нина Антоновна осталась в памяти всех, кто ее знал, прекрасным человеком, добросердечным, отзывчивым и хорошим финансистом, у которого учились несколько поколений юристов из разных концов нашей планеты.

**Грачева Елена Юрьевна,**  
*Первый проректор Университета  
им. О.Е. Кутафина (МГЮА),  
зав. кафедрой финансового права,  
доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист Российской Федерации*

### **ПАМЯТИ Н.А. КУФАКОВОЙ**

Нина Антоновна для меня значит очень многое. Встреча с ней стала во многом определяющей. Защитив кандидатскую диссертацию по теории государства и права, мне предстояло читать лекции и вести занятия по финансовому праву для иностранных слушателей Академии МВД СССР, к чему я не была готова, поскольку планировала в дальнейшем заниматься только теорией государства и права. Мой научный руководитель по кандидатской диссертации профессор Андрей Михайлович Васильев, бывший тогда заместителем директора Института государства и права АН СССР, познакомил с Сергеем Дмитриевичем Цыпкиным, профессором МГУ им. М.В. Ломоносова, который не только дал мне конспекты своих лекций по курсу финансового права, но и порекомендовал познакомиться с Ниной Антоновной, доцентом РУДН, собравшей большой материал по финансово-правовому регулированию в зарубежных странах. Это было в 1984 г., т.е. прошло тридцать лет с той памятной для меня встречи, повлиявшей на мою судьбу.

Нина Антоновна приняла меня, я стала часто приезжать к ней домой, где мы подолгу обсуждали проблемы финансового права и методики его преподавания иностранцам, ходила к ней на лекции, которые она читала по вечерам на юридическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова. Эти конспекты хранятся у меня, и я использую их до сих пор. Она дарила мне свои учебные пособия, программы, делилась страноведческими материалами, подсказывала, какая новая монографическая литература появилась, что надо прочитать, а на что не надо даже тратить времени.

Довольно часто мы встречались с ней на конференциях, круглых столах, о которых она меня информировала и на которых благодаря ей я познакомилась с очень многими учеными, ставшими моими большими друзьями. Для них Нина Антоновна тоже была дорогим и близким человеком, авторитетным ученым. Она познакомила меня с Сергеем Геннадьевичем Пепеляевым и Мариной Федоровной Ивлиевой, преподававшими тогда на кафедре административного и финансового права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, дружбой с которыми я очень дорожу.

В 1995 году совместно с Ниной Антоновной и Сергеем Геннадьевичем мы издали учебное пособие по финансовому праву, которое стало первым в те годы, посвященное проблемам современного российского финансового права и ставшего на несколько лет единственным для студентов юридических вузов и факультетов, а с Ниной Антоновной у нас была еще одна работа: Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А. Финансовое право: учебное пособие. М.: Академия МВД РФ. 1992 г.

Именно Нина Антоновна пригласила меня на защиту докторской диссертации Ольги Николаевны Горбуновой в 1996 году во МГЮА. Я не только впервые присутствовала на защите докторской диссертации по финансовому праву – на этом огромном событии в науке финансового права, но и познакомила меня с Ольгой Николаевной Горбуновой, Ниной Ивановной Химичевой, Михаилом Ивановичем Пискотиным, Лидией Константиновной Вороновой и Константином Степановичем Бельским. Встреча и многолетняя дружба с этими лидерами и основоположниками современного финансового права повлияла на мою жизнь, благодаря им я приняла окончательное решение заниматься в дальнейшем именно финансовым правом.

Я защитила докторскую диссертацию в 2000 г. во МГЮА под руководством О.Н. Горбуновой, моими оппонентами были Н.И. Химичева, М.И. Пискотин и В.К. Андреев. Это стало возможным во многом благодаря Нине Антоновне, с которой все эти великие ученые общались, ценили ее мнение и с которыми она меня и познакомила. Нина Антоновна обладала

высоким авторитетом и уважением среди всех ученых финансового права, к её мнению прислушивались, с ним считались, ее работы активно цитировались в монографиях и учебниках, ее суждения ждали, потому что она, обладавшая фундаментальными знаниями законодательства и правоприменительной практики многих стран, умела подсказать оригинальное, изящное решение какой-либо актуальной проблемы.

Я благодарна Нине Антоновне и за то, что после нескольких лет дружбы и сотрудничества именно она первая порекомендовала приступить к написанию докторской диссертации и даже подсказала тему исследования – проблемы правового регулирования государственного финансового контроля, что повлияло на мои научные интересы в последующем. Разумеется, что я пригласила Нину Антоновну на свою защиту, она подготовила для меня отзыв на автореферат, который я тоже храню до сих пор.

Нина Антоновна также познакомила меня и с Александром Николаевичем Козыриным, тогда самым молодым доктором юридических наук по финансовому праву, с которым мы тоже все эти долгие годы поддерживаем добрые отношения.

Нина Антоновна была гостеприимной хозяйкой, радушно встречала у себя дома, старалась угостить, рассказать о своих друзьях, коллегах. На одном из юбилеев, который отмечала в родном РУДН, она познакомила меня с А.Я. Капустиным, А.Б. Зеленцовым и многими другими, работавшими на факультете в то время.

Нина Антоновна очень любила своих родных, беспокоилась о них, старалась поддержать. Ее заботы хватало на многих коллег, учеников, друзей, которым помогала советом, с кем-то охотно делилась интересной книгой или информацией. Активно участвовала во всех конференциях, ее выступления были основательными, интересными, что вызывало искреннее восхищение и уважение ее глубоким подходом к самым разным проблемам финансового права, актуальностью. Нина Антоновна охотно оппонировала диссертации, ее отзывы были принципиальны, глубоки и весьма доброжелательны. Многие благо-



дарны ей как научному руководителю тем, что с ее помощью вошли в науку финансового права.

Всегда в окружении любящих ее студентов, коллег, друзей – все-таки она была одиноким человеком, нуждавшимся в тепле и заботе. В последнее время она много болела, но не хотела показать свою слабость, держалась, продолжала работать.

Так случилось, что о ее уходе из жизни я узнала спустя время и до сих пор переживаю, что не смогла попрощаться с ней и поблагодарить ее за все то, что она сделала для меня, изменив мою жизнь. Но Нина Антоновна знает, что я всегда ей признательна и не было ни одной значимой встречи или конференции, на которых я не вспоминала бы ее – дорогого для меня человека.

**Долинская Владимира Владимировна,**  
*доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры гражданского права  
Московского государственного юридического университета  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
civil-VVD@yandex.ru;*

**Долинская Людмила Михайловна,**  
*врач Центра лечебной физкультуры  
и спортивной медицины ФМБА России,  
LMDML@yandex.ru*

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПУБЛИЧНОГО И ЧАСТНОГО ПРАВА: НА ПРИМЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ**

С позиций предмета и источников различных отраслей права и, шире – публичного и частного права рассмотрен характер правового регулирования отношений в сфере здравоохранения, обоснованность выделения врачебного, здравоохранительного, медицинского права.

*Ключевые слова и фразы:* частное право; публичное право; медицинское право; право на здоровье; источники права; отношения в сфере здравоохранения.

В Едином квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников в сфере здравоохранения»<sup>1</sup>, утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 23.07.2010 г. № 541н, к медицинским работникам предъявляются требования знания правовых актов. Юристы сталкиваются с вопросами правового регулирования отношений по оказанию медицинских услуг, ответственности за преступления против жизни и здоровья, построения системы государственных органов в сфере здравоохранения и т.д. Это делает актуальным вопрос о правовом регулировании отношений в сфере здравоохранения.

Несмотря на попытки некоторых авторов обосновать существование соответствующей самостоятельной отрасли права, все предлагаемые конгломераты по сути остаются набором норм из различных отраслей права.

С одной стороны, в этом есть рациональное зерно. Еще в 1904 г. Л.И. Дембо писал, что врачебное право – это отрасль законодательства, состоящая из 3 частей: социально-санитарного, врачебно-лечебного законодательства и норм, регулирующих общественное положение врача. Согласно ст. 1 Федерального закона от 21.11.2011 г. №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – ФЗ №323), он регулирует отношения, возникающие в сфере охраны здоровья граждан в РФ, и определяет: 1) правовые, организационные и экономические основы охраны здоровья граждан; 2) права и обязанности человека и гражданина, отдельных групп населения в сфере охраны здоровья, гарантии реализации этих прав; 3) полномочия и ответственность органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья; 4) права и обязанности медицинских и иных организаций, индивидуальных предпринимателей при осуществлении деятельности в сфере охраны

---

<sup>1</sup> РГ. 2010 г., 27 сентября. № 217.

<sup>2</sup> <[www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)>; СЗ РФ. 2011. N 48. Ст. 6724 (с изм.).

здоровья; 5) права и обязанности медицинских и фармацевтических работников.

С другой стороны, напр., проведение противоэпидемических мероприятий, осуществление медицинской помощи в соответствии с программами обязательного медицинского страхования регулирует административное право; оказание платных медицинских услуг, медицинской помощи по программе добровольного медицинского страхования, возмещение вреда здоровью – гражданское право; отношения медицинского работника и медицинской организации, как правило, – трудовое право. Право социального обеспечения содержит нормы о размере пенсионного обеспечения медицинского работника, предоставлении льготного санаторно-курортного лечения, др. социальных льгот и т.п. К уголовно-правовому блоку мы обратимся при проведении судебно-медицинской экспертизы в связи с расследованием преступления; при совершении медицинским работником общественно опасного деяния, предусмотренного УК РФ и т.д.

Для комплексной отрасли недостаточно фрагментов из др. отраслей права, которые и так успешно функционируют.

Некоторые авторы указывают, что происходит стирание границ между публичным и частным правом, их смешение и взаимопроникновение<sup>3</sup>. Но как именно происходит это «стирание» или, скорее, взаимодействие?

Напомним, что классическое разграничение публичного и частного права дал Ульпиан: «Публичное право есть то, которое относится к положению римского государства в целом; частное – относится к имущественным выгодам отдельных лиц»<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> См.: Литовка А.Б., Литовка П.И. Медицинское право – комплексная отрасль национального права: становление, перспективы развития // Правоведение. 2000. № 1. С. 81–82.

<sup>4</sup> D.1.1.1.2 (Дигесты, книга 1, титул 1, фрагмент 1, §2). Исследователи, правда, редко обращают внимание на то, что дословный перевод титула 1 книги Первой Юстиниановых Дигест предусматривает 2 варианта: право существует или изучается в двух аспектах: публичном и частном. 2-ой вариант, на наш взгляд, снимает большую часть дискуссий, т.к. говорит о прикладном, условном характере деления.

Продолжая эту мысль, Ульпиан здесь же говорит о публичной и частной полезности, но не противопоставляет их, что позволяет сделать вывод: в публичном праве интересы государства преобладают, но его нормы могут служить и частным интересам; нормы частного права в той или иной мере, прямо или косвенно реализуют интересы всего общества<sup>5</sup>. Условно все теоретические конструкции разграничения публичного и частного права по критерию классификации можно разделить на 3 основные блока – теории: интереса (Р. фон Иеринг, Д.И. Мейер, А. Меркель и др.), предмета и метода правового регулирования (К.Д. Кавелин, А. Тон и др.). Опыт разграничения и соотношения частного и публичного права продемонстрировали, напр.: М.М. Агарков, М.И. Кулагин, В.Ф. Попондопуло, В.В. Ровный, Б.Б. Черепахин, Г.Ф. Шершеневич и др.<sup>6</sup>

Представители теории права, частного и публичного права отмечают условность грани между публичным и частным правом. Публичные и частные ценности неразрывно связаны между собой. Практически все отрасли права оперируют единым субъектным набором. Правосубъектность лиц характеризуется одними и теми же составными частями, т.е. одинаковы юридические предпосылки участия всех групп субъектов в правоотношениях. В различных отраслях используется схожий понятийный аппарат. В процессе правового опосредования любых общественных отношений достигается обобщенный частно-публичный эффект<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> См.: Санфилиппо Ч. Курс римского частного права. М., 2000. С. 26.

<sup>6</sup> См., например: Агарков М.М. Ценность частного права // Известия вузов: Правоведение. 1992. № 1. С. 31; № 2. С. 39; Черепахин Б.Б. К вопросу о частном и публичном праве // Черепахин Б.Б. Труды по гражданскому праву. М., 2001. С. 98–99.

<sup>7</sup> См.: Долинская В.В. Частное и публичное право в западной и российской правовых культурах: дискуссия и современные проблемы // Правовые культуры. Жидковские чтения: материалы Всероссийской научной конференции. Москва, 25 марта 2011 г. / под ред. Г.И. Муромцева, М.В. Немытиной. М.: РУДН, 2012.

В Классификаторе правовых актов, одобренном Указом Президента РФ от 15.03.2000 г. №511<sup>8</sup>, выделена рубрика 140.000.000 Здравоохранение. Физическая культура и спорт. Туризм с 15 позициями. Одновременно он отсылает к позициям в рубриках Конституционный строй, Основы государственного управления, Гражданское право, Социальное обеспечение и социальное страхование, Финансы, Безопасность и охрана правопорядка, Международные отношения. Международное право, т.е. и к публичному, и к частному, и к выделяемому отдельными учеными социальному праву.

Подойдем к рассматриваемому вопросу с другой стороны – с позиции уровней источников правового регулирования.

Право человека на наивысший достижимый уровень здоровья признается международным правом, напр.: Международная конвенция от 21.12.1965 г. о ликвидации всех форм расовой дискриминации<sup>9</sup> (пункт е) (iv) ст.5), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16.12.1966 г.<sup>10</sup> (ст. 12), Конвенция от 18.12.1979 г. о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин<sup>11</sup> (п.1 f) ст. 11, п. 12 и п. 2 b) ст. 14), Конвенция о правах ребенка от 20.11.1989 г.<sup>12</sup> (ст. 24), Международная конвенция от 18.12.1990 г. о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей<sup>13</sup> (ст. 28, п.е) ст. 43 и п.с) ст. 45), Конвенция о правах инвалидов от 13.12.2006 г. (ст. 25). Их дополнили многочисленные конференции и декларации, напр., Международная конференция по первичной медико-санитарной помощи, на которой была принята Алма-Атинская декларация (сентябрь 1978 г.)<sup>14</sup>, «Декларация тысячелетия»<sup>15</sup> и Декларация о приверженности делу борьбы с ВИЧ/СПИДом (Резолюция S-26/2 ГА ООН от

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2000. N 12. Ст. 1260 (с изм.).

<sup>9</sup> ВВС СССР. 1969. N 25. Ст. 219.

<sup>10</sup> ВВС РФ. 1994. N 12.

<sup>11</sup> ВВС СССР. 1982. №25 (2151). Ст. 464.

<sup>12</sup> ВВС СССР. 1990. N 45. Ст. 955.

<sup>13</sup> Советский журнал международного права. 1991. №3-4. С.136-172.

<sup>14</sup> URL: [http://www.un.org.ru/documents/decl\\_conv/declarations/almaata78.shtml](http://www.un.org.ru/documents/decl_conv/declarations/almaata78.shtml).

<sup>15</sup> URL: <http://www.un.org/millenniumgoals/>

27.06.2001 г.). Право на здоровье также признается несколькими региональными договорами, напр., Африканской хартией прав человека и народов 1981 г., Дополнительным протоколом к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав (Сан-Сальвадорский протокол 1988 г.), Европейской социальной хартией 1961 г. В Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г и в Американской конвенции о правах человека 1969 г. содержатся положения, касающиеся вопросов здоровья (право на жизнь, запрещение пыток и др. жестокого, бесчеловечного и унижающего человеческого достоинство обращения, право на семью и частную жизнь)<sup>16</sup>.

Право на здоровье или здравоохранение признается в 115 конституциях. В 6 из них говорится об обязанностях государства развивать услуги в области здравоохранения или выделять средства на нужды здравоохранения. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 26.01.2010 г. №1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина»<sup>17</sup> констатируется, что положения Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах отражены и в Конституции РФ.

В п. 1 ст. 3 ФЗ № 323 указано, что «законодательство в сфере охраны здоровья основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из этого закона, принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».

---

<sup>16</sup> Долинская Л.М. Право на здоровье // Частное право: проблемы и тенденции развития: материалы III Международной научно-практической конференции / отв. ред.: В.В. Долинская, Н.П. Заикин; Серия: «Библиотека журналов «Законность», «Уголовное право», «Гражданское право». М.: АНО «Юридические программы», 2013.

<sup>17</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 3.

С классических для России позиций исследователи выделяют, как правило, 3 основных группы отраслей права: государственно-правовую, гражданско-правовую и уголовно-правовую.

Конституционное право закрепляет основы государственного устройства и общественного строя, основы положения личности, важнейшие принципы внутренней и внешней политики. В соответствии с конституционным принципом разделения властей строится система источников правового регулирования отношений в сфере здравоохранения. Согласно построению государственных органов, государственно-территориального устройства решается вопрос о властном регулировании этих отношений (см. также Гл. 3 ФЗ № 323). Конкретизируются конституционные права и свободы, напр., право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41 Конституции РФ).

Административные акты в ряде случаев являются основаниями возникновения, изменения и прекращения правоотношений в сфере здравоохранения. Большое значение имеет институт лицензирования медицинской деятельности, осуществляемого в административном порядке. Административными являются правоотношения, которым посвящены нормы Гл. гл. 10 и 12 ФЗ № 323. Гл. 6 КоАП посвящена административным правонарушениям, посягающим на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и административной ответственности за них.

Финансовое право содержит нормы о государственном финансировании государственных и муниципальных медицинских организаций (см. также Гл. 11 ФЗ № 323), правовом статусе казенных учреждений, в организационно-правовой форме которых выступают органы здравоохранения.

Отрасли уголовно-правового цикла и, в первую очередь, уголовное право, регулируют отношения, возникающие в связи с совершением преступления против жизни и здоровья, а также связанные с незаконным занятием медицинской и т.п. деятельностью.

Гражданское право определяет и охраняет такие нематериальные блага как жизнь и здоровье, такое личное неимущественное право как право на здоровье; устанавливает организационно-правовые формы, в которых функционируют индивидуальные предприниматели и организации в сфере здравоохранения. Согласно п. 2 ст. 779 ГК правила его Гл. 39 «Возмездное оказание услуг» применяются к договорам оказания медицинских, ветеринарных, консультационных, информационных услуг, а вместе с этим и, согласно ст. 783 ГК, и общие положения о подряде (ст.ст. 702–729), бытовом подряде (ст.ст. 730–739), если это не противоречит ст.ст. 779–782 ГК, а также особенностям предмета договора возмездного оказания услуг. § 2 Гл. 59 ГК посвящен возмещению вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина. Из § 1 той же гл. особое значение имеет ст. 1068 о гражданско-правовой ответственности медицинских организаций за вред, причиненный пациентам их работниками.

Взаимоотношения между медицинскими работниками и медицинскими организациями (см. также Гл. 9 ФЗ № 323), как правило, являются трудовыми, иногда – гражданско-правовыми.

Основу предмета гражданского и арбитражного процесса составляют отношения, возникающие между участниками рассмотрения споров, вытекающих из отношений в сфере здравоохранения в суде общей компетенции, арбитражном и третейском суде.

Все отрасли права в целом преследуют схожие цели, а главной задачей системы права является единообразное обеспечение комплексного воздействия на общественные отношения. Представляется недостаточным признак, который некоторые авторы называют как основной для выделения медицинского, здравоохранительного, врачебного права в качестве самостоятельной отрасли, – связь с действиями сторон, занятых в сфере здравоохранения. Требуется, как минимум, четкое выделение: 1) субъектов соответствующих правоотношений (напр. оказывающие медицинскую помощь и услуги, получающие их, регулирующие отношения в сфере здравоохранения и способст-



вующие осуществлению медицинской деятельности, при этом правовой статус того же врача, пациента окажется межотраслевым или комплексным); 2) групп регулируемых отношений как по их предмету, так и по специфике (методу, принципам) регулирования; 3) направлений и сфер взаимодействия различных отраслей права, частного и публичного права при регулировании отношений в сфере здравоохранения.

В любом случае идеи о взаимодействии частного и публичного права в целях достижения баланса общественных и частных интересов, единого общезначимого результата представляются наиболее плодотворными. Но требуется более тщательная проработка этих связей и средств взаимодействия.

**Кучерявенко Н.П.,**  
*зав. кафедрой финансового права*  
*Национального юридического университета им. Ярослава Мудрого,*  
*доктор юридических наук, кандидат экономических наук,*  
*профессор, академик Национальной академии правовых наук Украины,*  
*заслуженный деятель науки и техники Украины*

### **НИНА АНТОНОВНА КУФАКОВА – ЧЕЛОВЕК, ИЗЛУЧАЮЩИЙ ДОБРОТУ**

Современный этап развития финансово-правовой науки обусловил появление и несколько необычных (именно в контексте научных исследований) публикаций и изданий. Действительно, если в 90-х гг. XX в. событием являлось появление обычного учебника по финансовому или налоговому праву, начало XXI в. обусловилось всплеском интереса к монографическим исследованиям, то на сегодня мы сталкиваемся с новым этапом. Последний знаменуется публикациями об эпохальных ученых для финансово-правовой науки с конца советского пе-

риода до сегодняшних дней. Примером подобных изданий явились публикации о Л.К. Вороновой<sup>1</sup>, Н.И. Химичевой<sup>2</sup> и т.д.

Безусловно, Нина Антоновна Куфакова заслуживает подобного отношения. Со мной могут поспорить – о каких монографических исследованиях ее может идти речь. Но это только на первый взгляд. Это скромная и обаятельная женщина относится к той когорте ученых, на которых точно держалась вся финансово-правовая наука бывшего СССР в период, который вряд ли можно отнести к этапу государственной заинтересованности в развитии подобной области знаний. Более насущными и «модными» являлись карательные направления обеспечения общественной жизни. Зачем развивать учение о публичных финансах, когда и так все понятно – все они принадлежат Родине. Именно поэтому сложно переоценить роль и усилия подвижников финансово-правовой науки того периода, к которым безусловно относилась Нина Антоновна.

Действительно, содержательных монографических работ она после себя не оставила. Однако, даже небольшое учебное пособие под ее авторством, которое увидело свет в 60-х годах XX века по значимости и последствиям может перевесить многие сегодняшние монографии. Я не могу отнести себя к людям, которые были близко знакомы с Ниной Антоновной и прекрасно ее знали. В то же время, мне не удастся забыть те несколько встреч в середине 90-х годов XX века, которые были для меня знаковыми и без которых не произошли бы важные события в моей жизни. Нина Антоновна Куфакова была рецензентом моей монографии под защиту докторской диссертации. Единственный доктор наук по финансовому праву в Украине – Лидия Константиновна Воронова однозначно выделила ее, рекомендуя

---

<sup>1</sup> Ученый, Учитель ... / под. ред. Н.П. Кучерявенко. Харьков: Право, 2011. 340 с.

<sup>2</sup> Ученый, Наставник, Личность ... / под. ред. Е.В. Покачаловой; ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. 320 с.; 10 отд. л. ил.

мою работу к завершению. И я благодарен моему Учителю за этот выбор.

Несколько встреч... Образ ученого и человека сформировался довольно всесторонний. Нина Антоновна Куфакова как ученый во многом опередила свое время. С недавних пор становится важным и необходимым рассматривать те или иные процессы в развитии национального законодательства и науки в сравнительном плане. Но у нее все лекции и занятия были построены на этом. Отдавая предпочтение анализу бюджетных отношений, она не превращала лекции в зачитывание национальных постулатов, закрепленных в законодательстве. Безусловно, влиял характер ВУЗа, которому она отдала свою научную жизнь. Именно поэтому, анализируя бюджетное устройство Советского Союза, в лекциях очень живо преподносился материал в сравнении с бюджетным устройством различных стран Азии, Африки, Латинской Америки. Многонациональность аудитории требовала этого, и Нине Антоновне это было присуще. Разве подобный живой, сравнительный аспект характеристики проблем, выносимых на лекцию – это не то, к чему необходимо стремиться и сейчас? Более того, в определенной мере лекции Нины Антоновны можно отнести к разновидности авторских курсов, лекций-собеседований. Речь не шла о классической начитке материала с трибуны. В ходе занятий возникали вопросы, комментарии из зала (которые занимали не одну минуту) и учитель превращался в ученика, слушателя. Определенный шарм этому добавляло то, что вопросы и комментарии могли звучать на языке, родном для студента и Нина Антоновна, не владея им в совершенстве, тем не менее, принимала живое участие в дискуссии. Уровень знаний, квалификация обусловила и тот факт, что ее с нетерпением ждали в Киевском государственном университете имени Тараса Шевченко, куда она тоже приезжала для чтения лекций.

Для тех, кто знал Нину Антоновну, наверное будет сложно попытаться выделить пару наиболее ярких черт ее личности, которые были ей характерны. Однако я попытаюсь: скромность и лучающаяся доброта. Невысокая, хрупкая женщина

преклонных лет, сдержанная и критичная к самой себе, была распахнута для делания добра, помощи окружающим. В те несколько раз, когда я звонил или бывал у нее, прерывались занятия, общение с аспирантами, студентами, которые не прекращались даже дома. Лучающаяся доброта «по-куфаковски» была многосубъектна. Подобный эпитет к позитиву, протягиваемому людям вовсе не связан с сединой этой уважаемой женщины. Она была распахнута для помощи и поддержки окружающих, ничего, не требуя взамен. Безусловно, несколько листов может уйти просто на перечисление имен и фамилий людей, которые благодарны ей в этой жизни. Но были и другие, кому она дарила свое тепло – кошки. Этих спутников человека (да простят меня любители собак) для нее никогда не было много. Я не готов однозначно утверждать – достигало ли количество этих животных, которых пригрела Нина Антоновна, в определённые периоды ее жизни десяти или она к этому стремилась. Но даже такое (на первый взгляд, нелогичное) стремление к количественному гигантизму подводит к выводу: максимальное стремление делать добро для всех, кто в нем нуждается.

**Цинделиани Имеда Анатольевич,**  
*заведующий кафедрой финансового права РАП,  
профессор, кандидат юридических наук*

## **ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СИСТЕМЕ ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

В докладе рассматриваются отдельные проблемы, связанные с развитием нового экономического и правового явления, формируемого в современной России, а именно государственно-частного партнёрства. Рассмотрены современные подходы в определении места финансово-правовых норм, регулирующих отношения в сфере государственно-частного партнёрства.

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство, бюджетное право, налоговое право, комплексные институты финансового права.

В современной экономической и юридической литературе активно освещаются вопросы формирования и развития нового социально-экономического института, который получил обозначение – государственно-частное партнерство. В современных условиях развития государства актуальным становится определение и развитие новых форм взаимодействия публично-правовых образований и частных субъектов, в особенности определение форм взаимодействия публично-правовых образований и хозяйствующих субъектов для достижения публичных целей, определённых обществом для публично-правовых образований. Несмотря на активное развитие государственных институтов, призванных обеспечить достижение публичных целей, в современной экономической и правовой науке признано, что без развития новых форм организации взаимодействия государства и ее субъектов, а также муниципальных образований с частными субъектами, затруднительно дальнейшее развитие целого спектра социальных и экономических институтов современного общества. Отсюда и возникает необходимость анализа государственно-частного партнерства, прежде всего, как сферы правового воздействия и выработки оптимальных правовых инструментов, обеспечивающих эффективное регулирование отношений, складывающихся в рамках государственно-частного партнерства. Несомненно, что отношения, складывающиеся в сфере государственно-частного партнерства, лежат в сфере регулирования не одной отрасли права, а являются сферой регулирования нескольких отраслей права. Нам представляется необходимым остановиться на анализе сферы финансово-правового регулирования государственно-частного партнерства и определения места в системе финансового права норм, обеспечивающих регулирование данной сферы общественных отношений. Прежде всего, необходимо отметить несколько моментов: первое, в настоящее время не имеется легального определения государственно-частного партнерства в федеральном законодательстве; во-вторых, не имеется и единых доктринальных подходов к определению государственно-частного партнерства; в-третьих, несмотря на вышеуказанные моменты, чис-

ло действующих нормативных правовых актов, где прямо или косвенно упоминается государственно-частное партнерство, превысило сотню. До настоящего времени не принят базовый федеральный закон, который находится на рассмотрении в Государственной Думе РФ, призванный урегулировать отношения в сфере государственно-частного партнерства.

В частности, Н.А. Игнатюк определяет государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) как вид сотрудничества органов публичной власти с субъектами негосударственного управления, осуществляемый на основе объединения ресурсов, средств, собственности, усилий или потенциала и направленный на реализацию государственной политики, удовлетворение общественных потребностей, создание общественно значимых объектов или защиты социальных, трудовых и иных прав граждан<sup>1</sup>. Несомненно, сформулированное определение наиболее широко по своему объему определяет ГЧП. Представляется, что тут имеется несколько спорных моментов, прежде всего, что понимать под сотрудничеством публичной власти на основе объединения ресурсов и в каких правовых формах это может осуществляться исходя из того, что достижение публичных целей – прерогатива публично-правовых образований.

В свою очередь, А.В. Белицкая определяет ГЧП как юридически оформленное на определенный срок, основанное на объединении вкладов и распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнеров в целях решения государственных и общественно-значимых задач, осуществляемое путем реализации инвестиционных проектов в отношении объектов, находящихся в сфере публичного интереса и контроля<sup>2</sup>. Несмотря на относительное сходство в определениях ГЧП, исходя из представленного определения А.В. Белицкой, тем не менее, имеется существенное отличие, заключающееся в том,

---

<sup>1</sup> Игнатюк Н.А. Государственно-частное партнерство в Российской Федерации // Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Эксмо, 2009. С. 41.

<sup>2</sup> Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства: монография. М.: Статут, 2012. С. 54.

что ГЧП реализуется в форме инвестиционных проектов. В современных условиях выделяются несколько моделей ГЧП, а именно: модель оператора; модель кооперации; модель концессии; договорная и лизинговые модели. В свою очередь, в каждой стране имеются свои наиболее распространённые формы ГЧП. В частности, в Российской Федерации следует отнести к формам ГЧП: концессии, соглашения о разделе продукции, контракты, связанные с обеспечениями государственных нужд. В современной науке выделяется почти два десятка форм партнерского взаимодействия публично-правовых образований и частных субъектов<sup>3</sup>. Приоритетный выбор формы ГЧП зависит от ряда обстоятельств, а именно:

- уровня экономического развития и внутринационального законодательства;
- имеющихся приоритетах достижения публичных целей, которые обеспечиваются в рамках ГЧП.

Нельзя не отметить и отраслевые подходы к определению ГЧП, особенно с точки зрения административного управления. В частности Сазанов В.Е., исходит из того, что ГЧП – «комплексный административно-правовой механизм сотрудничества органа публичной власти (органа государственной власти или органа местного самоуправления – государственно-муниципального партнера) с частным (негосударственным, немunicipальным) хозяйствующим субъектом (частным партнером/группой частных партнеров) в публичных интересах»<sup>4</sup>.

В свою очередь, К.А. Макаревич, рассматривая ГЧП через призму финансового права исходит из того, что ГЧП представляет собой «урегулированную нормами права деятельность, имеющую целью повышение качества государственного управления в сфере публичной инфраструктуры и государственных услуг на основе привлечения частного сектора для решения за-

---

<sup>3</sup> Кабашкин В.А. Государственно-частное партнёрство в регионах Российской Федерации. М. Изд-во «Дело» АНХ. 2010.С.56.

<sup>4</sup> Сазанов В.Е. Государственно-частное партнёрство в России и за рубежом: административно-правовое исследование. // Автор. дис. на соиск. учен. степени. док. юрид. наук. М.2013. С. 15.

дач в соответствующих областях в различных договорных формах на принципах разделения финансовых и иных ресурсов, рисков и ответственности»<sup>5</sup>. Таким образом, ГЧП, с точки зрения отраслевого регулирования, это сфера регулирования нескольких отраслей права, а именно административного, гражданского и финансового права.

В частности, в рамках финансово-правового регулирования, законодатель предписывает использовать часть средств бюджета, подлежащую использованию в целях реализации инвестиционных проектов, исключительно на принципах государственно-частного партнерства<sup>6</sup>. Имеются в виду средства инвестиционного фонда Российской Федерации и региональных инвестиционных фондов.

Несомненно, что реализация ГЧП в рамках публичной финансовой деятельности публично-правовых образований обусловлена целями социально-экономического развития Российской Федерации и проектами, имеющими общегосударственное значение. Как следствие, необходимо определиться и с нормами финансового права, обеспечивающих регулирование ГЧП и место указанных норм в системе финансового права.

Прежде всего, представляется необходимым определиться с тем, что представляет собой ГЧП, как сфера регулирования финансового права – урегулированная нормами финансового права форма взаимодействия по объединению публичных финансов публично-правовых образований и финансов частных субъектов для достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов и муниципальных образований, а также проектов общегосударственного, регионального и местного значения. В рамках финансово-правового регулирования ГЧП выделяются нормы бюджетно, налогового и публичного банковского права.

---

<sup>5</sup> Макаревич К.А. Финансово-правовое регулирование государственно-частного партнерства в Российской Федерации: авт. дис. ... канд. наук М., 2013. С. 10.

<sup>6</sup> Ст. 179. 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 3 июля 1998 N 145-ФЗ // СЗ РФ 1998. N 31. Ст. 3823.



Что касается места норм финансового права, обеспечивающих регулирование отношений, складывающихся в рамках ГЧП, единого подхода не имеется. В частности, К.А. Макаревич выделяет в рамках финансового права самостоятельный институт государственно-частного партнёрства<sup>7</sup>. В современном финансовом праве России до настоящего времени не имеется единых подходов к определению природы финансово-правовых институтов.

Наиболее объемное исследование финансово-правовых институтов, их природы и разновидности, осуществлено С.Д. Цыпкиным, который следующим образом определил финансово-правовой институт – «нормы права, регулирующие однородную группу финансовых отношений, в своей совокупности составляют определенный финансово-правовой институт»<sup>8</sup>. Основное различие между финансово-правовым институтом и самой отраслью права им проводится через объем предмета регулирования, поскольку финансово-правовой институт обеспечивает регулирование обособленной части взаимосвязанных финансовых отношений.

В свою очередь М.В. Карасева также определяет финансово-правовой институт как законодательно обособленную совокупность правовых норм, обеспечивающих комплексное регулирование определенной группы общественных отношений<sup>9</sup>. По мнению Е.М. Ашмариной, институт финансового права – это совокупность норм, объединяющая ряд связанных между собой финансовых правоотношений. В институтах финансового права нормы группируются в зависимости от общности задач, стоящих перед этим институтом<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Макаревич К.А. С. 20.

<sup>8</sup> Цыпкин С.Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. М. Изд-во. Москов. ун-та. 1983. С. 22.

<sup>9</sup> Финансовое право Российской Федерации Российской Федерации: учебник / под ред. М.В. Карасева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2012. С. 53–54.

<sup>10</sup> Финансовое право: учебник / отв. ред. Е.М. Ашмарина, С.О. Шохин. М.: ООО Изд-во «Элит», 2009. С. 60.

Наряду с позицией российских ученых имеются и определения финансово-правового института ряда зарубежных авторов.

По мнению Л.В. Вакарюк, финансово-правовой институт следует определять как совокупность структурно-обособленных финансово-правовых норм, образующих целостный комплекс, достаточный для полного регулирования определенного вида однородных финансовых отношений, то есть отношений в области аккумуляции, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, или отдельных сторон, элементов финансовых отношений, признаков и черт этих элементов, независимо от их видовой принадлежности<sup>11</sup>. В.М. Вишновецким финансово-правовой институт определяется как совокупность структурно-обособленных финансово-правовых норм, образующих целостные комплексы, достаточные для полного правового регулирования однородных, относительно обособленных групп финансовых отношений<sup>12</sup>.

Система публичных финансов и институтов, ее формирующих, носит сложный и многообразный характер, обусловленный неоднородностью самой системы публичных финансов и финансовой системы государства. Отношения, которые формируются и получают развитие в целом в финансовой системе государства в зависимости от того, складываются ли они в рамках публичных или частных финансов, подчиняются разным закономерностям. Это говорит о том, что каждому финансово-правовому институту соответствует тот или иной элемент системы финансов, и представляется идеалистическим и не учиты-

---

<sup>11</sup> Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства. Сборник научных докладов и сообщений по материалам международной научной конференции 22–24 сентября 2003 г. «Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства». Вып. 1. Черновцы. Рута, 2003. С. 87.

<sup>12</sup> Вишновецкий В.М. Система финансового права Украины в условиях перехода к рыночной экономике: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. 12.00.07. Киев, 2001 // Е.Ю. Грачева, Д.М. Щекин. Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву. М.: Статут. 2009. С. 56.

вающим того фактора, что финансовые отношения это не чисто экономические отношения, они находятся в сфере влияния как экономических, так правовых механизмов развития. Т.е. не исключает возможности моделирования и стимулирования со стороны публично-правовых образований посредством правовых институтов, а равно переноса правового механизма регулирования финансовых отношений, традиционно воздействующего на публичные финансы в сфере частных финансов, и изменения правовых конструкций, обеспечивающих их регулирование.

Представляется, что особенности финансово-правовых институтов наглядно демонстрируются их разновидностью. Критерии, по которым можно провести классификацию, самые различные.

Если брать в основу предметный критерий, необходимо выделять собственно финансово-правовые институты, в основе которых лежат только финансово-правовые нормы. Соответственно, выделение только финансово-правовых институтов обеспечивается предметом отрасли финансового права, обеспечивающим полный цикл регулирования публично-финансовой деятельности публично-правовых образований. Классификация по предметному критерию обеспечивает возможность четкого разграничения между институтами различных отраслей права, привлекаемых для регулирования тех или иных общественных отношений. По предметному критерию можно выделить финансово-правовые институты, обеспечивающие регулирование налоговых, бюджетных, валютных, банковских отношений и финансово-правовые институты, обеспечивающие регламентацию отношений в сфере финансового контроля, бухгалтерского учета и аудита.

Не менее интересным является выделение по способу регулирования общественных отношений: материальных и процессуальных норм институтов финансового права. По нашему мнению, утверждение о том, что в финансовом праве имеются процессуальные институты, является преждевременным. До настоящего времени четкой концепции существования процессуальных институтов финансового права не имеется.

Чаще всего наличие процессуальных институтов обосновывается наличием таких институтов, как бюджетный или налоговый процесс. Однако, если посмотреть на сами эти правовые явления, то они носили и носят четко выраженный процедурный характер. До настоящего времени проблема соотношения категории «процесс» и «процедура» в современной юридической литературе не разрешена<sup>13</sup>. В ряде зарубежных работ предложено к уже существующим институтам финансового права прибавить еще один институт – финансово-правовой процесс, который в перспективе перерастет в финансовое процессуальное право как подотрасль права. И дается следующее определение финансово-правового процесса, как комплекса взаимосвязанных в процессуальной форме действий субъектов финансовых правоотношений по формированию, распределению и использованию финансовых ресурсов государства и органов местного самоуправления в целях выполнения положенных на них задач и функций и осуществления контроля за ними<sup>14</sup>. Однако представляется, что можно и нужно говорить исключительно о процедурных институтах финансового права. Традиционно выделение среди институтов финансового права общих и специальных институтов по сфере правового регулирования, обусловлено наличием универсальных институтов, которые обеспечивают общеотраслевое регулирование, наличием институтов, которые обладают ограниченным объемом регулирования. Значимость общих институтов финансового права заключается в том, что они, собственно, определяют правила игры и имеют влияние на все институты финансового права, они определяют механизмы воздействия на финансовые отношения, или иначе говоря, определяют правила игры в отрасли права. Однако это не принижает роли и значимости специальных институтов, которые несут не менее важную роль в процессе регулирования финансовых отношений. Ограниченная сфера регулирования

---

<sup>13</sup> Цинделиани И.А. Система финансового права: современное состояние научных исследований. М.: РАП. 2011.

<sup>14</sup> Касьяненко Л.М. Процессуальная финансово-правовая теория: становление и развитие: автореф. дис. ... док. юридич. наук. Ирпень, 2011. С. 10–11.

специальных институтов, это возможность обеспечения полноценного регулирования конкретных отношений, которые не могут быть полностью охвачены общими институтами. Общие институты, как правило, задают правила игры, а специальные институты обеспечивают конкретизацию правил поведения участников финансовых отношений.

Выделение регулятивных и охранительных правовых институтов по функциональной роли в механизме правового регулирования в современной теории финансового права породили дискуссии о месте и роли охранительных институтов<sup>15</sup>, особенностях финансово-правового принуждения<sup>16</sup> в финансовом праве. При определении природы финансово-правового принуждения необходимо говорить о свойстве любой публичной отрасли права, содержащей определенные инструментарию принуждения. Инструментарий принуждения, это, собственно, меры ограничения, которые могут накладываться на участников финансовых отношений, перечень таких ограничений носит многообразный характер и учитывает природу регулируемых общественных отношений. В развитии теории финансово-правового принуждения все чаще ставится вопрос о наличии в системе финансового права института финансово-правовой ответственности. Представляется, что на сегодняшний день говорить о появлении в системе финансового права такого института, как финансово-правовая ответственность, преждевременно.

Также следует отметить, что сами финансово-правовые институты по предметному критерию могут объединяться в более крупные объединения в подотрасли для полного обеспечения регламентации той или иной разновидности финансовых отношений. Более того, взаимодействие может осуществляться финансово-правовыми институтами, обеспечивающими регламентацию разнородных финансовых отношений между собой. Т.е. внутри отрасли финансового права для полного и всесто-

---

<sup>15</sup> Емельянов А.С. Юридическая квалификация и реализация охранительной функции финансового права: монография. Тюмень, 2002.

<sup>16</sup> Разгильдиева М.Б. Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2011.

ронного урегулирования тех или иных отношений может осуществляться формирование отраслевых межинституциональных форм взаимодействия, которое обеспечивает завершённое урегулирование финансовых отношений, являющихся предметом финансового права. Таким образом, каждая отрасль права обеспечивает полный цикл регламентации общественных отношений, относимых к предмету ее регулирования. Иначе говоря, отрасль собственными силами обеспечивает полный комплекс регулирования. Следует признать, что в системе финансового права имеются внутриотраслевые комплексные институты, обеспечивающие благодаря своему совместному взаимодействию урегулированию определенной части финансовых отношений.

Представляется, что в системе финансового права нормы, регулирующие отношения, складывающиеся в сфере государственно-частного партнерства, формируют комплексный финансово-правовой институт, состоящий из норм бюджетного права, налогового права и норм публичного банковского права. Следует отметить, что одним из существенных недостатков современного регулирования государственно-частного партнерства является отсутствие профильного федерального закона, который до настоящего времени находится на рассмотрении Государственной Думы РФ. Появление профильного закона обеспечит полноценную реализацию нового и эффективного института, который является одним из важнейших механизмов, обеспечивающих социально-экономическое развитие Российской Федерации.

**Штатина Марина Анатольевна,**  
*кандидат юридических наук, доцент,  
заведующая кафедрой  
административного права  
Российской академии правосудия*

## **О ДОКТРИНАЛЬНЫХ ОСНОВАХ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Мне не довелось быть студенткой Нины Антоновны Куфаковой, но я всегда считала себя ее ученицей.

Впервые я услышала о Нине Антоновне еще в студенческие годы на юридическом факультете МГУ, когда ее сокурсники-преподаватели рассказывали о необычайной целеустремленности и разносторонних способностях Нины Куфаковой. Позже, когда после окончания аспирантуры я пришла работать в Университет дружбы народов, познакомилась с Ниной Антоновной и сразу узнала ее. Оказалось, я не раз видела Нину Антоновну в МГУ, она то лекции на курсах повышения квалификации читала, тона диссертационном совете выступала, ведь она всегда сохраняла самые тесные связи со своей *almamater*.

Но судьбой Нины Антоновны Куфаковой стал Университет дружбы народов. Жизнь университета была не просто частью ее жизни, но и самой ее жизнью. Нина Антоновна помнила всех студентов, причем не только тогда, когда вела у них занятия, но и, сохраняя все свои записи, неоднократно обращалась к ним позже и много рассказывала о своих студентах, тем самым передавая не только знания, но и атмосферу прежних лет молодым преподавателям и многим поколениям студентов. А бывшие студенты, приезжавшие в РУДН спустя многие годы, неизменно стремились встретиться с любимым преподавателем – Ниной Антоновной Куфаковой.

Нина Антоновна была беззаветно предана делу, очень требовательно относилась к себе и всегда была готова помочь людям, да и помогала очень многим студентам, аспирантам, коллегам. Она была необычайно трудолюбива, причем в том

самом прямом смысле, который сейчас мы почти потеряли, – она любила трудиться и жизни своей без труда не мыслила.

Создание Университета дружбы народов поставило перед преподавателями сложные задачи – нужно было обучать студентов из стран Азии, Африки и Латинской Америки таким образом, чтобы они смогли успешно работать в странах разных политических и экономических систем. Для этого нужно было обладать знаниями как общих закономерностей, так и особенностей развития государства и права в разных странах и на разных континентах. Тогда разрабатывались уникальные программы и учебные курсы, которых еще не было не только в нашей стране, но и в мире. Так Нина Антоновна разработала учебный курс административного права зарубежных стран. И впервые в мире он стал преподаваться в УДН имени Патриса Лумумбы.

Какой это был колоссальный труд! Необходимо было по крупицам собрать огромный фактический материал и систематизировать его. Нужно было самостоятельно решить самую сложную задачу – разработать методологические подходы к формированию курса, найти критерии сравнения различных систем государственного управления, выявить ведущие правовые институты и конструкции. С этим мог справиться только настоящий ученый, мыслящий глубоко и обладающий научной интуицией.

Кроме того, нужно было разработать методику преподавания зарубежного права студентам разных культурно-цивилизационных традиций. В курс зарубежного административного права было включено изучение права не только «развитых буржуазных» стран, но и развивающихся стран Азии, Африки и Латинской Америки. Найти подходы к студентам, имеющим разный уровень подготовки и разный жизненный опыт, увлечь их и поднять по уровню высококвалифицированных специалистов удавалось Нине Антоновне. А это основывалось и на таланте педагога, и на присущей ей душевной щедрости.

Позже Нина Антоновна разработала также курс финансового права зарубежных стран. Сосредоточившись на форми-



ровании нового курса, Нина Антоновна передала Алексею Афанасьевичу Демину и мне чтение лекций по административному праву зарубежных стран. Как бы ни развивалась эта учебная дисциплина сейчас, я никогда не смогу выразить всей моей благодарности ее создателю – Нине Антоновне Куфаковой. Она была первой, всем остальным было намного проще идти по уже проторенному пути.

Когда я спрашивала, как же не потеряться в таком огромном материале, как начать исследование и подойти к его конкретным результатам, Нина Антоновна говорила: в административном праве необходимо обращать внимание на доктрины; в каждой стране оно основывается на определенных доктринах, предваряющих, обосновывающих и толкующих законодательство. Без доктринальных основ ни понять подходы законодательства зарубежных стран, ни выстроить систему учебного курса невозможно.

В настоящее время важнейшая тема доктринальных основ административного права не получила должного развития в российской административно-правовой науке. В память о Нине Антоновне Куфаковой хотелось бы наметить направления возможных исследований этой проблематики.

Термин «доктрина» применяется в разных смыслах, прежде всего как учение, как мнения ученых, как научные труды наиболее авторитетных исследователей.

Политико-правовые доктрины как учения объединяют различные, но основанные на единых мировоззренческих установках научные концепции. Наиболее значимые из политико-правовых доктринотражают «мировидение» эпохи<sup>1</sup>. К такому новому мировидению привело возникновение административного права во Франции. Формирование доктрины административного права как права, ограничивающего произвол администрации и предоставляющего гражданам реальные гарантии защиты их прав в споре с администрацией, обеспечило становле-

---

<sup>1</sup> Полякова Т.М. К вопросу о политико-правовой доктрине России // История государства и права. 2006. № 1.

ние данной правовой отрасли, необычайную притягательность ее в XIX в. и триумфальное шествие по странам и континентам в XX в. Не формирование определенной совокупности норм, закрепляющих схожие правовые институты, а следование смыслу и духу французской доктрины административного права придает этой правовой отрасли самостоятельность и силу, обеспечивает ее демократизм и гуманизм.

Административно-правовая доктрина каждого государства своеобразна, но она неизменно отражает господствующее в данном обществе представление о государственном управлении и праве, их соотношении, ролях и ценности.

Роль правовой доктрины в общественном развитии может предопределять логику построения отрасли права и даже всей правовой системы. Так, в силу особой роли преторов в римском праве предоставление судебной защиты порождало право. Для современной правовой системы характерен приоритет материального права, существование которого является условием его судебной защиты<sup>2</sup>. В связи с этим административно-правовая природа спора гражданина с администрацией должна диктовать особенности процедуры рассмотрения административных споров и в судах, и в квазисудебных органах. К сожалению, этот подход, в административно-правовой науке праве считающийся очевидным, в российской правовой доктрине не получил всеобщего признания, и приходится бороться за создание полноценной публично-правовой формы рассмотрения в судах административных споров.

Под доктриной понимаются также труды наиболее известных ученых. В этом качестве правовая доктрина в ряде стран признается одним из источников права, причем в одних государствах она считается только материальным, а в других – кроме того и формальным источником права. Так, римское право нередко называют правом римских юристов, а правовые сис-

---

<sup>2</sup> Третьяков С.В. Формирование концепции вторичных прав в германской цивилистической доктрине (К публикации русского перевода работы Э.Зеккеля «Вторичные права в гражданском праве» // Вестник гражданского права. 2007. № 2.

темы романо-германских государств – «правом университетов», где оно зарождалось, или «университетским правом».<sup>3</sup> Наиболее уважительное отношение к доктринам в англосаксонских странах. Там они традиционно занимали только им отведенное место и не конкурировали с другими источниками права. В Великобритании и Индии, например, доктринальные источники долгое время формировали правовую основу и практику осуществления государственной службы. В странах мусульманского Востока правовая и религиозная литература официально признается источником правовых норм даже в административном праве.

В большинстве стран мира доктрина в настоящее время считается, прежде всего, вспомогательным источником права, и обращаются к ней при разрешении вопросов в случаях пробелов в праве или коллизий. Так, статья 38 Статута Международного суда ООН признает «доктрины наиболее квалифицированных специалистов по международному публичному праву различных наций» наряду с судебными решениями «в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм».<sup>4</sup>

Поскольку к доктрине обращаются чаще всего для уяснения смысла правовых норм, она становится источником толкования права. Такая роль доктрины признается во многих странах, в том числе и в Российской Федерации. Так, согласно ст.1191 ГК РФ при применении иностранного права суд устанавливает содержание его норм в соответствии с их официальным толкованием, практикой применения и доктриной в соответствующем иностранном государстве. При этом следует учитывать, что одни и те же понятия доктринально могут трактоваться по-разному (наиболее яркий пример тому – понятие «law» (право, закон), а также «ruleoflaw», которое вместо «правление права» порой неверно переводится в российской

---

<sup>3</sup> Сивцов А.С. Указ. соч.

<sup>4</sup> См.: Устав Организации Объединенных Наций и Статут Международного суда // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1956.

литературе как «верховенство закона» или даже как «правовое государство»).

В связи с формированием международного административного права и внедрением норм наднационального права в национальное административное законодательство административно-правовые доктрины стали разрабатываться и на международном уровне.

Большое значение для развития административного права имеет признанная международным сообществом доктрина свободы усмотрения государств. Согласно общему правилу, закрепленному в ряде статей Европейской конвенции о защите прав и основных свобод, личная свобода и права человека могут быть ограничены, только когда этого требует публичный интерес. Однако в определенных случаях признается правомерность отступления от требований Конвенции. С точки зрения Европейского суда по правам человека государство не будет признано нарушившим указанное общее правило, если оно действовало в законных пределах усмотрения, установленных в п.1 ст.5 Конвенции. При этом доктрина свободы усмотрения учитывает более выгодное, по сравнению с международными структурами, положение государства для оценки конкретной ситуации и всех обстоятельств дела. Тем самым устанавливается возможность многовариантного определения соотношения норм международного и национального административного права.<sup>5</sup>

На международном уровне стали развиваться доктрины, играющие роль определенных стандартов. Так, доктрины «хорошей администрации» (good administration) и «хорошего управления» (good governance)<sup>6</sup> серьезно повлияли на выбор основных направлений, форм и методов проведения административных реформ во многих странах мира.

---

<sup>5</sup> См. об этом: Орехов О.С. О некоторых особенностях применения доктрины свободы усмотрения государств Европейским судом по правам человека // Общество и право. 2009. № 2.

<sup>6</sup> См. об этом: Promoting good governance. European Social Fund thematic paper. European Union, 2014.

Современное административное право сформировалось под влиянием судебных доктрин, в основе которых лежат принципы, признанные в судебной практике, и методы решения судебных дел. Для стран англосаксонской правовой семьи важны, прежде всего, доктрины, разработанные общими судами. При этом хотя судебная доктрина и основывается на судебных прецедентах, но представляет собой самостоятельный феномен, поскольку она рождается только из множества, определенной «цепи прецедентов».<sup>7</sup> В странах романо-германской правовой семьи правовые доктрины формируются органами административной юрисдикции.

Для административного права США, а затем и для других государств, испытывающих влияние североамериканского права, одной из важнейших стала доктрина надлежащей правовой процедуры (*due process of law*). Верховный суд США еще в 1856 г. установил два критерия оценки должной правовой процедуры: во-первых, соблюдение конституционных норм, а во-вторых – соответствие устоявшимся обычаям и формам процедуры, которые первоначально существовали в общем и статутном праве Англии, а затем привились в судебной практике штатов.<sup>8</sup> В XX в. к формам процедуры, соблюдение которых считается обязательным при рассмотрении административных дел, были отнесены устное беспристрастное разбирательство с заслушиванием сторон и вынесение справедливого решения.<sup>9</sup>

Доктринами могут называться также определенные составляющие правового учения – теории, объясняющие правовые принципы, правовые конструкции, методы регулирования и разрешения дел, а также правовые максимы.

В настоящее время изучению принципов административного права как самостоятельных форм существования права и как части правовой доктрины уделяется большое внимание в зарубежных исследованиях. В российской административно-

---

<sup>7</sup> См. об этом, в частности: Тарибо Е.В. Судебные доктрины и практика Конституционного Суда Российской Федерации // Право и политика. 2005. № 2.

<sup>8</sup> *Murray's Lessee v. Hoboken Land and Improvement Co.*, 59 U.S. 272 (1856).

<sup>9</sup> *Wong Yang Sung v. McGrath*, 339 U.S. 33 (1950).

правовой науке принципы административного права до сих пор исследованы лишь фрагментарно. основополагающие положения выводятся обычно из текста нормативных правовых актов, а проблема существования и действия общепризнанных, но неписанных принципов не изучена.

Правовые доктрины опережают создание правовых конструкций, обеспечивают их формирование и эффективное функционирование. Классическим примером в этом отношении стала доктрина политического единства и административной децентрализации, сформированная в странах Латинской Америки еще в XIX в. и предвосхитившая развитие государственности многих стран континента на протяжении нескольких столетий.

Хотелось бы обратить внимание на доктрины, имеющие характер максим – способов и приемов логического объяснения и разрешения дела, приобретающих характер своеобразных аксиом, таких как «нельзя быть судьей в собственном деле», «презумпция действительности административного акта». Изучение их системности и особенностей применения в отдельных странах привело бы к появлению новых знаний о государственном управлении многих стран.

В последние годы правовыми функциями стали наделяться доктринальные положения не только юридической, но и других наук. Как точно подметил П.Д. Баренбойм, монополию юристов в сфере правовых доктрин за последние тридцать лет значительно потеснили экономисты, которые своим вторжением в область права «революционизировали профессиональное понимание».<sup>10</sup> Результатом этого явления стало принятие во многих странах мира, в том числе и в России, нормативных документов стратегического планирования – доктрин, таких как доктрины обороны, национальной, информационной, экономической безопасности.

---

<sup>10</sup> Баренбойм П.Д. Разграничение, конвергенция или замена доктрин правового государства или верховенства права? // Законодательство и экономика. 2013. № 4.

Таким образом, исследование административно-правовой доктрины во всем многообразии ее проявлений дает возможность выявить ценности, основные административно-правовые понятия и конструкции, определить направления и перспективы развития административного права.

**Ястребов Олег Александрович,**  
*доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой административного и финансового права  
Российского университета дружбы народов*

### **К ВОПРОСУ О ПЕРСОНИФИКАЦИИ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА**

В отечественной литературе категория «субъект права» раскрывается через понятие правосубъектности, которая выражает способность людей и их объединений быть участниками регулируемых правовыми нормами отношений. По своему уровню абстрагирования данная категория идентична понятию «лицо» и характеризуется персонификацией, т.е. положением во вне в виде единого самостоятельного лица. В качестве субъекта публичного права следует рассматривать абстрактное лицо, предусмотренное нормами публичного права и наделенное определенным объемом абстрактных субъективных публичных прав и обязанностей. При этом субъективные публичные права и обязанности необходимо понимать в широком смысле слова как права и обязанности любого субъекта публичного – права, независимо от того является ли он носителем публичной власти или частным лицом, вступающим с этим носителем в правоотношения.

Дело в том, что субъективными правами в сфере публичного управления могут обладать не только органы власти по отношению к частным лицам, реализуя публичный интерес, но и частные лица по отношению к государству и его органам, реализуя во взаимодействии с государством свой личный партикулярный интерес. В этом контексте сфера публичного управления в демократическом государстве предстает не только сферой импе-

rium, публичного интереса, но и сферой согласования публичных и частных интересов, опосредуемых в плоскости властных отношений субъективными публичными правами частных лиц и органов публичной власти.

Надо сказать, что именно из разграничения прав государственных органов и прав частных лиц в сфере публичного управления исходило в отечественном правоведении конца XIX – начала XX в. подавляющее большинство авторов, разделявших идею существования субъективных публичных прав как самостоятельного юридического феномена. Они различали в публичном праве два вида прав: права властвования и права свободы<sup>1</sup>. К *правам властвования* относились права, которыми наделено государство и его органы по отношению к частным лицам. Эти права трактовались как сопряженные с обязанностью их осуществления: они не предоставляются органам власти в свободное распоряжение (за исключением случаев предоставления дискреционных полномочий), а подлежат обязательному осуществлению, содержат в себе обязанность их исполнения. Право властвования (властное полномочие) носит императивный и неотчуждаемый характер. Носитель этого права в конкретном правоотношении по собственному усмотрению не может освободить, обязанное им частное лицо от осуществления его обязанностей, как это вправе сделать по своему усмотрению управомоченный субъект в отношении обязанного в частном праве. Под *правами свободы* в дореволюционной отечественной юриспруденции понимались субъективные публичные права частных лиц (т.е. отдельных субъектов, не являющихся органами власти или в данном конкретном отношении не выступающих в качестве таковых) по отношению к государству и его органам. Это — права, так называемой гражданской и политической свободы, т.е. права на свободу от воздействия и вмешательства государственной власти (свобода совести, передвижения и т.д.) и права на участие во власти (например, изби-

---

<sup>1</sup> См., напр.: Тарановский Ф.В. Учебник энциклопедии права. Юрьев, 1917. С. 265–267.



рательное право). Права свободы рассматривались как предоставленные частным лицам в их свободное распоряжение, как и частные субъективные права.

Вместе с тем необходимо иметь в виду, что такой подход в дореволюционном правоведении разделялся не всеми авторами. Одни из них понимали под публичными правами главным образом права властвования, т.е. как властные полномочия публичных органов<sup>2</sup>, другие – главным образом права частных лиц в плоскости их соприкосновения с субъектами, действующими как власть.

На наш взгляд, следует согласиться с мнением, что деление субъективных публичных прав на права властвования и права свободы, выработанное дореволюционными русскими юристами, не потеряло своего научно-практического значения и сегодня<sup>3</sup>.

При этом в сфере публичного права следует различать субъективные публичные права органов власти и должностных лиц, т.е. публичные полномочия и субъективные публичные права и обязанности частных лиц, возникающие в плоскости их отношений с этими органами и должностными лицами. Соответственно, публичной правосубъектностью обладают не только органы и должностные лица публичной власти, но и частные лица, реализующие в случаях, предусмотренных нормами публичного права, свои субъективные публичные права и законные интересы. Причем частные лица, вступая в публично-правовые отношения, реализуют в них не публичный, а свой частный, партикулярный интерес.

В этом контексте вряд ли корректна позиция авторов, которые под субъектами публичного права предлагают понимать лица, созданные в установленном нормами публичного права порядке (или им признанные), целью деятельности и направленностью воли которых является выражение и обеспече-

---

<sup>2</sup> См., напр.: Рождественский А. Основы общей теории права. М., 1912. С. 135–138.

<sup>3</sup> Подр. об этом см.: Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. С. 389–410.

ние публичного интереса (реализация прав и свобод человека и гражданина, функционирование российского государства, общества в целом), обладающие компетенцией для создания норм права и (или) участия в публично-правовых отношениях, приданной им нормами публичного права<sup>4</sup>.

При этом в качестве первичной составляющей статуса субъектов публичного права и важнейшей категории, отличающей их правовой статус от правового статуса субъектов частного права, по мнению данного автора, является компетенция. Такой подход не может не вызвать возражений, как и позиция автора относительно элементов, характеризующих содержание категории «субъект публичного права». К числу таких элементов он относит следующие:

– «субъектами публичного права могут быть: индивиды и их устойчивые коллективы, характеризующиеся единством воли и цели, а также определенной внутренней организацией, социальные общности (народ, нация, население части территории государства), органы публичной власти (государственные органы и органы местного самоуправления), публичные образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования); деятельность субъектов публичного права направлена на обеспечение публичного интереса; правосубъектность субъектам публичного права придается нормами публичного права; фактический состав основания появления нового субъекта публичного права выражается в принятии государством решения о его учреждении либо решения о наделении индивида или коллектива соответствующим правовым статусом, а также определенной формой государственной идентификации (регистрацией или иным способом учета);

– субъекты публичного права служат носителями публичной (чаще всего властно-распорядительной) функции»<sup>5</sup>.

Очевидно, что относя к субъектам публичного права в том числе индивидов и их устойчивые коллективы автор при-

---

<sup>4</sup> См.: Лавренюк А.В. Субъекты публичного права: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 7.

<sup>5</sup> См.: Лавренюк А.В. Указ. соч. С. 12–13.

водит в числе общих признаков этих субъектов такие, которые явно к индивидам не относятся. Эти признаки относятся главным образом к субъектам, являющимся носителями властной публичной функции. Исключение составляет лишь признак, определяющий, что правосубъектность субъектам публичного права придается нормами публичного права.

Действительно, основная особенность правосубъектности субъектов публичного права заключается в том, что способность лица обладать субъективными публичными правами и обязанностями, своими действиями приобретать и осуществлять их, становясь участником публично-правовых отношений, признается за лицом нормами публичного права, присутствующими в той или иной степени в различных отраслях права;

Вместе с тем иные признаки характеризуют не всех субъектов публичного права, а тех из них, которые в литературе получили обозначение «публичные субъекты»<sup>6</sup>. Этими субъектами, однако, не ограничивается весь круг субъектов публичного права. В него включаются также частные лица или частные субъекты как носители частных интересов в публично-правовых отношениях<sup>7</sup>.

Такое обозначение субъектов публичного права происходит из того факта, что участниками отношений в сфере публичного управления являются, с одной стороны, органы, должностные лица, действующие в рамках определенной законом компетенции, а с другой стороны - физические и юридические лица как субъекты определенных законодателем прав и обязанностей в данной сфере. Орган публичного управления – обязательный участник всех этих отношений. Он всегда является стороной, представляющей, по выражению С.А. Корфа, «интерес публичный, право публичное», а другой стороной выступа-

---

<sup>6</sup> См.: Винницкий Д.В. Субъекты налогового права. М., 2000. С. 18–20; Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. С. 318–319 и далее.

<sup>7</sup> См., напр.: Карапетян А.Р. Правовой статус частных субъектов налогового права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 5–6.

ют лица, представляющие «интересы и права частные»<sup>8</sup>. В подавляющем большинстве случаев публичные интересы представляются публичным органом, действующим при этом не как частное лицо, а официально, именно в качестве органа публичной власти.

Таким образом, в «вертикальном» публично-правовом отношении *ad extra* представлены два вида участников: а) субъекты, представляющие публичный интерес, выполняющие публичные функции и наделенные для их осуществления властными полномочиями; и б) лица (субъекты), представляющие частный интерес. Следовательно, в этом отношении в качестве обязательного субъекта присутствует публичная сторона, а другой стороной выступают представляющие частный, партикулярный интерес частные лица.

Понятие «частные лица» в российском публичном праве, за редким исключением, практически не используется. Между тем в дореволюционном русском и современном зарубежном правоведении эта категория применяется весьма широко. Потребность ее введения в научный оборот возникает и в современном российском правоведении в связи с процессами дифференциации публичного и частного права. Современные отечественные авторы, использующие термин «частные лица» относят к ним лишь граждан. Так, Д.М. Овсянко видит главную особенность, характеризующую граждан как участников административно-правовых отношений, в том, что они выступают в качестве частных лица, т.е. реализуют свои личные права и обязанности в сфере исполнительной власти, а не права государственных или негосударственных организаций или их должностных лиц<sup>9</sup>. В тоже время в дореволюционной литературе в понятие частного лица как носителя частных прав и интересов включались физические и юридические лица<sup>10</sup>. Такой подход пред-

---

<sup>8</sup> См.: Корф С.А. Административная юстиция в России. С. 464.

<sup>9</sup> См., напр.: Овсянко Д.М. Административное право. М.: Юристь. 1997. С. 38.

<sup>10</sup> См., напр.: Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве // Административная юстиция: Конец XIX – нача-

ставляется более оправданным. Частное лицо – это субъект административно-правового или иного публично-правового отношения (физическое или юридическое лицо), реализующее в сфере исполнительной власти свои частные интересы, права и обязанности, а не публичные интересы, либо официальные полномочия и обязанности публичной власти<sup>11</sup>.

Деление сторон публично-правового отношения на публичную и частную требует серьезного осмысления, в том числе путем обоснования концепции публичной правосубъектности частных лиц. В этой связи нельзя не остановиться на ряде концепций, используемых в отечественном правоведении в последнее время. Так, критикуя классификацию административной и налоговой правосубъектности на «активную» и «пассивную», Д.В. Винницкий обосновывает необходимость подразделения налоговой правосубъектности на частную (носители – граждане, иностранцы, апатриды, организации) и публичную (государственные и муниципальные органы, общественно-территориальные образования – РФ, субъекты РФ, муниципальные образования)<sup>12</sup>. Соответственно, субъектов налогового права он подразделяет на «частных правосубъектов» и «публичных правосубъектов», используя в качестве главного критерия наличие (или отсутствие) публичной власти у правосубъекта.

Такое деление субъектов права объективно отражает, столкновение частных и публичных интересов, взаимодействие частных и публичных начал в правовом регулировании не только налоговых, но и иных публично-правовых отношений. Наличие (или отсутствие) публичной власти как основной критерий деления на публичные субъекты (публичные органы и должностные лица) и частные субъекты публичного права (частные лица) может быть дополнен рядом новых признаков: а) частные лица представляют свой частный интерес, а публич-

---

ло XX в. Хрестоматия. Ч. 2. Воронеж, 2004. С. 238; Рязановский В.А. Единство процесса // Там же. С. 139 и др.

<sup>11</sup> Подр. об этом см.: Зеленцов А.Б. Указ. соч. С. 325–328.

<sup>12</sup> См.: Винницкий Д.В. Субъекты налогового права. М.: Норма. 2000. С. 18–20, 70–72.

ные – общий, государственный и общественный; б) частные субъекты выражают, как правило, свою волю, а публичные – волю определенной социальной общности (общества в целом, муниципального образования); в) правосубъектность частных лиц характеризуется правоспособностью и дееспособностью, а публичных субъектов – компетенцией.

Вместе с тем вряд ли можно согласиться с позицией Д.В. Винницкого, согласно которой налоговая правосубъектность (и шире – публичная правосубъектность) подразделяется на публичную и частную правосубъектность. Правосубъектность, определяемая публичным правом, не может быть частной. Это – публичная правосубъектность не только официального публичного лица (органа или должностного лица), но и частного лица. Правосубъектность частного лица в публичном праве не может быть иной, чем публично-правовой правосубъектностью, реализуемой в публично-правовом отношении в соответствии с предписаниями публично-правовой нормы. Следовательно, правильно, на наш взгляд, говорить о публичной правосубъектности частных правосубъектов (частных лиц) и публичных правосубъектов, а не о публичной и частной правосубъектности. Для участия в публично-правовых отношениях частные лица наделяются не частной, а публичной правосубъектностью. Точно также публичные правосубъекты для участия в частноправовых отношениях наделяются не публичной, а гражданской правосубъектностью с учетом особенностей их правового статуса в публичном праве.

В этом плане спорной представляется и подход А.Б. Агапова, который субъектов административного права подразделяет на публично-правовые и частноправовые субъекты. К публично-правовым он относит органы государственной и муниципальной власти, организации, учреждения, служащих, общественные объединения. В число частноправовых субъектов А.Б. Агапов включает коммерческие организации, в том

числе и общественные объединения, деятельность которых регулируется ГК РФ<sup>13</sup>.

В этом подходе вызывает возражения, по крайней мере, два момента. Во-первых, из числа частных субъектов публичного права исключаются физические лица, реализующие в публично-правовых отношениях свои субъективные публичные права и обязанности. Во-вторых, субъекты, обозначаемые А.Б. Агаповым как «частноправовые», вступая в публично-правовые отношения, реализуют в них не свою частноправовую право- и дееспособность, а публичную правосубъектность, определенную нормами публичного права. Следовательно, это уже не частноправовые субъекты, реализующие гражданскую правосубъектность, а субъекты публичного права в виде частных лиц, осуществляющих свою публичную правосубъектность. Это касается в полной мере и организаций – юридических лиц частного права.

Таким образом, все субъекты, участвующие в публично-правовых отношениях, могут быть условно подразделены на частные (физические лица, юридические лица частного права) и публичные. Публичные субъекты предстают, прежде всего, как публично-правовые образования и их органы, как носители властных полномочий, официально реализующие их в пределах установленной компетенции. В этом контексте необходимо различать понятия «публичные субъекты» и «субъекты публичного права». В последнем случае имеются в виду все субъекты, участвующие в публично-правовых отношениях, включая физических лиц и юридических лиц частного права. Понятием «публичные субъекты» обозначаются такие, которые реализуют публичные, в том числе властные функции либо на легальной основе преследуют политические цели (партии) либо действуют в общественно-полезных интересах (общественные объединения).

Для участия в частноправовых отношениях, в случаях, определенных законом, публичные субъекты могут наделяться

---

<sup>13</sup> См.: Агапов А.Б. Административное право. М.: Юрайт. 2009. С. 37–38.

гражданской правосубъектностью. В этом качестве в большинстве существующих в мире правовых порядков они получают статус юридических лиц публичного права (либо публичных корпораций как это принято в англо-саксонском праве).

В этом случае категорию «юридическое лицо публичного права» можно рассматривать как юридическую конструкцию, предназначенную, прежде всего, для признания публичного субъекта в качестве субъекта частного права в целях наделения его гражданской правосубъектностью.

**Батяева Альбина Рамазановна,**  
*кандидат юридических наук, доцент,  
заместитель заведующего кафедрой  
административного и финансового права  
Российского университета дружбы народов  
bibigonyu@yandex.ru;*

**Зацепина Екатерина Михайловна,**  
*стажер кафедры  
административного и финансового права  
Российского университета дружбы народов*

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ МИКРОФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Статья посвящена анализу особенностей формирования и совершенствования института административной ответственности в одной из составляющей финансовой сферы – сфере микрофинансовой деятельности.

*Ключевые слова и фразы:* административная ответственность, микрофинансовая деятельность, микрофинансовые организации, Банк России.

Нормы об административной ответственности в финансовой сфере структурируются на основании видов общественных отношений, на которые совершено посягательство. К числу практически не исследованных относится административная



ответственность за правонарушения в области микрофинансовой деятельности;

Микрофинансовая деятельность определяется как деятельность юридических лиц, имеющих статус микрофинансовой организации, а также иных юридических лиц, имеющих право на осуществление деятельности по предоставлению микрозаймов.

Микрофинансовой организацией является юридическое лицо, зарегистрированное в форме фонда, автономной некоммерческой организации, учреждения (за исключением бюджетного учреждения), некоммерческого партнерства, хозяйственного общества или товарищества, осуществляющее микрофинансовую деятельность и внесенное в государственный реестр микрофинансовых организаций в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

Таким образом, статус микрофинансовой организации, а также правоспособность осуществления микрофинансовой деятельности юридическое лицо приобретает с момента включения в государственный реестр микрофинансовых организаций.

Систематизируем обязательные требования действующего законодательства о микрофинансовой деятельности. Микрофинансовая организация не вправе:

1) привлекать денежные средства физических лиц. Однако данное ограничение не распространяется на привлечение денежных средств физических лиц: а) являющихся учредителями (членами, участниками, акционерами) микрофинансовой организации; б) предоставляющих денежные средства микрофинансовой организации на основании договора займа в сумме одного миллиона пятисот тысяч рублей или более по одному договору займа с одним займодавцем;

2) выступать поручителем по обязательствам своих учредителей (членов, участников, акционеров), а также иным способом обеспечивать исполнение обязательств указанными лицами;

3) без предварительного решения высшего органа управления микрофинансовой организации об одобрении соот-

ветствующих сделок совершать сделки, связанные с отчуждением или возможностью отчуждения находящегося в собственности микрофинансовой организации имущества либо иным образом влекущие уменьшение балансовой стоимости имущества микрофинансовой организации на десять и более процентов балансовой стоимости активов микрофинансовой организации, определенной по данным финансовой (бухгалтерской) отчетности микрофинансовой организации за последний отчетный период. Сделка микрофинансовой организации, совершенная с нарушением данного требования, может быть признана недействительной по иску микрофинансовой организации или по иску не менее трети состава ее учредителей (членов, участников, акционеров);

4) выдавать займы в иностранной валюте;

5) в одностороннем порядке изменять процентные ставки и (или) порядок их определения по договорам микрозайма, комиссионное вознаграждение и сроки действия этих договоров;

6) применять к заемщику, являющемуся физическим лицом, в том числе к индивидуальному предпринимателю, досрочно полностью или частично возвратившему микрофинансовой организации сумму микрозайма и предварительно письменно уведомившему о таком намерении микрофинансовую организацию не менее чем за десять календарных дней, штрафные санкции за досрочный возврат микрозайма;

7) осуществлять любые виды профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг;

8) выдавать заемщику микрозаем (микрозаймы), если сумма обязательств заемщика перед микрофинансовой организацией по договорам микрозаймов в случае предоставления такого микрозайма (микрозаймов) превысит один миллион рублей.

В законе «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» устанавливается обязанность организации информировать заемщиков о полной стоимости микрозайма и о включении сведений об этой организации в государ-

ственный реестр микрофинансовых организаций. При этом порядок расчета полной стоимости будет устанавливаться федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным правительством РФ, путем введения единых стандартных требований к оформлению договора микрозайма. Полная стоимость микрозайма должна быть размещена в рамке на первой странице договора микрозайма.

Микрофинансовые организации несут ответственность за непредставление, несвоевременное предоставление, либо предоставление не полной отчетности о своей деятельности по форме утвержденной Приказом Минфина РФ от 1 марта 2012 г. № 37Н. Микрофинансовые организации также несут ответственность наравне с другими субъектами за неисполнение обязательных требований ст. 7 ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Ответственность микрофинансовых организаций за нарушение обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации, устанавливается статьей 15.26.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях и выражается в предупреждении или наложении административного штрафа в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей.

Предусмотренные 15.26 КоАП РФ административные правонарушения посягают на правила микрофинансовой деятельности, установленные Федеральным законом от 2 июля 2010 г. N 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях». Данные правила устанавливают правовые основы осуществления микрофинансовой деятельности, определяют порядок государственного регулирования деятельности микрофинансовых организаций, устанавливают размер, порядок и условия предоставления микрозаймов, порядок приобретения статуса и осуществления деятельности микрофинансовых организаций, а также права и обязанности уполномоченного органа в сфере микрофинансовой деятельности.

Объективная сторона состава административных правонарушений состоит в нарушении микрофинансовой организацией обязанностей, возложенных на нее Законом о микрофинансировании.

Что же понимается под требованиями к микрофинансовой организации? Очевидно, что речь идет главным образом об обязанностях микрофинансовой организации, предусмотренных Законом о микрофинансировании, которые она, как правило, исполняет при заключении договора и предоставлении микрозайма в качестве займодавца по договору микрозайма, а также о соблюдении микрофинансовой организацией определенных правоограничений.

Субъектами указанных правонарушений являются микрофинансовые организации. С субъективной стороны указанные правонарушения могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности.

Дела об указанных административных правонарушениях рассматривают должностные лица федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление контроля и надзора в сфере микрофинансовой деятельности.

Кроме того, в КоАП РФ (ст. 23.75) внесены изменения, согласно которым уполномоченный орган (в лице руководителя, его заместителей, руководители и заместители структурных подразделений) вправе рассматривать дела об административных правонарушениях в сфере микрофинансовой деятельности.

В настоящее время Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере микрофинансовой деятельности в соответствии с действующим законодательством, является Банк России.

В августе 2013 г. на основании Федерального закона № 251-ФЗ в структуру Банка России была интегрирована Федеральная служба по финансовым рынкам<sup>14</sup> и с 1 сентября 2013 г.

---

<sup>14</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 23 июля 2013 г. N 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации

регулирование, контроль и надзор в сфере финансовых рынков за некредитными финансовыми организациями, их деятельностью в соответствии с федеральными законами осуществляет Служба Банка России по финансовым рынкам – подразделение Банка России, созданное по решению Совета директоров Банка России.

Банк России выполняет начатые Федеральной службой по финансовым рынкам процедуры, связанные с выполнением государственных функций и предоставлением государственных услуг, а также принимает решения по результатам выполнения таких процедур. Банк России является правопреемником Федеральной службы по финансовым рынкам: в отношениях, связанных с учреждением (участием в капитале) юридических лиц или участием (членством) в организациях, в том числе в международных и иностранных организациях (в том числе форумах, группах, комитетах); в соглашениях и договорах, заключенных Федеральной службой по финансовым рынкам с иностранными регуляторами в области финансовых рынков, а также с международными и иностранными органами и организациями; по гражданским правам и обязанностям Федеральной службы по финансовым рынкам.

Регулирующие, контрольные и надзорные функции Банка России в сфере финансовых рынков осуществляет Комитет финансового надзора, который действует на постоянной основе. Лицензии, разрешения, аттестаты, аккредитации, статус, выданные (осуществленные или присвоенные) Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг, Федеральной службой по финансовым рынкам, Комиссией по товарной бирже, Инспекцией негосударственных пенсионных фондов при Министерстве труда и социального развития Российской Федерации, Федеральной службой страхового надзора, действительны до окончания срока их действия, а в случае, если указанные лицензии, разрешения, аттестаты, аккредитации, статус выданы без ограниче-

---

полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков».

ния срока действия, то они действуют бессрочно. При переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии, переоформлении самой лицензии, документа, подтверждающего наличие разрешения и (или) аккредитации, а также аттестата, выданного Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг, Федеральной службой по финансовым рынкам, Комиссией по товарной бирже, Инспекцией негосударственных пенсионных фондов при Министерстве труда и социального развития Российской Федерации, Федеральной службой страхового надзора, выдаются соответствующие документ или лицензия Банка России в порядке, установленном для переоформления соответствующих документов или лицензий.

С 1 сентября 2013 г. внесение изменений в реестры и исключение сведений из реестров, ведение которых осуществлялось Федеральной службой по финансовым рынкам в соответствии с федеральными законами, осуществляются Банком России.

Структура Службы Банка России по финансовым рынкам представлена руководством, центральным аппаратом и территориальными подразделениями. В центральный аппарат Службы Банка России включено Управление регулирования деятельности на рынке страхования, микрофинансовой деятельности и кредитной кооперации ряд других подразделений.

Минфин разработал законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» детализирующий виды административных правонарушений в сфере микрофинансовой деятельности, а также ужесточающий административную ответственность за нарушение законодательства в этой сфере. Законопроект вносит в действующее законодательство изменения, направленные на совершенствование механизма защиты прав потребителей услуг микрофинансовых организаций и повышение эффективности государственного контроля в сфере кредитной кооперации и микрофинансовой деятельности.

Законопроектом предлагается введение новых понятий «микрозаем с высоким риском», «микрофинансовые организации высокорискового финансирования». Так, микрозаемом с

высоким риском будет считаться микрозаем, предоставленный физическому лицу в сумме до 45 000 руб. на срок до двух месяцев, не имеющий обеспечения и предоставленный без документов, подтверждающих доходы физлица. Микрофинансовыми организациями высокорискового финансирования будут считаться организации, предоставляющие микрозаймы с высоким риском, сумма задолженности по которым по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности составляет более 30 % от суммы задолженности по всем выданным микрозаймам на отчетную дату.

Благодаря этому микрофинансовые организации, работающие в более рисковом сегменте и с более высокими процентными ставками, будут выделены в отдельную группу. В отношении них будет осуществляться отдельный надзор со стороны федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации. Этому органу предоставляется также право исключения микрофинансовой организации из госреестра микрофинансовых организаций за нарушение законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Результаты правового анализа административной ответственности в сфере микрофинансовой деятельности обусловили предложение изложить статью 15.26.1 КоАП в новой редакции. За использование юридическим лицом, не включенным в госреестр микрофинансовых организаций, в своем наименовании словосочетания «микрофинансовая организация», предусматривается административный штраф от 300 000 до 500 000 руб. За неопубликование или непредставление правил предоставления микрозаймов должностных лиц будут штрафовать на сумму от 5000 до 10 000 руб., юридических лиц – от 10 000 до 30 000 руб. Нарушение экономических нормативов достаточности собственных средств и ликвидности для микрофинансовых организаций, привлекающих денежные средства физических лиц и юридических лиц в виде займов, будут наказываться пре-

дупреждением или штрафом для должностных лиц от 5000 до 10 000 руб., на юридических лиц – от 10 000 до 50 000 руб.

**Иванский Валерий Прокопьевич,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного и финансового права  
Российского университета дружбы народов

### **ПРОТОПАТТЕРН ЭЙДОСА «Я» ЧЕЛОВЕКА КАК ОТРАЖЕНИЕ «ВРОЖДЕННЫХ ИДЕЙ» В ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ МЫСЛИ Р.ДЕКАРТА**

В статье описывается понятие «врожденные идеи» Р. Декарта через призму когнитивно-квантового подхода

*Ключевые слова:* право, эйдос, протопаттерн, информация, «я», врожденные идеи, концепт

В рамках информационно-когнитивной (квантовой) концепции права научный интерес представляет природа многоуровневой правовой реальности «Я» («я») человека, описываемой нами через призму базовых единиц теории – эйдос<sup>1</sup>, паттерн<sup>2</sup>, квантовый резонанс (инсайт), образ (концепт), ин-

---

<sup>1</sup> *Эйдос* (др.-греч. εἶδος – вид, облик, образ) – в феноменологии Гуссерля обозначает сущность, всеобщее, универсалию. Понятие Э. восходит к идеализму Платона, в котором оно имело значение прообраза, начала, субстанциальной идеи. Эйдосы постигаются в ходе так называемой «эйдетической редукции». Схватывание Э. предполагает опыт идеации, т.е. «усмотрения сущностей» (*Wesensschau*), которая мыслится Гуссерлем по аналогии с чувственным восприятием. – См.: Новая философская энциклопедия: в 4 т. Т. 4: Т – Я / Ин-т философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд; Предс. научно-ред. совета В.С. Степин. М.: Мысль, 2001. 605 с.

См. также: Кузьмин А.В. Правовое учение И.В. Михайловского: Эйдологическое направление российской философии права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1998. 20 с.; Лукьянова Е.Г. Теория права и государства. Введение в естественно-правовой курс: учеб. пособие. М., 2011. С. 42, 43. – Высшая форма бытия права – это его идея (сущность).

<sup>2</sup> В основе понятия паттерна, введенного в научный оборот Эдвард де Боно, лежит работа восприятия, основанного на модели самоорганизующейся ин-



формация, энергия и др. Одним из пластов права является постижение божественного «Я» или правового эйдоса «Я» посредством познания чистых принципов мышления, независимых от опыта и удостоверяемых интеллектуальной интуицией самосознательного «я» субъекта. Как правило, постижением высшего «Я» (эйдоса «Я») занимались философы рационалисты-идеалисты, многие из которых полагали, что божественную реальность или его эманацию – эйдос «Я» следует познавать только непосредственно, а не через призму опыта, ограничивающего и искажающего эту реальность. Кроме того, они считали, что знания могут как создаваться «я» индивидуумами посредством интеллектуальной деятельности, так и постигаться ими в качестве врожденных идей (эйдоса «Я»), выражающих высшее «Я». Эти два вида деятельности могут либо совпадать по своей вибрационной частоте, либо быть различными. Если результат интеллектуальной деятельности – факты мышления не подвергаются осознанию божественным светом, то порождается новая действительность – «я»-паттерн человека. Другими словами, истинность познания «я» индивида может быть опре-

---

формационной структуры (см.: *Edward de Bono. The Mechanism of Mind. New York: Penguin, 1969, re-edited 1990*). Концепция паттерна напрямую связана с устройством памяти, которая запечатлевает и накапливает следы поступающей в восприятие информации. Любые изменения, оставляющие след в памяти, самоорганизуются в виде особых форм паттернов. В связи с тем, что поступающая информация оставляет в памяти человека отпечатки следов, несущие соответствующие качества или свойства воспринимаемой информации, то правовая информация отображает правовые следы. Следовательно, правовые следы могут самоорганизовываться в форме правовых паттернов. Правовой паттерн рассматривается в таких работах, как: *Захаров В.В. Основные этапы реформирования российского суда и института исполнения судебных решений в сфере частного права в 1832–1917 гг. (историко-правовое исследование): дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009. 558 с.; Змановская Е.В. Психология девиантного поведения: структурно-динамический подход: дис. ... докт. юрид. наук. СПб, 2006. 450 с.; Шнак А.В. Ограниченность условий перехода к постиндустриальным нормативным паттернам в современной России // *Философия права*. 2010. № 2. С. 86-89; Былев А.Е. Антропологический кризис в современном мире: философско-методологическая постановка проблемы // *Философия права*. 2010. № 2. С. 113–117.*

делена через естественный свет разума божественного «Я». Из сказанного выше следует, что человек представляет собой многоуровневую реальность, фундамент которой составляет врожденная способность образовывать идею мышлением самим из себя – формирование протопаттерна эйдоса «Я», отражающего чистое бытие «Я» (Бога), а также «я»-паттерн.

Ярким представителем философом-рационалистом Нового времени был Р.Декарт (1596–1650 гг.), получивший степень бакалавра права, но так и не приступивший ни к юридической практике, ни к исследованию теоретических основ юриспруденции<sup>3</sup>. Вместе с тем, использование его научных трудов позволяет расширить границы в познании природы права, особенно в части понятия «врожденные идеи». Поэтому Декарта также можно отнести к одному из родоначальников положения, что фундамент изменения «я»-паттернов человека составляет факт мышления. В основу этого тезиса Декарт заложил не просто принцип мышления как объективного процесса, каким был античный Логос, а именно субъективно переживаемый и сознаваемый процесс мышления, от которого невозможно отделить мыслящего. «...Нелепо, – пишет Декарт, – полагать несуществующим то, что мыслит, в то время, пока оно мыслит...»<sup>4</sup>. Стало быть, Декарт переместил исследовательский акцент с высшего «Я» на эйдос «Я», а от него к «я»-паттерну индивида, что, несомненно, привело к снижению роли бессознательной ипостаси «я». Принимая схему сотворения врожденных идей Богом и их независимости от опыта, Декарт в то же время развил по-новому платоновскую концепцию истинного знания, заключенном в «я» индивида, и являющимся припоминанием того, что запечатлелось в душе – эйдосе «Я», представляющим эманацию мира идей – божественное «Я». Другими словами, в творчестве Декарта описывается генезис и становление когнитивного ас-

---

<sup>3</sup> Его труды «Правила для руководства ума» (1628–1629), «Рассуждение о методе» (вышло в свет в 1637, рус. пер. 1950), «Размышления о первой философии» (1641) дают основание полагать, что Декарт сосредотачивает усилия на том, чтобы придать философии научный характер.

<sup>4</sup> *Декарт Р.* Избранные произведения. М., 1950. С. 428.

пекта «я» человека, являющегося важным составляющим элементом информационно-когнитивной (квантовой) концепции права. По мнению Р. Декарта, большинство знаний появляются благодаря мыслительной деятельности «я» индивида, основанной на методе дедукции. Однако существует особый род знаний, пребывающих в разуме человека и существующих независимо от «я», который не нуждается в проверке их достоверности. Декарт называет их «врожденными идеями» – эйдосом «Я», которые, на его взгляд, позволяют господствовать человеку над природой. Врожденные идеи, согласно Декарту, являются неотъемлемыми качествами сознательной ипостаси бытия «я» человека, а не бессознательной, которые выступают источником знания об окружающем мире. В связи с тем, что чувственный опыт не способен обеспечить в полной степени существование «я» индивида, то надо раскрыть с помощью дедукции уже имеющиеся доопытные представления – протопаттерна эйдоса «Я».

Протопаттерн эйдоса «Я» представляет собой врожденные знания, принадлежащие бессознательной ипостаси «я» человека, которые можно постичь исключительно «на опыте». Построение концепта «знание» осуществляется на основе паттерна «я» индивида. Формирование «я»-паттерна происходит посредством получения внешнего опыта, который предваряется либо радикальной работой интеллекта, либо мгновенным озарением сознания – инсайта. Мы объективно и рационально понимаем мир в той мере, в какой понимаем организацию и структуры своей познавательной способности, учитываем в познании то, что сделано нашим интеллектом<sup>5</sup>. Вместе с тем, осознание фактов мышления «я» человека способствует порождению протопаттернов эйдоса «Я», точнее, их постижению в форме врожденных идей ума. Врожденные идеи в системе Декарта – это основная характеристика мышления человека, с помощью которой устанавливается достоверность знания. Врож-

---

<sup>5</sup> Философия: Энциклопедический словарь / под ред. А.А. Ивина. М.: Гарда-рики, 2004. 1072 с.

денные идеи представляют наиболее общие положения, являющиеся самоочевидными и несомненными для нашего ума, которые не требуют их доказательств. Это связано с тем, что «врожденная идея заложена в ум человека самим Богом, который, говорит Декарт, не может нас обманывать. И, как в геометрии из нескольких простых аксиом с достоверностью строится все грандиозное здание этой дисциплины, так и в других отраслях человеческого знания необходимо отталкиваться от аксиоматичных врожденных идей и возводить на их основе здание любой науки»<sup>6</sup>.

Из сказанного выше следует, что:

1) Р. Декарт признавал исключительную роль сознательного бытия «я» человека (*cogito, ergo sum*<sup>7</sup>) по отношению к его бессознательной ипостаси, то есть допускал существование бессознательных перцепций на уровне врожденных идей – протопаттернов эйдоса «Я»;

2) декартовские врожденные идеи представляют собой общие идеи, которые индивидуум получает в качестве готовых понятий, запечатленных в протопаттерне эйдоса «Я» человека, на основе которого сознательный аспект «я» индивида может воссоздать это познание без дальнейшего опыта;

3) способность человека образовать идею мышлением самим из себя формирует «я»-концепт. Поэтому концепт «я» выражает мыслящую субстанцию и определяется паттернами индивида;

4) мышление, осуществляемое на базе паттернов индивида, с точки зрения Р. Декарта, выступает первой, несомненной и достоверной «я»-реальностью по причине того, что она

---

<sup>6</sup> Гусев Д.А. Краткая история философии: Нескучная книга. М.: НИЦ ЭНАС, 2003. – 224 с.

<sup>7</sup> «Я мыслю, следовательно я существую» – положение, исходя из которого французский философ и математик Р. Декарт пытался построить систему философии, свободную от элементов веры и основанную всецело на деятельности разума. – См.: *Декарт Р. Избранные произведения* / пер. с франц. и лат., редакция и вступит статья В.В. Соколова. М.-Л.: Госполитиздат, 1950. С. 428, 429.

наполнена врожденными идеями (эйдосом «Я»), изначально присутствующими в структуре «я» человека;

5) истинный путь познания, по мнению Р. Декарта, заключается в том, чтобы выводить истины не из внешнего мира, а из мышления.

#### Л и т е р а т у р а

1. *Былев А.Е.* Антропологический кризис в современном мире: философско-методологическая постановка проблемы // *Философия права*. 2010. № 2. С. 113-117.

2. *Гусев Д.А.* Краткая история философии: Нескучная книга. М.: НЦ ЭНАС, 2003. 224 с.

3. *Декарт Р.* Избранные произведения / пер. с франц. и лат., редакция и вступит. статья В.В. Соколова. М.-Л.: Госполитиздат, 1950. 712 с.

4. *Захаров В.В.* Основные этапы реформирования российского суда и института исполнения судебных решений в сфере частного права в 1832-1917 гг. (историко-правовое исследование): дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009. 558 с.

5. *Змановская Е.В.* Психология девиантного поведения: структурно-динамический подход: дис. ... докт. юрид. наук. СПб, 2006. 450 с.

6. *Кузьмин А.В.* Правовое учение И.В. Михайловского: Эйдологическое направление российской философии права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1998. 20 с.

7. *Лукьянова Е.Г.* Теория права и государства. Введение в естественно-правовой курс: учеб. пособие. М., 2011. 208 с.

8. Новая философская энциклопедия: в 4 т. Т. 4: Т – Я / Ин-т философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд; Предс. научно-ред. совета В.С. Степин. М.: Мысль, 2001. 605 с.

9. *Философия: Энциклопедический словарь* / под ред. А.А. Ивина. – М.: Гардарики, 2004. 1072 с.

10. *Шнак А.В.* Ограниченность условий перехода к постиндустриальным нормативным паттернам в современной России // *Философия права*. 2010. № 2. С. 86-89.

11. *Edward de Bono.* The Mechanism of Mind. New York: Penguin, 1969, re-edited 1990.

**Макарчук Злата Владимировна,**  
кандидат юридических наук, доцент кафедры  
административного и финансового права  
Российского университета дружбы народов

## **ФИНАНСОВОЕ ПРАВО КАК УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА: ВОПРОСЫ АКТУАЛИЗАЦИИ ФОРМ И МЕТОДОВ ПРЕПОДАВАНИЯ**

*Нина Антоновна Куфакова была моим научным руководителем и вдохновителем при работе над кандидатской диссертацией. Во многом благодаря ей сформировался мой интерес к преподавательской и научной деятельности. Это обстоятельство послужило основой для размышлений о роли финансового права как учебной дисциплины, формах, приемах и методах взаимодействия преподавателя и студентов.*

*Ключевые слова:* финансовое право, институты финансового права, учебная дисциплина, федеральный государственный образовательный стандарт, формы и методы преподавания, методики правового образования, ключевые компетенции юриста.

Финансовое право представляет собой одно из самых интересных научных направлений в современной юриспруденции. Об этом свидетельствует исследовательская активность и обилие диссертационных работ по данной тематике.<sup>1</sup> Вместе с тем, как объект изучения, как учебная дисциплина финансовое право – предмет весьма сложный для восприятия. Это можно объяснить отсутствием целостной логично выстроенной концепции самой отрасли. При всей внешней простоте структуры отрасль и вместе с ней учебный курс имеет множество внут-

---

<sup>1</sup>Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву / Грачева Е.Ю., Щекин Д.М. М.: Статут, 2009. 1055 с.; см. также: Российский налоговый портал. Интервью с Е.Ю.Грачевой «Без достижений науки невозможно совершенствование законодательства». URL: <http://taxpravo.ru/analitika/statya-72438->

ренных противоречий. Она объективно еще не сложилась, и на ее формирование могут уйти годы, а может и столетия.

Здесь уместно вспомнить, что финансовое право как самостоятельная отрасль права была выделена сравнительно недавно<sup>2</sup>. Причем, для большинства правовых систем зарубежных стран, как мы знаем, выделение самостоятельной отрасли финансового права нехарактерно. Российская же система права вместе со всей страной за последние сто лет пережила несколько серьезных исторических трансформаций, каждая из которых наносила сокрушительные удары по отдельным финансово-правовым институтам и по отрасли в целом. Возможно, этим объясняется некоторая непоследовательность и размытость границ между отдельными финансово-правовыми институтами.

Например, государственный кредит и государственный долг зачастую изучаются как единый правовой институт<sup>3</sup>. Однако государственные заимствования в своей совокупности формируют доходы бюджетов различных уровней, а покрытие государственного долга, как совокупности долговых обязательств государства по заимствованиям, является одним из на-

---

<sup>2</sup> Речь здесь идет не об отдельных правовых институтах, которые с точки зрения современного российского права принято рассматривать как составные части отрасли финансового права, в частности, институте налогов, денежной эмиссии и др., которые своими корнями уходят в глубокую древность. В этом смысле не могу не упомянуть ставшую классикой монографию: Все начиналось с десятины: Пер. с нем./ Общ ред. и вступ. ст. Б.Е.Ланина. – М.: Прогресс 1992. Историю же формирования финансово-правовой отрасли относят к XVII-XIX вв., что наглядно демонстрирует замечательная серия «Золотые страницы финансового права». См.: например, : У истоков финансового права., науч. ред. проф., д.ю.н. А.Н. Козырин, составитель к.ю.н., к.и.н. А.А. Ялбулганов. М.: Статут (в серии «Золотые страницы российского финансового права»), 1992; а так же : Очерки по истории финансовой науки/ под ред. Ковалева В.В.. – Москва: Проспект, 2010.

<sup>3</sup> Такое построение курса характерно для большинства современных учебников по финансовому праву. См., например, Финансовое право: учеб. / отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М.: Проспект 2009, гл.17; Финансовое право: учебник / отв. ред. проф. С.В. Запольский. М.: Волтерс-Клувер, 2011, гл. XVIII; Финансовое право: учебник/ отв. ред. Н.И.Химичева, М.: Норма, 2009, гл. 20; Крохина Ю.А. Финансовое право России : учебник / Ю. А. Крохина. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2008. 720 с.

правлений осуществления государственных расходов, т.е. структурно входит в другую подотрасль. Таким образом, для регулирования этих процессов используются принципиально разные методы правового воздействия.

Не менее проблемным является вопрос о статусе налогового права – что это, с точки зрения финансового права, – институт в составе подотрасли доходов бюджета, подотрасль финансового права или это вообще самостоятельная отрасль права?

Немало спорных вопросов возникает и при более подробном изучении других институтов, таких как денежное обращение, страхование и т.п. По большому счету, все современное финансовое право – это огромное поле активных научных исследований и дискуссий<sup>4</sup>. Не случайно по нашей специальности защищается самое большое среди правовых дисциплин количество диссертаций. Нет практически ни одного института, в том числе и самого базового – предмет, метод, система и источники финансового права, которые не подвергались бы критическому анализу и глубокому переосмыслению.

Вместе с тем правовое регулирование отношений, возникающих в процессе функционирования финансовой системы государства – это та сфера правовых знаний, которая является на сегодняшний день чрезвычайно востребованной как со стороны общества в целом, так и с точки зрения обучающихся праву. Они рассматривают ее как наиболее перспективную в плане определения своей будущей профессии. Действительно, финансовая сфера, т.е. налогообложение, банковская деятельность,

---

<sup>4</sup> Наиболее ярко эти дискуссии отражены в сборниках материалов научных и научно-практических конференций последних лет, отдельных монографических работах. См.: Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов общей части финансового права: Материалы международной научно-практической конференции (Москва 25–26 марта 2011). М.: РАП, 2012; Цинделиани И.А. О системе финансового права: современное состояние научных исследований: монография. М.: РАП, 2011; Очерки финансово-правовой науки современности: монография/ под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. Москва – Харьков: Право, 2011. и др.



фондовый и валютный рынок и т.п., предоставляют огромные возможности для личностной самореализации и формирования достойного социального статуса. То есть она в достаточной мере отвечает тем базовым целям, той мотивации, которая обычно является доминирующей при выборе правоведения в качестве будущей специальности.

Отсюда возникает закономерный вопрос, как донести до аудитории представление о предмете, целостная концепция которого пока не сформировалась? Как обучить студентов грамотно перемещаться по недостроенному зданию, проект реконструкции которого находится в стадии обсуждения?

Очевидно, что в определенной степени это может быть весьма увлекательным процессом, но при этом требует дополнительных усилий и специальных обучающих методов.

Несмотря на активно обсуждаемый в последние несколько лет вопрос о повышении эффективности методов и выборе новых методик преподавания права, эта проблема все еще остается чрезвычайно актуальной в связи с внедрением в высшей школе нового образовательного стандарта. Так называемый федеральный государственный образовательный стандарт третьего поколения (ФГОС 3) обращает особое внимание на новые методики преподавания, основанные на так называемых интерактивных формах взаимодействия преподавателя и студентов.<sup>5</sup> В отечественной высшей школе есть прекрасные методические разработки, которые при соответствующем творческом осмыслении могут эффективно применяться в процессе преподавания финансового права.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Следует отметить, что в РУДН вопрос актуализации методик правового образования был поставлен еще до внедрения нового стандарта. В частности, профессором Немытиной М.В. была разработана специальная программа повышения квалификации для преподавателей юридических дисциплин, которая позволяет ознакомиться и самостоятельно создать собственные инновационные программы по преподаваемым дисциплинам.

<sup>6</sup> См., например: Программы клинического юридического обучения: учебно-методическое пособие. Вып. 3. Правовое обеспечение бизнеса / под ред. М.В. Немытиной, В.А. Хохлова. Саратов: Научная книга, 2005. 204 с.; Юри-

На сегодняшний день выделяют несколько наиболее эффективных для правовых дисциплин интерактивных форм проведения учебных занятий: основанная на исследовательском методе форма занятия-конференции, основанное на методе мозгового штурма или методе дискуссии занятие – круглый стол; занятие – деловая (имитационная) игра; основанное на кейс-методе (методе case-study) практическое занятие

Какая бы форма занятия не применялась, важно, чтобы изучение отдельных финансово-правовых проблем осуществлялось на принципах дискуссионности. Это значит, что студентам не озвучивается готовый ответ или готовое решение актуальной финансово-правовой задачи, а выдвигаются различные гипотезы.

Нашу традиционную школу (и общеобразовательную, и высшую) часто и вполне закономерно обвиняют в излишней авторитарности. Такой стиль взаимодействия преподавателя и студента не рассчитан на инициативный поиск, обучающемуся выдают готовое решение, смысл этого подхода в заучивании известных истин.<sup>7</sup> Например: «Каждый должен платить законно установленные налоги» (ст.57 Конституции РФ) или «Деньги – всеобщий эквивалент». Не отрицая полностью необходимость использования в отдельных случаях этого традиционного метода, тем не менее, хочется подчеркнуть, что для современного финансового права более логичным является подход, основанный на субъект-субъектных отношениях. Преподаватель и обучающиеся должны быть равноправными партнерами в процессе поиска ответа на проблемный вопрос: «Почему обязанность платить налог обусловлена его законным установлением? Что делает налог законно установленным?» и т.п. Такой метод предполагает многовариантность решения поставленных задач,

---

дическая клиника и современное юридическое образование в России: учебно-методическое пособие / отв. ред. С.Л. Дегтярев. М., 2004.

<sup>7</sup> Двучичанская Н.Н «Интерактивные методы обучения как средство формирования ключевых компетенций» // Электронное научно-техническое издание «Наука и образование» 04.04.2011.

заставляет обучающихся тщательно подбирать аргументацию, формулировать и отстаивать собственную точку зрения.

Кстати именно такие навыки современные образовательные стандарты относят к ключевым компетенциям. Ключевыми компетенциями, считают такие навыки, которые должны быть сформированы у студентов в процессе обучения и которые позволяют им достигать результатов в неопределенных, проблемных ситуациях. Они позволяют самостоятельно и в сотрудничестве с другими решать проблемы, то есть справляться с ситуациями, для разрешения которых никогда нет полного комплекта наработанных средств.<sup>8</sup>

Нелишним будет заметить и о важности целеполагания. Процесс обучения, очевидно, должен быть более эффективным, если и сам преподаватель и студенты знают и понимают, почему именно в такой форме проходит занятие, какие профессиональные навыки кроме собственно финансово-правовых знаний отрабатываются в ходе осуществления той или иной учебной деятельности, выполнения учебных заданий. Это навыки публичных выступлений, навыки ведения дискуссии, навыки анализа конкретной правовой ситуации, написания научной работы, научного комментирования нормативных актов и т.п.

Одной из наиболее традиционных форм обучения в высшей школе, основанных на авторитарном менторском подходе являются лекции. Лектор находится в центре большой аудитории, и на нем сосредоточено внимание большого числа обучающихся в течение 90 минут. Нужно признать, что в эпоху всеобщей интернетизации и доступности практически любого рода информации роль и значение лекционных занятий как информационного источника значительно снизилась. Вместе с тем, лекционные занятия по-прежнему помогают формировать базовые представления о предмете изучения. Кроме того они

---

<sup>8</sup> Иванов Д.А. На какие вызовы современного общества отвечает использование понятий ключевая компетенция и компетентностный подход в образовании? / Компетенции и компетентностный подход в современном образовании // Серия «Оценка качества образования» / отв. ред. Курнешова Л. Е. М.: Моск. центр качества образования, 2008. С. 3–56.

отрабатывают навык восприятия информации на слух, что, безусловно, важно в будущей профессии. Лекционная форма занятий помогает сформировать и закрепить такие ключевые компетенции как умение анализировать и выделять главное, а при условии конспектирования, еще и кратко письменно формулировать собственные мысли. Вместе с тем лекции также могут быть построены на принципах дискуссионности, использовать интерактивные приемы взаимодействия. Например, по итогам курса может быть проведена лекция-конференция, на которой обучающиеся представят свои доклады по актуальным проблемам финансового права, предварительно обсужденным и утвержденным преподавателем, а тематику, связанную с изучением ответственности за финансовые правонарушения логичнее облечь в форму так называемой проблемной лекции<sup>9</sup>.

В заключение хотелось бы заметить, что современная финансово-правовая школа нашего университета была сформирована во многом благодаря колоссальному преподавательскому опыту Н.А. Куфаковой. Хочется надеяться, что школа эта будет развиваться, сохранять добрые традиции и нарабатывать новый научный и педагогический потенциал.

#### Л и т е р а т у р а

1. Конституция Российской Федерации.
2. Приказ Минобрнауки от 04.05. 2010 № 464» Об утверждении введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «бакалавр»)
3. Все начиналось с десятины / пер. с нем.; общ ред. и вступ. ст. Б.Е. Ланина. М.: Прогресс, 1992.
4. Двудичанская Н.Н. Интерактивные методы обучения как средство формирования ключевых компетенций // Электронное научно-техническое издание «Наука и образование» 04.04.2011.
5. Иванов Д.А. На какие вызовы современного общества отвечает использование понятий ключевая компетенция и компетентностный подход в образовании? / Компетенции и компетентностный подход в совре-

---

<sup>9</sup> О формах и методах проведения лекционных занятий см.: Торгашев Г.А. Методика преподавания юриспруденции в высшей школе. М., 2010. С. 116–117.

менном образовании // Серия «Оценка качества образования» / отв. ред. Л.Е. Курнешова. М.: Моск. центр качества образования, 2008. С. 3–56.

6. Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву / Грачева Е.Ю., Щекин Д.М. М.: Статут, 2009. 1055 с.

7. Крохина Ю.А. Финансовое право России : учебник / Ю.А. Крохина. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. 720 с..

8. Настройка образовательных структур в Европе. Вклад университетов в Болонский процесс [Электронный ресурс] – Электрон. текст. дан. – Режим доступа: [http://www.iori.hse.ru/tuning/materials/Introduction\\_Tuning%20Educational%20Structures.pdf](http://www.iori.hse.ru/tuning/materials/Introduction_Tuning%20Educational%20Structures.pdf)

9. Очерки по истории финансовой науки / под ред. В.В. Ковалева. М.: Проспект, 2010.

10. Очерки финансово-правовой науки современности: монография / под общ ред. Л.К. Вороновой и Н.И.Химичевой. Москва – Харьков: Право, 2011.

11. Программы клинического юридического обучения: учебно-методическое пособие. Вып. 3. Правовое обеспечение бизнеса / под ред. М.В. Немытиной, В.А.Хохлова. Саратов: Научная книга, 2005.

12. Российский налоговый портал. Интервью с Е.Ю. Грачевой «Без достижений науки невозможно совершенствование законодательства». URL: <http://taxpravo.ru/analitika/statya-72438->

13. Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов общей части финансового права: материалы международной научно-практической конференции (Москва 25–26 марта 2011). М.: РАП, 2012;

14. Торгашев Г.А. Методика преподавания юриспруденции в высшей школе. М., 2010. С. 116–117.

15. У истоков финансового права / науч. ред. проф., д.ю.н. А.Н. Козырин, составитель к.ю.н., к.и.н. А.А. Ялбулганов. М.: Статут (в серии «Золотые страницы российского финансового права»), 1992.

16. Финансовое право: учеб. / отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М.: Проспект 2009. гл. 17.

17. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М.: Норма, 2009.

18. Финансовое право: учебник / отв. ред. проф. С.В. Запольский. М.: ВолтерсКлувер, 2011.

19. Цинделиани И.А. О системе финансового права: современное состояние научных исследований: монография. М.: РАП, 2011.

20. Юридическая клиника и современное юридическое образование в России: учебно-методическое пособие/ отв. ред. С,Л. Дегтярев. М., 2004.

Муратова Елена Владимировна,  
кандидат юридических наук

## КОНЦЕПЦИЯ ПОДОТЧЕТНОСТИ (ACCOUNTABILITY) В ПУБЛИЧНОМ СЕКТОРЕ АВСТРАЛИИ

В статье обсуждается современное понимание термина «подотчетность» (accountability) в сфере публичного управления Австралии, выявляются его составляющие, выявляется круг субъектов подотчетности

*Ключевые слова и фразы:* подотчетность, публичная администрация, государственное управление

Качество государственного правления является одной из основных целей в развитых государствах. Степень внимания к данной категории в Австралийском Союзе является колоссальной, что подтверждается непрекращающейся реформой в публичном секторе данного государства, центральным направлением которой является усиление подотчетности (accountability) государственного аппарата.

В публичном секторе термин «подотчетность» выходит за пределы категории «обязанности отчитываться за свои действия»<sup>1</sup>.

Термин «управление публичным сектором» (*public sector governance*) на федеральном уровне в Австралии включает в себя не только способы организации процесса управления, но также культуру, политику и направления развития управления, методы взаимодействия с различными заинтересованными лицами. Данная концепция раскрывает методологию того, каким образом организации публичного сектора выполняют свои обязательства по управлению в соответствии с принципами открытости, разумности и подотчетности в процессе принятия адми-

---

<sup>1</sup> Mulgan R. 'Accountability': An ever-expanding concept? // Public Administration. 2000. Vol. 78(3). P. 555.

нистративных решений, предоставляя консультации по вопросам политики, при разработке и осуществлении программ<sup>2</sup>.

На федеральном уровне в Австралии отсутствует единый всеобъемлющий правительственный документ, регламентирующий организацию процесса управления. Напротив, его элементы находят отражение в законах, правилах и судебных решениях. Законодательство является важным, но не единственным элементом обеспечения подотчетности, посредством которого устанавливаются стандарты поведения и обязанность отчитываться.

В основе управления публичным сектором в Австралии лежат следующие принципы: подотчетность, открытость, честность, контроль, лидерство и эффективность.

**Подотчетность (*accountability*)** представляет собой процесс, в соответствии с которым организации публичного сектора и их должностные лица несут ответственность за решения и действия и являются объектом надлежащего внешнего контроля. Наилучшим образом подотчетность достигается, когда стороны имеют схожие представления об ответственности и занимают определенные позиции в структуре государственного управления. В сущности, подотчетность является обязательством по исполнению возложенной ответственности. Эта ответственность затрагивает ряд проблем, таких как ценности и этика управления, эффективное исполнение программ, и включает в себя ряд процессов.

**Открытость (*transparency/openness*)** обеспечивает, что заинтересованные лица и граждане могут знакомиться с процессами принятия решений и действиями организаций публичного сектора посредством проведения консультаций, распространения полной, достоверной информации.

**Честность (*integrity*)** основывается на порядочности и объективности и ее главными признаками являются высокие стандарты и подконтрольность государственных средств и ре-

---

<sup>2</sup> Australian National Audit Office. Public Sector Governance. Vol. 1. 2003, Better Practice Guide – Framework, Processes and Practices. July 2003.

сурсов, разумное и этическое управление. Данный элемент зависит от эффективности контроля, предусмотренного соответствующим нормативным актом (например, правилами поведения) и, в конечном счете, определяется профессионализмом и личными качествами отдельных служащих. Конкретное выражение принципа честности получает в процедурах принятия решений и отчетах о деятельности и финансах.

**Принцип управления (контроля) (*stewardship*)** означает, что все должностные лица несут ответственность по поручению народа. Ресурсы, которыми они владеют на началах доверительной собственности, не являются общедоступными. Таким образом, должностные лица являются распорядителями данных полномочий и ресурсов. По этой причине управление организациями публичного сектора должно осуществляться в целях поддержки и совершенствования их способности служить правительству и публичным интересам. В числе данных мер: финансовая устойчивость, рациональное управление ресурсами и способностями персонала и проч.

**Принцип лидерства (*leadership*)** направлен на исполнение организацией публичного сектора обязательства «хорошего управления» (*good governance*) и доверия со стороны всех, имеющих деловые отношения с органом публичной администрации.

**Принцип эффективности (*efficiency*)** можно охарактеризовать как наиболее выгодное использование ресурсов для осуществления целей органа управления с ориентацией на доказанные эффективные методы. В связи с этим принцип эффективности требует применения объективности и принципа заслуг. Например, должностные лица в процессе своей деятельности, в т.ч. при назначении на публичные должности, заключении договоров, представляя служащих к премированию или иному поощрению, обязаны основывать свои решения на заслугах соответствующих лиц.

Таковы основные фундаментальные принципы государственного управления в Австралии.



На протяжении двадцатого века административная ответственность за хорошее правительство (*good government*) в Австралийском Союзе возлагалась на центральные органы государственного управления, осуществляющие властные и управленческие полномочия на государственной службе Союза (с 1973 г. государственная служба Австралии). К центральным органам государственного управления относились предшественник Комиссии по государственной службе, Национальное бюро аудита Австралии, Казначейство, Департамент финансов и управления, Департамент Премьер-министра и Кабинета.

Кроме вышеперечисленных, в Австралии существует ряд учреждений, которым правительственные органы подотчетны либо обязаны предоставлять информацию о своей деятельности и/или о соответствии нормативным требованиям в целях эффективного государственного управления. Главными внешними учреждениями, которым подотчетны органы публичной администрации, являются: парламент Австралии, генеральный ревизор (несет ответственность перед парламентом за проведение финансового аудита и аудита результатов деятельности государственных органов Союза), омбудсмен Австралийского Союза, Уполномоченный по секретности (*Privacy Commissioner*), Трибунал по административным апелляциям (проводит независимый пересмотр широкого спектра административных решений, принятых правительством Австралии и некоторыми негосударственными организациями), Комиссия по ценным бумагам и инвестициям Австралии (*Australian Securities and Investments Commission*) (приводит в исполнение законы о финансовых услугах в целях защиты потребителей, инвесторов и кредиторов), суды (могут привлекаться для внешней проверки действий или решений государственных органов Австралии).

Однако концепции управления и подходы к публичной администрации (*public administration*) продолжают развиваться. Новая руководящая парадигма заключается в том, что хорошее управление приводит к балансу между снижением регулирования и предписаний с одной стороны, и повышением подотчетности, с другой. В данных условиях государственная служба

Австралии претерпевает непрекращающуюся реформу, сталкиваясь с необходимостью адаптации к быстрой перемене политики, сокращению сроков предоставления консультации, ориентации на клиента/покупателя, и в особенности, к высоким стандартам подотчетности.

В Австралии качество публичной службы поддерживается на высоком уровне. Традиционно в культуре Австралии предполагается, что государственная служба является политически пассивной, функционирующей в правовом поле для избранного народом правительства<sup>3</sup>. С момента образования федерации государственная служба функционировала в качестве центрального элемента в правительственной структуре и ее регулирование закреплено в Законе о публичной службе 1999 г. (Public Service Act 1999<sup>4</sup>), а также в разделе акта, посвященном ценностям публичной службы Австралии (Australian Public Service Values) и Кодексе поведения (Code of Conduct). Закон о публичной службе 1999 г. отражает попытки закрепить механизмы и способы административной подотчетности за прошедшее столетие. Среди закрепленных в акте новелл – ответственность руководителей органов публичной администрации за программы и их выполнение, значительный уклон на способность к реагированию (responsiveness) на запросы правительства, парламента и общества при поддержании традиционных этических ценностей публичной службы. Именно руководитель органа государственного управления непосредственно реализует принцип подотчетности, поскольку несет полную ответственность за управление вверенным органом, в т.ч. выступают в роли работодателя для поступающих на службу, и имеет обязательства по подотчетности, связанные с деятельностью и управлением ведомством.

---

<sup>3</sup> Пункт 4 статьи 10 Закона о публичной службе Австралии 1999 года “Australian Public Service Values” (Ценности публичной службы Австралии).

<sup>4</sup> Public Service Act 1999 (Закон о публичной службе 1999 года от 11 ноября 1999г.). № 147. 1999. Принят 11 ноября 1999 года. Вступил в силу 5 декабря 1999 года. Официальный сайт законодательства Австралийского Союза. URL: <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2014C00044> (дата обращения: 1 января 2014 г.).

Прозрачность и этичность управления в публичном секторе обеспечивает также **Комиссар по защите достойного поведения (Merit Protection Commissioner)**, уполномоченный парламентом страны осуществлять независимый внешний пересмотр действий, затрагивающих отдельных служащих публичной службы Австралии. Комиссар также вправе расследовать случаи предполагаемого нарушения Кодекса поведения публичной службы Австралии (раскрытие информации о недостатках либо злоупотреблениях в деятельности государственного органа<sup>5</sup>).

**Генеральный ревизор (Auditor-General)** также является важным участником процессов подотчетности публичного сектора, проводя независимый аудит эффективности и подотчетности публичного сектора в процессе реализации государственных программ, при оказании государственных услуг и проведении широкого спектра реформ публичного сектора.

С 1977 г. в Австралийском Союзе существует должность Омбудсмана, деятельность которого вносит существенный вклад в улучшение качества государственного управления. **Омбудсмен Австралийского Союза (Commonwealth Ombudsman)** обеспечивает достижение беспристрастного результата обжалования, а также стимулирует более качественное и справедливое исполнение должностных функций со стороны правительственных департаментов и агентств. В его полномочия входит проведение расследований по жалобам от лиц, считающих себя пострадавшими от несправедливых или необоснованных действий департамента или агентства. Не обладая компетенцией по изменению решений департамента или агентства, а также по выдаче инструкций персоналу, омбудсмен стремится разрешить спор путем переговоров, либо вправе представить официальные рекомендации в адрес высшего уровня государственного управления.

За последние двадцать пять лет в публичном секторе Австралии на федеральном уровне присутствовала тенденция

---

<sup>5</sup> whistleblowing disclosure

передачи государственных функций (аутсорсингу) частному или негосударственному сектору. При этом следует отметить, что подобная передача функций не влечет передачу ответственности за исполнение данных функций с государственного органа, а также в целом подотчетность за предоставление государственных услуг. Несмотря на предусмотренную административным правом Австралии возможность доступа членов общества к участию в процессе принятия административных решений посредством консультаций, работы в общественных комиссиях и проч., сохраняется официальная подотчетность публичного сектора министрам, правительству и парламенту.

Таким образом, подотчетность в публичном секторе Австралии является принципом государственного управления, в соответствии с которым органы публичного управления имеют обязательства перед обществом в отношении ответственности за результаты деятельности соответствующего органа. Подотчетность является неотъемлемым элементом хорошего правительства и обеспечивается рядом специальных институтов, как специализированных правительственных органов, так и внешних учреждений, не входящих в структуру правительства. Будучи динамически развивающейся системой, публичная администрация Австралии постоянно сталкивается с новыми стандартами подотчетности.

#### Л и т е р а т у р а

1. Public Service Act 1999 (Закон о публичной службе 1999 года от 11 ноября 1999г.). № 147, 1999. Принят 11 ноября 1999 года. Вступил в силу 5 декабря 1999 года. Официальный сайт законодательства Австралийского Союза. URL: <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2014C00044> (дата обращения: 1 января 2014 г.).
2. Australian National Audit Office. Public Sector Governance. Vol. 1. 2003, Better Practice Guide – Framework, Processes and Practices. July 2003.
3. Jacobs K., Jones K. The Path of Parliamentary Accountability // 2010 Asia Pacific Interdisciplinary Research in Accounting.
4. Mulgan R. 'Accountability': An ever-expanding concept? // Public Administration. 2000. Vol. 78(3).

**Прошунин Максим Михайлович,**  
*профессор кафедры финансового права  
Российской академии правосудия,  
доктор юридических наук, доцент  
mproshunin@mail.ru;*

**Татчук Максим Валерьевич,**  
*независимый консультант по вопросам ПОД/ФТ  
maxim.tatchuk@gmail.com*

## **ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ БЛОКИРОВАНИЯ (ЗАМОРАЖИВАНИЯ) ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ И ИНОГО ИМУЩЕСТВА В РАМКАХ ФИНАНСОВОГО МОНИТОРИНГА**

Настоящая статья посвящена финансово-правовым вопросам имплементации новой процедуры финансового мониторинга – блокированию денежных средств и иного имущества лиц, в отношении которых есть информация о причастности к легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. В статье рассматриваются теоретические и практические вопросы реализации данной процедуры агентами финансового мониторинга.

*Ключевые слова:* блокирование (замораживание) денежных средств и имущества, легализация (отмывание) преступных доходов, финансирование терроризма, финансовый мониторинг, финансовый контроль, отмывание преступных доходов, Росфинмониторинг.

О законодательном закреплении в России института блокирования (замораживания) активов, которые широко используются в зарубежных государствах (США, Великобритания, страны Европейского Союза), начали говорить уже достаточно давно.

До внесения изменений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»<sup>1</sup> ограниче-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28.06.2013 N 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям» // Собрание законодательства РФ. 01.07.2013, N 26, ст. 3207.

ние прав физических и юридических лиц по распоряжению денежными средствами, находящимися на банковских счетах осуществлялось посредством применения другого финансово-правового института – института приостановления операций физических и юридических лиц, включенных в Перечень террористов и экстремистов, создаваемый и рассылаемый Федеральной службой по финансовому мониторингу. При этом не подлежали приостановлению входящие операции, т.е. операции по зачислению денежных средств на счет клиентов банка, осуществляющего функции агента финансового мониторинга.

Расширением круга процедур финансового мониторинга в сфере ограничения проведения операций клиентом стало блокирование (замораживание) денежных средств и иного имущества. Указанная процедура финансового мониторинга, имеющая много общего с арестом денежных средств на счете, является правоохранительной процедурой финансового мониторинга, т.к. направлена на ограничение использования денежных средств клиента, которые могут быть связаны с противоправной деятельностью.

В рамках нормативно-правового регулирования блокирование (замораживание) безналичных денежных средств или бездокументарных ценных бумаг в рамках нормативного правового регулирования получило определение как адресованный владельцу, организациям, осуществляющим операции с денежными средствами или иным имуществом, другим физическим и юридическим лицам запрет осуществлять операции с денежными средствами или ценными бумагами, принадлежащими организации или физическому лицу, включенным в Перечень экстремистов, либо организации или физическому лицу, в отношении которых имеются достаточные основания подозревать их причастность к террористической деятельности (в том числе к финансированию терроризма) при отсутствии оснований для включения в Перечень экстремистов.

В свою очередь, блокирование (замораживание) имущества было закреплено как адресованный собственнику или владельцу имущества, организациям, осуществляющим операции с

денежными средствами или иным имуществом, другим физическим и юридическим лицам запрет осуществлять операции с имуществом, принадлежащим организации или физическому лицу, включенным в Перечень экстремистов, либо организации или физическому лицу, в отношении которых имеются достаточные основания подозревать их причастность к террористической деятельности (в том числе к финансированию терроризма) при отсутствии оснований для включения в Перечень экстремистов.

За нарушение финансового законодательства в части блокирования (замораживания) денежных средств или иного имущества либо приостановления операции с денежными средствами или иным имуществом установлена административная ответственность в виде административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей; на юридических лиц – от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок до шестидесяти суток.

В своем разъяснении Банк России рекомендовал агентам финансового мониторинга в целях минимизации риска вовлечения агентов финансового мониторинга в проведение их клиентами операций, целью которых может быть осуществление легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма, осуществлять процедуры проверки наличия у бенефициарного владельца статуса публичного должностного лица, а также наличия сведений о бенефициарном владельце в Перечне террористов и экстремистов либо наличия принятого межведомственным координационным органом, осуществляющим функции по противодействию финансированию терроризма, решения о замораживании (блокировании) принадлежащих ему денежных средств или иного имущества<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Письмо Банка России от 28.01.2014 N 14-Т «Об Информационном письме по вопросам идентификации организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом, бенефициарных владельцев» // Вестник Банка России. № 11. 2014.

Агенты финансового мониторинга применяют меры по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества незамедлительно, но не позднее одного рабочего дня со дня размещения в сети Интернет на официальном сайте уполномоченного органа информации о включении организации или физического лица в Перечень террористов и экстремистов, либо со дня размещения в сети Интернет на официальном сайте уполномоченного органа решения о применении мер по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества, принадлежащих организации или физическому лицу, в отношении которых имеются достаточные основания подозревать их причастность к террористической деятельности (в том числе к финансированию терроризма) при отсутствии оснований для включения в указанный перечень, незамедлительно проинформировав о принятых мерах Федеральную службу по финансовому мониторингу.

Физическое лицо, включенное в Перечень в связи с:

- вступившим в законную силу приговором суда Российской Федерации о признании лица виновным в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 282, 282.1, 282.2 и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации;
  - процессуальным решением о признании лица подозреваемым в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 282, 282.1, 282.2 и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации;
  - постановлением следователя о привлечении лица в качестве обвиняемого в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 282, 282.1, 282.2 и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации;
- в целях обеспечения своей жизнедеятельности, а также жизнедеятельности совместно проживающих с ним членов его



семьи, не имеющих самостоятельных источников дохода, вправе:

- осуществлять операции с денежными средствами или иным имуществом, направленные на получение и расходование заработной платы в размере, не превышающем 10 000 рублей в календарный месяц из расчета на каждого указанного члена семьи;

- осуществлять операции с денежными средствами или иным имуществом, направленные на получение и расходование пенсии, стипендии, пособия, иной социальной выплаты в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также на уплату налогов, штрафов, иных обязательных платежей по обязательствам физического лица, указанного в абзаце втором настоящего пункта;

- осуществлять операции с денежными средствами или иным имуществом, направленные на получение и расходование заработной платы в размере, превышающем указанную выше сумму, а также на осуществление выплаты по обязательствам, возникшим у него до включения его в Перечень.

В целях контроля и сбора информации агенты финансового мониторинга направляют в Росфинмониторинг информацию о результатах проверки наличия среди своих клиентов организаций и физических лиц, в отношении которых применены либо должны применяться меры по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества, направляется кредитной организацией в Росфинмониторинг не позднее трех рабочих дней после дня окончания проведения такой проверки.

Во избежание возникновения угрозы правовых рисков, а также рисков потери деловой репутации агентов финансового мониторинга, последние осуществляют указную поверку по факту получения обновленного Перечня с одновременным информированием Росфинмониторинга, что, по факту, осуществляется на еженедельной основе и, как следствие, приводит к перегрузке информационных ресурсов Росфинмониторинга.

На наш взгляд, данная процедура не оптимальна, так как связана с использованием дополнительных операционных кад-

ровых ресурсов как агентов финансового мониторинга, так и Росфинмониторинга. В качестве решения данного вопроса может выступать нормативное закрепление обязанности агентов финансового мониторинга направлять в Росфинмониторинг сообщение об обнаружении лиц, в отношении которых должны применяться меры по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества.

Направление информации о факте проведения проверки нецелесообразно также потому, что данные проверки не имеют информационно-правового значения, так как не дают дополнительной содержательной информации для Росфинмониторинга, а служит, в большей степени, дисциплинирующей процедурой для агентов финансового мониторинга, которые изначально заинтересованы в отсутствии у них лиц, входящих в Перечень террористов и экстремистов.

Передача информации о результатах проверки, в том числе информации о замораживании денежных средств (иного имущества) производится по выделенным каналам связи в электронной форме с использованием средств шифрования.

Как ранее указывалось, сходной по целям процедурой финансового мониторинга является приостановление агентами финансового мониторинга осуществления операций физических и юридических лиц.

Агенты финансового мониторинга приостанавливают соответствующую операцию, за исключением операций по зачислению денежных средств, поступивших на счет физического или юридического лица, на пять рабочих дней со дня, когда распоряжение клиента о ее осуществлении должно быть выполнено, в случае, если хотя бы одной из сторон является следующее лицо. Во-первых, юридическое лицо, прямо или косвенно находящееся в собственности или под контролем организации или физического лица, в отношении которых применены меры по замораживанию (блокированию) денежных средств или иного имущества либо физическое или юридическое лицо, действующее от имени или по указанию таких организации или лица. Во-вторых, физическое лицо, включенное в Перечень

террористов и экстремистов в целях обеспечения своей жизнедеятельности, а также жизнедеятельности совместно проживающих с ним членов его семьи, не имеющих самостоятельных источников дохода, которые осуществляет операции с денежными средствами или иным имуществом, направленные на получение и расходование заработной платы в размере, превышающем 10 тысяч рублей на каждого члена семьи, а также на осуществление выплаты по обязательствам, возникшим у него до включения его в указанный Перечень.

Приостановлению подлежат все операции указанных лиц вне зависимости от суммы операции.

Агенты финансового мониторинга незамедлительно представляют информацию о приостановленных операциях в Росфинмониторинг. В свою очередь, Росфинмониторинг вправе приостановить данную операцию на срок до 30 календарных дней.

При неполучении от Росфинмониторинга ответа в течение срока, на который была приостановлена операция, постановления Росфинмониторинга о приостановлении соответствующей операции на дополнительный срок, агенты финансового мониторинга на следующий рабочий день после истечения срока приостановления операции осуществляют приостановленную операцию в соответствии с распоряжением клиента, если нет иных препятствий для осуществления операции в соответствии с законодательством Российской Федерации (арест денежных средств, находящихся на счете, приостановление операций по счету клиента).

В соответствии с Положением «Об издании КФМ России постановления о приостановлении операции (операций) с денежными средствами или иным имуществом в случаях, предусмотренных федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», утвержденных Приказом

КФМ России от 16 июня 2003 г. № 72<sup>3</sup>, если Росфинмониторинг по результатам предварительной проверки информации признает информацию о приостановлении операции, полученную от агента финансового мониторинга, обоснованной, Росфинмониторинг издает постановление о приостановлении операций с денежными средствами или иным имуществом на срок до 30 суток в случае, если информация, полученная им по результатам предварительной проверки признана им обоснованной.

Данное постановление должно быть издано Росфинмониторингом не позднее рабочего дня, следующего за днем приостановления агентом финансового мониторинга операции с денежными средствами или иным имуществом.

Постановление о приостановлении операции (операций) оформляется на официальном бланке Росфинмониторинга, подписывается председателем Росфинмониторинга либо его заместителями и удостоверяется оттиском печати.

Направление Росфинмониторингом данного постановления в агент финансового мониторинга осуществляется в виде почтового отправления с уведомлением о вручении, фельдъегерской (в том числе ведомственной) связью, нарочным с соблюдением мер, исключающих бесконтрольный доступ к документам во время доставки, или электронной почтой, при этом документ должен быть подписан электронно-цифровой подписью.

За исключением последнего случая, одновременно с направлением постановления агенту финансового мониторинга направляется срочная телеграмма, заверенная оператором связи, содержащая уведомление об издании Росфинмониторингом соответствующего постановления о приостановлении операции.

---

<sup>3</sup> См. Приказ КФМ РФ от 16 июня 2003 г. № 72 «Об утверждении Положения «Об издании КФМ России Постановления о приостановлении операции (операций) с денежными средствами или иным имуществом в случаях, предусмотренных федеральным законом «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // РГ. 2003. № 139.

Помимо направления постановления о приостановлении операции или нескольких операций в агент финансового мониторинга Росфинмониторинг не позднее рабочего дня, следующего за днем подписания постановления о приостановлении операции (операций) подготавливает и направляет информацию о приостановленной операции и соответствующие материалы в правоохранительные органы в соответствии с их компетенцией.

При неполучении в течение 2 рабочих дней с даты, когда поручение клиента должно быть выполнено, постановления Росфинмониторинга о приостановлении соответствующей операции на дополнительный срок агент финансового мониторинга осуществляет операцию с денежными средствами или иным имуществом по распоряжению клиента, если в соответствии с законодательством Российской Федерации не принято иное решение, ограничивающее ее осуществление, например, постановление о наложении ареста на денежные средства в рамках соответствующего уголовного дела.

По решению суда на основании заявления уполномоченного органа операции по банковским счетам (вкладам), а также другие операции с денежными средствами или иным имуществом организаций или лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, либо юридических лиц, прямо или косвенно находящихся в собственности или под контролем таких организации или лица, либо физических или юридических лиц, действующих от имени или по указанию таких организации или лица, приостанавливаются до отмены такого решения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При неполучении в течение срока, на который была приостановлена операция, постановления уполномоченного органа о приостановлении соответствующей операции на дополнительный срок агенты финансового мониторинга осуществляют операцию с денежными средствами или иным имуществом по распоряжению клиента, если в соответствии с законодательством Российской Федерации не принято иное решение, ограничивающее осуществление такой операции.

Приостановление исполнения поручения клиента по переводу денежных средств не влечет наложения гражданско-правовой или иного вида ответственности на агента финансового мониторинга, если в результате приостановления исполнения операции нарушены положения договора, заключенного между агентом финансового мониторинга и клиентом.

Целью приостановления исполнения операций с денежными средствами или иным имуществом является, прежде всего, ограничение свободного перемещения денежных средств, которые были получены или направляются на совершение противоправных действий, в том числе террористической деятельности.

Таким образом, блокирование безналичных денежных средств, бездокументарных ценных бумаг и имущества, а также приостановление операций являются взаимодополняющими процедурами по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Как и приостановление операций, блокирование безналичных денег, бездокументарных ценных бумаг и имущества является правоохранительной процедурой, так как направлена на ограничение распоряжением имуществом, которым может быть связано с совершением противоправных действий.

Как и в отношении приостановления операций, информация о блокировании имущества может быть передана владельцам данного имущества без нарушения запрета о конфиденциальности применения мер, связанных с противодействием легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Кроме того, приостановление операций не является основанием для возникновения гражданско-правовой ответственности агентов финансового мониторинга за нарушение условий соответствующих договоров. Вместе с тем, аналогичного освобождения от юридической ответственности при блокировке имущества не предусмотрено. На наш взгляд, следует предусмотреть соответствующую норму в Федеральном законе № 115-ФЗ от 07.08.2001 г. «О противодействии легализации

(отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

В силу сравнительной новизны данного института для российской системы финансового мониторинга, еще рано говорить о сформировавшейся судебной практике по вопросам блокирования денежных средств и иного имущества, что, несомненно, станет предметом рассмотрения в последующих публикациях авторов.

В заключение обратим внимание, что расширение процедур финансового мониторинга приобретает достаточно выраженный правоохранный аспект по сравнению с контрольными и информационными процедурами. Введение института блокирования денежных средств и иного имущества клиента является одним из аргументов в пользу утверждения, что Росфинмониторинг, являвшийся изначально административно-финансовым типом подразделения финансового мониторинга, в большей степени, начинает приобретать черты правоохранный тип, при этом, формально не являясь правоохранным органом или его структурным подразделением.

**Бай Николай Григорьевич,**  
*кандидат юридических наук,  
старший преподаватель кафедры  
гражданского и трудового права  
Российского университета дружбы народов  
interlaw@rambler.ru*

## **ПРОБЛЕМЫ УНИФИКАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МИГРАЦИИ В ГОСУДАРСТВАХ – УЧАСТНИКАХ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА**

*Ключевые слова:* миграция, мигранты, Таможенный Союз, законодательство, соглашения.

Рассмотрим принципиальные новации Соглашения о правовом статусе трудящихся- мигрантов и членов их семей,

заключенного государствами – участниками Таможенного союза, которые в контексте эффективной имплементации заключенных двусторонних международных соглашений государств – участников Таможенного союза потребуют внесения – изменений в нормативные правовые акты России, Беларуси и Казахстана.

#### 1. Понятийный аппарат

С подписанием соглашений (в первую очередь, Соглашения о правовом статусе трудящихся – мигрантов и членов их семей) перед странами-участницами встает задача унификации базовых понятий: миграция, мигрант, трудящийся-мигрант, нелегальная трудовая миграция. Так, например, российское и белорусское законодательства вообще не оперируют термином «миграция». Более того, в российской юриспруденции не существует и такого общепотребимого понятия, как «трудящийся-мигрант», являющегося базовым для Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей, а в белорусском законодательстве используются два близких по значению понятия – «трудящийся-иммигрант» и «трудящийся-эмигрант». Отсутствует в федеральном, законодательстве и нормативное закрепление общего родового понятия – «мигрант». Хотя казахстанское законодательство и определяет термины «мигрант» и «миграция, их трактовка, однако, не совпадает с той, которая предлагается соглашениями.

Описанные примеры подчеркивают актуальность предстоящей работы по унификации понятийного аппарата на уровне национальных правовых систем, так как вопрос терминологии является одним из наиболее принципиальных ввиду того, что именно единство применяемых терминов определяет единство подходов при реализации норм международных договоров.

Следует отметить, что разработка единой терминологии в сфере миграционных правоотношений имеет давнюю историю. Еще в 1989 году на 59-й сессии Совета Международной организации миграции были даны определения миграции и мигранта. Миграция – часть процесса развития государств: тех, из которых лица уезжают, и тех, в которые пытаются попасть, а



также государств, которые принадлежат к обеим категориям независимо от причин перемещения. Иными словами, это понятие включает все формы миграции. Мигрант – это лицо, перемещающееся из одного государства в другое и нуждающееся в международных миграционных услугах, которые предоставляются международными организациями<sup>1</sup>.

На постсоветском пространстве первой попыткой рассмотрения вопроса о толковании термина «мигрант» стало решение Экономического суда Содружества Независимых Государств от 11 сентября 1996 года № С-1/14-96 «О толковании понятий “беженец”, “мигрант” и “вынужденный переселенец” применительно к Соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам», заключенному 24 сентября 1993 года в Москве. В частности, суд указал на отсутствие договорно-правовой регламентации данного термина и предложил следующее определение: «мигрант – это понятие, включающее в себя все категории лиц, осуществляющих пространственные перемещения, независимо от причин перемещения, их длительности и пространственных границ».

Понятийный аппарат соглашений имеет свои особенности. Так, в соответствии с определением «трудящегося-мигранта», приведенном в Соглашении о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей, из сферы действия соглашения по сути исключаются апатриды, так как акцент делается именно на гражданской принадлежности мигранта.

В Соглашении о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств при раскрытии термина «нелегальная трудовая миграция» принимаются во внимание как собственно иностранные граждане, так и лица без гражданства, что вполне логически верно.

---

<sup>1</sup> Intergovernmental Committee for Migration (1989) Continued effectiveness of the Organization in view of the new challenges. Geneva: Intergovernmental Committee for Migration // Евразийская экономическая интеграция. 2012. № 1 (14), февраль. С. 30; см. также: Похлебаева А.В. Понятие миграции и ее классификация // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2005. № 3.

Учитывая необходимость унификации законодательств сторон Соглашения, целесообразно решить вопрос о закреплении единообразных понятий «миграция», «мигрант» и их производных в законодательствах государств Таможенного союза.

В практической деятельности уполномоченных субъектов участников соглашений выделяются различные правовые статусы мигрантов. Например, в законодательстве Республики Казахстан можно выделить следующие виды правовых статусов мигрантов в зависимости от целей: образовательная миграция, миграция с целью осуществления трудовой деятельности, с целью воссоединения семьи, с целью возвращения на историческую родину, с целью туризма. Дифференцированный подход к категоризации мигрантов был продекларирован в Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, одобренной распоряжением правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р. Однако проработанность отечественного понятийного аппарата, используемого в миграционном законодательстве, остается все еще недостаточной, что заметно при сопоставлении с дефинициями, используемыми в рассматриваемых соглашениях, а также при сравнении с терминологическим спектром, используемым в законодательствах других стран.

В Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» впервые дано определение понятия иностранного работника, то есть иностранного гражданина, временно пребывающего в РФ и осуществляющего в установленном порядке трудовую деятельность. Российское законодательство различает также правовые статусы иностранных граждан (мигрантов), в том числе по длительности их нахождения на территории страны: статус временного пребывания (как правило, до 90 суток либо в зависимости от срока действия визы), статус временного (до 3 лет) или постоянного проживания. Все без исключения иностранные работники (то есть иностранные граждане, осуществляющие трудовую деятельность на основании выдаваемого им разрешения на работу) являются временно пребывающими на территории Российской Федерации. Из приведенного определения ясно, что

понятие «иностранный работник» не распространяется на иностранных граждан, временно или постоянно проживающих в РФ. Однако именно эти категории иностранных граждан во многом уравниваются в правовом статусе с работниками – гражданами Российской Федерации, хотя на них и распространяются некоторые законодательные ограничения, связанные с осуществлением трудовой деятельности.

Согласно пункту 4 статьи 15 Конституции РФ, принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, и если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Вместе с тем, как отмечалось, в российском законодательстве используются термины, которые не вполне соответствуют терминам, употребляемым в международных договорах России (например, термин «иностранный работник» вместо «трудоустроенный-мигрант», который используется в документах ООН, МОТ, других международных организаций).

Анализ показывает, что замена общепризнанных терминов в сфере миграции российскими аналогами не всегда равноценна. Так, приведенный в качестве примера термин «иностранный работник», которым оперирует Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», представляет собой не вполне адекватное толкование понятия «трудоустроенный-мигрант», поскольку сужает правовую категорию иностранного работника до легально занятого мигранта. В сочетании с отсутствием определения нелегального мигранта это ведет к появлению группы людей с неопределенным статусом, оставляя в «правовой тени» достаточно большой сегмент фактически занимающихся оплачиваемой деятельностью иностранных граждан. Кроме того, желательно, чтобы трудоустроенный-мигрант определялся не как лицо, постоянно проживающее на территории страны выезда, а как гражданин страны выезда или лицо без гражданства, постоянно или временно проживающее в стране трудоустройства. Такое определение

больше соответствовало бы целям упорядочения правового регулирования внешней трудовой миграции<sup>2</sup>. Одновременно следует предусматривать не только меры по пресечению нелегальной трудовой миграции, но и меры минимальной защиты мигрантов, находящихся или получивших работу без законных оснований на территории государства иного, чем государство их гражданства.

Анализ практики современного правового регулирования в различных государствах позволяет выделить особенности нормативного закрепления отдельных видов работ: приграничные трудящиеся, лица, проходящие обучение, сезонные работники и так далее. Законодательство государств – участников соглашений выделяет такие особые статусы с учетом национальных потребностей. Например, в Республике Казахстан регулируется статус, трудовая деятельность, социальная защита трудящихся-мигрантов, занятых на сельскохозяйственных работах в приграничных областях с Киргизской Республикой. В Российской Федерации таким способом закреплены особенности статуса иностранного работника, участвующего в реализации проекта «Сколково» или привлеченного в связи с организацией и проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г.

Прослеживается особый подход и в правовом регулировании статуса инвесторов, учащихся и стажеров, моряков, лиц, направленных или нанятых международными организациями, а также лиц, статус которых регулируется соглашением с государством работы по найму и которые в соответствии с этим соглашением не считаются трудящимися-мигрантами.

В целом, учитывая направленность на унификацию законодательства сторон соглашений, проблемы нормативного закрепления и регулирования статуса трудящихся-мигрантов должны решаться единообразно.

2. Введение упрощенного порядка заключения трудового договора российским, белорусским или казахстанским рабо-

---

<sup>2</sup> Евразийская экономическая интеграция, № 1 (14), февраль 2012. С. 36.

тодателем с иностранным трудящимся-мигрантом. Это положение предполагает, что заключению трудового договора работодателями России, Беларуси или Казахстана с гражданами других договаривающихся сторон не должно предшествовать получение соответствующих разрешительных документов. В соответствии со статьей 4 базового соглашения для заключения трудового договора трудящийся-мигрант представляет работодателю только документы, предусмотренные трудовым законодательством государства трудоустройства, а также документ(ы), подтверждающий(ие) законность нахождения на территории указанного государства.

Нововведение будет весьма актуально для российских работодателей, привлекающих к трудовой деятельности граждан Казахстана, поскольку единственным дополнительным документом для таких граждан<sup>33</sup> при их приеме на работу в России (по сравнению с документами, истребуемыми у российских граждан) будет только миграционная карта с отметкой органа пограничного контроля о пересечении государственной границы Российской Федерации (или с отметкой соответствующего подразделения ФМС России о выдаче дубликата карты взамен утраченной или испорченной).

В свою очередь, в Республике Беларусь заключению трудового договора между белорусским нанимателем и гражданином Казахстана не должно будет предшествовать получение разрешения на привлечение иностранной рабочей силы (в случае использования труда иностранцев, не имеющих разрешений на постоянное проживание в Беларуси, в количестве, превышающем десять человек). Кроме того, гражданину Казахстана не потребуется получать специальное разрешение на работу, выдаваемое по ходатайству нанимателя. Единственным дополнительным документом, представляемым гражданином РК, как и в случае с российским работодателем, будет только миграци-

---

<sup>33</sup> Соответствующее соглашение утверждено постановлением правительства Республики Казахстан от 16 января 2003 года.

онная карта (с отметкой о пересечении государственной границы России или Беларуси).

Наконец, для работодателей Казахстана в случае заключения ими трудового договора с гражданами России или Беларуси устраняется обязанность наличия разрешения на привлечение иностранной рабочей силы. Единственным документом, который работодатели будут должны истребовать при заключении трудового договора, станет миграционная карточка Республики Казахстан с отметкой о пересечении границы.

3. Увеличение сроков для совершения действий по регистрации (постановке на миграционный учет) по месту пребывания в Российской Федерации, Республике Беларусь или Республике Казахстан.

В соответствии со статьей 5 Соглашения (о правовом статусе) трудящиеся-мигранты, являющиеся гражданами одного из государств – участников соглашения, и члены их семей освобождаются от обязанности регистрации (или постановки на учет) по месту пребывания в другом государстве – участнике соглашения. Так, для граждан Беларуси и Казахстана, прибывающих в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также для членов их семей (которые могут быть гражданами других государств или лицами без гражданства), обязанность по постановке на миграционный учет по месту пребывания продлевается на период до 30 суток с даты их въезда на территорию РФ. Данное положение не является актуальным для граждан РБ, поскольку в статье 3 заключенного 24 января 2006 г. соглашения между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан РФ и РБ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях участников Союзного государства уже предусмотрен 30-дневный срок Термин необходимо понимать в узком смысле без включения в его содержание деятельности по выполнению работ и (или) оказанию услуг на основании гражданско-правового договора<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Евразийская экономическая интеграция, №1(14), февраль 2012.

Однако нововведение весьма актуально для граждан Республики Казахстан, которые будут прибывать в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также для членов семей трудовых мигрантов из Беларуси и Казахстана, имеющих гражданство иного государства. Что касается Беларуси, то эта норма Соглашения (о правовом статусе) будет актуальна для членов семей российских граждан, имеющих гражданство третьего государства, а также для граждан РК и членов их семей, поскольку позволяет не соблюдать установленный в общем случае пятидневный срок для регистрации иностранных граждан по месту пребывания в Республике Беларусь, увеличив продолжительность срока регистрации до 30 дней с даты въезда.

Наконец, применительно к Казахстану норма статьи 5 соглашения позволит российским и белорусским гражданам, привлекаемым к трудовой деятельности на территории Республики Казахстан, а также членам их семей не соблюдать обязательный согласно законодательству Казахстана (в соответствии с пунктом 13 Правил въезда и пребывания иностранцев в РК) пятидневный срок для регистрации по месту своего пребывания после пересечения государственной границы Казахстана.

4. Увеличение максимального срока временного пребывания трудящегося-мигранта из одного государства – участника соглашения и членов его семьи на территории другого государства – участника соглашения.

В соответствии с абзацем 2 статьи 5 соглашения предполагается значительное увеличение непрерывного срока временного пребывания граждан государств сторон на территориях друг друга за счет привязки срока временного пребывания к сроку действия соответствующего трудового договора. Таким образом, срок временного пребывания в отдельных случаях может быть неограниченным (в случае заключения трудового договора на неопределенный срок согласно Трудовому кодексу Российской Федерации).

Для других категорий временно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан непрерывный срок вре-

менного пребывания может продлеваться на период только до одного года. Однако продление срока временного пребывания в РФ трудящихся-мигрантов из Беларуси и Казахстана и иностранных членов их семей не освобождает этих иностранных граждан (если они имеют статус временно проживающих в Российской Федерации) от периодической подачи в установленном порядке уведомлений о своем проживании в РФ, как этого требует статья 6 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

После вступления в силу соглашения срок непрерывного временного пребывания трудоустройства в Беларуси граждан Российской Федерации и Республики Казахстан и членов их семей продлевается на период действия соответствующего договора трудящегося- мигранта и может превышать общий 90-дневный срок временного пребывания в календарном году со дня первого въезда.

Что касается законодательства Республики Казахстан, то применение нововведения также позволит увеличить предусмотренный пунктом 15 Правил въезда и пребывания иностранцев в РК период непрерывного временного пребывания в этом государстве. Согласно упомянутому нормативному документу для иностранцев, имеющих право прибывать в Республику Казахстан в порядке, не требующем получения визы, период непрерывного временного пребывания устанавливается на срок, не превышающий 30 суток, а для граждан стран Таможенного союза – 90 суток.

В дальнейшем он может быть продлен на такие же сроки, а в отношении иностранцев, для которых имеется оформленное в установленном порядке разрешение на привлечение иностранной рабочей силы, разрешение на временное пребывание оформляется на срок действия разрешения на осуществление трудовой деятельности.

5. Предоставление детям трудящегося-мигранта, совместно проживающим с ним, в государстве трудоустройства права на посещение дошкольных учреждений и получение образования. Применительно к Российской Федерации статья 12 Согла-



шения (о правовом статусе) означает установление возможностей:

посещения детьми трудящихся-мигрантов из Беларуси и Казахстана дошкольных учреждений на территории России на условиях (и при использовании льгот), установленных российским законодательством для детей граждан Российской Федерации;

получения детьми трудящихся-мигрантов из Беларуси и Казахстана образования в порядке, установленном для граждан России (то есть с правом однократного бесплатного получения образования соответствующего образовательного уровня согласно пункту 3 статьи 5 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»).

Что касается действующего законодательства Беларуси, то иностранные граждане уже наделены значительными правами в образовательной сфере. Так, согласно статье 14 Закона РБ «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», постоянно проживающие в Республике Беларусь иностранцы имеют в общем случае равное с гражданами страны право на образование. Временно проживающие в Беларуси несовершеннолетние иностранцы имеют право на получение дошкольного и общего среднего образования наравне с несовершеннолетними гражданами Республики Беларусь.

В законодательстве Казахстана подобные преференции представлены значительно уже. В соответствии со статьей 10 Закона Республики Казахстан «О правовом положении иностранцев», только постоянно проживающие в Казахстане иностранцы и лица без гражданства имеют равные с гражданами РК права на получение дошкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования.

Таким образом, следует констатировать, что соглашение довольно значительно расширило права детей иностранных трудящихся-мигрантов из государств – участников Таможенного союза в образовательной, сфере.

6. Предоставление трудящимся-мигрантам одного государства – участника Соглашения права на вступление в профсоюзные организации, образованные в другом государстве – участнике данного соглашения согласно статье 16 Соглашения (о правовом статусе) граждане Беларуси и Казахстана получили право вступать в профсоюзные организации Российской Федерации (наравне с гражданами России). Норма несколько расширяет права иностранных граждан из этих двух государств на вступление в российские профсоюзы, поскольку такое право согласно статье 2 Федерального закона от 12 января 1996 года № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» закреплено лишь за постоянно и временно проживающими в РФ иностранными гражданами. Обозначенная норма распространяет это право и на временно пребывающих в Российской Федерации граждан Беларуси и Казахстана, осуществляющих в России трудовую деятельность, а также снимает некоторые ограничения на вступление указанных иностранных граждан в профсоюзы, если такие ограничения устанавливаются федеральными законами.

Что касается законодательства РБ и РК, то подобные рамочные нормы о возможности участия иностранных граждан в профсоюзах каждого из этих государств (но только в отдельных случаях) также предусмотрены. Согласно Закону «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», иностранцы могут вступать в профсоюзы и иные общественные объединения, созданные и действующие на территории РБ, если это предусмотрено их уставами.

В Казахстане в соответствии с Законом «О правовом положении иностранцев» только постоянно проживающие иностранцы имеют право вступать в общественные объединения, кроме политических партий и общественных объединений, преследующих политические цели, если это не противоречит уставам этих объединений. Очевидно, что профсоюзы относятся к подобным общественным объединениям.

Таким образом, анализ данных новаций характеризует Соглашение (о правовом статусе) как значительный шаг вперед

по созданию единого рынка труда и интенсификации трудовых миграционных потоков в рамках Таможенного союза. Соглашение существенно расширяет права трудящихся-мигрантов на территории Таможенного союза, уравнивая трудящихся-мигрантов в трудовых правах, а во многом и в социальных правах с коренными гражданами того или иного государства.

#### Л и т е р а т у р а

1. Coleman D. Immigration Policy in Great Britain // F. Heckmann, W. Bosswick (eds.). Migration Policies: a Comparative Perspective. Forum Migration 1. Bamberg, 1994.
2. Steinberg T. Reforming British Migration Policy. IEA Working Paper 2. London, Institute for Economic Affairs, October 2000.

**Порываев Сергей Александрович,**  
*преподаватель*  
*кафедры административного права*  
*Российской академии правосудия*  
*dwimmorberg@yandex.ru*

### **РАЗЛИЧИЯ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ, ВОЗНИКАЮЩИМ ИЗ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ, В РАМКАХ ГПК РФ И АПК РФ**

В статье раскрываются различия в правовом регулировании различных вопросов административного судопроизводства в действующих российских процессуальных кодексах (ГПК РФ и АПК РФ). Проанализированы аналогичные нормы проекта Кодекса административного судопроизводства, принятого в первом чтении Государственной Думой.

*Ключевые слова и фразы:* административное судопроизводство; производство по делам, возникающим из публичных правоотношений; судебный контроль

Контроль судов за законностью правовых актов органов публичной власти, административная юстиция представляет собой один из важнейших признаков современного правового государства. Он позволяет добиться соблюдения стандартов

«хорошей администрации», признанных Советом Европы<sup>1</sup>. В условиях глобализации это важно в том числе и для России, являющейся членом Совета Европы и проводящей судебные и административные реформы, направленные на достижение европейских стандартов публичного управления.

В настоящий момент в Российской Федерации нет специализированной системы судов, осуществляющих административное судопроизводство, равно как и специального нормативного правового акта, который бы его регулировал. Порядок судебного контроля за законностью правовых актов устанавливается Гражданским процессуальным кодексом РФ (ГПК РФ)<sup>2</sup> и Арбитражным процессуальным кодексом РФ (АПК РФ)<sup>3</sup>. При этом важно отметить, что в ПК РФ в настоящее время термины «административное судопроизводство» или «административная юстиция» не употребляются. В АПК РФ термин «административное судопроизводство» упоминается в ст. 29, что отражает специфику правовой природы дел, возникающих из публичных правоотношений.

В настоящее время в судах общей юрисдикции и арбитражных судах контроль за законностью нормативных правовых актов осуществляется с использованием общих правил гражданского и арбитражного судопроизводства. Такой подход представляется неудачным, так как правовая природа тех материальных правоотношений, которые служат базой гражданского судопроизводства, существенно отличается от природы правоотношений, лежащих в основе административного судопроизводства. Поэтому ситуация, при которой судебный контроль за законностью правовых актов органов и должностных лиц публичной власти осуществляется в порядке гражданского су-

---

<sup>1</sup> См.: Штатина М.А. Европейские стандарты «хорошей администрации» и развитие российского законодательства/Международный экспертный семинар «Роль административной юстиции в защите прав человека», 14–15 декабря 2009 г. М., 2010. С. 26–28.

<sup>2</sup> См.: Гражданский процессуальный кодекс от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. N 46. Ст. 4532.

<sup>3</sup> См.: Арбитражный процессуальный кодекс от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ//Собрание законодательства РФ. 2002. N 30. Ст. 3012.

допроизводства, по нормам ГПК РФ и АПК РФ, ведет к разрыву между материально-правовыми особенностями соответствующих правоотношений, с одной стороны, и процессуально-правовыми правилами рассмотрения тех дел, которые вытекают из соответствующих материальных правоотношений, с другой стороны. Такая рассогласованность не способствует поддержанию режима законности и обеспечению прав и законных интересов граждан и организаций. Поэтому положительным представляется внесение Президентом РФ в Федеральное Собрание РФ проекта Кодекса административного судопроизводства, который представляет собой специализированный процессуальный закон, регулирующий производство по делам, возникающим из публичных правоотношений.

В действующем процессуальном регулировании судебного нормоконтроля существуют некоторые различия между нормами ГПК РФ и АПК РФ по аналогичным вопросам, найти для которых объективные причины представляется затруднительным. Такая рассогласованность создает сложности для граждан и организаций, защищающих свои права в суде, усложняет судебный контроль за законностью актов публичной власти. Устранение необоснованных различий в законодательном регулировании административной юстиции необходимо для достижения европейских стандартов «хорошей администрации».

Некоторые из этих различий обусловлены принципиальными соображениями. К таким относится упомянутое выше расхождение в определении той процессуальной формы, согласно которой должен осуществляться судебный нормоконтроль. АПК РФ (ст. 29) устанавливает, что в арбитражных судах дела, возникающие из публичных правоотношений, рассматриваются в порядке административного судопроизводства. ГПК РФ решает этот вопрос иначе – определяя дела, возникающие из публичных правоотношений, как гражданские дела (ст. 22, 26, 27), а порядок их судебного разбирательства – как гражданское судопроизводство (ст. 255). Таким образом, избранный законодателем во втором случае подход не учитывает положения ст. 118 Конституции РФ, согласно которой административное

судопроизводство является одной из полноправных форм судопроизводства наряду с гражданским, а также правовую позицию Конституционного Суда РФ, изложенную им в Постановлении от 12 мая 1998 г. № 14-П (п. 2 мотивировочной части), согласно которой к предмету административного судопроизводства относятся все дела, возникающие из административных правоотношений (то есть используется материально-правовой критерий), а по этой категории дел должно осуществляться административное судопроизводство независимо от того, осуществляется ли оно судом общей юрисдикции или арбитражным судом<sup>4</sup>. Очевидно, что для законодательного определения одного и того же вида судопроизводства, а именно судопроизводства по делам, возникающим из административных и иных публичных отношений, в процессуальных кодексах были использованы разные критерии: в АПК РФ – материально-правовой критерий (юридическая природа рассматриваемых дел), а в ГПК РФ – формальный критерий (процессуальная форма рассмотрения таких дел).

Иные различия в правовом регулировании между арбитражным и гражданским процессуальным законодательством носят менее принципиальный характер.

Действующее процессуальное законодательство по-разному определяет предмет административного судопроизводства. ГПК РФ (подраздел III раздела II) говорит о производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, в то же время АПК РФ (раздел III) говорит о производстве по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. Такое разногласие носит сугубо технический характер, так как в АПК РФ дополнительно указывается лишь на один из видов производства по делам, возникающим из пуб-

---

<sup>4</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второй части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно – кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2173.

личных правоотношений – тот вид, который является наиболее распространенным и наиболее исторически устоявшимся. Положительным новшеством такой терминологии по отношению к процессуальному законодательству советского периода является упоминание публичных, а не только административных, правоотношений. Тем самым расширен круг правоотношений, входящих в предмет административного судопроизводства.

Проект КАС РФ в ч. 1 ст. 1 указывает в качестве предмета административные дела, возникающие из административных или иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий. В данном случае законодатель, воспроизведя формулировки АПК РФ, существенно уточнил и конкретизировал их.

Существуют различия в действующем процессуальном законодательстве по вопросу сроков рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов. АПК РФ (ст. 194 ч. 1) устанавливает общий срок рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов, не превышающий трех месяцев со дня поступления заявления в суд, независимо от того, в каком из звеньев системы арбитражных судов дело об оспаривании нормативного правового акта рассматривается по первой инстанции. ГПК РФ (ч. 2 ст. 252) устанавливает дифференцированные сроки для рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов. Законом установлено, что заявление об оспаривании нормативного правового акта рассматривается судом в течение месяца, а Верховным Судом Российской Федерации – в течение трех месяцев со дня его подачи. Такое различие в подходе законодателя к определению сроков рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов сложно объяснить. Вряд ли рассмотрение дел, отнесенных к ведению системы арбитражных судов в три раза сложнее рассмотрения дел в судах общей юрисдикции. При этом более длительный срок для рассмотрения дел, установленный для Верховного Суда по сравнению с иными судами общей юрисдикции, может объяс-

няться именно большей сложностью соответствующих дел. Проект КАС РФ в ч. 1 ст. 215 предусматривает, что дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются судом в срок, не превышающий двух месяцев со дня подачи административного искового заявления, а Верховным Судом Российской Федерации – в течение трех месяцев со дня его подачи.

Различается и подход законодателя к определению момента, с которого начинают действовать правовые последствия признания нормативного правового акта незаконным. АПК РФ устанавливает, что арбитражный суд признает незаконный нормативный правовой акт недействующим и не подлежащим применению с момента вступления в законную силу решения суда (ч. 5 ст. 195). Решение арбитражного суда по делу об оспаривании нормативного правового акта вступает в законную силу немедленно после его принятия (ч. 4 ст. 195). Иной подход законодатель избрал в ГПК РФ. В случае признания нормативного правового акта незаконным суд общей юрисдикции признает его недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени (ч. 2 ст. 253). В отличие от арбитражного процессуального законодательства ГПК РФ указывает, что решение суда о признании нормативного правового акта или его части недействующими влечет за собой утрату силы этого нормативного правового акта или его части, а также других нормативных правовых актов, основанных на признанном недействующим нормативном правовом акте или воспроизводящих его содержание (ч. 3 ст. 253). В гражданском процессуальном законодательстве не установлено специальных норм о сроках вступления в силу решения суда по делу об оспаривании нормативного правового акта. В этом случае действуют общие нормы ГПК РФ (ч. 1 ст. 209), согласно которым решение суда вступают в законную силу по истечении срока на апелляционное обжалование, если они не были обжалованы, а в случае подачи апелляционной жалобы решение суда вступает в законную силу после рассмотрения судом этой жалобы, если обжалуемое решение суда не отменено. Если определением суда апелляционной инстанции отменено или изме-



нено решение суда первой инстанции и принято новое решение, то оно вступает в законную силу немедленно. При этом апелляционная жалоба подается в течение месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме (ч. 2 ст. 321).

Проект КАС РФ в п. 1 ч. 4 ст. 217 предусматривает, что суд общей юрисдикции признает нормативный правовой акт недействующим со дня вступления решения суда в законную силу или с иной определенной судом даты. В данном случае законодатель объединяет подходы, ранее использованные в ГПК РФ и АПК РФ. Кроме того, в отличие от действующего законодательства, в ст. 218 проекта КАС РФ подробно определяются правовые последствия признания судом нормативного правового акта недействующим, что несомненно является достоинством законопроекта.

Законодатель по-разному определил состав суда, полномочного рассматривать дела об оспаривании нормативных правовых актов. ГПК РФ (ст. 246 ч. 1) устанавливает, что дела, возникающие из публичных правоотношений, рассматриваются и разрешаются судьей единолично, а в случаях, предусмотренных федеральным законом – коллегиально. При этом на данный момент законодательство не устанавливает случаев, в которых дела об оспаривании нормативных правовых актов рассматривались бы коллегиально. АПК РФ (ст. 194 ч. 1), напротив, предусматривает что дела об оспаривании нормативных правовых актов всегда рассматриваются коллегиальным составом судей.

Разногласия процессуальных кодексов при решении вопроса о составе суда представляются необоснованными, а нормы АПК РФ более удачными, так как коллегиальный состав обеспечивает принятие более взвешенного и объективного решения суда, лучшую защиту прав и свобод участников судебного разбирательства, что особенно важно по таким публично значимым делам, как дела об оспаривании нормативных правовых актов. В проекте КАС РФ законодатель стремится соединить подходы, использованные в АПК РФ и ГПК РФ. Общим правилом, согласно ч. 1 ст. 31 проекта, остается единоличное рассмотрение дел, но ч. 2 ст. 31 устанавливает коллегиальное

рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также административных дел, направленных в суд первой инстанции на новое рассмотрение с указанием на их коллегиальное рассмотрение и административных дел, решение о коллегиальном рассмотрении которых принято председателем суда в связи с их особой сложностью на основании мотивированного заявления судьи.

Таким образом, действующее правовое регулирование административного судопроизводства, осуществляемого судами общей юрисдикции и арбитражными судами, содержит существенные расхождения, не имеющие объективных оснований. Устранение таких расхождений будет способствовать единству судебной практики, лучшему пониманию гражданами правовых норм, а следовательно – обеспечению законности в общественных отношениях. Принятие Кодекса административного судопроизводства будет способствовать снятию таких расхождений лишь в том случае, если данный кодекс будет применяться не только судами общей юрисдикции (как указано в законопроекте), но и арбитражными судами.

**Фролова Евгения Евгеньевна,**

*профессор кафедры административного и финансового права  
Российского университета дружбы народов  
frolevgevg@mail.ru;*

**Войкова Наталья Андреевна,**

*старший преподаватель кафедры банковского права  
и финансово-правовых дисциплин Российской академии  
народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте РФ  
voykova.n@mail.ru*

## **РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ В УСЛОВИЯХ БАНКОВСКОГО КРИЗИСА**

В статье выявляются и раскрываются характеристики и содержание реструктуризации как формы антикризисного управления в банков-

ском секторе, обозначаются последствия мирового банковского кризиса, выявляются задачи реструктуризации банковской системы.

*Ключевые слова и фразы:* системный банковский кризис, банковский сектор, реструктуризация банковской системы.

Растущие масштабы мирового финансового рынка при высокой мобильности капитала и недостаточно развитой системе его регулирования заключают в себе опасность возникновения кризисных явлений.

В Российской Федерации, лишь немногим более двух десятилетий назад начавшей построение двухуровневой банковской системы и выполнившей эту задачу в столь короткие сроки, продолжается процесс совершенствования регулирования банковских правоотношений, в который свои коррективы внес банковский кризис.

Как следствие, потребовали «внимания» ряд институтов, а в первую очередь риски в банковской деятельности — как системные, так и локальные. Управление ими требует высшей квалификации менеджмента каждого банка. Очевидно, что проблемы в их деятельности неминуемы, противный случай свидетельствовал бы об их нежелании развития в поиске новых видов предлагаемых банковских услуг, «костности», что, пожалуй, противоречило рыночной природе их деятельности.

Отметим сразу, что банковский кризис, в какой бы форме он бы ни проявлялся, есть составная часть финансового кризиса. Однако это отнюдь не определяет первичность финансового кризиса. Напротив, истории известно немало примеров, когда в основе финансового кризиса лежала проблема ликвидности коммерческих банков. Вместе с тем возникновение банковского кризиса, по-видимому, можно было бы рассматривать в зависимости от очередного этапа системного развития рыночно-ориентированной экономики<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ермаков С.Л., Фролова Е.Е. Банковские кризисы – неотъемлемый результат банковской деятельности в условиях рыночной экономики // Известия ИГЭА.2010. № 3 (71)

Проблемы финансовых и банковских кризисов, а также реструктуризации банковских систем в последнее время приобрели особую остроту.

К концу XX в. опыт многих стран мира показал, что кризисные явления в большинстве своем — это отражение сложных процессов приспособления финансовых систем к новым макроэкономическим условиям, которые сложились в результате значительных преобразований на мировой политической и экономической арене.

За последнюю четверть века на политической карте мира произошли серьезные изменения. Политические и экономические преобразования в восточноевропейских государствах привели на первых этапах к макроэкономической неустойчивости и несбалансированности финансовой и банковской систем. На фоне возрастающей неустойчивости банковской системы многие банки оказались крайне восприимчивы к потрясениям в реальном секторе экономики — традиционной причине банковских кризисов, что вызвало их банкротство<sup>2</sup>. Так, известно, что в 1970–2000-х гг. финансовые кризисы в десятках стран обусловили утрату до 10–30 % национальных финансовых активов. МВФ зарегистрировал в 1975–1997 гг. более 150 валютных и 54 долговых банковских кризисов более чем в 50 странах<sup>3</sup>. На формирующихся рынках временные периоды, отделяющие один кризис от другого, обычно составляют 5–10 лет. Важно отметить, что финансовый кризис представляет собой комплексное явление и, одновременно, многофакторный процесс. Он охватывает финансовые рынки и институты финансового сектора, денежное обращение и кредит, международные финансы, государственные, муниципальные и корпоративные финансы; оказывает средне- и долгосрочное негативное

---

<sup>2</sup> Ермаков С.Л., Фролова Е.Е. Банковские кризисы — неотъемлемый результат банковской деятельности в условиях рыночной экономики // Известия ИГЭА.2010. № 3 (71)

<sup>3</sup> Financial crises: Characteristics and indicators of vulnerability. Washington, 1998.

воздействие на экономическую активность в стране и на динамику благосостояния населения.

Банковские кризисы первоначально являются лишь локальными и представляют собой одну из составляющих финансового кризиса. «Набрав обороты» в своем развитии, они вызывают крайне серьезные макроэкономические последствия, которые всегда влекут за собой снижение темпов реального экономического роста и, как следствие, резкое падение уровня благосостояния населения страны.

Несостоятельность отдельных банков нередко представляет собой прямую угрозу для реального сектора экономики в целом, что приводит к потере доверия как к отдельным банкам, так и к банковской системе страны. Практика показывает, что банкротство отдельных банков может наносить больший ущерб экономике государства, чем банкротство предприятий, поскольку нестабильность банков обязательно приводит к дестабилизации функционирования платежной системы.

Кроме того, имеющиеся не вполне эффективные подходы (например, изменение отдельных нормативов и параметров осуществления банковских операций и иных требований), даже будучи не отмененными, утрачивают свою актуальность и фактически вынуждают к срочному их пересмотру (наглядный пример – отмена отдельных надзорных требований в 90-е гг. прошлого века). Наконец, сами элементы банковской системы – кредитные организации и иные ее субъекты – оказываются вынужденными переосмыслить происходящее и принять решение о путях своего развития.

При этом банковские кризисы возникают под влиянием все новых и новых факторов, появление которых зачастую невозможно предсказать. Усугубление проблем в банковской сфере приводит к общественному осознанию необходимости государственной поддержки банков, выработки программ по реструктуризации банковской системы, формирования специальных механизмов реструктуризации. Реструктуризация коммерческого банка предполагает осуществление мероприятий,

направленных на изменение структуры его активов и пассивов, а также его внутреннего построения.

Как показывает опыт многих стран, кризисы, как правило, начинаются с возникновения в отдельных банках ряда проблем. То, что из-за недостатка средств, конфликта интересов собственников и менеджеров, пробелов в правовой среде или институциональной структуре и других причин эти проблемы не решаются своевременно, и влияние указанных проблем в силу их существенной детерминированности не нивелируется, является толчком к цепной реакции (эффекту домино)<sup>4</sup>.

Сегодня становится очевидным, что для банковского сектора России кризис 1998 г. имел в высшей степени серьезные последствия. *Во-первых*, резко обесценились вложения собственных и привлеченных ими средств в государственные ценные бумаги, что значительно снизило общую стоимость активов. Сложная ситуация возникла и с российскими ценными бумагами, эмитированными в иностранной валюте и служившими обеспечением иностранных банковских кредитов у банков, сделавших заимствования на иностранных рынках. Резкое падение цен на эти бумаги потребовало от российских банков внесения гарантийного взноса, что, вследствие и без того осложненной финансовой ситуации в банковском секторе страны крайне обострило проблему их ликвидности. *Во-вторых*, резкое падение платежеспособности, а по сути – обесценивание российской национальной валюты, сопровождалось огромными потерями коммерческих банков по форвардным контрактам на поставку иностранной валюты, заключенных в 1996–1998 гг. И, *в-третьих*, ухудшение экономической ситуации в стране подорвало финансовое положение не только самих банков, но и их заемщиков и потенциальных кредиторов. Это дополнительно снизило и без того невысокое качество кредитного портфеля банков, привело к резкому возрастанию просроченных и безнадежных к взысканию долгов. Одновременно наблюдалось мас-

---

<sup>4</sup> Ермаков С.Л., Фролова Е.Е. Банковские кризисы: факторы, сценарии и политика противодействия // Известия ИГЭА. 2010. № 4 (72).

совое изъятие населением своих вкладов, а предприятиями – депозитов и средств со счетов, что привело к полной утрате банками как краткосрочной, так и долгосрочной ликвидности. Практически перестала действовать платежная система страны, а из-за потери доверия полностью остановился рынок межбанковских кредитов<sup>5</sup>.

Системный банковский кризис стал результатом существенного углубления одного из фундаментальных противоречий между относительно высокими темпами развития финансового сектора (на основе ни чем не подкрепленных, «образующихся» в результате сверхактивной работы мультипликаторного «маховика», дополнительных ресурсов) и глубоким, затяжным спадом в реальной экономике за предыдущий период. Искусственно занижаемые темпы инфляции, проведение политики умеренных положительных процентных ставок не сопровождались адекватным оживлением реального сектора экономики.

Системные банковские кризисы – это кризисы банковского сектора, развившиеся из локальных, основанные на эффекте «домино», при которых накопление проблемных активов в ограниченном числе банков ведет к прекращению их платежеспособности и банковской панике, массовому изъятию вкладов, резкому сокращению кредитования банками друг друга и т.п., когда на фоне развивающегося кризиса недоверия начинается массовая приостановка платежей банками с последующим коллапсом платежной системы и финансовых рынков. Системный банковский кризис проявляется в очевидной для большинства хозяйствующих субъектов неспособности большей части кредитных организаций осуществлять свои базовые функции: расчеты, перелив сбережений населения и временно свободных средств хозяйствующих субъектов в инвестиции; выполнять условия договоров банковского вклада, заключенных с вкладчиками, в силу невыполнения обязательств заемщиками, либо в результате обесценивания банковских активов.

---

<sup>5</sup> Ермаков С.Л. Кризис банков России: истоки, факторы, последствия // Банковские услуги. 1999. № 2–3.

В целях скорейшего решения возникших проблем и недопущения дальнейшего усугубления неблагоприятных последствий, Банком России и Правительством Российской Федерации был разработан сложный и многофункциональный механизм реструктуризации банков. Под *реструктуризацией* понимался процесс, предусматривающий изменение структуры банковской системы, восстановление условий и функций, необходимых для банковского обслуживания потребностей экономики, и управляемый согласованными мерами Банка России, законодательной и исполнительной власти, действиями учредителей (участников и акционеров), кредиторов и руководителей кредитных организаций. При этом началось обеспечение ряда основных принципов реструктуризации<sup>6</sup>: главенство целей защиты интересов частных вкладчиков; равное отношение к защите всех кредиторов и клиентов; открытость процесса реструктуризации обязательств и активов банков; экономическая ответственность собственников банков, не способных платить по обязательствам; привлечение их к процессу реструктуризации путем осуществления дополнительных взносов в капитал банков; участие кредиторов в процедурах реструктуризации; государственная поддержка только тех банков, которые принимают и успешно реализуют программы финансового оздоровления и ориентированы прежде всего, на самостоятельное решение возникающих проблем<sup>7</sup>.

Понятие «реструктуризация», которое дает Федеральный закон №144-ФЗ, представляет собой «комплекс мер, применяемых к кредитным организациям и направленных на преодоление их финансовой неустойчивости и восстановление платежеспособности либо на осуществление процедур ликвидации кредитных организаций в соответствии с национальным

---

<sup>6</sup> Вестник Банка России. 1998. № 84 (339). С. 3.

<sup>7</sup> Войкова Н.А. Административно-правовой механизм мер антикризисного регулирования в банковской сфере: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Войкова, Наталья Андреевна. – Москва, 2013. 185 с.



законодательством»<sup>8</sup>. Представляется очевидным и обоснованным, что под реструктуризацией в общем следует понимать деятельность, направленную на изменение структуры какого-либо отдельного объекта.

В соответствии с «Основными направлениями единой государственной денежно-кредитной политики на 1999 г. Центрального банка Российской Федерации», под реструктуризацией банков понимается управляемый согласованными мерами Банка России, законодательной и исполнительной власти, действиями учредителей (участников), кредиторов и руководителей процесс изменения структуры банковской системы, восстановление условий и функций, необходимых для банковского обслуживания потребностей экономики<sup>9</sup>.

Представляется возможным выделить отличия реструктуризации коммерческих банков от реструктуризации банковской системы. Упомянутое отличие реструктуризации кредитной организации от реструктуризации всей банковской системы следует проводить по объекту.

По мнению Г.А. Тосуняна, реструктурировать объект можно только в пределах, при которых данный объект остается тождественным самому себе. Поэтому в результате реструктуризации объекта, во-первых, не может получиться совершенно (качественно) другой объект, во-вторых, объект не может исчезнуть. В итоге реструктуризации объекта он должен сохранить свои основные свойства, претерпевая при этом различные внешние и внутренние изменения<sup>10</sup>.

Следующее отличие представляется возможным обозначить как отличие по целям реструктуризации. Это может быть

---

<sup>8</sup> О реструктуризации кредитных организаций: Федеральный закон от 08.07.1999 № 144-ФЗ // Вестник Банка России. 04.12.1998. № 84; Ковзанадзе И.К. Реструктуризация банковских систем: стратегия и тактика преодоления системных кризисов / И.К. Ковзанадзе // Финансы. 2003. № 3. С. 72–73.

<sup>9</sup> Основные направления единой государственной денежно – кредитной политики на 1999 год // Вестник Банка России. 04.12.1998. № 84.

<sup>10</sup> См.: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Общий и постатейный комментарий к Федеральному закону «О реструктуризации кредитных организаций» / Г.А. Тосунян, А.Ю. Викулин. М.: Дело. 2000. 816 с.

изменением структуры активов и пассивов банка, преодоление финансовой неустойчивости и восстановление платежеспособности, изменение организационной структуры банка, привлечение к участию в капитале новых собственников, в том числе иностранных инвесторов.

В соответствии с проведенным анализом, считаем необходимым привести следующее определение, сформулированное Петровым В.И.: «реструктуризация объекта – это процесс изменения совокупности устойчивых связей между элементами в составе объекта, рассматриваемого как система, включающий изменение функций (роли) определенных элементов этой системы, при условии сохранения основных свойств объекта. Целью реструктуризации объекта является изменение качественной специфики данной системы в соответствии с заданными параметрами для более успешного функционирования»<sup>11</sup>.

Цель реструктуризации банковской системы носит принципиально важный характер, такой как совершенствование государственного управления банковской деятельностью в стране осуществляется для создания условий, препятствующих повторению банковских кризисов и обеспечивающих устойчивое и стабильное функционирование банковской системы.

Для участия государства в процесс реструктуризации банков в качестве специализированной организации в Российской Федерации было создано Агентство по реструктуризации кредитных организаций. Стратегия деятельности Агентства по организации антикризисного управления и финансовому оздоровлению банка заключалась в последовательном проведении работ по трем направлениям:

- проведение реструктуризации обязательств перед кредиторами, в задачи которой входили организация справедливых и прозрачных расчетов для всех групп кредиторов, определение совместно с кредиторами порядка и условий погашения долга в зависимости от наличия у банка активов, их стои-

---

<sup>11</sup>См.: Петров В.И. Проблемы определения понятия реструктуризация кредитных организаций [Электронный ресурс] / В.И. Петров // Банковское право. 2012. № 2. Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/comm/4971>

мости и ликвидности. Для комплексного урегулирования задолженности применяется институт мировых соглашений законодательства о банкротстве, что предусмотрено Законом о реструктуризации кредитных организаций;

- осуществление рекапитализации банка после выработки согласованной политики в погашении долгов. На этапе перехода банка под управление АРКО уставный капитал списывался до реального значения собственных средств. При принятии принципиального решения о дальнейших направлениях оздоровления банка его уставный капитал увеличивался до размера, необходимого для осуществления нормальной банковской деятельности. Первые два направления относятся к так называемой финансовой реструктуризации;

- операционная реструктуризация, подразумевающая комплекс мер по реорганизации бизнеса банка, систем его управления по повышению качества корпоративного управления<sup>12</sup>.

Реструктуризованная банковская система, создание которой начато с 2001 г. и должно продлиться еще (как минимум) до 2020 г., что отражено в Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации<sup>13</sup>, вне всякого сомнения, должна привести к соответствию требованиям высокой надежности, управляемости и инвестиционной направленности; гарантированию необходимого уровня предложения кредитных ресурсов по доступным для производственной сферы процентным ставкам; предоставлению необходимых страховок и преференции в целях развития инвестиционного бизнеса банков и поддержания необходимых условий инвестиционного климата.

---

<sup>12</sup> Н.А. Войкова. Банк России и меры по стабилизации банковской системы в период кризисных явлений // Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации (АКСОР). № 3 (18) 2011. С. 229–231.

<sup>13</sup> Приложение к совместному Заявлению Правительства Российской Федерации № 983п-П13 и Центрального банка Российской Федерации № 01-01/1617 от 05.04.2005 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года».

В зависимости от глубины и конкретной направленности производимых изменений выделяют четыре уровня реструктуризации банковского сектора.

Первый уровень подразумевает под собой рассмотрение объема полномочий Банка России в области регулирования и контроля, банковского надзора, инспектирования, санирования и дополнения их иными необходимыми. Результатом подобных исследований может являться перераспределение полномочий между государственными институтами, разделяющими с Центральным банком ответственность за обеспечение безопасности имущественных прав граждан и государства в кредитной и финансовых сферах.

Второй уровень реструктуризации характеризуется созданием в составе банковской системы специализированных целевых гарантийных и страховых фондов, наделенных необходимыми полномочиями и ответственностью за проведение оздоровительных мероприятий и предотвращение системного кризиса в банковском секторе. Такие фонды необходимо создавать для обеспечения независимой профессиональной деятельности институтов, ответственных за оздоровление кредитных организаций.

Реструктуризации третьего уровня означает перестройку деятельности неплатежеспособных кредитных организаций на основе кардинальных изменений в структуре их капитала и передачи контроля над ними другим стратегическим инвесторам (включая приватизацию кредитных организаций, находящихся собственности государства или под его контролем). При отсутствии инвесторов контроль над капиталом реструктурируемых кредитных организаций передается специализированным гарантийным страховым фондам банковской системы. Если такие фонды отсутствуют, то контроль осуществляется органом, осуществляющим лицензирование, надзор и санирование кредитных организаций.

Заключительным «шагом» реструктуризации можно считать реструктуризацию четвертого уровня – при таком виде реструктуризации определяются процедуры смены руководства

в проблемных кредитных организациях, в том числе и введение временного управления, или принудительного (внешнего) управления. Функции внешнего управления относятся обычно к полномочиям специализированных фондов, органов регулирования и контроля над банковской деятельностью. Представляется резонным согласиться с мнением авторов, что необходимым при подобной ситуации является условие, при котором профессиональная деятельность органов, осуществляющих функции принудительного управления, должна быть в максимальной степени свободна от политического давления. В то же время эта деятельность должна правильно учитывать тенденции текущей конъюнктуры банковского сектора<sup>14</sup>.

Подходы, которые предлагаются в современной банковской практике, учитывают глобализацию банковского дела и финансовую либерализацию. Соответственно, предлагается широкий набор рыночных методов, которые вместе позволят провести банковское реструктурирование системно<sup>15</sup>.

Для проведения указанных мероприятий считаем возможным учесть необходимые для реструктуризации условия. Первым средством, прежде всего, является государственная поддержка. Помощь банку может принимать форму прямых вливаний капитала, кредитов, предоставляемых государством проблемному банку, покупки активов проблемного банка компаниями по управлению активами, созданными специально для этой цели или же любыми другими организациями, убытки которых будут покрываться государством.

Усугубление кризисных проблем приводит к общественному осознанию необходимости государственной поддержки банков и выработке программ по реструктуризации банковской системы, формированию специальных механизмов рест-

---

<sup>14</sup> Реструктурирование кредитных организаций в зарубежных странах / под ред. Грязновой А.Г., Федотовой М.А., Новикова В.М. М.: Финансы и статистика. 2000. 416 с.

<sup>15</sup> См.: Попова М.А. Системные банковские кризисы и методы их преодоления: дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.10 / Попова, Мария Анатольевна. Ростов-на-Дону, 2005. 194 с.

руктуризации. В свою очередь реструктуризация коммерческого банка предполагает осуществление мероприятий, направленных на изменение структуры его активов и пассивов, а также его внутреннего построения.

Финансовая помощь, которую Банк России оказывает проблемным банкам, обычно осуществляется на начальной стадии развития банковского кризиса. Когда начинается кризис, Центральный банк государства – инстанция, куда в первую очередь обращается проблемный банк за поддержкой. Ссуды обыкновенно ограничены, выдаются под большие проценты, что для банка тяжело в условиях кризиса. Поэтому, помимо выдачи ссуды, существуют другие способы, с помощью которых Центральный банк может поддержать проблемный банк. Это, например, снижение размеров обязательных резервов, обеспечение представления зарубежных валютных займов и дисконтирование приемлемых ценных бумаг. В качестве примера можно привести ситуацию, когда в 1995 г. Банк Мексики через депозитную страховую корпорацию обеспечил зарубежные валютные займы некоторым проблемным банкам<sup>16</sup>.

Таким образом, из проанализированного материала считаем возможным сделать вывод, что, при всех очевидных минусах в системных банковских кризисах имеется немало положительных составляющих. Так, становятся очевидными и не требующими каких-либо иных доказательств допущенные в теории и просчеты в моделировании направлений урегулирования банковских кризисов. При этом возникает не допускающая даже малейшего промедления в решении задача восстановления и переосмысления управленческой теории и тактики экономического развития, которая крайне необходима для осуществления одной из основных целей деятельности государства и Центрального банка в частности – поддержания стабильного функционирования банковской системы.

---

<sup>16</sup> Dziobek, Claudia and Ceyla Pazarbasioglu, 1997, "Lessons from systemic bank restructuring: A survey of 24 countries", Working Paper 97/161 (Washington, IMF).

**Шмелев Иван Валерьевич,**  
кандидат юридических наук,  
старший преподаватель кафедры административного права  
Российской академии правосудия

## **О ПОНЯТИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В АНГЛОСАКСОНСКИХ СТРАНАХ**

*В современном индивидуальном плане преподавателя присутствует графа «Воспитательная работа» и мало кто из молодых преподавателей понимает ее сущность и реальное значение. Что именно необходимо передать студенту для его общего развития, формирования правовой культуры и личностного роста, Нина Антоновна Куфакова знала наверняка и опиралась в этих знаниях на свой многолетний педагогический опыт. Обучаясь на бакалавриате юридического факультета РУДН, я многократно обращался к ней за советом, а иной раз за поддержкой и помощью. Нина Антоновна была и остается в моей памяти очень грамотным, отзывчивым и опытным преподавателем. В общении Нина Антоновна осеняла внутренним светом своей жизненной мудрости, безграничной эрудиции и понимания, это впечатление сопровождало меня и на этапах магистратуры, аспирантуры и дальнейшей научно-практической деятельности. Она смогла передать мне не только стремление к постоянному совершенствованию, искренний интерес к учебе и научному творчеству, но также определенную часть своих моральных ценностей, стойкость и непоколебимость в отстаивании правильной жизненной позиции. За что я ей безмерно благодарен.*

Административное право всегда базировалось на основополагающих концепциях и принципах. Законность, ответственность, процессуальное равенство, справедливость, эффективная администрация, рациональность – одни из самых существенных основ административного права в странах англосаксонской системы.

Следует отметить, что термин «Административная юстиция» широко используется и имеет свое доктринальное

определение в англосаксонских странах, в частности, Австралии<sup>1</sup>.

Однако, само выражение Административная юстиция, было в юридическом лексиконе к тому времени уже давно. Лорд Хьювард использовал его в своей работе «Новый деспотизм» в 1929 г., критикуя его сущность и понимание соотечественниками в контексте безответственного неконтролируемого использования официальных полномочий<sup>2</sup>.

На наш взгляд, спустя несколько десятилетий, развитие административного права в Англосаксонских странах породило эффективный оценочный подход к определению вышеупомянутого понятия. Собственно мотивы и законность определенного административного деяния, разумеется, могут подлежать научному либо правовому комментарию.

Не беря во внимание данный факт, идея о том что административное право должно рассматриваться с точки зрения теории справедливости может быть подвергнута критике. Даже Вейд и Форсис, говоря о публичном интересе в контексте административного права, утверждали что он «...должен основываться на законе, в целях ограничения публичных полномочий, которым надлежит базироваться на принципах справедливого рассмотрения дела и эффективной администрации»; в последующем писали о том, что «когда юридически гарантированные свободы умалены, юстиция должна быть добавлена»<sup>3</sup>.

Позднее понятие административной юстиции вызвало серьезный диспут в академических кругах англосаксонских стран, в особенности, Великобритании.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Mashaw J.L. Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims (New Haven, CT, 1983).

<sup>2</sup> The Rt Hon Lord Heward of Bury, The New Despotism (Benn, 1929).

<sup>3</sup> Wade H.W.R., C. F. Forsyth. Administrative Law (Clarendon Press, 7th ed, 1994) page 7.

<sup>4</sup> Partington Eg.M. «The Evolution of Administrative Justice in England: The Case of Social Security» in K D Ewing, C A Gearty, B A Hepple, Human Rights and Labour Law: Essays for Paul O'Higgins (Mansell, 1994). P. 313.



В Австралийской доктрине и прецедентах, данный термин редко использовался до середины 80-х, но позднее стал часто употребляться учеными, судьями, как судов так и трибуналов и правительственных расследованиях<sup>5</sup>. В дальнейшем, ЮАР в проекте новой Конституции 1996 г. заложила право граждан на «справедливые действия администрации»<sup>6</sup>. Исходя из смысла содержания данного права, закрепленного в ст. 33 Конституции, «Каждому предоставляется право на законное, обоснованное и процессуально справедливое действие администрации» и «каждый человек, на чьи права неблагоприятно сказались действие администрации, имеет право на мотивированный письменный ответ».

Указанная норма требовала принятия специального закона обеспечивающего ее реализацию, которым стал Акт о развитии административного правосудия 2000 г.<sup>7</sup>

Можно выделить существенные признаки данного определяемого понятия для стран англосаксонской системы права, учитывая имеющийся набор минимальных требования в соответствующей доктрине административного права. При этом необходимо также отметить чтобы данные признаки были общепонятны, отражены в законе и имели широкое распространение и реализацию на указанной территории.

Для обсуждения этой сложной задачи представители исполнительных органов власти, судов, трибуналов и научных сообществ собрались на Административно-правовом форуме в 1999 г.

Правосудие как понятие имеется практически в любой правовой системе, как неизбежная ее составляющая единица, как лучший вариант приближения к идеалу Платона. Что же

---

<sup>5</sup> Н. Whitmore, «Commentary» (1981), 12, Fed L Rev at 117; Justice Advisory Committee, Access to Justice: An Action Plan (1994) at para 13.9; Sir Anthony Mason, «Administrative Review: The Experience of the First Twelve Years» (1989) 18, Fed L Rev 122 at 131.

<sup>6</sup> Constitution of the Republic of South Africa, title to clause 33.

<sup>7</sup> Для другого примера нормативного определения указанного понятия, см. Administrative Justice Act 1986, упоминание о котором имеется в работе: Creyke R., Disney J., McMillan J. Aspects of Administrative Review in Australia and Indonesia (CIPL, ANU, 1996). P. 147–157.

касается административного права как компонента правовой системы, необходимо принять во внимание исключительность того факта того, что «административные» процессы, которые являются частью исследуемого предмета, обеспечивают одно объяснение неудачи унификации и консолидации понятий и приведение их к абсолютному стандарту.

Несомненно, преамбула к Акту о развитии административной юстиции 2000 г. ЮАР, закрепляет необходимость баланса «эффективной администрации» по отношению к правам граждан в сфере государственного управления.

Таким образом поиск надлежащей дефиниции связан с конфликтом законных интересов: частных и публичных.

В заключение можно отметить следующее. Административная юстиция в основном применима к административным деяниям связанным с деятельностью органов исполнительной власти. Из этого следует исключение из определения административной юстиции некоторых процессов, включая но не ограничиваясь следующими: бюджетные, внутри аппаратные и процессы формирования внутренней политики. Таким образом, понятие административной юстиции берет начало в определении другого понятия «злоупотребление полномочий», вытекает из права на справедливое решение либо деяние органа или должностного лица по отношению к частному и связано с конфликтом интересов.

Однако оно не сводится к деятельности административных юрисдикционных органов по разрешению административных споров. Также, безусловно в понятие необходимо включить связанную с данной деятельностью по восстановлению нарушенного права, прекращение действия акта повлекшего данное нарушение и изменение правоприменительной практики органа по рекомендации юрисдикционного органа.

Споры относительно содержания рассматриваемой дефиниции продолжаются и выводы, сделанные в настоящей статье, носят дискуссионный характер.

**Шмелева Светлана Владиславовна,**  
*профессор кафедры административного и финансового права  
Российского университета дружбы народов  
shmeleva\_svetlana@mail.ru*

## **ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО КОМПЛЕКСА В ЛИТОВСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Статья посвящена правовым основам регулирования информационного комплекса в Литовской Республике.

*Ключевые слова:* Литовская Республика, информация, электронная связь, электронная подпись, личные данные.

*Благодарю судьбу за то, что в моей жизни, в профессиональном становлении, была Нина Антоновна Куфакова – удивительно скромный, но требовательный, прежде всего, к себе, коллегам и студентам, творчески активный и очень добрый человек.*

Система форм и методов нормативно-правового регулирования информационного комплекса довольно объемна. Для координации данного регулирования практически во всех зарубежных странах имеется соответствующий правительственный орган, обладающий необходимыми властными полномочиями, которые заключаются в распределении бюджетных средств, разработке руководящих принципов, рекомендаций, сертификации и лицензировании.

Базовым правовым актом Литовской Республики в области связи является Закон об электронной связи<sup>1</sup>, включающий одиннадцать глав и восемьдесят статей. Данный закон регламентирует общественные отношения, связанные с услугами в области электронной связи и сетей связи, а также с используемыми для предоставления этих услуг средствами и ресурсами электронной связи. В рассматриваемую сферу общественных отношений в соответствии с действующим законодательством

---

<sup>1</sup> Закон Литовской Республики об электронной связи № IX-2135 от 15 апреля 2004 г. // Ведомости Литовской Республики. 2004. № 69–2382.

Литвы включаются и отношения, связанные с радио – и конечными устройствами.

Следует подчеркнуть, что правовое регулирование деятельности в области электронной связи в Литовской Республике основывается на следующих принципах: эффективное управление и использование ограниченных ресурсов, технологическая нейтральность и функциональная равноценность, пропорциональность, минимальное необходимое регулирование, юридическая достоверность на изменяющемся рынке, экономическое развитие и обеспечение действенной конкуренции, защита прав потребителей, объективность критериев, условий и процедур регулирования, прозрачность и отсутствие дискриминации<sup>2</sup>.

Важно также отметить, что хозяйствующие субъекты имеют право заниматься деятельностью в сфере электронной связи без предварительного разрешения государственных органов, но при соблюдении требований действующих законов и иных нормативных правовых актов, в том числе и принятых Службой по вопросам регулирования связи Литовской Республики правовых актов, регламентирующих общие условия ведения деятельности в сфере электронной связи. Однако хозяйствующие субъекты, желающие заняться определенными видами деятельности в сфере электронной связи, обязаны известить соответствующий надзорный орган в порядке, установленном действующим законодательством.

Для хозяйствующих субъектов, оказывающих существенное влияние на соответствующем рынке электронной связи, то есть для субъектов, в одиночку или совместно с другими хозяйственными субъектами занимающих положение, приравняемое к доминирующему, Служба по вопросам регулирования связи вправе возложить дополнительные обязательства, предусмотренные Законом об электронной связи, к примеру, требо-

---

<sup>2</sup> Закон Литовской Республики о ратификации Устава Международного Союза телекоммуникаций и Конвенции о Международном Союзе телекоммуникаций № VIII-1340 от 28 сентября 1999 г. // Ведомости Литовской Республики. 2000. № 5-123.

вание относительно прозрачности, отсутствия дискриминации, отделения учета и пр.

В соответствии с действующим законодательством Литовской республики служба по регулированию связи имеет право получать от государственных учреждений, в том числе от организаций других стран-членов Европейского союза, от муниципальных учреждений, от поставщиков сетей и услуг электронных коммуникаций, от пользователей радиочастот (каналов), номера телефонов и других электронных коммуникационных ресурсов, а также иную информацию, в том числе и финансовую, независимо от ее конфиденциальности, необходимую для выполнения возложенных на Службу задач и функций.

Должностные лица Службы по вопросам регулирования связи имеют право по предъявлении разрешения, выданного судом, произвести осмотр помещений, территорий и транспортных средств, используемых предприятием, а также получить доступ к информации, хранящейся в компьютерах и на магнитных носителях; наложить арест, на срок до тридцати дней, документы и предметы, использующиеся или необходимые для использования в качестве доказательств в расследовании нарушений, и представить мотивированное решение об изъятии и перечень документов, и/или объектов, изъятых; и о запросе копий указанных документов; пользоваться услугами специалистов и экспертов для расследования; использовать технические средства в ходе следствия в соответствии с процедурой, установленной законом; проводить выездные осмотры оборудования и/или технических устройств; осуществлять иные права, предусмотренные действующим законодательством Литовской Республики.

Закон об электронной подписи,<sup>3</sup> состоящий из пяти глав и шестнадцати статей, регламентирует создание, проверку, действие электронной подписи, права и ответственность пользователей подписи, конкретизирует услуги по сертификации и требования к их поставщикам, а также права и функции органа по

---

<sup>3</sup> Закон Литовской Республики об электронной подписи № VIII-1822 от 11 июля 2000 г. // Ведомости Литовской Республики. 2000. № 61-1827.

надзору за электронной подписью. Необходимо уточнить, что безопасная электронная подпись, то есть подпись, созданная при помощи безопасного оборудования по ее формированию и подтвержденная действительным квалифицированным сертификатом, имеет для электронных данных такую же юридическую силу, как и обычная подпись в письменных документах, и принимается как средство доказательства в суде. Следует также обратить внимание на то, что данные по проверке подписи являются публичными.

Действующее законодательство предусматривает, что расположенные в Литовской Республике поставщики услуг по сертификации, составляющие квалификационные сертификаты, должны в установленном порядке зарегистрироваться в организации по надзору за электронными подписями. Квалификационные сертификаты, составленные иностранными поставщиками услуг по сертификации, юридически приравниваются к квалификационным сертификатам, представленным поставщиками услуг по сертификации, находящимися в Литовской республике в том случае, если они составлены поставщиком услуг по сертификации, аккредитованным в Литовской Республике или в государстве Европейского союза, либо в случае поручительства за сертификат поставщиком услуг по сертификации, расположенным в Литовской Республике и соответствующим установленным Правительством Литовской Республики или уполномоченным им органом требованиям, предъявляемым в отношении поставщиков услуг по сертификации, составляющих квалификационные сертификаты, либо в случае поручительства за сертификат поставщиком услуг по сертификации, расположенным в государстве Европейского союза и соответствующим требованиям, предъявляемым в отношении поставщиков услуг по сертификации, составляющих квалификационные сертификаты, равнозначные установленным Правительством Литовской Республики или уполномоченным им органом.

В целях защиты права человека на неприкосновенность частной жизни при распоряжении личными данными принят

Закон о правовой охране личных данных<sup>4</sup>, регламентирующий отношения, возникающие при распоряжении личными данными автоматическим способом, а также при распоряжении упорядоченными файлами, содержащими личные данные, не автоматическим способом: списками, картотеками, делами, сводами и пр. Настоящий закон также устанавливает права физических лиц, выступающих в качестве субъектов данных, порядок защиты настоящих прав, права, обязанности и ответственность юридических и физических лиц при распоряжении личными данными. Закон подлежит применению в случае распоряжения личными данными в деятельности управляющего данными, учрежденного и действующего на территории Литовской Республики, либо управляющего данными, учрежденного не на территории Литовской Республики, в отношении которого в соответствии с международным публичным правом подлежит применению законодательство Литовской Республики, либо управляющего данными, учрежденного и действующего в государстве, не являющемся членом Европейского союза или другим государством европейского экономического пространства, но использующего средства распоряжения личными данными, расположенные в Литовской Республике, за исключением тех случаев, когда такие средства используются только для транзитной пересылки данных через территорию Литовской Республики, Европейского союза или иного государства европейского экономического пространства.

В целях исполнения обязательств Литовской Республики по членству в Евросоюзе данным Законом обеспечивается также свободное движение личных данных. Согласно Закону личные данные определяются как любая информация, связанная с физическим лицом – субъектом данных, личность которого известна или может быть прямо или косвенно установлена при помощи таких средств как личный код, одного или нескольких характерных для лица признаков физического, физиологического, психологического, экономического, культурного или соци-

---

<sup>4</sup> Закон Литовской Республики о правовой охране личных данных № I-1374 от 11 июня 1996 г., новая редакция закона № IX-1296 // Ведомости Литовской Республики. 2008. № 22-804.

ального характера. Следует отметить, что к обработке особенных данных физического лица, а именно, информации, связанной с его расовым или этническим происхождением, политическими, религиозными, философскими или иными убеждениями, членством в профсоюзах, здоровьем, половой жизнью, а также с информацией о судимости, применяются дополнительные юридические требования.

Закон об информировании общественности<sup>5</sup> устанавливает, что публичная информация, используемая в средствах массовой информации, то есть, в книгах, газетах, журналах, бюллетенях, в телевизионных и радиопрограммах, кинопродукции и др., должна быть представлена достоверно, точно и объективно. Закон гарантирует право любого лица искать, собирать данные и обнародовать их в средствах массовой информации, записывать, фотографировать, снимать или фиксировать информацию иными способами.

Для обеспечения свободы информации действующим законодательством Литвы запрещается оказывать влияние на подготовителя и распространителя публичной информации, их участника или журналиста, побуждая их к неверному, либо пристрастному предоставлению информации в средствах массовой информации. Важно отметить, что рассматриваемым Законом обеспечивается конфиденциальность источника информации, устанавливается ряд конкретных запретов, например, запрет на применение незаконных ограничений свободы информации.

Создателями (разработчиками) публичной информации, равно как и ее распространителями могут быть только в установленном законодательством порядке зарегистрированные в Литовской Республике юридические лица и филиалы иностранных юридических лиц или других организаций.

В Законе, частности, указано, что государственные и муниципальные учреждения и ведомства (за исключением на-

---

<sup>5</sup> Закон Литовской Республики об информировании общественности № I-1418 от 11 июня 2012 г., новая редакция закона // Ведомости Литовской Республики. 2012. № 82-3254.



учных и образовательных учреждений), банки и политические партии не имеют права быть производителями (разработчиками или создателями) общественной информации или участвовать в разработке такой информации; однако, они могут публиковать неперiodические информационные издания, направленные на информирование общественности о своей деятельности, если иное не предусмотрено законодательством.

Итак, в рамках сравнительно-правового исследования правового базиса информатизации была проанализирована специфика организационно-правовых аспектов регулирования информационного комплекса в Литовской республике.

---

**Часть II**  
**НАСЛЕДИЕ И БУДУЩЕЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ**  
**ГЛАЗАМИ МОЛОДЫХ**

---

**Алферьев Устин Леонидович,**  
*кафедра административного и финансового права*  
*Российского университета дружбы народов*  
*ussa\_korn@mail.ru*

**ПРЯМОЕ СТРАХОВАНИЕ ФИНАНСОВЫХ РИСКОВ**  
**КАК СПОСОБ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ**  
**КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

Страхование финансовых рисков представляет собой гарантию того, что определенные финансовые обязательства, установленные в процессе заключения какой-либо сделки, будут выполнены. Сторонами подобных сделок являются (в общем случае) с одной стороны – заемщик, делающий заем, а с другой – заимодавец, или вкладчик (инвестор).

*Ключевые слова и фразы:* страхование; финансовые риски; защита интересов; кредитные организации.

К числу наиболее популярных финансовых рисков относятся: риски в области коммерческого кредита, инвестиционный риск, а также биржевые валютные риски, предпринимательские и коммерческие риски.

Все виды рискового страхования как бы сами говорят за себя. Важно определить в каждом конкретном случае страховое событие или предмет страхования. Так, страховым событием непогашения кредита считается неполучение банком кредита с процентом от заемщика кредита в течение 20 суток после наступления срока погашения.

Оценка степени риска, а следовательно, и процента страхового взноса производится на основе изучения документов страхователя (кредитозаемщика), подтверждающих платежеспособность заемщика кредита; юридическую достоверность лица (устав АО, товарищества, фирмы и т.д., уставный капитал,

баланс, расчетный счет в банке, наличие оборотных средств и т.п.); потребность в кредите; наличие технико-экономического обоснования, подтверждающего, что заем кредита на определенную цель в конечном итоге финансово обеспечивается и что кредитозаемщик в состоянии будет возратить кредит .

Как ни покажется это странным, одна из основных проблем с законностью страхования финансов заключается в том, что до сих пор нет единства мнений относительно возможности существования страхования финансовых рисков вообще. Так, некоторые специалисты считают, что страхование предпринимательского риска заменило страхование финансового риска. Сотрудники налоговых органов полагают, что страхование финансовых рисков, связанных с возможностью неисполнения или ненадлежащего исполнения договоров контрагентами страхователей, фактически представляет собой страхование договорной ответственности, а поскольку требуемого законодательством (п. 1 ст. 932 ГК РФ) разрешения на страхование ответственности потакого рода договорам не предусмотрено, то, стало быть, данные сделки ничтожны.

Подтверждением законности страхования финансовых рисков на случай убытков из-за нарушения своих договорных обязательств контрагентом страхователя, застрахованного лица или выгодоприобретателя является и следующее обстоятельство. Как известно, в рамках страхования предпринимательских рисков страхование убытков, возникших у предпринимателя вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения своих договорных обязательств его контрагентом, прямо предусмотрено законом (пп. 3 п. 2 ст. 929 ГК РФ). Это означает, что страхование подобных рисков законодатель не идентифицирует со страхованием договорной ответственности, иначе мы получили бы совершенно абсурдный результат: с одной стороны, законодатель устанавливает, что страхование ответственности за нарушение договоров может осуществляться только при наличии его разрешения (п. 1 ст. 932 ГК РФ), а с другой, тут же дезавуирует свой запрет, потому что (как считают специалисты налоговых органов) точно такие же риски можно без ограниче-

ний страховать как предпринимательские риски (здесь разрешения федерального законодателя не требуется). Абсурдность результата логических размышлений при отсутствии каких-либо изъянов в самой логике означает, что изначальный посыл неверен.

В соответствии с ГК страхование финансовых рисков представляет собой совокупность видов страхования, предусматривающих обязанности страховщика по страховым выплатам в размере полной или частичной компенсации потери доходов (дополнительных расходов), вызванных следующими событиями:

- 1) остановка производства или сокращение объема производства в результате оговоренных событий;
- 2) потеря работы;
- 3) непредвиденные расходы;
- 4) неисполнение договорных обязательств контрагентом застрахованного лица, являющегося кредитором по сделке;
- 5) понесенные застрахованным лицом судебные расходы (издержки);
- б) иные события.

Коммерческие и финансовые риски являются основными видами предпринимательских рисков и образуют особую категорию рисков, обладающих определенными признаками и свойствами. Учет этих рисков, подробный анализ и создание эффективной системы управления позволяют избежать некоторых отрицательных последствий для предпринимателей.

В международной практике менеджмент финансовых рисков получил большое распространение при осуществлении предприятиями международных связей. Финансовый риск, по определению Клауса Штокера, – это риск, который напрямую влияет на финансовую сферу предприятия, т. е. на потоки доходов и расходов, а также на существующие требования и обязательства.

Страхование финансовых рисков – это совокупность видов страхования, предусматривающих обязанности страховщика выплатить возмещение в размере полной или частичной по-

тери доходов, а также дополнительных расходов лица, о страховании которого заключен договор, вызванных, например, следующими обстоятельствами: остановка производства или сокращение объемов производства в результате оговоренных событий; потеря работы (для физических лиц); банкротство; непредвиденные расходы; понесенные застрахованным лицом судебные издержки.

Хотя все перечисленные события могут привести к финансовым потерям, к собственно финансовым рискам относятся валютные, кредитные и инвестиционные риски.

Для защиты от кредитных и финансовых рисков обычно используют специальное страхование кредитов – коммерческие кредиты, кредиты под средства производства и предметы потребления, экспортные кредиты.

Собственно финансовые инвестиции являются сделками с целью получения спекулятивного дохода. Риски по этим сделкам обычно несет инвестор, и практически единственной защитой от них являются репутация и гарантии заемщика. В отдельных случаях дополнительной защитой может служить страхование на случай неисполнения или ненадлежащего исполнения договорных обязательств дебиторами, однако страховые компании очень редко принимают такие риски.

Инвестиции в конкретные проекты (реальные инвестиции) можно защитить страхованием на случай банкротства контрагента и связанных с этим судебных издержек инвестора или страхованием делькредит. Наряду с этим можно использовать и страхование финансовых гарантий, которое является специальным видом поручительства. ГК РФ разделяет договоры поручительства и банковские гарантии. По договору поручительства поручитель обязуется перед кредитором другого лица отвечать за исполнение последним его обязательств полностью или частично. По договору банковской гарантии гарант дает по просьбе другого лица (принципала) обязательство уплатить кредитором принципала (бенефициару) оговоренную денежную сумму по предъявлении бенефициаром требования. В

российской практике гарантии страховщиков используются для защиты рисков предпринимателей в таможенных операциях.

Финансовые затраты предпринимателя и предприятия, вызванные необходимостью в соответствии с нормами гражданского законодательства компенсировать вред, причиненный третьим лицам в связи с осуществлением хозяйственной деятельности, могут быть защищены страхованием ответственности.

#### Л и т е р а т у р а

1. Банковские риски / под ред. О.И. Лаврушина, Н.И. Валенцевой. М.: Кнорус, 2012.
2. Каменова В.А. Российский опыт страхования финансовых рисков. 15.07.2007. URL: <http://www.yurclub.ru/docs/insurance/article11.html>
3. Кудина М.В. Финансовый менеджмент. М.: Форум-Инфра-М, 2012. 340 с.
4. Басова О., Янин А., Самиев П. Рынок банкстрахования: на вчерашних дрожжах // Эксперт РА.
5. Беляков А.П. Банковские риски: проблемы учета, управления и регулирования. М.: «БДЦ-пресс», 2012. 320 с.

**Аль-Бани Фатима Мехди Салем,**  
*студентка юридического факультета  
Российского университета дружбы народов*

## **РАБСТВО КАК СОВРЕМЕННАЯ ПРОБЛЕМА ЙЕМЕНА**

Рабство представляет собой одну из страшнейших проблем Йемена, которая вызывает обеспокоенность всего международного сообщества. И это несмотря на то, что еще в прошлом веке были приняты международные конвенции, запрещающие рабство, а государства в национальном законодательстве, в частности, в конституциях, закрепили равенство всех перед государством в том числе в предоставлении прав и соблюдении обязанностей. Кроме того, в уголовных кодексах

рабство рассматривается как преступление, за которое предусмотрено серьезное наказание.

25 сентября 1926 г. Лига Наций принимает конвенцию О рабстве, которая впервые ввела в международный оборот следующее определение рабства:

«Под рабством понимается положение или состояние лица, в отношении которого осуществляются некоторые или все полномочия, присущие праву собственности» ст. 1 конвенции О рабстве.

В ст. 4 Всеобщей декларации прав человека 1948 раб определяется как любое лицо, которое по своей воле не может отказать от работы.

Сегодня под слово «рабство» подпадает целый ряд нарушений прав человека. Помимо рабства в его традиционном понимании и работорговли эти злоупотребления охватывают торговлю детьми, детскую проституцию, детскую порнографию, эксплуатацию детского труда, нанесение половых увечий девочкам, использование детей в вооруженных конфликтах, долговую кабалу, торговлю людьми и человеческими органами, эксплуатацию проституции и определенные виды практики, применяемые в условиях апартеида и колониальных режимов.<sup>1</sup>

Йемен – государство, которое официально отказалось от рабства только в 1960-х гг. после революции 26 сентября. К сожалению, в связи с экономическим положением страны и в связи с большими проблемами, связанными с реализацией прав человека в этой стране, проблема существования рабства существует до сегодняшнего дня. Эти люди подвергаются каждый день различным пыткам, в открытую продаются и покупаются, не могут реализовывать права, которые по закону предоставляются каждому, в частности, право на личную свободу. Они лишаются права на получение образования, свидетельства, подтверждающего их личность. Их безграмотность, страх свободной жизни без своих хозяев не позволяют им бороться за свою

---

<sup>1</sup> Современная форма рабства изложение фактов №14 // Всемирная компания за прав человека. С. 5

свободу, так как многие из них не понимают, что являются жертвами страшного преступления, и не представляют иной жизни. В уголовном кодексе Йемена, а именно в ст. 284, предусматривается лишение свободы не менее 10 лет тому, кто купил или продал человека. Но почему-то правоохранные органы, как практика показывает, не пытаются бороться с данной проблемой, а наоборот пытаются ее скрыть. Поэтому автор предлагает принять закон, который будет регулировать деятельность местных органов власти и предусматривать ответственность в виде штрафных санкций, если на территории данного образования обнаружится хотя бы один случай рабства.

Автор особо обеспокоен рабами женского пола, так как они, в отличие от мужчин, подвергаются, помимо всего вышесказанного, и сексуальному насилию. Как указывает президент организации «Сажин»<sup>2</sup>, многие из хозяев рабов каждый месяц передают своих рабынь одному из членов племени для сексуального развлечения. Эти женщины, помимо выполнения различных принудительных, непосильных им работ, вынашивают их детей. Помимо того, что женщины Йемена и так находятся в уязвимом положении, рабыни в Йемене еще и лишаются тех минимальных прав, которые предоставляются им законом.

В трудовом кодексе Йемена<sup>3</sup> в ч. 2 ст. 3 говорится о той категории, на которую не распространяются нормы данного кодекса. К ним относятся домашние слуги, что является нарушением принципа равенства, и что дает возможность рабовладельцам использовать труд рабов без ограничения и без какого-либо контроля.

Закрепление такого положения в трудовом кодексе не защищает лиц от принудительного труда, и создает новую категорию рабов, которые не были рабами, но, в силу отсутствия

---

<sup>2</sup> негосударственная организация, которая занимается борьбой с рабством, Президентом данной организации является йеменский адвокат и активист Абдурахман Барламан.

<sup>3</sup> трудовой кодекс «принят постановлением парламента № 17 от 07/09/1996 г. и республиканским приказом № 5 от 1995 г. // с поправками № 25 от 1997 г., № 11 от 2001 г., № 25 от 2003 г.



контроля со стороны государства, находятся в незащищенном положении. Это касается слуг, которые приезжают из Африки, Филиппин и других государств и работающих по контракту в Йемене. Также наблюдаются грубые нарушения прав и свобод этих лиц, многие из них подвергаются домашнему насилию, насилию сексуального характера, некоторые кончают жизнь самоубийством. На эту категорию лиц не распространяются положения трудового кодекса, часы работы ничем не ограничиваются, у них отбирают паспорта и документы, удостоверяющие личность, чтобы они не смогли покинуть территорию или совершать какие-либо действия без разрешения их хозяев. Это похоже на обмен товарами: если не понравился, обмениваешь на другой. Здесь проблема заключается в том, что, когда приезжают служанки из своих государств, они у себя заключают контракт и оформляют разрешение на работу, а приехав в страну, они заключают другой договор на арабском языке, где правила предусматривают иные условия и попадают в рабское состояние, пока срок контракта не истечет. Автор считает, что необходимо заключать контракт в двух экземплярах, один на арабском, другой на языке, которым владеет это лицо, за отсутствие второго экземпляра предусмотреть административные санкции, как в отношении должностного лица данной организации, так и организации в целом.

Проблема очень серьезная и, к сожалению, до сих пор миллионы людей лишены свободы и возможности получить элементарные права.

Практика, сходная с рабством, может быть скрытой. Это затрудняет получение четкой картины о масштабах современного рабства, а также выявление такой практики, наказание за нее или ее искоренение. Эта проблема усугубляется тем фактом, что жертвами злоупотреблений, сходных с рабством, как правило, являются выходцы из беднейших и наиболее уязвимых социальных групп. Страх и необходимость выжить заставляют их молчать.

#### Л и т е р а т у р а

1. Современная форма рабства изложение фактов №14 // Всемирная компания за прав человека. С. 5.
2. Негосударственная организация, которая занимается борьбой с рабством, Президентом данной организации является йеменский адвокат и активист Абдурахман Барламан.
3. Трудовой кодекс «принят постановлением парламента № 17 от 07/09/1996 г. и республиканским приказом № 5 от 1995 г. с поправками № 25 от 1997 г., № 11 от 2001 г., № 25 от 2003 г.

**Амбарцумян Карине Арменовна,**  
*кафедра административного и финансового права  
Российского университета дружбы народов  
karinaa.90@mail.ru*

### **ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ**

В статье автор выделяет направления совершенствования законодательства о государственной регистрации юридических лиц, проводится анализ Федерального закона от 8 августа 2001 года N 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Автор приводит доводы об объективности внесения данных изменений.

*Ключевые слова и фразы:* государственная регистрация; юридические лица; государственный контроль.

Федеральный закон от 8 августа 2001 года N 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей<sup>1</sup>» занимает особую роль в Российском законодательстве. Данный закон определяет отношения по поводу комплекса возникающих проблем, которые связаны с регистрацией юридических лиц, представляет собой единую базу правовых норм в этой области, что придает ему

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 8 августа 2001 года N 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»// Собрание законодательства РФ. 2001. № 33. Ст. 3431.

характер системного источника. Применение закона осложняется из-за фактического отсутствия государственного контроля над процессом создания юридического лица, что создает благоприятную основу для всевозможных злоупотреблений со стороны заинтересованных лиц.

Одним из недостатков порядка государственной регистрации юридических лиц, по мнению Д.В. Ломакина, является отсутствие необходимости в предоставлении в регистрирующий орган документов, подтверждающих местонахождение юридического лица<sup>2</sup>. Следовательно, это позволяет указывать практически любое местонахождение, что усложняет поиск организации кредиторам и государственным органам. Регистрирующий орган не проверяет достоверность, указанных данных в заявлении – адрес места нахождения. Проведение регистрирующим органом проверки указанного в заявлении о государственной регистрации места нахождения постоянно действующего органа юридического лица, конечно же, обеспечивает не только доставку ему корреспонденции, но и его розыска для привлечения к юридической ответственности либо получения, уточнения у него юридически значимых сведений.

Следующим этапом, который вызывает значительные злоупотребления и разногласия, является проведение проверки предоставляемых для регистрации документов и полномочий заявителя на стадии регистрации. С 1 июля 2009 г. в ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» вступил в силу п. 4.1 ст. 9 который предусматривает, что «Регистрирующий орган не проверяет на предмет соответствия федеральным законам или иным нормативным правовым актам Российской Федерации форму представленных документов (за исключением заявления о государственной регистрации) и содержащиеся в представленных документах сведения, за исключением случаев,

---

<sup>2</sup> Д.В. Ломакин. О проекте Федерального закона о государственной регистрации юридических лиц // Законодательство. 2001. № 6.

предусмотренных настоящим Федеральным законом». Можно считать, что данное положение говорит о нарушении принципа достоверности данных государственного реестра, законности внутренних корпоративных решений, сделок с акциями и т.д. Вывод один – множество злоупотреблений, которые связаны с корпоративными захватами, созданием форм-однодневок для незаконного отчуждения имущества, уклонения от исполнения Налогового законодательства и т.п. Данные процессы негативно влияют на всю экономику в целом, влекут дополнительные издержки и риски для добросовестных участников гражданского процесса. Как справедливо отмечает Суханов Е.А. «Регистрация... неизбежно требует юридически квалифицированной проверки (экспертизы) учредительных документов и личности учредителей...»<sup>3</sup>.

Исполняя поручение Д.А. Медведева, Министерство юстиции РФ в настоящее время разрабатывает законопроект об ответственности тех, кто учреждает и использует «фирмы-однодневки». По итогам обсуждения за основу приняты пять тезисов, которые должны стать основаниями для установления ответственности:

а) наказывается создание коммерческих организаций для совершения преступлений, а равно и руководство деятельностью таких организаций;

б) наказывается участие в деятельности коммерческих организаций, созданных для совершения преступлений;

в) наказывается предоставление личных документов с целью создания коммерческих организаций для совершения преступлений;

г) наказывается склонение к предоставлению документов для создания коммерческих организаций для совершения преступлений;

е) наказывается приобретение документов для создания коммерческих организаций для совершения преступлений<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Суханов Е.А. О концепции развития законодательства о юридических лицах // Журнал российского права. М., 2010. № 1. С. 11.

<sup>4</sup> Ведомости. 2011. 20 янв.

К недостаткам Закона о регистрации можно отнести отсутствие урегулированного порядка образования имущественной базы учреждаемого юридического лица. В Законе о регистрации не предусмотрена обязанность предоставления в регистрирующий орган документов, которые бы подтверждали оплату уставного капитала (части уставного капитала). Поэтому появляется необходимость в ограничении перечня объектов, которые могут быть внесены в уставный капитал. На сегодняшний день минимальный размер уставного капитала всего 10 тыс. рублей, и это говорит о наличии существенных проблем даже с его оплатой. Например, в качестве вклада в уставный капитал вносят один и тот же мобильный телефон. Бывают случаи, когда в качестве вклада в уставный капитал вносят право на воспроизведение в печатном издании авторского произведения, например, стихотворения. Безусловно, это не совсем ликвидное имущество<sup>5</sup>.

Следует отметить, что касается принципа единства государственных реестров юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в действительности они не являются едиными, а представляют собой разобщенные базы данных. Это, к сожалению, приводит к нарушению прав и законных интересов контрагентов зарегистрированных субъектов, иных лиц и органов.

Действующее законодательство не устанавливает должной системы информирования всех заинтересованных лиц о внесении изменений в учредительные документы или сведения, содержащиеся в государственном реестре. Очень часто участники юридического лица узнают об изменениях тогда, когда активы организации уже отсутствуют, или когда произошли необратимые изменения в организации, которые существенно затрагивают интересы и права участников данного юридического лица.

---

<sup>5</sup> Трихонюк Е.Н. Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. г. Ставрополь. 2007 г. С. 18–19.

Является очевидным, что в связи с интенсивным развитием рыночных отношений и предпринимательства, усиливается роль государства в организации экономических процессов, появляются сложные субъекты хозяйствования, и законодательству требуется новый этап развития. В связи с Указом Президента РФ от 18.07.2008 № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>6</sup>» была нормативно закреплена инициатива о разработке концепции развития гражданского законодательства. Одним из институтов, который предполагается принципиально изменить, является институт государственной регистрации юридических лиц.

Нельзя не поддержать позицию разработчиков Концепции по установлению в законодательстве специальных правил проверки достоверности данных, которые предоставляет заявитель для государственной регистрации юридического лица. Одной из мер является, проведение, так называемой экспертизы учредительных документов на их достоверность и соответствие законодательству. Тем самым усиливается государственный контроль за легитимацией юридических лиц. Немало важным является и то, что разработчики Концепции указывают на то, что юридическая экспертиза на соответствие законодательству должна проводиться только в отношении учредительных документов. «Такое ограничение предмета юридической проверки представляется необоснованным»<sup>7</sup>. Юридически значимая информация содержится и в иных представляемых, заинтересованным лицом документах, например в решениях о создании, передаточном акте и т.п. Исходя из этого в нашем законодательстве в обязательном порядке необходимо закрепить положение об обязательной юридической экспертизе всех документов, представленных заявителем. Проф. Т.А. Гусева<sup>8</sup> отмечает,

---

<sup>6</sup>Информация с сайта СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/17947.html>

<sup>7</sup> А.В. Чуряев. Совершенствование законодательства о государственной регистрации юридических лиц // Закон. 2010. № 2. С. 184.

<sup>8</sup> Адельханян Р.А. Регистрация субъектов предпринимательской деятельности: Россия и СНГ. Гл. 2 пар. 1 Т.А. Гусева. М. ^ Из-во Статут, 2012. С. 136.

что достоверность данных, представляемых при регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, подтверждается заявителем, подлинность подписи которого должна быть нотариально засвидетельствована, это означает, что единственной гарантией достоверности представляемых данных является добросовестность заявителя. Тут возможны различные вариации, как регистрация по потерянным и украденным паспортам, так и прочие злоупотребления.

В связи с невозможностью проверки всех данных указанных заявителем в заявлении о государственной регистрации, так например, данные о месте нахождения постоянно действующего органа, таким образом, предлагается внести в Гражданский кодекс РФ положение, согласно которому риск появления неблагоприятных последствий, возникших в связи с недостоверным предоставлением данных о месте нахождения органов, указанных в заявлении, следовательно, и в дальнейшем в государственный реестр, ложится на само юридическое лицо. Данное положение, на мой взгляд, послужит препятствием в злоупотреблении и указании недостоверных данных в заявлении.

На сегодняшний день необходимость совершенствования правовых норм об отказе в государственной регистрации является очевидной и обусловлена скупостью соответствующих положений ФЗ о регистрации. Необходимо расширить перечень оснований для отказа в государственной регистрации, например, если: цели и виды деятельности противоречат федеральным законам; основания для оставления представленных документов без рассмотрения не были устранены в установленный срок; лицо, выступившее в качестве учредительного лица, не может таковым быть в силу закона. В Зарубежных странах существуют нормы, указывающие, что если регистрирующий орган не направит ответ об отказе в регистрации, это указывает что юридическое лицо зарегистрировано. Закрепление данной нормы в Российском законодательстве является необходимым.

Положительным опытом может свидетельствовать тот факт, что в некоторых государствах ведением государственных

реестров занимаются различные органы: суды, нотариусы, торгово-промышленные палаты и т.д. В нашем государстве данным процессом занимаются исключительно налоговые органы. Кроме того, необходимо создать единый реестр, с возможностью быстрого получения данных из реестра вне зависимости от места нахождения юридического лица. Если коснуться Концепции развития гражданского законодательства<sup>9</sup> – в ГК РФ требуется установить принцип публичной достоверности реестра. Данный принцип предполагает, что любое добросовестное лицо, может полагаться на данные реестра, а законодательство должно обеспечивать достоверность данных, представляемых для государственной регистрации юридического лица.

В законодательстве о регистрации необходимо закрепить обязанность своевременного информирования заинтересованных лиц о предполагаемых изменениях, вносимых в учредительные документы или изменения данных, содержащихся в государственном реестре, на основе современных средств обеспечения.

Так же, следовало бы, предусмотреть порядок взыскания убытков с юридического лица за непредоставление, несвоевременное представление или представление недостоверных сведений в государственный реестр юридических лиц.

Сформулированные предложения, по мнению автора, смогут обеспечить более качественное, эффективное правовое регулирование института государственной регистрации юридических лиц.

---

<sup>9</sup> Российская школа частного права <http://privlaw.ru>



**Бурова Анна Сергеевна,**  
*аспирант кафедры административного и финансового права  
Российского университета дружбы народов  
capricon05@mail.ru*

## **СПЕЦИФИКА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ НОТАРИАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ НОТАРИУСОВ В СТРАНАХ БЛИЖНЕГО ЗАРУБЕЖЬЯ**

Статья посвящена особенностям правового регулирования налогообложения доходов нотариусов, занимающихся частной практикой, в странах постсоветского пространства с учетом и в сравнении с опытом, имеющим мест в России. Выявлены и рассмотрены недостатки и преимущества зарубежного налогового законодательства в сфере нотариата и возможные пути совершенствования российской практики в данной области.

*Ключевые слова и фразы:* нотариус, налоги, налогообложение, нотариальная деятельность, зарубежный опыт, страны ближнего зарубежья, бывшие страны СССР.

Особенности государственно-правового регулирования правоотношений в сфере нотариата и нотариальной деятельности в каждой отдельно взятой стране отражаются не только на публично-правовом статусе нотариусов, но и на их налогово-правовом статусе. Российская Федерация присоединилась к странам, признавшим в основных чертах систему латинского нотариата еще в 1995 г., однако переход к «новой» системе осуществляется поэтапно путем постепенного сокращения числа государственных нотариальных контор. Перевод нотариата на небюджетную основу характерен для стран бывшего СССР, причем для каждой страны он имеет свою специфику. В течение последних 20 лет к ней пришли Армения, Молдова, Украина, Казахстан, активные действия в данном направлении предпринимаются в Белоруссии и Азербайджане. Прибалтийские государства перешли на небюджетный нотариат еще в 1993 году. Ознакомление с опытом стран ближнего зарубежья представляет интерес первую очередь для усовершенствования

российского налогового законодательства применительно к нотариусам.

Для России в настоящее время характерно приравнивание частнопрактикующих нотариусов для целей налогообложения к физическим лицам и возложение на них обязанности по уплате налога на доходы физического лица (НДФЛ) по ставке 13 %, по которому они выступают не только самостоятельными плательщиками, но и налоговыми агентами по отношению к нанятым ими сотрудникам. Отдельно нотариусом подлежат уплате страховые взносы в государственные внебюджетные фонды за себя и за своих работников. Не являясь субъектами упрощенной системы налогообложения, нотариусы, как физические лица, вправе получать налоговые привилегии по НДФЛ в виде стандартных, социальных и имущественных налоговых вычетов, а также наряду с предпринимателями профессиональные вычеты. Однако, при исчислении налоговой базы по НДФЛ, нотариус должен руководствоваться порядком учета доходов и расходов и хозяйственных операций, установленным для предпринимателя, а при определении состава профессиональных вычетов – положениями главы 25 НК РФ «Налог на прибыль организаций».

В **Украине**, как и в России, согласно Закону от 2 сентября 1993 г. № 3425-ХІІ «О нотариате»<sup>1</sup> наряду с частными нотариусами действуют государственные нотариусы. Доходы от нотариальной деятельности частных нотариусов, рассматриваемых в целях налогообложения, как физические лица, осуществляющие независимую профессиональную деятельность, наряду с врачами, адвокатами, бухгалтерами и др., облагаются НДФЛ по ставке 17 % (размер общей ставки составляет 15 %) в соответствии с положениями раздела IV «Налог на доходы физических лиц», в том числе статьи 178 «Налогообложение доходов, полученных физическим лицом, осуществляющим независимую профессиональную деятельность» Налогового кодекса Ук-

---

<sup>1</sup> Информационно-поисковая система «Законодательство стран СНГ» (web-версия). URL: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=14463](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=14463)

раины от 2 декабря 2010 г. №2755-VI<sup>2</sup>. При этом, нотариус должен самостоятельно встать на налоговый учет как самозанятое лицо в течение 10 календарных дней после государственной регистрации такой деятельности, иначе он утратит право учета расходов в налогооблагаемой базе. Несмотря на необходимость ведения частными нотариусами учета доходов и расходов своей деятельности по форме и в порядке, определенном, как и для предпринимателей, форма и содержание соответствующей книги учета приняли более приемлемый для непредпринимательской деятельности вид<sup>3</sup>, а отсутствие в налоговом законодательстве конкретного перечня расходов для лиц, осуществляющих независимую профессиональную деятельность было восполнено разъяснениями компетентных органов в виде конкретного перечисления возможных затрат, непосредственно связанных с организацией нотариальной деятельности<sup>4</sup>.

В **Казахстане** также в соответствии с Законом от 14 июля 1997 г. №155-І «О нотариате»<sup>5</sup> наряду с частными нотариусами, прошедшими учетную регистрацию в территориальном органе юстиции, действуют государственные нотариусы. На частного нотариуса возлагается обязанность по уплате с полученных от занятия нотариальной деятельностью индивидуального подоходного налога и социального налога, также отдельно

---

<sup>2</sup> Правовая база организации «Профи Винс». URL: <http://www.profiwins.com.ua/ru/legislation/kodeks/1349.html>

<sup>3</sup> Приказ Министерства доходов и сборов Украины от 16 сентября 2013 года № 481 «Об утверждении формы Книги учета доходов и расходов, которую ведут физические лица – предприниматели, кроме лиц, избравших упрощенную систему налогообложения, и физические лица, осуществляющие независимую профессиональную деятельность, и Порядка ее ведения».

<sup>4</sup> Приказ Государственной налоговой службы Украины от 24 декабря 2012 года № 1185 «Об утверждении Обобщающей налоговой консультации относительно некоторых вопросов налогообложения физических лиц, осуществляющих независимую профессиональную деятельность (частных нотариусов, адвокатов)», и Приказ Министерства доходов и сборов Украины «Об утверждении Обобщающей налоговой консультации относительно расходов частного нотариуса» от 30 декабря 2013 года № 884.

<sup>5</sup> Информационная система «ПАРАГРАФ» по законодательству Казахстана // URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1008028](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1008028)

подлежат перечислению пенсионные взносы в накопительные пенсионные фонды. При этом, в соответствии с положениями Кодекса Республики Казахстан от 10 декабря 2008 года № 99-IV «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)»<sup>6</sup> для частных нотариусов, как и адвокатов и частных судебных исполнителей, установлен отдельный режим обложения данными налогами. Нотариусы должны самостоятельно встать на регистрационный учет в налоговых органах в качестве частного нотариуса. Для расчета налогооблагаемой базы по индивидуальному подоходному налогу подлежат вычету только освобождения (льготы) общего и социального характера. Применяется общая для физических лиц налоговая ставка 10 %.

В Молдове в соответствии с Законом «О нотариате» от 8 ноября 2002 года № 1453-XV<sup>7</sup> действуют только публичные нотариусы, которые в целях налогообложения рассматриваются как лица, осуществляющие профессиональную деятельность, на которых возлагается обязанность по уплате подоходного налога в соответствии со специальной главой 10-1 «Налогообложение публичных нотариусов» Налогового кодекса Республики Молдова от 24 апреля 1997 г.<sup>8</sup> В указанной главе также перечислены профессиональные вычеты, подлежащие возмещению в виде расходов, связанных с осуществлением нотариальной деятельности, её материально-техническим обеспечением, арендой и содержанием помещения нотариального бюро, оплатой услуг нанятого технического персонала. Для публичного нотариуса установлена специальная налоговая ставка подоходного налога в размере 18 % ежемесячного облагаемого дохода (для сравнения налоговая ставка для физических лиц и индивидуальных предпринимателей зависит от размера дохода и составляет 7 % (до 27852 леа) и 18 % (свыше 27852 леа)). При этом вычеты,

---

<sup>6</sup> Информационная система «ПАРАГРАФ» по законодательству Казахстана. URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30366217&sublink=5360000](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30366217&sublink=5360000)

<sup>7</sup> Информационно-поисковая система «Законодательство стран СНГ» (web-версия). URL: [http://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=5140](http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=5140)

<sup>8</sup> Информационно-поисковая система «Законодательство стран СНГ» (web-версия). URL: [http://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=3834](http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=3834)

связанные с начисленным износом основных средств (собственности), амортизационные отчисления от нематериальной собственности, возможность перенесения убытков на будущее относятся только к предпринимателям. Как лицо, осуществляющее профессиональную деятельность, нотариус использует специальный типовой формуляр расчета подоходного налога и порядка его заполнения.

В **Армении** до настоящего времени имел место опыт применения к нотариусам упрощенной системы налогообложения и был связан с заменой НДС и подоходного налога уплатой упрощенного налога по ставке 20 %, а платежей обязательного социального страхования – фиксированным платежом за себя и своих работников. С 1 января 2013 года Законом от 19 декабря 2012 года в Армении был введен налог с оборота для малых и средних предприятий с годовым оборотом до 58,35 млн. драмов, подлежащий взиманию с предпринимателей и нотариусов вместо НДС, ежегодно в размере 20% – для *нотариальной деятельности* (3,5% от годового дохода для сферы торговли).

В соответствии с Законом Республики Армения «О подоходном налоге» от 30 декабря 2010 года № ЗР-246<sup>9</sup>, на нотариусов возлагается обязанность по уплате подоходного налога, как индивидуальных предпринимателей. Расчет данного налога осуществляется применением учетно-зачетного метода в порядке, установленном Законом Республики Армения от 30 сентября 1997 года №ЗР-155 «О налоге на прибыль», в том числе и для определения расчета амортизационных отчислений, вычета расходов из совокупного дохода, а также убытков, понесенных в отчетном году от предпринимательской деятельности. Интересной особенностью является то, что нотариус в Армении может быть признан судом неплатежеспособным и на этот период Министерством юстиции Республики Армения его деятельность приостанавливается. Вычеты предоставляются общего и социального характера, а также профессиональные: докумен-

---

<sup>9</sup> Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения, раздел законодательства. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1297&lang=rus#18>

тально обоснованные и непосредственно связанные с доходами, подлежащими получению от соответствующей деятельности. Налоговые ставки для нотариусов и предпринимателей установлены в зависимости от размера годового облагаемого дохода: 24,4 % облагаемого дохода – до 1 440 000 драмов, свыше 1 440 000 драмов – 351 360 драмов + 26 % от суммы превышения.

В **Белоруссии** в соответствии с Указом Президентом Республики Беларусь от 27 ноября 2013 г. № 523 «Об организации нотариальной деятельности в Республике Беларусь»<sup>10</sup>, государственные и частные нотариусы были заменены нотариусами, работающими в нотариальном бюро (один нотариус) или нотариальной конторе (два и более, один из которых назначается территориальной нотариальной палатой по согласованию с главным управлением юстиции заведующим). Но, в рамках расчета подоходного налога Белоруссия также пока близка к российской практике, хотя имеет свою специфику. Так, доходы от нотариальной деятельности облагаются подоходным налогом с физических лиц в соответствии с главой 16 Особенной части Налогового кодекса Республики Беларусь от 29 декабря 2009 г. №71-З<sup>11</sup>. Что касается нотариусов нотариальных контор, организуемых по правилам внутреннего распорядка соответствующей территориальной нотариальной палаты, то удержанием налогов, сборов (пошлин) при выплате им доходов занимается нотариальная палата, как налоговый агент. Нотариусы нотариальных бюро рассматриваются как предприниматели, сами платят подоходный налог с доходов от своей деятельности и выступают налоговыми агентами по отношению к доходам своих работников. При определении размера налоговой базы белорусскими нотариусами наряду с предпринимателями и адвокатами, как и в России, могут быть применены профессиональные вычеты в сумме фактически произведенных ими и документально

---

<sup>10</sup>Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=P31300523&p1=1>

<sup>11</sup>Информационно-поисковая система «Законодательство стран СНГ» (web-версия). URL: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=30488](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=30488)

подтвержденных расходов, непосредственно связанных с осуществлением деятельности, определяемые ими самостоятельно на основании любых документов их подтверждающих. Но, в отличие от России, вместо получения профессионального налогового вычета можно применить вычет в размере 10 % общей суммы подлежащих налогообложению доходов, полученных от осуществления деятельности. Применяется налоговая ставка в размере 15 % (стандартная ставка для физических лиц – 12%).

В Литве нотариусы платят подоходный налог, как самозанятые лица по общей ставке 15 % с доходов наряду с другими представителями свободных профессий. Для индивидуальных предпринимателей действует более низкая ставка 5 %<sup>12</sup>. Неуплата нотариусом в течение более двух месяцев подряд налогов в государственный бюджет в установленном законами порядке является основанием к лишению нотариуса своего статуса.

В Эстонии нотариус обязан вести бухгалтерский учет, платить подоходный налог (по общей ставке 22 %), социальный налог (ежемесячно за себя и работников по ставке 35 % для обеспечения пенсионного и медицинского страхования) и НДС (по ставке 21 %)<sup>13</sup>. В сферах бухучета и налогообложения на нотариусов распространяются положения, относящиеся к предпринимателям. Из налогооблагаемого дохода нотариуса подлежат вычету расходы на содержание бюро, установленные законом налоги и другие обязательные платежи, связанные с профессиональной деятельностью<sup>14</sup>.

Таким образом, в рассмотренных странах, наряду с частными нотариусами государственные остались только на Украине и в Казахстане, что говорит о постепенном отходе от государственной системы нотариата. С доходов от нотариальной

---

<sup>12</sup> EU site “Your Europe”. URL: [http://europa.eu/youreurope/citizens/work/taxes/income-taxes-abroad/lithuania/self-employed\\_en.htm](http://europa.eu/youreurope/citizens/work/taxes/income-taxes-abroad/lithuania/self-employed_en.htm)

<sup>13</sup> Main comparative corporate tax principles for Estonia, Latvia, Lithuania and Belarus. Sorainen Tax Card 2013. URL: <http://www.sorainen.com/UserFiles/File/Publications/tax-card.SORAINEN.2013-09-20.eng.pdf>

<sup>14</sup> База данных о профессиях и специальностях Эстонии, профессия: нотариус. 2007. URL: [www.rajalaidja.ee/akab/doc.php?12977](http://www.rajalaidja.ee/akab/doc.php?12977)

деятельности в первую очередь платятся подоходные налоги и совершаются отчисления социального характера. При этом нотариусы, как правило, являются и налоговыми агентами по исчислению, удержанию и перечислению государству подоходного налога и страховых взносов в отношении нанятых работников. Также в Эстонии и Армении распространена практика уплаты НДС при оказании нотариальной помощи, данный вопрос рассматривается и в Молдове. В Казахстане частными нотариусами отдельно подлежит уплате социальный налог, а в Эстонии одноименный налог платится вместо взносов на пенсионное и медицинское страхование.

В отличие от России, в рассмотренных странах нотариусы обязаны самостоятельно встать на налоговый учет как самозанятые лица, а обложение подоходным налогом, как и уплата социальных взносов, имеют свою специфику, в основе которой лежит отношение к нотариусам в целях налогообложения либо как к предпринимателям (например, в Белоруссии, Армении, Эстонии), либо как к особой категории налогоплательщиков – самозанятых лиц, осуществляющих независимую профессиональную деятельность, часто наряду с иными лицами свободных профессий в зависимости от страны (адвокатами, частными судебными исполнителями, бухгалтерами, врачами, дизайнерами, журналистами или др.), к которой применяется особый режим налогообложения (например, в Украине, Казахстане, Молдове). Размеры ставок подоходного налога, как правило, выше, чем для иных категорий налогоплательщиков (Украина, Белоруссия, Армения, Молдова), либо носят общий характер (Эстония, Литва, Казахстан).

Схожие с Россией особенности расчета подоходного налога имеет Белоруссия и Армения. При этом, наиболее прогрессивным в плане налогообложения доходов нотариусов, на наш взгляд, является налоговое законодательство Молдовы, в Налоговом кодексе которой содержится отдельная глава, касающаяся налогообложения публичных нотариусов, предусматривающая также четкий перечень профессиональных расходов, связанных с осуществлением публичными нотариусами нотари-



альной деятельности и подлежащих отражению в специальном типовом формуляре расчета подоходного налога.

Опыт рассмотрения нотариусов в рамках налогообложения не как физических лиц или предпринимателей, а как самостоятельной категории налогоплательщиков с особым режимом налогообложения в плане определения состава профессиональных вычетов и расчета подоходного налога, подлежащего уплате в бюджет, на наш взгляд, в наибольшей мере отвечает особой двойственной правовой природе частнопрактикующих нотариусов – (публично-правовой и частно-правовой), и поэтому может быть воспринят российским государством как один из возможных вариантов для совершенствования российского налогового законодательства в данной сфере.

**Дидигова Лаурита Руслановна,**  
*студентка*

*Российского университета дружбы народов*  
*Laurita\_292@hotmail.com*

## **МЕЖДУНАРОДНОЕ НАЛОГОВОЕ ПРАВО ИЛИ МЕЖДУНАРОДНОЕ НАЛОГОВОЕ ПРАВО?**

В настоящей статье рассматриваются вопросы, связанные с пониманием международного налогового права. Автором предпринята попытка проанализировать нормы, регулирующие налоговое право, содержащие иностранный элемент. При изучении поставленной темы, автор использовал некоторые правовые подходы, способствующие раскрытию содержания данного исследования.

*Ключевые слова и фразы:* международное налоговое право; налоги; финансы; налоговая система; государство; международная экономическая деятельность; аккумулярующие нормы.

Международное налогообложение состоит из норм, регулирующих отношения в данной сфере с обязательным присутствием иностранного элемента. В более широком смысле, оно включает национальное законодательство, покрывающее налогообложение на внешние поступления резидентов (между-

народный доход) и внутренний доход нерезидентов. Для российского понимания, международное налоговое право применимо к нормам, непосредственно, регулирующим налоговые отношения с участием иностранных организаций и физических лиц. Для более подробного рассмотрения проблемы, необходимо задать вопрос: что понимают под налоговым правом и международным налоговым правом? При рассмотрении понятия налогового права, необходимо обратиться к исследованию известного специалиста в области финансового права Козырина А.Н., который в своем труде поясняет что:

«Особенность изучения налогового права состоит в том, что оно предполагает уяснение, как социально-экономической сущности налогового механизма, так и целого ряда формальных моментов, связанных с правовым оформлением его функционирования. Налогообложение является не только средством покрытия государственных расходов (фискальная задача налога), но и выступает самостоятельным направлением и инструментом политики. Во втором случае речь идет о регулирующей функции налога. Осуществляя ее, государство координирует многосложный процесс общественного воспроизводства. Регулятивные свойства налога не раз становились объектом специальных исследований. Знание налогового права зарубежных стран позволяет уяснить общие закономерности развития и функционирования налогового механизма, получить представление о теории налогового права. Этих целей нельзя добиться, изучая практику налогового регулирования только в нашей стране»<sup>1</sup>.

К настоящему времени накоплен значительный массив позитивного правового материала и сложились его источники, аккумулирующие нормы внутригосударственного и международного права, которые составляют правовую основу международного налогообложения. В этой связи, можно говорить о международном налоговом праве, как специфической и относи-

---

<sup>1</sup> Козырин А.Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики. М.: Манускрипт, 1993. С. 1.

тельно обособленной системе правовых норм, регулирующих взаимодействие налоговых юрисдикций (государств в налоговой сфере) и налоговые отношения, которые возникают в связи с осуществлением международной экономической деятельности или, другими словами, налоговые отношения с участием иностранного элемента<sup>2</sup>. Однако, существует целый ряд правовых вопросов, ставящих под сомнение «международность» налогового права, к примеру: двойное налогообложение международной экономической деятельности (по состоянию на 25.09.13г., 71 государство, в том числе, и Россия ратифицировали Договор об избежании двойного налогообложения)<sup>3</sup>; хозяйствующие субъекты имеющие собственные интересы; оказание правовой и административной помощи на международном уровне по налоговым вопросам. Эти и другие факторы в совокупности говорят о публичности финансовой сферы. Следовательно, данные правоотношения и составляют предмет финансового права, а, если быть точнее, то один из его подотраслей – налоговое право. Понимание международного налогового права только как части (отрасли, подотрасли, института) международного публичного права в настоящее время не отвергается в доктрине зарубежных стран<sup>4</sup> и традиционно находит широкую поддержку среди отечественных авторов.

На данный момент, нет ни одного доктринального определения международного налогового права. Однако, анализируя некоторые нормативно-правовые акты, можно раскрыть содержание данного понятия, используя различные подходы. Исходя из определения «международное», по общему правилу, определяемое как «всемирный», напрашивается вывод о международном налоговом праве как совокупности норм, составляющих правовой базис функционирования всемирной налоговой сис-

---

<sup>2</sup> Шахмаметьев А.А. Международное налоговое право: учебно-методический комплекс. М.: Тривант, 2009. С. 11.

<sup>3</sup> [URL]: // [http://buhgalter911.com/Res/Spravochniki/ved\\_dobletaxescountries.aspx](http://buhgalter911.com/Res/Spravochniki/ved_dobletaxescountries.aspx)

<sup>4</sup> Qureshi A.H. The Public International Law of Taxation. Text, Cases and materials. London/Dordrecht/Boston : Graham&Trotman/MartinusNijhoff. 1994. P. 1–21.

темы, не подлежащей к каким-либо национальным особенностям. В реалии, такой универсальной системы нети, несмотря на развитие налоговых отношений на мировой арене, все же, налоговая сфера подлежит национальной политике государств. Следовательно, «универсальная налоговая модель» утопична и в ближайшем будущем не будет иметь оснований для развития.

Также стоит рассмотреть и другую сторону – особенности национального налогообложения. В противовес первому доводу, второй, можно представить как некий комплекс положений всех национальных налоговых законодательств всех государств. Данный вывод имеет практическую составляющую, так как отражает всю современную налоговую сферу. Не стоит забывать и о международном сотрудничестве в области налогообложения. К примеру, в июне 2013 г., на Саммите Большой «Восьмерки» был поставлен вопрос об обмене информации для борьбы с таким преступлением, как уклонение от уплаты налогов. Государства – участницы этого форума предложили изменить правила, разрешающие организациям переправлять свою прибыль через границы, дабы избежать налогообложения. Приведенные примеры наглядно демонстрируют тесную связь налогообложения с институтом финансов, т.к., здесь главный регулятор – «прибыль» идет в казну государств, путем взимания налогов с граждан и юридических лиц, избегающих любыми путями их уплаты. Обмен информацией по доходам лиц опирается на международный принцип резидентства, предусматривающий выплату налогов с физических и юридических лиц по ставке, установленной юрисдикцией государств. На практике большинство стран, в том числе и Российская Федерация, при налогообложении используют исключительно критерий территориальности. Так, например, в США действует правило: при передаче лицом, имеющим в данной стране место жительства, недвижимого имущества, имеющего местонахождение в другой стране, налог взимается страной местонахождения имущества. В России применяются оба правила: и резидентства, и территориальности с учетом норм, регулирующих недопустимость двойного налогообложения. Так, плательщиками налога на до-

ходы физических лиц являются физические лица – резиденты Российской Федерации, а также не являющиеся таковыми, но получающие доходы от источников в Российской Федерации (ст. 207 НК РФ)<sup>5</sup>.

Второй принцип трансфертного ценообразования еще раз доказывает, то, что международное налоговое право входит в состав публичных финансов. Трансфертное ценообразование является важным международным вопросом по налогообложению, как для налоговых администраций, так и для налогоплательщиков. Ускоренные темпы развития глобализации породили вектор нового уровня ведения бизнеса транснациональных корпораций, в то время как государственные границы стали уступать в ведении бизнеса. Власти, получая доход от прибыли транснациональных корпораций, не спешат устанавливать льготы компаниям по снижению ставки уплаты налогов.

Как известно, после десятилетних дебатов, в январе 2003 года, Совет министров финансов и экономики стран Европейского экономического сообщества достиг политического соглашения по проекту директивы о налоговой экономии. В принятом Соглашении содержится пункт об обмене обязательной налоговой информации ко всем государствам-членам по вопросу о выплате процентов по проекту налоговой экономии для жителей этих государств<sup>6</sup>.

К какой отрасли права можно отнести международное налоговое право? Этот вопрос остается открытым. Мнения ученых, занимающихся изучением данной проблемы разноплановые, так как приверженцы разных правовых школ отстаивают свои точки зрения. Исследование налогового механизма привлекало многих талантливых экономистов, юристов, политиков. Одни из них (Дж.М. Кейнс и его последователи) определяли налог прежде всего как регулятор экономики. Другие (Дж. Гэл-

---

<sup>5</sup>Азарян Р. К. К вопросу устранения двойного налогообложения иностранных юридических лиц // Ответственность за нарушение налогового законодательства. М., 1996. Вып. 1. С. 47.

<sup>6</sup>New member states that joined the EU on May 1, 2004 are thus expected to share information as of July 1, 2005.

брейт, С.Кузнец и др.) видели основную задачу налогов в выравнивании уровня доходов населения. Сыграв, несомненно, положительную роль в экономической теории и науке о налогах, эти и другие концепции в сегодняшних условиях отличаются некоторой фрагментарностью, поскольку сужают сферу налогового регулирования в современном обществе<sup>7</sup>. В Российской Федерации сложилась научная «школа» под руководством одного из виднейших российских ученых в области публичного права Козырина А.Н., которая занимается и исследованием международного налогового права. Ряд опубликованных научных работ<sup>8</sup> позволил раскрыть и дать наиболее емкое содержание самого механизма международного налогообложения.

На современном этапе демократические государства с развитой экономикой уделяют внимание социальной политике, поддержанию стабильности в обществе, сохранению экологического равновесия, учета роста и развития населения. Как известно, финансирование всех направлений государственной деятельности напрямую зависит от сборов налогов, которые в свою очередь, пополняют государственный бюджет.

Налогообложение выполняет лишь одну функцию – пополнение казны государства, а эта функция в приоритете у национального законодательства. Соответственно, вся экономическая платформа и составляет предмет финансового права, а в Российской Федерации налоговое право, несмотря на свои предмет и метод, все же остается институтом финансового права. С практической точки зрения, налоги – прямой регулятор бюджетной сферы государства, с теоретической, правосубъект-

---

<sup>7</sup>Козырин А.Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики. М.: Манускрипт, 1993. С. 2.

<sup>8</sup>См: Козырин А. Н. Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах. М.: Центр публично-правовых исследований, 2009; Козырин А.Н., Трошкина Т.Н., Шахматъев А. А., Ялбулганов А. А. Система налогов и сборов России: учебное пособие. Самара: Питер, 2004; Винницкий Д.В., Российское налоговое право: Проблемы теории и практики. Монография. СПб.: Издательство «Юридический центр пресс», 2003; Шахматъев А.А. Международное налоговое право как актуальное направление научного исследования и учебного процесса // Право. 2010. № 3 и др.

ность международного налогообложения, закреплена в международном НАЛОГОВОМ праве.

**Керефова Ляна Хазраиловна,**  
*студентка 3 курса Российского университета дружбы народов*  
*kerefova\_lyana@mail.ru*

### **ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РОССИИ С ПАРИЖСКИМ КЛУБОМ**

Статья посвящена взаимодействию России с Парижским клубом кредиторов.

*Ключевые фразы:* Парижский клуб; страны-участники; принципы клуба; выгодные условия для расчёта с долгами.

Парижский клуб – неформальное международное межправительственное объединение, занимающееся урегулированием внешней задолженности. Членами данного объединения являются страны-кредиторы, осуществляющие пересмотр условий погашения задолженности стран – заёмщиков с целью облегчения долгового бремени, путем реструктуризации или, при применении льготных условий урегулирования задолженности, посредством списания части их долговых обязательств.<sup>1</sup>

Клуб действует с 1956 г., когда Аргентина согласилась встретиться со своими кредиторами в Париже. В настоящее же время, клуб объединяет 19 государств-кредиторов, являющихся его постоянными членами (Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Нидерланды, Норвегия, Российская Федерация, США, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция, Япония), а также ряд стран-кредиторов, участвующих в переговорах, организуемых на одноразовой основе для обсуждения конкретных вопросов (Аргентина, Бразилия, Израиль, Корея, Марокко, Мексика, Турция и т.д.). Потому как Парижский клуб не имеет фиксиро-

---

<sup>1</sup> [http://www.observer.materik.ru/observer/N08\\_97/8\\_03.htm](http://www.observer.materik.ru/observer/N08_97/8_03.htm) (дата обращения: 21.03.2014).

ванного членства, в переговорном процессе в рамках Клуба могут участвовать любые государства-кредиторы. Помимо государств-участников, в переговорах принимают участие еще и Мировой Валютный Фонд (МВФ) и Всемирный банк, Конференция ООН по торговле и развитию, которые дают членам клуба заключения об экономическом положении страны-должника<sup>2</sup>.

С 1996 г., Россия вела переговоры по вступлению в Парижский клуб. Но официально была принята только 17 сентября 1997 года. Именно в этот день тогдашний председатель Парижского клуба Кристиан Нуайе и Анатолий Чубайс, тогдашний вице-премьер российского правительства, подписали Меморандум о взаимопонимании, оформивший присоединение Российской Федерации к деятельности Парижского клуба кредиторов в качестве государства-участника<sup>3</sup>.

Россия принимает участие в Парижском клубе как должник и как кредитор. Основные долговые обязательства у России возникли в связи с «Договором о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов союза ССР» (подписанного в г. Москве 04.12.1991). Согласно этому Договору, Россия стала правопреемницей Советского Союза. Так по примерным подсчетам России достался весь внешний долг в размере 96,6 млрд долл. И с этими долговыми обязательствами Россия вступила в Парижский клуб<sup>4</sup>.

В связи с вступлением в Парижский клуб, Россия получила ряд преимуществ, которые были зафиксированы в Меморандуме. Это следующие принципы, на которых основывалось вступление России в Парижский клуб:

1. Равноправное участие России в рассмотрении вопросов урегулирования задолженности государств-должников. Начиная с даты подписания Меморандума российские долговые

---

<sup>2</sup> <http://www.nauka-pravo.org/m/articles/view/> (дата обращения: 17.03.2014)

<sup>3</sup> [http://expert.ru/expert/2002/34/34ex-dolg1\\_36358/](http://expert.ru/expert/2002/34/34ex-dolg1_36358/) (дата обращения: 21.03.2014)

<sup>4</sup> [www.investor.ru/glossary/27/](http://www.investor.ru/glossary/27/) (дата обращения: 19.03.2014)



требования, приобретают тот же статус, что и аналогичные требования членов Парижского клуба;

2. Признание и применение при урегулировании задолженности перед Россией официального курса Госбанка СССР (примерно 0,6 рубля за 1 дол. США);

3. Предоставление начальной скидки на задолженность государств-должников перед Россией. Вступая в клуб, Россия присоединилась к международным программам оказания безвозмездной помощи беднейшим странам, а это предусматривает для государств-участников уменьшение абсолютного объема финансовых требований к государствам-должникам, соответственно и к России.<sup>5</sup>

В соответствии с этими принципами, у России появились более выгодные условия для расчёта с долгами, и увеличился шанс на увеличение выплат странами-должниками. Да, конечно, процент списания долгов, на который нам пришлось пойти в рамках клуба, большой и отразился не лучшим образом на экономической ситуации России. Но, не смотря на это, участие России в клубе приносит большие преимущества. Ведь, во-первых, Россия как должник, тоже получила «скидки», во-вторых, как члены клуба, мы получили статус, как и у остальных членов, что гарантирует нам то, что долги нам будут возвращены в первую очередь. В третьих, мы установили фиксированный курс рубля, что позволило нам рассчитаться с долгами на более выгодных условиях для нас. В-четвертых, на международном уровне у нас появилась возможность участия и влияния на международную экономическую политику.

Не смотря на наличие таких проблем, в деятельности Парижского клуба, как отсутствие чётко регламентированного процесс ведения переговоров и принятие решений, не возможность повлиять на принятые решения парижского клуба должниками, в силу того, что все решения принимают страны-кредиторы, также отсутствие учредительного акта, прописы-

---

<sup>5</sup> [http://www.minfin.ru/ru/official/index.php?id\\_4=4846](http://www.minfin.ru/ru/official/index.php?id_4=4846) (дата обращения: 20.03.2014)

вающего компетенцию и основные цели и органы, Парижский клуб играет колоссальную роль и вносит неоценимый вклад в мировую экономику.

Не смотря на то, что клуб решает довольно эффективно задачи, которые ставит перед собой, вышеназванные проблемы все равно их необходимо решать. Решением всех изложенных проблем может послужить разработка и принятие акта, регламентирующего сам процесс переговоров по порядку рассмотрения и принятия решений. Так как нынешний порядок всех этих действий не всегда ставит всех должников в равные условия.

**Костенко Виктория Константиновна,**  
*кафедра административного и финансового права  
Российского университета дружбы народов  
Nensy90@list.ru*

## **СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ РЫНКА ЭЛЕКТРОННОЙ КОММЕРЦИИ В РФ**

Статья раскрывает содержание понятие «Электронной коммерции». Основное внимание в работе автор акцентирует на исследовании роли права в регулировании электронной торговли, обеспечении преимуществ электронной торговли, включая широкое использование ЭЦП.

*Ключевые слова и фразы:* электронная коммерция, электронная цифровая подпись, электронная цифровая деятельность, госзакупки.

В ситуации бурного развития информационно-коммуникационных технологий право не успевает своевременно и адекватно реагировать на постоянно появляющиеся новые бизнес-модели, в корне меняющие механизмы экономической деятельности, и вынуждено непрерывно догонять. Таким образом, право, в том числе в России, выступает в несвойственной для него роли сдерживающего фактора перспективного направления экономического развития, которое приобретает особую актуальность в свете ориентации российской экономики на инновационную составляющую. В нашей стране, без преувеличе-

ния, все участники процесса электронной торговли сталкиваются и в одинаковой мере страдают от недостаточной урегулированности отношений в данной сфере, ущербности правовых норм, отличающихся слабой юридической техникой. В конечном итоге подобное несовершенство законодательства приводит к тому, что предприниматели, потребители и государство лишаются доступа к преимуществам электронной торговли, включая широкое использование ЭЦП (электронной цифровой подписи) предусмотренной законодательством РФ.

Глобальная интернет-экономика способствует определённой *гармонизации национальных правовых регулирующих систем*, необходимых для свободного трансграничного перемещения капиталов, товаров, услуг и рабочей силы. Применительно к сфере электронной торговли в России это нашло отражение в принятии в 2002 г. Федерального закона «Об электронной цифровой подписи» (ЭЦП). Изучение текста данного ФЗ обнаруживает значительное семантическое сходство его статей с рядом положений ТЗ ГОНСИТРАЛ об электронной цифровой подписи 2001 г. [1].

Федеральный закон РФ об ЭЦП основывается на следующих принципах.

1. Цифровая подпись не может быть дискриминирована по сравнению с собственноручной подписью только по тому основанию, что она имеет электронную форму. Если соблюдены все указанные в Федеральном законе требования, предъявляемые к электронной подписи, то она порождает те же правовые последствия, что и собственноручная. Более того, обе подписи могут быть равным образом использованы в качестве доказательства в суде.

2. Осуществление государственного контроля за обращением продуктов и услуг, связанных с электронной цифровой подписью, который проявляется, прежде всего, в том, что физические и юридические лица могут использовать только сертифицированные средства электронной цифровой подписи.

3. Федеральный закон устанавливает минимальные и достаточные требования, предъявляемые как к самой электронной цифровой подписи, так и к удостоверяющим центрам.

4. Правовым признанием пользуется электронная цифровая подпись, полученная с помощью использования технологий асимметричной криптографии.

5. Широкая сфера применения электронной цифровой подписи. Электронная цифровая подпись может использоваться субъектами публичных отношений для идентификации отправителя и (или) в частно-правовой сфере для подписания договоров. При этом Федеральный закон не касается вопросов заключения и действительности договоров, которые относятся к предмету регулирования Гражданского кодекса РФ.

6. Признание иностранного сертификата ключа подписи, что в принципе должно способствовать развитию не только внутреннего рынка, но и международной электронной торговли.

Центральным положением ФЗ «Об ЭЦП» является определение электронной цифровой подписи и условий её признания равнозначности собственноручной подписи. Статья 3 определяет электронную цифровую подпись как «реквизит электронного документа, предназначенный для защиты данного электронного документа от подделки, полученный в результате криптографического преобразования информации с использованием закрытого ключа электронной цифровой подписи и позволяющий идентифицировать владельца сертификата подписи, а также установить отсутствие искажения информации в электронном документе». Это определение построено на наиболее узкой трактовке ЭЦП получаемой в результате криптографического преобразования исходного электронного документа и выдвигает наиболее детализированные требования к ЭЦП, в частности к применяемой технологии.

Вместе с тем ФЗ не содержит объяснения того, что следует понимать под криптографическим преобразованием. Взятая сама по себе ЭЦП представляет собой последовательность символов, полученную в результате определенного преобразования исходной информации с использованием закрытого ключа

ча отправителя. Основой электронной цифровой подписи являются математическое преобразование подписываемых данных с использованием закрытого ключа, осуществляемая на основе асимметричной системы криптографических алгоритмов. Алгоритм криптографического преобразования должен соответствовать следующим российским ГОСТам: ГОСТу 28147-89, ГОСТам Р 34.10-94 и Р 34.11-94. ФЗ не регламентирует большинство технологий цифровой подписи и аналогов собственноручной подписи, таких как пароли, РГМ-коды, факсимильные изображения и т.д., и распространяется только на ЭЦП, созданную с использованием системы сертификатов и удостоверяющих центров.

ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» содержит легальные определения таких понятий, как «информация», «документированная информация», «электронное сообщение». В п. 3 ст. 11 этого Закона говорится: «Электронное сообщение, подписанное электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи, признается электронным документом, равнозначным документу, подписанному собственноручной подписью, в случаях, если федеральными законами или иными нормативными правовыми актами не устанавливается или не подразумевается требование о составлении такого документа на бумажном носителе» [2].

Эти законы являются основой для деятельности удостоверяющих центров и сертификации средств электронной цифровой подписи, которая, осуществляется «в соответствии с законодательством Российской Федерации о сертификации продукции и услуг» (статья 5 ФЗ «Об ЭЦП»).

Наличие федерального закона «Об ЭЦП» в России не позволяет активно использовать электронную цифровую подпись в повседневной деятельности юридических и физических лиц потому, что требования к субъекту, осуществляющему функции удостоверяющего центра, раскрытые в ст. 8 указанного закона, нечёткие и позволяют двойственно трактовать отдельные положения названной статьи. Например, удостове-

ряющий центр должен располагать необходимыми материальными и финансовыми возможностями, позволяющими ему нести гражданскую ответственность перед пользователями сертификатов ключей подписей за возможные убытки, которые могут быть понесены ими вследствие недостоверности сведений, содержащихся в сертификатах ключей подписи, т.е. содержащихся как в реестре сертификатов ключей подписей, так и в выдаваемых этим юридическим лицом сертификатах ключей подписей. Отсюда косвенно следует важный нюанс, что удостоверяющий центр может нести гражданскую ответственность перед пользователями сертификатов ключей подписей за возможные убытки, которые могут быть понесены ими вследствие недостоверности информации, содержащейся в сертификатах ключей подписей. Однако такой обязанности удостоверяющего центра федеральным законом от 10.01.2002 № 1-ФЗ не предусмотрено, что следует изменить и внести соответствующее дополнение в указанный нормативный правовой акт. Также отмечается, что уровень достаточности необходимых материальных и финансовых средств должен оцениваться уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, который делает представление Правительству РФ, и последнее утверждает конкретный уровень средств. С января 2002 г. по настоящее время требования к материальным и финансовым возможностям удостоверяющих центров до сих пор не определены, что следует изменить в целях чёткого определения статуса удостоверяющих центров. На 01.12.2008 в Едином государственном реестре сертификатов ключей подписей удостоверяющих центров всего зарегистрировано 162 удостоверяющих центра, из них 57 сосредоточены в Москве, 8 в Санкт-Петербурге, 7 в Екатеринбурге, 5 в Новосибирске, 4 в Челябинске; в других крупнейших городах РФ, таких как Краснодар, Ростов-на-Дону, Ставрополь, располагается по 1-3 удостоверяющих центра. Причём с июня 2005 года количество удостоверяющих центров увеличилось всего на 12. Исходя из представленных показателей говорить о формировании единой общедоступной национальной системы удостоверяющих центров, которая позволила

бы распространить электронную цифровую подпись во всех регионах России, говорить пока рано [4].

В России электронная торговля развивается достаточно активно. В частности, по данным Национальной ассоциации участников электронной торговли оборот электронной торговли в 2007 г. составил 7,906 млрд дол., что на 23 % больше оборота электронной торговли 2006 г. (6,078 млрд дол.), и на 56 % больше оборота электронной торговли 2005 г. (4,474 млрд дол.)

Электронная торговля в государственном секторе в 2007 г. достигла объёма в 2,3 млрд дол. вместо 890 млн дол. в 2006 г. во многом благодаря Федеральному закону РФ от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», вступившему в силу 1 января 2006 г. Развитие электронной торговли в России, особенно в государственном секторе, является важным инструментом государства по борьбе с коррупцией в национальных масштабах, так как делает прозрачной процедуру осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, поскольку при этом легко проверить обоснованность выбора поставщика и цены сделки, легко производить контроль и учёт расходования средств федерального и местных бюджетов.<sup>3</sup>

Однако остаётся проблема, проистекающая из ст. 16 «Информационное обеспечение размещения заказов» Федерального закона РФ № 94-ФЗ, которая заключается в том, что закупки для государственных и муниципальных нужд в России должны производиться отдельно. Так, для проведения закупок для государственных нужд осуществляется на едином сайте <http://zakupki.gov.ru>, тогда как фактически каждому муниципальному образованию предписано иметь собственный сайт для организации закупок для муниципальных нужд. Причём приобретаемые муниципальными образованиями программные продукты для организации закупок различаются по своим характеристикам и свойствам, зачастую не отвечают потребностям муниципальных образований, поскольку они не стандартизированы, что чаще всего выражается в несовместимости между со-

бой, а значит и препятствует созданию единого общероссийского информационного пространства. Результатами такой организации закупок для муниципальных нужд являются: а) размывание денежных средств региональных бюджетов в связи с созданием огромного числа сайтов для организации закупок на каждое муниципальное образование, входящее в состав субъекта Федерации; б) хаотичное приобретение различного нестандартизированного программного обеспечения для проведения закупок, не отвечающего потребностям муниципальных образований; в) отрицательное воздействие на развитие конкуренции на территории России, поскольку в основном при проведении закупок для муниципальных нужд, организованных на малоизвестных сайтах местного значения, принимают участие местные поставщики товаров и услуг, которые не всегда могут предложить оптимальные качество и цену товара. В связи с чем целесообразно было бы размещать заказы на едином сайте, либо на сайтах субъектов Федерации.

#### Л и т е р а т у р а

1. Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. N 63-ФЗ «Об электронной подписи».
2. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».
3. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
4. Единый государственный реестр сертифицированных ключей подписей удостоверяющих центров [Электронный ресурс] <http://lvmv.reestr-pki.sh/binary/54/perechen.xls>.



**Недова Людмила Ивановна,**  
*студентка кафедры административного  
и финансового права юридического факультета  
Российского университета дружбы народов  
e-mail: nedovali@mail.ru*

## **СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ИНСТИТУТА НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье проводится сравнительно-правовой анализ института налогового контроля в Республике Молдова и Российской Федерации. Раскрывается его содержание, основные цели и задачи. Перечень субъектов налогового администрирования, в полномочия которых входит осуществление налогового контроля, а также основные виды и формы, посредством которых он осуществляется.

*Ключевые слова и фразы:* финансовая система; налоговая система; налоговая безопасность; налоговый контроль; камеральная проверка; выездная проверка; контрольная закупка; формы налогового контроля.

На протяжении многих веков во всех странах мира финансы были и являются неотъемлемой частью государства, представляют собой важнейший инструмент регулирования экономики. Здоровая финансовая система залог благосостояния общества и государства, его политической и экономической стабильности. Наиболее значимой частью финансовой системы является налоговая сфера, поскольку налоги ежегодно составляют 60-80% доходов бюджета подавляющего большинства современных государств. Республика Молдова не исключение, налоговые доходы государства в 2013 г. составляли 79,76 % от общей суммы доходов государственного бюджета.<sup>1</sup>

Вопросы налоговой безопасности государства, и финансовой в целом, сегодня приобретают особую актуальность и значимость. Ее обеспечение – основная задача каждого государства. Неэффективная налоговая политика и просчеты в госу-

---

<sup>1</sup>Агаркова Лилианна Бюджетный процесс. Доходы бюджета // Банки и финансы. Март 2014 г. № 3 (217).

дарственном управлении несут в себе угрозы налоговой безопасности и обуславливают тенденции негативного развития налоговой системы государства. Указанные обстоятельства приводят к подрыву доходной базы бюджета и резкому ослаблению его способности к финансовому обеспечению страны.<sup>2</sup>

Поскольку Республика Молдова последнее десятилетие находится в состоянии глубочайшего экономического и социального кризиса, распространяется практика сокрытия значительной части доходов от налогообложения. Если в Российской Федерации (далее по тексту РФ), по оценкам экспертов, в бюджет не поступает 30–40 % сумм налогов, подлежащих уплате, то в Республике Молдова (далее по тексту РМ) эта сумма достигает 40–50 %. Эффективность функционирования налогового законодательства и органов налогового администрирования сводится к минимуму. В связи с этим возникает очевидная необходимость усиления налогового контроля и мониторинга, с целью обеспечить своевременность и полноту уплаты законно установленных налогов и сборов, а также других обязательных платежей.

Налоговое законодательство РМ и РФ имеет много общего. Это обусловлено, прежде всего, тем, что Молдова – одна из бывших советских республик. После распада СССР государство вошло в состав СНГ. Между странами-участниками Содружества имеются множество двусторонних и многосторонних соглашений в области налогового законодательства. Применительно к РМ и РФ можно выделить: Соглашение между правительствами государств-участников СНГ о согласованных принципах налоговой политики от 13 марта 1992 г.; Соглашение между государствами-участниками СНГ о сотрудничестве и взаимной помощи по вопросам соблюдения налогового законодательства и борьбы с нарушениями в этой сфере от 4 июня 1999 г.; Соглашение между правительством РМ и правительством РФ об избежание двойного налогообложения доходов и

---

<sup>2</sup> Цвилий-Букланова А.А. Налоговый контроль в системе обеспечения налоговой безопасности государства: автореферат дис. ... к.ю.н. Челябинск. 2011. С. 3.

имущества и предотвращении уклонения от уплаты налогов от 12 апреля 1996 г. и другие.

Основным нормативно-правовым актом, регулирующим деятельность органов налогового администрирования в РМ, как и в РФ, является Налоговый кодекс. Налоговый кодекс РМ (далее по тексту НК РМ) №1163-ХІІІ был принят Парламентом РМ 24 апреля 1997 г. и вступил в силу 1 января 1998 г., последние изменения были внесены Законом РМ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты» № 324 от 23 декабря 2013 г.

Положения о налоговом контроле в Молдове содержатся в Главе 11 Раздела V НК РМ «Налоговое администрирование». В соответствии с ч. 1 ст. 214 НК РМ, целью налогового контроля является «проверка соблюдения налогоплательщиком налогового законодательства за определенный период или за несколько налоговых периодов»<sup>3</sup>. Субъектами, осуществляющими налоговый контроль, являются органы налогового администрирования, предусмотренные в ст. 131 НК РМ: налоговые органы, таможенные органы, службы по сбору местных налогов и сборов, действующие в составе при мэрий, и другие уполномоченные в соответствии с законодательством органы. Раздел ПНК РФ к органам налогового администрирования относит: налоговые органы, таможенные органы, финансовые органы, органы внутренних дел и следственные органы. Отличие субъектов, осуществляющих налоговый контроль, в рассматриваемых странах, прежде всего, обусловлено их государственно-территориальным устройством. Россия является федерацией, Молдова, в свою очередь, – сложным унитарным государством с политической автономией АТО Гагаузия и непризнанной республикой Приднестровье (ПМР).

НК РФ в ч. 1 ст. 82 предусматривает такие формы налогового контроля как налоговые проверки, получение объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков

---

<sup>3</sup>Налоговый Кодекс Республики Молдова от 24 апреля 1997 года №1163-ХІІІ (в ред. от 23 декабря 2013 г.) // Официальный монитор Республики Молдова. 8 февраля 2007. С. 4.

сбора, проверки данных учета и отчетности, осмотр помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли).

В РМ налоговый контроль осуществляется, главным образом, посредством налоговой проверки и контрольной закупки. Последняя представляет собой особый способ контроля, при котором налоговыми служащими искусственно создается ситуация приобретения товарно-материальных ценностей, осуществления заказа на выполнение работ или оказание услуг без цели приобретения (пользования) или реализации. Налогоплательщик информируется о применении контрольной закупки после ее проведения (ст. 224 НК РМ). Учет налогоплательщиков, а также проверка данных их учета и отчетности входят в полномочия органов налогового администрирования, однако не выделяются в качестве отдельной формы налогового контроля.

В РФ выделяют два вида налоговой проверки, в РМ они выделяются в качестве двух видов налогового контроля: контроль с выездом на место (выездной) и контроль в помещении налогового органа или другого органа, осуществляющего полномочия по налоговому администрированию (камеральный). НК РМ наряду с инструкциями внутреннего характера Главной государственной налоговой инспекции определяет основные методы и операции, посредством которых осуществляется налоговый контроль. К таковым относятся: фактическая проверка (ст. 217), документальная проверка (ст. 218), общая проверка (ст. 219), частичная проверка (ст. 220), тематическая проверка (ст. 221), оперативная проверка (ст. 222) и встречная проверка (ст. 223). Все перечисленные методы и операции применяются как при камеральной налоговой проверке, так и при выездной, за исключением фактической, общей и оперативной, они используются только в рамках выездной проверки.

В ч. 8 ст. 214 НК РМ содержится норма аналогичная по смыслу и содержанию норме, содержащейся в ч. 5 ст. 89 НК РФ. Запрещается повторное проведение с выездом на место налогового контроля в отношении одних и тех же налогов (пошлин) и сборов за налоговый период, который ранее уже был

подвергнут контролю, за исключением случаев, когда повторное проведение налогового контроля продиктовано реорганизацией или ликвидацией налогоплательщика, связано с аудитом деятельности налогового органа вышестоящим органом, обусловлено деятельностью налоговых постов или обнаружением после проведения контроля признаков налоговых нарушений, когда это является встречной проверкой, когда контроль осуществляется по запросу правоохранительных органов и органов, предусмотренных ч. 5 ст. 131, когда необходимость этого возникла вследствие рассмотрения дела о нарушении налогового законодательства или обжалования<sup>4</sup>.

Проанализировав и сравнив содержание статей 88-89 НК РФ и статей 215-216 НК РМ, можно прийти к выводу о том, что существенных отличий в проведении камеральной и выездной налоговой проверки в РФ и в РМ нет. То есть налоговый контроль в Молдове сводится к налоговой проверке в России. Таким образом, налоговое законодательство РФ предусматривает больше форм, способов и возможностей проведения эффективного контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, оно подробнее регламентировано и более совершенно.

В связи с тем, что в число субъектов налогового контроля в РФ входят органы внутренних дел и следственные органы, НК РФ содержит общие положения об участии свидетелей, осмотре, выемке документов и предметов, об экспертизе, о привлечении специалиста для оказания содействия в осуществлении налогового контроля. Более детально эти следственные действия регламентированы в Уголовно-процессуальном кодексе РФ, в ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», в ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» и в других нормативно-правовых актах. НК РМ таких положений не содержит.

На основании всего вышеизложенного можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день налоговое законодатель-

---

<sup>44</sup>Налоговый Кодекс Республики Молдова от 24 апреля 1997 года №1163-ХІІІ (в ред. от 23 декабря 2013 г.) // Официальный монитор Республики Молдова. 8 февраля 2007. С. 4.

ство РМ в сфере налогового контроля по сравнению с РФ, несовершенно, и требует дополнений. Однако утверждать о совершенстве налогового законодательства РФ тоже нецелесообразно. Оно содержит значительное количество правовых коллизий и оценочных норм, несмотря на огромное количество разъяснений отдельных министерств и ведомств по вопросам организации и осуществления налогового контроля. Существующая проблема может быть решена только путем учета практики функционирования налоговых органов и внесения в НК РФ положений, ликвидирующих конфликты законодательных норм. Налоговый контроль является одним из способов обеспечения правопорядка в налоговой системе, поэтому от его организации, тактики и методов проведения зависит эффективность налогового администрирования, полнота налоговых поступлений в бюджеты различного уровня, а также защита прав и законных интересов добросовестных налогоплательщиков.<sup>5</sup>

Несовершенство правового регулирования налогового контроля, постоянные изменения законодательства в этой сфере, дестабилизируют налоговую систему страны, создают предпосылки для совершения налогоплательщиками различных налоговых правонарушений и преступлений, в частности уклонение от уплаты налогов со стороны как физических, так и юридических лиц. образом, на сегодняшний день проблемы налогового контроля весьма востребованы как в теоретическом, так и в практическом плане не только в Молдове и России, но и в других государствах.

---

<sup>5</sup> Цвилий-Букланова А.А. Налоговый контроль в системе обеспечения налоговой безопасности государства: автореф. дис. ... к.ю.н. Челябинск. 2011. С. 3.

#### Литература

1. Налоговый Кодекс Республики Молдова от 24 апреля 1997 года №1163-ХП (в ред. от 23 декабря 2013 г.) // Официальный монитор Республики Молдова. 8 февраля 2007. С. 4.
2. НАЛОГОВЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ от 31.07.1998 № 146-ФЗ (действующая редакция от 01.01.2014). М.: Проспект, КноРус, 2014. С. 42–43.
3. Агаркова Лилианна Бюджетный процесс. Доходы бюджета // Банки и финансы. Март 2014. № 3 (217).
4. Хван Л.Б. Хронометраж в системе налогового контроля: сравнительный анализ правовой регуляции в странах Центральной Азии // Налоги и финансовое право. 4/2011. С. 258–276.
5. Федосимов Б.А. Камеральные и выездные налоговые проверки: что надо знать предпринимателю, как от них защищаться. М.: Аудит и финансы. 2009. № 4. С. 26.
6. Цвилий-Букланова А.А. Налоговый контроль в системе обеспечения налоговой безопасности государства // Автореферат диссертации к.ю.н. Челябинск. 2011.

**Орлова Наталья Евгеньевна,**  
*зам начальника отдела УЛ УИТО*  
*Российского университета дружбы народов*

### **О ПРАКТИКЕ ПРИМЕНЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ТЕЛЕКОММУНИКАЦИЙ И ИТ-ТЕХНОЛОГИЙ (ДОМЕННЫЕ ИМЕНА)**

Статья посвящена практике применения антимонопольного законодательства в сфере телекоммуникаций и ИТ-технологий (доменные имена) на примере рассмотрения решения и предписания ФАС РФ к крупнейшему регистратору доменных имен, в связи с нарушением процедур проведения аукционов на право регистрации доменных имен в кириллической зоне «.РФ», и какие санкции законодательства последовали за подобные нарушения.

*Ключевые слова и фразы:* федеральная антимонопольная служба, недобросовестная конкуренция, регистратор доменных имен, доменное имя, Федеральный закон от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ «О защите конку-

ренции», ФАС РФ дело № 1 11/178-10 от 12.07.2011 г., Решение арбитражного суда г. Москвы №40-98682/2011 от 16.11.2011 г., Постановление Президиума ВАС РФ № 11980/12 от 02 апреля 2013 г., Постановление ФАС Московского округа от 20.03.2014 г. по делу №40-98682/2011.

В настоящее время сложилась обширная практика применения антимонопольного законодательства в телекоммуникационной сфере и сфере IT-технологий. По словам заместителя руководителя Федеральной антимонопольной службы Голомолзина А.Н.: «Телекоммуникационный сектор традиционно находится в тройке основных лидеров по количеству нарушений антимонопольного законодательства. Связисты периодически делят второе и третье места с нефтяниками и прочими нарушителями антимонопольного законодательства, в лидерах – энергетики. Поэтому практика предупреждения и пресечения нарушений антимонопольного законодательства, вопросы развития рыночных отношений, являются достаточно актуальными. И чем лучше ситуация на рынке, тем меньше работы у антимонопольных органов, тем меньше приходится возбуждать и рассматривать дел о нарушении антимонопольного законодательства»<sup>1</sup>.

Антимонопольный орган в пределах своих полномочий при наличии оснований возбуждает и рассматривает дела о нарушении антимонопольного законодательства, принимает на основании их рассмотрения решения и выдает предписания. К основаниям для возбуждения антимонопольным органом дел о нарушении антимонопольного законодательства относятся:

- поступление из государственных органов, органов местного самоуправления материалов, указывающих на наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства;
- заявление юридического или физического лица, указывающее на признаки нарушения антимонопольного законодательства;

---

<sup>1</sup> Интернет-интервью с заместителем руководителя Федеральной антимонопольной службы Голомолзиным А.Н. «Конкуренция на рынке информационных технологий в Российской Федерации» 9 июня 2011 г.



- обнаружение антимонопольным органом признаков нарушения антимонопольного законодательства;
- сообщение средства массовой информации, указывающее на наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства;
- результат проверки, при проведении которой выявлены признаки нарушения антимонопольного законодательства коммерческими организациями, некоммерческими организациями, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, государственными внебюджетными фондами<sup>2</sup>.

### **Недобросовестная конкуренция**

Понятие «недобросовестной конкуренции» содержится в Федеральном законе № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в соответствии с п. 9 ст. 4 настоящего Закона недобросовестной конкуренцией признаются любые действия хозяйствующих субъектов (группы лиц), которые направлены на получение преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности, противоречат законодательству Российской Федерации, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и причинили или могут причинить убытки другим хозяйствующим субъектам – конкурентам либо нанесли или могут нанести вред их деловой репутации. Абзацем 1 ч. 1 ст. 14 Закона «О защите конкуренции» не допускается недобросовестная конкуренция.

Так, имел место случай недобросовестной конкуренции, выявленной ФАС РФ и связанный с нарушением процедур проведения аукционов на право регистрации доменных имен в кириллической зоне «.РФ», и какие санкции законодательства последовали за подобные нарушения.

---

<sup>2</sup> Федеральный закон от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции"

Основанием для возбуждения ФАС России дела №1 11/178-10 от 12.07.2011 г. послужили заявления физических и юридических лиц о нарушении антимонопольного законодательства при проведении открытой регистрации доменных имен в доменной зоне «.РФ», поступившие в антимонопольный орган.

Решением ФАС России по данному делу ЗАО «Региональный Сетевой Информационный Центр» (далее ЗАО «РСИЦ») признано нарушившим ч. 3 ст. 11 Закона «О защите конкуренции» путем координации экономической деятельности нескольких компаний, что привело к последствиям, указанным в п. 5 ч. 1 ст. 11 Закона 135-ФЗ. По мнению ФАС, ЗАО «РСИЦ» признано нарушившим Закон путем заключения и участия в устном соглашении, которое привело к навязыванию хозяйствующим субъектам и физическим лицам, желающим получить выбранное доменное имя в доменной зоне «.РФ», невыгодных условий договора, а именно: обязательное согласие на участие в аукционах и получения статуса владельца доменного имени, а не администратора, действия ЗАО «РСИЦ» по регистрации на себя 70 914 доменных имен признаны противоречащим абз. 1 ч. 1 ст. 14 Закона о защите конкуренции.

Установлено, что ЗАО «РСИЦ» и АНО «РСИЦ» заключили между собой соглашение, в рамках которого доменные имена выставлялись на закрытые аукционы. Незаконно полученный от проведения аукционов доход распределялся между ЗАО «РСИЦ» и АНО «РСИЦ». Также данные компании, путем заключения и участия в соглашении навязывали невыгодные или не относящиеся к предмету договоров условия своим клиентам – физическим и юридическим лицам, которые желали зарегистрировать на себя доменные имена в зоне «.РФ».

Согласно п. 3 ч. 1 ст. 11 Закона «О защите конкуренции» установлен запрет на согласованные действия хозяйствующих субъектов, если такие действия приводят или могут привести к разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо составу продавцов или покупателей (заказчиков).

Ответчики по делу о нарушении антимонопольного законодательства не только ограничили возможность отдельных юридических и физических лиц зарегистрировать доменные имена, но такие действия также привели к существенному удорожанию стоимости регистрации. Если обычная цена за регистрацию составляет порядка 500-600 рублей, то в рамках тех процедур, которые были навязаны пользователям, она увеличилась до 6-7 тысяч рублей.

ФАС России было установлено, что на ЗАО «РСИЦ» в качестве администратора зарегистрированы доменные имена, которые в частности, представляют собой общеупотребимые слова (вода.рф, шапка.рф, кафе.рф, и т.п.), наименования сетей общественного питания (стардог.рф, стардогс.рф, ростикс.рф и т.п.), наименования бытовой техники (пылесос-рейнбоу.рф, пылесос-кирби.рф и т.п.), наименования эстрадных коллективов (дискотека-авария.рф, линкин-парк.рф и т.п.), а также наименования органов государственной власти и государственных учреждений (генпрокуратура.рф., фас-мо.рф, госзнак.рф и т.п.). Также на ЗАО «Региональный Сетевой Информационный Центр» зарегистрированы доменные имена, содержащие наименования административно и уголовно наказуемых деяний.

ЗАО «РСИЦ» выдано предписание ФАС РФ о перечислении в федеральный бюджет 239.360.213 руб. дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства.

Тем не менее, ЗАО «РСИЦ» оспорило решение и предписание антимонопольной службы. Арбитражный суд г. Москвы принял доводы обратившейся стороны и своим решением отменил решение ФАС РФ<sup>3</sup>.

Изучив материалы дела, суд первой инстанции посчитал выводы ФАС РФ ошибочными в части координации экономической деятельности хозяйствующих субъектов, отметив, что

---

<sup>3</sup> АС города Москвы 16.11.2011 № 40-98682/2011. Решение суда первой инстанции. Признать решения и действия (бездействия) незаконными полностью. Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: <http://www.arbitr.ru/>.

координация экономической деятельности хозяйствующих субъектов, запрещенная ч. 3 ст. 11 Закона, может выражаться одним из следующих способов:

- заключение соглашения между хозяйствующими субъектами или
- осуществление хозяйствующими субъектами согласованных действий.

Между заявителем и другими регистраторами отсутствовало соглашение, регламентирующее их совместные действия.

Суд в частности указал, ссылаясь на п.2 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30.06.2008г. № 30 "О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства", что действия являются согласованными, если о совершении таких действий было заранее известно каждому из хозяйствующих субъектов. В данном случае информированность субъектов отсутствовала.

Также, в п.2 Постановления Пленума ВАС от 30.06.2008 г. № 30 указано, что подтверждать отсутствие со стороны конкретного хозяйствующего субъекта нарушения в виде согласованных действий могут, в том числе, доказательства наличия объективных причин собственного поведения этого хозяйствующего субъекта на товарном рынке и (или) отсутствия обусловленности его действий действиями иных лиц.

Суд первой инстанции также пришел к выводу о том, что оспариваемые решение и предписание Федеральной антимонопольной службы РФ вынесены с нарушением норм закона, препятствуют осуществлению деятельности заявителя и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. В силу ст. 13 ГК РФ, ч. 1 ст. 198, ч. 2 ст. 201 АПК РФ, п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01.07.1996г. № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Феде-

рации» основанием для принятия решения суда о признании оспариваемого ненормативного акта недействительным, решения или действия незаконным являются одновременно как их несоответствие закону или иному правовому акту, так и нарушение указанным актом гражданских прав и охраняемых законом интересов гражданина или юридического лица в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности.

Однако, 16 марта 2012 г. (резюлютивная часть решения), Девятый арбитражный суд апелляционной инстанции поддержал решение и предписание ФАС России в отношении компаний-регистраторов доменных имен в зоне «.РФ» сети Интернет. Девятый арбитражный апелляционный суд г. Москвы оставил в силе п. 2, 3 решения ФАС России в отношении ЗАО «РСИЦ», тем самым, подтвердив наличие в действиях компаний-регистраторов нарушения п. 5 ч. 1 ст.11 и ч. 1 ст. 14 закона «О защите конкуренции».

Суд апелляционной инстанции, пришел к выводу, что регистрация ЗАО «РСИЦ» значительного числа доменных имен противоречит принципам добросовестности, разумности и справедливости, поскольку компания регистрировала имена для дальнейшего отчуждения, а иные регистраторы – для собственных нужд. Также суд указал, что Правила регистрации не предписывают выставлять доменные имена на закрытые торги и предоставлять их приобретателям статус не администратора, а владельца<sup>4</sup>.

В свою очередь, суд кассационной инстанции, напротив, не согласился с решением апелляционного суда и признал действия ЗАО «РСИЦ» не противоречащими закону «О защите конкуренции»<sup>5</sup>. Постановлением Федерального арбитражного

---

<sup>4</sup> 9 арбитражный апелляционный суд 19.03.2012. Отменить решение. Принять новый судебный акт (п.2 ст. 269 АПК) Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: <http://www.arbitr.ru/>.

<sup>5</sup> ФАС Московского округа 14.06.2012. Постановление (определение) суда кассационной инстанции. Изменить постановление суда апелляционной инстанции в части и принять новый судебный акт. Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: <http://www.arbitr.ru/>.

суда Московского округа от 14.06.2012 постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 19.03.2013 отменено, решение от 16.11.2011 Арбитражного суда города Москвы оставлено в силе.

Между тем, Федеральная антимонопольная служба РФ обращается с заявлением в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре решения суда первой инстанции от 16.11.2011 и постановления суда кассационной инстанции в порядке надзора. ФАС России просит их отменить, ссылаясь на нарушение единообразия в толковании и применении арбитражными судами норм права, а также на нарушение публичных интересов, и оставить без изменения постановление суда апелляционной инстанции от 19.03.2013.

Судейская коллегия ВАС передала в президиум дело о недобросовестной конкуренции ЗАО «РСИЦ»<sup>6</sup>. Судьи ВАС посчитали, что регистратор нарушил закон о конкуренции. Судьи отметили, что целенаправленный обход ЗАО «РСИЦ» ограничений на подачу заявок не может быть оправдан даже интересами его клиентов. Коллегия подчеркнула, что Правилами регистрации предусмотрено распределение доменных имен по принципу «получил тот, кто первый пришел». Проведя предварительный сбор заявок и аукционы, «РСИЦ» действовал по иному принципу: «получил тот, кто больше заплатил». В определении также указано, что проведение аукциона для продажи доменных имен позволило обойти требование об установлении единой цены. При этом заявки на доменные имена «РСИЦ» принимал по одной цене, однако наиболее популярные из них продавал по более высокой путем проведения аукциона. Не согласились судьи ВАС и с доводом «РСИЦ» о том, что его действия были направлены на предотвращение захвата доменных имен (киберсквоттерства) и спекуляции ими. Тройка судей посчитала, что такие действия «РСИЦ» не предотвращают на-

---

<sup>6</sup> Высший арбитражный суд РФ 31.01.2013. Определение о передаче дела в Президиум ВАС РФ для пересмотра судебного акта в порядке надзора. Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: <http://www.arbitr.ru/>.

званные злоупотребления, а лишь гарантируют получение дохода от них этой компанией. По мнению судей ВАС, цели деятельности регистратора не должны подменяться его хозяйственной деятельностью по приобретению и торговле доменными именами с использованием своего преимущественного положения<sup>7</sup>.

2 апреля 2013 г. Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, отменил постановление кассационной инстанции, оставив в силе постановление Девятого арбитражного апелляционного суда о перечислении в бюджет незаконно полученного дохода на сумму более 239 млн рублей<sup>8</sup>.

В сентябре 2013 года ЗАО «РСИЦ» оплатил штраф в полном объеме.

Тем не менее, ЗАО «РСИЦ» решил продолжить оспаривание законности решения суда и подал кассационную жалобу в Федеральный арбитражный суд Московского округа, ссылаясь на якобы имевший место факт судебной ошибки.

2 декабря 2013 г. Девятый арбитражный апелляционный суд отказал в удовлетворении заявления ЗАО «РСИЦ» (резольтивная часть) о пересмотре по новым обстоятельствам постановления Девятого арбитражного апелляционного суда, которым признано законным решение Федеральной антимонопольной службы<sup>9</sup>.

13 марта 2014 г. Федеральный арбитражный суд Московского округа отказал ЗАО «РСИЦ» в удовлетворении заявления о пересмотре решения Девятого арбитражного апелляционного суда<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> [http://www.fas.gov.ru/fas-in-press/fas-in-press\\_35938.html](http://www.fas.gov.ru/fas-in-press/fas-in-press_35938.html)

<sup>8</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 02.04.2013 № 11980/12. Оставить без изменения один из ранее принятых судебных актов. Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: <http://www.arbitr.ru/>.

<sup>9</sup> 9 арбитражный апелляционный суд 04.12.2013 (мотивировочная часть). Отказать в удовлетворении заявления о пересмотре судебного акта по вновь открывшимся обстоятельствам (ст. 317 АПК РФ). Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: <http://www.arbitr.ru/>.

<sup>10</sup> ФАС Московского округа 20.03.2014. Постановление (определение) суда кассационной инстанции. Оставить определение без изменения, кассацион-

Таким образом, компания (ЗАО «РСИЦ») неоднократно пыталась оспорить решение ФАС РФ в отношении ЗАО «РСИЦ», тем не менее, Высший арбитражный суд РФ согласился с выводами антимонопольной службы, признавшей данную компанию виновной в недобросовестной конкуренции.

«Решение ВАС РФ в пользу ФАС России устраняет недобросовестную практику при регистрации национальных доменов в зоне РФ, позволяя выстроить на этом рынке цивилизованные отношения в интересах потребителя», «Ru-Center скупал домены, и ему досталось значительно больше имен, чем могло бы в условиях справедливой конкуренции», – отметил заместитель руководителя ФАС России Алексей Доценко. «Дело вызвало большой резонанс, поскольку были затронуты интересы многих пользователей сети Интернет. Решение Президиума ВАС позволило защитить их интересы и условия справедливой конкуренции» – сказал заместитель руководителя ФАС России Анатолий Голомолзин<sup>11</sup>.

В заключение необходимо отметить, что в данной статье рассмотрены лишь некоторые вопросы, возникающие при применении норм Федерального закона 135-ФЗ «О защите конкуренции» по отдельно взятому делу. Также, нельзя не признать, что на сегодняшний день накоплена обширная практика применения антимонопольного законодательства, которая, как представляется, может стать полезной при рассмотрении соответствующих споров.

---

ную жалобу без удовлетворения. Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: <http://www.arbitr.ru/>.

<sup>11</sup> Федеральная антимонопольная служба. Пересмотра решения суда по делу крупнейшего регистратора доменов Ru-Center не будет. [http://www.fas.gov.ru/fas-news/fas-news\\_35345.html](http://www.fas.gov.ru/fas-news/fas-news_35345.html)



**Петрович Анастасия Сергеевна,**  
*кафедра административного и финансового права  
Российского университета дружбы народов  
tag\_spacecraft@mail.ru*

## **ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ТАМОЖЕННОЙ СЛУЖБЫ И ФЕДЕРАЛЬНОЙ НАЛОГОВОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В настоящей статье обозначены основные направления взаимодействия двух федеральных органов исполнительной власти: федеральной таможенной службы и федеральной налоговой службы России. Особое внимание уделяется проблемам в сфере таможенного администрирования и контроля, наносящим значительный ущерб государственному бюджету, а также возможным путям решения данных проблем.

*Ключевые слова и фразы:* налоги, налоговое право, финансовое право, федеральная налоговая служба, федеральная таможенная служба, налоговая ставка, фирмы-однодневки, федеральный орган исполнительной власти.

Центральное место в системе финансов государства занимает государственный бюджет, представляющий собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления<sup>1</sup>. Доходная часть бюджета Российской Федерации формируется преимущественно за счет налоговых и таможенных поступлений. Ввиду этого особо актуальной проблемой является повышение эффективности взаимодействия налоговых органов с органами внутренних дел, таможенными и другими контролирующими органами, которые в своей совокупности образуют систему органов налогового администрирования. В рамках настоящей статьи будет рассмотрено взаимодействие Федеральной налоговой службы и Федеральной таможенной службы Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. N 145-ФЗ (ред. от 01.01.2014) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Федеральная таможенная служба (далее – ФТС) – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, функции агента валютного контроля, функции по защите прав на объекты интеллектуальной собственности, функции по проведению транспортного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, а также санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного контроля и государственного ветеринарного надзора в части проведения проверки документов в специально оборудованных и предназначенных для этих целей пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации (специализированные пункты пропуска), функции по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов Российской Федерации (далее – таможенные органы), а также иных связанных с ними преступлений и правонарушений<sup>2</sup>.

Руководство деятельностью ФТС осуществляет Правительство РФ; указом Президента РФ ФТС были переданы функции Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области таможенного дела<sup>3</sup>.

ФТС выполняет свою деятельность через таможенные органы и представительства за рубежом во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

---

<sup>2</sup> Положение о Федеральной таможенной службе (утв. Постановлением Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. N 809).

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной таможенной службы» от 11 мая 2006 г. N 473 (в ред. Указа Президента РФ от 24.09.2007 г. N 1274).

Федеральная налоговая служба (далее – ФНС) – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей, за производством и оборотом табачной продукции, а также функции агента валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов<sup>4</sup>.

ФНС России находится в ведении Министерства финансов РФ; осуществляет государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств (КФХ), а также обеспечивает представление в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам.

Взаимодействие ФНС и ФТС регулируется Налоговым кодексом РФ, Таможенным кодексом РФ, «Соглашением о сотрудничестве Федеральной таможенной службы и Федеральной налоговой службы»<sup>5</sup>, Постановлением Правительства РФ от 14 января 2002 г. N 16 «О подписании Соглашения об обмене информацией между налоговыми и таможенными органами государств-членов Евразийского экономического сообщества», Распоряжением Правительства РФ от 7 марта 2008 г. N 288-р «О Концепции создания системы контроля вывоза товаров с таможенной территории Российской Федерации и контроля правомерности применения ставки 0 % по налогу на добавленную стоимость при экспорте товаров», Приказом ФТС России N 656 и ФНС России N САЭ-3-19/333 от 19 июля 2005 г. «О по-

---

<sup>4</sup> Положение о Федеральной налоговой службе (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. N 506).

<sup>5</sup> Соглашение о сотрудничестве Федеральной таможенной службы и Федеральной налоговой службы от 21 января 2010 г. N 01-69/1/ММ-27-2/1.

рядке взаимодействия Федеральной таможенной службы и Федеральной налоговой службы по обеспечению интересов Российской Федерации как кредитора в делах о банкротстве и в процедурах банкротства» и другими документами.

В основном взаимодействие ФТС и ФНС сводится к обмену информацией для целей контроля за соблюдением налогового, таможенного, валютного законодательства, контролю за деятельностью участников внешнеэкономической деятельности путем оперативного информационного обмена и проведения проверок участников внешнеэкономической деятельности, унификации информации, используемой при проведении мероприятий налогового и таможенного контроля, выработке и реализации совместных технологических решений по обмену информацией и ее защите, а также разработке новых информационных технологий, направленных на интеграцию информационных ресурсов ФНС и ФТС<sup>6</sup>.

В целях реализации Соглашения ФТС И ФНС согласовывают и утверждают планы совместной работы, разрабатывают методические указания, оказывают взаимную методологическую помощь; разрабатывают скоординированные контрольные мероприятия по выявлению, предупреждению и пресечению правонарушений в сфере налогового, валютного и таможенного законодательства РФ; проводят проверки участников внешнеэкономической деятельности, лиц, выполняющих деятельность в области таможенного дела, и лиц, осуществляющих оптовую или розничную торговлю ввезенными товарами, либо, по предварительному согласию, привлекают в этих целях в качестве экспертов сотрудников таможенных и налоговых органов; создают совместные рабочие группы из представителей заинтересованных подразделений для эффективного решения стоящих перед ними задач<sup>7</sup>.

Однако, несмотря на кажущуюся перспективность взаимодействия двух служб, на практике сложилась несколько иная

---

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Там же.

обстановка, менее обнадеживающая. Так, существует ряд проблем в сфере таможенного администрирования и контроля, наносящих значительный урон государственному бюджету страны. Среди них можно выделить следующие:

- неправомерное применение ставки 0% по налогу на добавленную стоимость при экспорте товаров;
- занижение таможенной стоимости товаров;
- большие суммы задолженности участников внешнеэкономической деятельности по таможенным платежам, которые не могут быть взысканы ввиду ликвидации организаций.

Согласно Налоговому кодексу РФ, экспортируемые товары, а также работы и услуги, непосредственно связанные с производством, реализацией и перевозкой таких товаров, облагаются НДС по ставке 0%. Таким образом, российские экспортеры, а также компании, выполняющие указанные выше работы и услуги, имеют право на возмещение НДС, уплаченного ими при приобретении материальных ресурсов для производства и реализации экспортируемых товаров и выполнения сопутствующих работ и услуг. Анализ данных последних лет показывает, что в Российской Федерации возмещение НДС значительно превышает объемы экспорта, что неизбежно ведет к потерям в республиканском бюджете.

В результате недостаточной эффективности взаимодействия ФТС и ФНС в области обмена информацией и контроля с целью проверки правомерности применения налогоплательщиком ставки 0% по НДС при экспорте товаров, неуклонно растет число злоупотреблений, связанных с возмещением налога на добавленную стоимость, со стороны участников внешнеэкономической деятельности.

Другую, не менее важную проблему, составляет занижение таможенной стоимости товаров. Широкое распространение получила практика предоставления двух инвойсов. Зарубежных контрагент по договору составляет два инвойса на один и тот же товар. первый, с подлинной ценой товара, выставляется российскому участнику внешнеэкономической деятельности и предоставляется в таможенный орган страны-отправителя това-

ра. Второй инвойс, в котором цена на товар занижена, предоставляется в таможенню на территории Российской Федерации.

Еще одной наболевшей проблемой таможенных органов является постоянно растущая задолженность участников внешнеэкономической деятельности по уплате таможенных платежей. Значительная доля штрафных санкций и таможенных платежей не может быть взыскана по причине ликвидации организаций и предприятий. Это, в свою очередь, тесно связано с другой проблемой – распространением и безуспешной борьбой с фирмами-однодневками, которые, после исполнения разовых контрактов, снимаются с учета в налоговых органах, вследствие чего последующий таможенный контроль со стороны таможенных органов практически невозможен. В связи с этим, целесообразно было бы включить таможенные органы в перечень государственных органов, накладывающих свою резолюцию при ликвидации предприятий и организаций, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность<sup>8</sup>.

Решение существующих проблем видится в совершенствовании информационного обмена, внедрении новых современных информационных технологий, позволяющих фиксировать и постоянно обновлять информацию об участниках внешнеэкономической деятельности, операциях с товарами, быстро получать ее пользователям и соответственно принимать решения<sup>9</sup>. Кроме разработки и внедрения информационного обеспечения взаимодействия ФТС и ФНС, необходима совместная подготовка кадров двух служб, отвечающая современным требованиям.

---

<sup>8</sup> Мальцев, А. Пресечение «серых» схем как фактор пополнения бюджета // Таможенное регулирование. Таможенный контроль. 2011. № 4. С. 23–27.

<sup>9</sup> Взаимодействие налоговых и таможенных органов: актуальные проблемы и перспективы / Горлов В.В., Ларина И.С. // Все о налогах. 2008. N 4.

**Санавваров Голибджон Бакоевич,**  
*стажер кафедры административного и финансового права  
Российского университета дружбы народов  
sanavvarov@mail.ru*

## **О ВОПРОСАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН**

Рассмотрены основные положения государственного контроля и надзора деятельности общественных объединений в Республике Таджикистан и исследуются некоторые особенности его законодательного регулирования за деятельностью указанных субъектов как субъектов административных правоотношений.

*Ключевые слова и фразы:* общественные объединения, государственный контроль, государственный надзор, деятельность, законность, Республика Таджикистан, правопорядок.

Законы и их соблюдение – древнейший и наиболее цивилизованный способ управления людьми. Ничего лучшего, более разумного и рационального человечество пока не придумало. Не будь законов, любое общество погрузилось бы во мрак невежества. Еще римские юристы провозгласили широко известные и поныне постулаты: «Государством должен править закон», «Закон превыше всего», «Закон выше любой должности», «Закон – единственный бог, которому все должны поклоняться», «Пусть рухнет мир, но восторжествует закон», «Мы должны быть рабами законов, чтобы стать свободными», «Закон должен властвовать над всеми», «Кто живет по закону, тот никому не вредит», «Закон суров, но это закон» [8].

Вопрос законности и правопорядка в деятельности общественных объединений особенно остро встал в Республике Таджикистан (далее РТ) в связи с их увеличением [4]. Высокая социальная значимость осуществляемой ими деятельности на фоне растущего количества нарушений закона при участии таких объединений делает необходимым выработку оптимальной системы государственного контроля их деятельности. Несмотря на отказ государства от осуществления отдельных функций в

пользу общественных объединений, в контрольном механизме общественные объединения должны выступать в качестве объекта контроля [7].

Как показывает практика, успешность контроля над деятельностью общественных объединений в большой степени зависит от понимания ими необходимости прохождения процедуры проверки, необходимости выполнения в процессе деятельности общественного объединения обязанностей, установленных законодательством Республики Таджикистан, понимание того, что результат проведенной проверки является в конечном итоге производной от деятельности самого общественного объединения.

Однозначно, контроль является атрибутом административной власти и одной из важнейших ее функций [1]. Государственный надзор и контроль представляет собой систему проверки и наблюдения за соблюдением субъектами экономической деятельности – коммерческими, некоммерческими организациями и частными предпринимателями требований нормативных правовых актов [5].

Относительно понятия государственного контроля и надзора высказывается следующее мнение: «контроль (и надзор) – это не особая функция государства» отмечает В.Е. Чиркин, так как он осуществляется в тех или иных формах и в различном объеме при реализации всех функций государства [13]. Поддерживая мнение А.В. Филатовой, отметим, что согласиться с этим нельзя. В связи с тем, что содержательно, с учетом единства целей, задач, а также методов их реализации контроль и надзор выступают в виде функции государства [12].

В целом, как отмечает Ю.А. Тихомиров, государственное управление есть организованный процесс руководства, регулирования и контроля государственных органов над развитием сфер экономики и культуры, иных сфер государственной жизни [11]. На этом основании государственное управление состоит не только из планирования, адаптации и мониторинга, но и из контроля и надзора. Следовательно, здесь могут возникнуть вопросы. Что такое контроль и надзор? Какова их эф-



фактивность в системе государственных методов управления? Как они должны реализоваться?

В современной юридической науке известны три основные точки зрения на данное соотношение. В частности, контроль тождествен надзору (тогда зачем в нормативных правовых актах писать «контрольно-надзорные функции?»), контроль входит в надзор, и надзор входит в контроль. Можно также указать на публикации, где государственный контроль, надзор и или мониторинг рассматриваются как отдельные самостоятельные властные функции [2].

Соглашаясь с мнениями указанных исследователей, стоит обратить внимание на то, что наличие в нормативных правовых актах всех трех терминов говорит о том, что законодатели не прислушиваются к мнениям ученых-юристов и не используют их теоретические конструкции [8].

Контроль (от франц. *controle* – проверка) – аналитическая функция управления, которая представляет собой осуществляемый субъектом управления комплекс мер наблюдения за подготовкой, принятием и ходом реализации управленческих решений, а также проверки фактического состояния государственной организации (подразделения, сотрудника). Система контроля призвана обеспечить слаженную работу аппарата, повышение результативности и поиск оптимального развития, как структуры, так и процесса с учетом динамики изменения экономических, политических и социальных условий в обществе [6].

Для реализации функции государственного контроля и надзора за деятельностью общественных объединений в РТ действует единая система специализированных государственных органов, на которых остановимся более подробно.

В Республике Таджикистан, устанавливая функции и полномочия органов государственной власти, Конституция РТ исходит из характера их конституционных взаимоотношений. При этом речь идет о добросовестном выполнении органами государственной власти возлагаемых на них конституцией и

законами обязанностей и прямо закрепляется их самостоятельность в осуществлении своих функций и полномочий.

В процессе проводимой в Республике Таджикистан административной реформы Указом Президента РТ от 4 июля 2002г. № 853 «О системе центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан» были впервые закреплены функции контроля и надзора за отдельными государственными органами. Указом в целом определены четыре основные функции органов исполнительной власти: принятие нормативных правовых актов (нормотворческая деятельность); контроль и надзор; управление государственным имуществом; оказание государственных услуг.

На основании ст. 34 Закона Республики Таджикистан «Об общественных объединениях» надзор за соответствием деятельности общественных объединений Конституции РТ и законам РТ осуществляет Генеральный прокурор Республики Таджикистан и подчиненные ему прокуроры. Кроме того вторая часть указанной статьи предусматривает, что государственный контроль над деятельностью общественных объединений могут осуществлять и регистрационные органы РТ. К таким органам относятся Министерство юстиции РТ и налоговые органы республики, а так же финансовые органы государства.

Необходимо отметить, что контрольные полномочия органов юстиции РТ не связаны с фактом регистрации общественных объединений. В соответствии с Законом РТ «Об общественных объединениях» (ст. 16) принятие решений о создании объединения, утверждении его устава и о формировании его руководящих и контрольно-ревизионных органов означает, что объединение имеет все права за исключением прав юридического лица, и принимает на себя все обязанности, предусмотренные действующим законодательством об общественных объединениях. Следовательно, контрольные полномочия органов юстиции могут осуществляться с момента создания объединения.

Порядок реализации контрольных полномочий за деятельностью общественных организаций определяется положе-

ниями закона и подзаконных актов регистрирующим органом. Регистрирующий орган осуществляет контроль над соответствием деятельности общественных объединений уставным целям и вправе в соответствии с законом запрашивать у руководящих органов общественных объединений их распорядительные документы, решения и информацию; направлять своих представителей для участия в проводимых общественными объединениями массовых мероприятиях; в случае выявления нарушений законодательства Республики Таджикистан общественными объединениями или совершения ими действий, противоречащих их уставным целям, вынести руководящему органу объединения письменное предупреждение с указанием конкретных оснований. Письменное предупреждение, вынесенное регистрирующим органом, подлежит рассмотрению общественным объединением в течение одного месяца.

Налоговые органы осуществляют контроль над источниками доходов общественных объединений, размерами, получаемых ими средств и уплатой налогов в соответствии с Налоговым кодексом Республики Таджикистан.

Система государственного контроля деятельности общественных объединений определяет следующие способы их реализации:

- проведение контрольных проверок деятельности общественных объединений;
- посещение мероприятий, проводимых общественными объединениями;
- направление запросов в органы государственной власти и органы местного самоуправления о представлении необходимых сведений, связанных с уставной деятельностью общественных объединений;
- направление запросов в общественные объединения о представлении в регистрирующий орган юстиции предусмотренных законом документов и информации о деятельности общественного объединения [10].

Необходимо добавить, что в законодательстве Республики Таджикистан не четко аргументирован вопрос применения

отдельных контрольных и надзорных средств в отношении различных форм общественных объединений. На основании закона РТ «Об общественных объединениях» Министерство юстиции РТ, уполномочено осуществлять контрольные действия при проведении государственной регистрации общественных объединений. Общий прокурорский надзор за деятельности общественных объединений возлагается на Генеральную Прокуратуру РТ. Налоговые органы государства уполномочены провести контрольно-ревизионные мероприятия в отношении общественных объединений, в случаях несвоевременной уплаты ими налогов, нарушения налогового законодательства и т.д. Общественные объединения имеют право оспорить результаты контроля или надзора [3].

Таким образом, исходя из анализа вопросов государственного контроля и надзора деятельности общественных объединений, можно прийти к выводу, что:

- государственный контроль и надзор деятельности общественных объединений в совокупности – это ряд нормативно закрепленных полномочий отдельных государственных органов в отношении общественных объединений, целью которых является определение законности направления деятельности этих субъектов;

- усиление контроля над деятельностью общественных объединений проявляется в стремлении государства предотвратить возникновение на территории государства под видом некоммерческих организаций экстремистских организаций, создающих угрозу суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности, а также стремлением ограничить влияние иностранных и международных некоммерческих организаций на внутреннюю политику;

- установленный законом порядок государственной регистрации, а также требования к отчетности создают административные препятствия для деятельности значительной части социально ориентированных общественных объединений.

На основании законодательного разделения форм общественных объединений появляется возможность проведения

уполномоченным государственным органам более результативного контроля деятельности общественных объединений.

#### Л и т е р а т у р а

1. Административное право: учебник / А.М. Волков, А.С. Дугенец. М.: ИД «Форум»: ИНФРА-М. 2013. 288 с.
2. Андреева Ю.А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» // Административное право и процесс. 2009. № 2. С. 6–8.
3. Волков А.М. Реализация публичных прав частных субъектов / Волков А.М. // Административное право и процесс. М., 2013. №12. С. 27–32.
4. Волков А.М., Санавваров Г.Б. Административно-правовой статус общественных объединений в Республике Таджикистан: вопросы государственной регистрации // Вестник РУДН. Серия. Юридические науки. 2013. №3. С. 152–160.
5. Каменева В. М. Правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.14. М., 2007. С. 100.
6. Князев С.Н. Управление: искусство, наука, практика: учебное пособие / С.Н. Князев. МН.: Армита-Маркетинг, Менеджмент, 2002. С. 84.
7. Кудряшов И.Н. Государственный контроль деятельности общественных объединений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.14. Владимир, 2007. С. 1.
8. Нестеров А.В. Еще раз о властном контроле и надзоре // Административное право и процесс. 2011. № 3.
9. Основы права: учебник / А.М. Волков, Е.А. Лютягина, А.А. Волков / отв. ред. А.М. Волков. М.: Изд. Юрайт, 2013. 335 с. Серия: Бакалавр. Базовый курс.
10. Политические права граждан РФ. Основные методы государственного контроля общественных объединений. URL: <http://isfic.info/elekt/vasr78.htm>. (дата обращения 9.04.2013).
11. Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник. М.: БЕК, 1995. С. 102.
12. Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора) // под. ред. Н.М. Кониной. «Научная книга», 2009.
13. Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юрист, 2008. С. 96.

**Харашкина Байрта Александровна,**  
*кафедра административного и финансового права  
Российского университета дружбы народов  
Baika08@mail.ru*

## **ЦЕЛИ И ПРИНЦИПЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕГАРЕГУЛЯТОРА В РОССИИ**

В статье рассматривается Банк России в статусе мегарегулятора финансового рынка. Определены основные теоретико-методологические характеристики создания и функционирования мегарегулятора: сущность, признаки, предпосылки, цели, задачи, принципы, функции проблемы создания в Российской Федерации.

*Ключевые слова и фразы:* финансовый мегарегулятор, Банк России, финансовый рынок, институт регулирования.

Консолидация финансового регулирования произошла во многих странах, и этот процесс ещё продолжается. Многие отмечают потенциальную эффективность модели мегарегулятора, так как она позволяет соединять задачи монетарной политики, надзора и контролировать риски во всех секторах финансового рынка, обеспечивая стабильность системы в целом. Но в то же время существуют противоположные точки зрения, которые отрицают положительный эффект мегарегулирования, тем более, что это в какой-то мере подкрепляется фактами. В частности, опыт Великобритании, где был создан первый мегарегулятор, который чаще всего приводится в качестве успешного примера, но, несмотря на это, в 2012 г. там начат процесс его разделения на два независимых регулятора, что ставит под сомнение саму идею мегарегулирования. Тем не менее, в России интеграционный процесс уже запущен, и споры о целесообразности предпринятой реформы не закончены до сих пор.

Мегарегулятор – единый орган по регулированию финансово-кредитных отношений на рынках ценных бумаг, бан-

ковских услуг, страхования<sup>1</sup>. По другой точке зрения, Мегарегулятор – это модель объединённого или интегрированного надзора за финансовым сектором, главный тип институциональной структуры финансового регулирования, в компетенцию которой входят рынок ценных бумаг, банковский сектор и страхование<sup>2</sup>. Дополняя определения, отметим, что понятие интегрированного мегарегулятора включает не только мегарегулятор, отвечающий за все аспекты регулирования и надзора по всей финансовой системе, но и агентства, осуществляющие надзор более чем в одном сегменте финансового сектора<sup>3</sup>.

Можно выделить следующие основные формальные признаки мегарегулятора: применяет единый подход к регулированию всех субъектов финансового рынка, регулирует не менее двух из трёх и более категорий финансовых посредников.

Основные причины и предпосылки перехода к мегарегулированию:

- взаимопроникновение всех сфер финансовых услуг, что может повлечь системный кризис;
- универсализация финансовых инструментов, секьютеризация финансовых продуктов, появление комбинированных финансовых продуктов, специализированным регуляторам такие сегменты сложно регулировать;
- усложнение банковского бизнеса, возникновение финансовых групп, деятельность которых охватывает различные сегменты финансового рынка;
- принципы и технологии регулирования претерпели изменения в связи с глобализацией, функциональной интеграцией, финансовыми инновациями;

---

<sup>1</sup> Ромашкин А.В. Государственное регулирование страховой деятельности: мировой опыт и его использование в России: дис. ... к.э.н. М., 2008. 177 с.

<sup>2</sup> Мандрон В.В. Формирование стратегии функционирования рынка ценных бумаг в Российской Федерации: дис. ... к.э.н. Брянск, 2008. 160 с.

<sup>3</sup> Голодова Ж.Г. Формирование и управление финансовым потенциалом региона в целях обеспечения его экономического роста: дис. ... д.э.н. – М., 2010. 189 с.

– открытость финансового рынка и высокая степень его либерализации.

Три основных подхода создания мегарегулятора:

1) Административный – представляет собой «регулятор ради регулятора», то есть учитывающий только государственную политику в данной области и интересы финансово-банковских институтов.

2) Альтернативный (сервисный) – современный способ перефокусировки органов власт на конкретных потребителей финансовых услуг.

3) Эволюционный – предполагает постепенный переход к мегарегулированию, позволяющий избежать поспешных революционных изменений, соответствующий уровню развития финансовых отношений.

Цели создания мегарегулятора:

1) Укрепление стабильности финансовых рынков.

2) Оптимизация взаимодействия сегментов финансового рынка.

3) Повышение качества надзора.

4) Расширение предмета надзорной деятельности.<sup>4</sup>

Принципы, обеспечивающие эффективное функционирование мегарегулятора: своевременность, комплексность, ответственность, наличие равноразвитых и взаимосвязанных сегментов финансового рынка, постепенность, последовательность.

Общие принципы деятельности мегарегулятора: ответственность, возможность обжалования принятых решений; конституционность; сочетание государственного и общественного управления; региональный принцип; независимость, свобода от политического влияния; соответствие международным стандартам; действенность; коллегиальность; гибкость; эффективность; прозрачность; национальная специфика, то есть соответствие

---

<sup>4</sup> Быстрова Е.Ф. Правовые основы деятельности территориальных учреждений Центрального банка Российской Федерации в области банковского надзора: дис. ... к.ю.н. Саратов 2007. 192 с.



финансовой конкретной системе страны; единообразии применения; иерархичность; системность.<sup>5</sup>

Основные задачи мегарегулятора:

- 1) Защита интересов потребителей финансовых услуг.
- 2) Защита конкуренции с учётом международной перспективы.
- 3) Создание единого финансового рынка а территории всей страны.
- 4) Увеличение количества участников финансового рынка.
- 5) Привлечение предприятий реального сектора экономики и других непрофессиональных участников на финансовый рынок.
- 6) Рост возможностей привлечения новых внутренних инвестиций.
- 7) Обеспечение эффективности и стабильности развития финансового рынка.
- 8) Антимонопольное регулирование, для исключения дискриминационных решений.
- 9) Равномерное распределение финансовых ресурсов в масштабах всей страны.
- 10) Обеспечение свободного доступа, публичности и прозрачности на финансовом рынке.

Основные функции мегарегулятора: правоприменительная, консультационная, правоустанавливающая, контрольная, надзорная, регулирующая в рамках компетенции, консультационная.

Потенциальные положительные возможности и изменения создания мегарегулятора:

- 1) Решение проблемы правовой неопределенности, в том числе различных финансовых посредников, которые не подвергаются надзору.

---

<sup>5</sup> Лансков П.М. Методология формирования организационно – экономического механизма регулирования финансового рынка и его инфраструктуры: дис. ... к.э.н. М., 2009. 155 с.

2) Постоянный мониторинг всех сегментов финансового рынка, что обеспечивает быструю эффективную надзорную реакцию и возможность осуществления надзора за финансовыми группами и конгломератами на консолидированной основе, как следствие предупреждения возможных кризисных ситуаций.

3) Возможность разделения функций по текущему и надзорному регулированию.

4) Обеспечение единства контактов с финансовыми институтами в других странах и с участниками внутреннего финансового рынка.

5) Возможность единообразного подхода к надзору, его универсализации и унифицированный характер и устранение дублирования надзорных функций. Возможность единого регулирования, устранение противоречий между различными надзорными ведомствами, решение проблемы отсутствия унифицированных требований и единых процедур надзора.

6) Расходы на регулирование и расходы государственного бюджета на содержание мегарегулятора могут быть снижены за счёт «экономии масштаба».

7) Кардинальное изменение механизма регулирования может стать важным шагом, который освободит внутренние возможности финансового рынка и его институтов, это способствует повышению финансовой стабильности финансового рынка и финансовых организаций, повышению доверия к финансово-банковской системе.

8) Решается проблема чрезмерной концентрации полномочий в рамках Центрального банка.

9) Решается потенциальный конфликт интересов между целями денежно-кредитной политики и надзора.

10) Решает проблему открытости и прозрачности административных процедур надзора, отвечает интересам универсализации финансовых институтов на открытых и либерализованных рынках.

11) Возможность лучше сгенерировать потоки информации и обеспечить их конфиденциальность и концентрацию,

что позволит применять адресный надзор, учитывающий специфику слаборазвитых секторов.

12) Возможность использовать более высоко-профессиональный кадровый потенциал за счёт «экономии масштаба».

Отрицательные потенциальные возможности и изменения создания мегарегулятора:

1) Чрезмерная централизация финансового регулирования, отрицательные эффекты, связанные с увеличением масштаба деятельности, забюрократизированность.

2) Наличие альтернативных более экономичных схем организации взаимодействия надзорных органов.

3) Большая сфокусированность на системной стабильности банковского сектора.

4) Низкая эффективность надзора в переходный период, в течение которого проявляются дополнительные риски устойчивости и ликвидности финансово-банковского сектора, и сомнительная эффективность в дальнейшем из-за меньшего внимания к специфике отдельных секторов финансового рынка.

5) Опасность вмешательства в текущую деятельность финансовых институтов, повышение риска «злоупотреблений» во всей финансовой системе.

6) Снижение независимости.

Вот такими видятся теоретико-методологические основы создания мегарегулятора в России, которые могут быть достигнуты за счёт либо единого подхода к регулированию и установлению нормативов и деятельности финансовых институтов, с одной стороны. И с другой стороны, некой гармонизации управления и установления тенденций, единых не только для финансовых институтов, но и для финансового рынка в целом.

**Чомаева Асият Амербиевна,**  
*кафедра административного и финансового права  
Российского университета дружбы народов  
Female.05@mail.ru*

## **ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТАХ В РОССИИ С УЧЕТОМ ОПЫТА США**

Статья раскрывает содержание понятия «налоговая льгота». Основное внимание в работе автор акцентирует на рассмотрении отдельных видов налоговых льгот, сравнивая применение в налогообложении систему налоговых льгот и санкции в РФ и США.

*Ключевые слова и фразы:* налогообложение; оптимизация; налоговые льготы.

Современные исследования оптимизации налогообложения, образующие фундаментальную основу данной области научных знаний, а также базис основных понятий и принципов, стимулируют углубленное изучение сферы налоговых отношений.

Анализ совершенствования изменений налогового законодательства за рубежом после всемирного экономического кризиса показывает, что универсального подхода к методам совершенствования в налоговой сфере не существует. В основном меры призваны решить две задачи: с одной стороны, по возможности смягчить для налогоплательщиков последствия кризиса, с другой – стимулировать переход экономики от спада к подъему<sup>1</sup>.

Система налогообложения является важнейшим инструментом участия государства в регулировании и поддержке экономики и рынка. А применяя в налогообложении систему налоговых льгот и санкций, государство целенаправленно воздействует на процессы структурно-технологической перестройки реального сектора экономики.

---

<sup>1</sup> Корректировка налоговых систем в условиях глобального кризиса // Финансовая газета. Региональный выпуск. 2009. № 16. С. 56.

Официальное законодательное определение налоговым льготам дано в ч. 1 ст. 56 НК РФ, в соответствии с которой льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере.

В то же время доктрина права имеет более широкий подход к понятию налогового льготирования и иных его определений. По справедливому мнению большинства авторов в определении, данном законодателем, отсутствуют характерные особенности и не учтен перечень налоговых льгот.

В связи с чем видится необходимым изменить ч. 1 ст. 56 НК РФ, определив в ней, что налоговые льготы выступают одновременно как элемент налогообложения и как важный инструмент политики налогового регулирования рыночной экономики. Задачи налоговых льгот – регулирование экономики и решение социальных задач.

В ст. 56 НК РФ отсутствует и классификация налоговых льгот. Тогда как законодательство зарубежных стран, в том числе и США, говорит о таких видах налоговых льгот как налоговые изъятия и скидки, налоговые кредиты, налоговые каникулы, налоговые освобождения и отсрочки, налоговые субсидии. Как видится, отечественному законодателю требуется в ст. 56 НК РФ дать определение каждому из этих видов налоговых льгот.

Как свидетельствует анализ отечественного налогового законодательства, в настоящее время налоговая политика государства привела к тому, что сегодня снижение налоговой нагрузки посредством уменьшения налоговых ставок или освобождение от уплаты налога предоставляется без каких-либо обязательств со стороны предприятий направлять высвободившиеся финансовые ресурсы на модернизацию производства или обновления технологий. Не наблюдается наличие специального

налогового механизма, создающего благоприятный инвестиционный климат в российской экономике.

В связи с чем, при совершенствовании налогового законодательства надо больше внимания уделять формированию научно обоснованной налоговой политике, направленной на повышение инвестиционной активности, что является одним из важнейших факторов воздействия федеральных органов власти, а в их лице государства на формирование и принятие решений по развитию приоритетных отраслей экономики с помощью стимулирующей функции налоговых льгот и преференций.

В то же время нельзя не отметить, что в настоящее время наметился переход от простой поддержки научных организаций налоговыми льготами к стимулированию инвестиций в исследования и разработки. В частности, были отменены прямые льготы, освобождающие государственные научные организации от уплаты земельного налога, налога на имущество. В то же самое время были внесены достаточно существенные изменения во вторую часть НК РФ, направленные на стимулирование расходов на исследования и разработки, предоставляющие определенные налоговые преференции инновационно ориентированным компаниям.

В отличие от российского законодательства, в США, например, налог на прибыль, являясь, наряду с другими налогами, средством наполнения бюджета, выполняет также роль одного из основных инструментов регулирования развития приоритетных для государства отраслей экономики.

Что касается налогообложения физических лиц, то важно указать, что налоговое законодательство иностранных государств отличается более объемным составом и комплексной структурой налоговых льгот и преференций, задействованных применительно к физическим лицам.

Стоит отметить, что в законодательной базе США также имеется необлагаемый минимум доходов граждан. Это существенно сказывается на поддержании малоимущих слоев населения. В РФ минимальный доход, не облагаемый подоходным на-

логом, не установлен. Это существенный минус в разработке программы поддержки граждан с низкими доходами.

В этой связи можно предложить введение необлагаемого минимума доходов граждан, так как должен оставаться необлагаемым доход, который необходим для поддержания здоровья и жизнедеятельности населения. Введение размера необлагаемого дохода в российскую практику позволит говорить о принципе равенства и справедливости налогообложения.

В Российской Федерации, в отличие от налогового законодательства США, действует в качестве инструмента налогового льготирования институт специальных налоговых режимов.

В США отсутствуют какие-то особые налоговые режимы для малых и средних предприятий. Все предприятия, зарегистрированные в данной стране, обязаны вести полный бухгалтерский учет, который используется при расчете прибыли на цели налогообложения. Однако, как и в других странах с развитой экономикой, в законах о подоходном налоге имеется ряд специальных положений о малых предприятиях, которые позволяют упростить процедуру учета и отчетности, тем самым стимулируя и облегчая инвестиции в малый бизнес. В частности, в США компании, имеющие низкие прибыли, платят подоходный налог по более низким ставкам.

Анализ совершенствования изменений как отечественного, так и зарубежного налогового законодательства после всемирного экономического кризиса показывает, что универсального подхода к методам совершенствования в налоговой сфере не существует. В основном меры призваны решить две задачи: с одной стороны, по возможности смягчить для налогоплательщиков последствия кризиса, с другой – стимулировать переход экономики от спада к подъему.

И в этом направлении важнейшая роль в формировании механизма государственного регулирования социально-экономического развития стран принадлежит налоговой политике, в том числе в области налогового льготирования.

Несомненно, что налоговое законодательство США более качественно, чем отечественное, так как формируется дли-

тельное время, постоянно совершенствуется и адаптируется к новым экономическим реалиям и потребностям государства. В США, как и большинстве западных стран, развитие налоговой мысли проходит эволюционно и находится под влиянием как социально-экономических, так и политических факторов.

Налоговое законодательство США характеризуется широким составом и сложной структурой налоговых льгот и преференций, применяющихся как в отношении организаций, так и физических лиц.

Критический анализ зарубежного опыта налоговой политики может способствовать совершенствованию федеральной политики в России и разработке механизмов ее реализации. Естественно, слепое копирование опыта высокоразвитых стран будет малоэффективным. Учитывая специфику кризиса, целесообразно сочетать государственное инициирование и инвестирование региональных программ с механизмами социально ориентированного рынка.

С точки зрения институционального подхода, причину сложной «приживаемости» новых институтов в нашей стране следует искать в текущем состоянии действующей институциональной среды, не обеспечивающей единства и целостности национальной экономики.

Не менее важное значение следует придать и вопросам применения налоговых льгот в области стимулирования инновационной деятельности.

Анализ практики налогового стимулирования инновационной деятельности ряда зарубежных стран, и, прежде всего США, свидетельствует, что налоговая поддержка инновационных предприятий является одним из наиболее значимых факторов инновационного развития.

Данный инструмент регулирования инновационных процессов используется во многих промышленно развитых странах. В ряде стран (Франция, Великобритания, США, Япония, Австралия) применяются налоговые кредиты на проведение исследований и разработок, представляющие собой вычеты из налогооблагаемой базы. Они способствуют росту капиталов-



вложений НИОКР путем снижения их реальной стоимости, уменьшают риск финансовых потерь в случае некупаемости прямых затрат на создание нового продукта вследствие низкого объема продаж.

Таким образом, очевидно, что российское законодательство о налоговых льготах требует дальнейшего развития и совершенствования, включая закрепление признаков и видов налоговых льгот в налоговом законодательстве, унификацию понятий, характеризующих льготные механизмы, а также обоснование на законодательном уровне оснований предоставления налоговых льгот. При этом возможно использование опыта США, с учетом особенностей общественного развития России.

**Шуаипов Алексей Абасович,**  
*стажер кафедры административного и финансового права  
Российского университета дружбы народов*

### **ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СЛЕДСТВЕННОГО КОМИТЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ**

В статье проанализирована специфика организации взаимодействия Следственного комитета Российской Федерации с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

*Ключевые слова:* Следственный комитет, взаимодействие, совместная деятельность, организация взаимодействия с органами государственной власти.

Взаимодействие Следственного комитета и федеральных органов власти, органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления осуществляется в целях: организации совместной деятельности по устранению «обстоятельств, способствовавших совершению преступления» и рас-

смотрению информации, представляемой Следственным комитетом<sup>1</sup>; обеспечения участия представителей Следственного комитета в совещаниях и рабочих группах «по вопросам борьбы с преступностью, координационных совещаниях по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации»<sup>2</sup>; координации практики сопровождения нормотворческой деятельности в вопросах, относящихся к Следственному комитету и предварительному следствию в целом<sup>3</sup>; организации совместной работы Следственного комитета и органов государственной власти в вопросах выявления, предупреждения, пресечения и расследования преступлений, относящихся к кругу подследственности Следственного комитета.

В рамках осуществления взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления нормами федерального законодательства Следственный комитет наделен правом:

– представлять участниками координационных совещаний «статистическую и иную информацию в целях обеспечения координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (ст. 9. п. 1 Закона о Следственном комитете);

– разрабатывать и представлять «Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также других документов по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности» (ст. 10. п. 1 Закона о Следственном комитете);

– вносить предложения «о совершенствовании законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам,

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»... Ст. 8. п.1.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»... Ст. 9. п. 1 .

<sup>3</sup> Там же. Ст. 10. п.1,2.

относящимся к установленной сфере деятельности» (ст. 10. п. 2 Закона о Следственном комитете)<sup>4</sup>.

В качестве примера организации практического взаимодействия Следственного комитета с органами государственной власти могут служить заключенное 23 февраля 2012 г. «Соглашение о взаимодействии между Следственным комитетом России и Федеральной налоговой службой»<sup>5</sup>, подписанный Председателем Следственного комитета 10 мая 2012 г. Приказ «О взаимодействии Следственного комитета Российской Федерации с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>6</sup>, «Соглашение о взаимодействии Следственного комитета Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службы» от 03 октября 2012 г. и др.

Особого внимания заслуживают вопросы организации и взаимодействия Следственного комитета и правоохранительных органов, органов предварительного расследования и органов дознания. В существующей системе координации деятельности следственного комитета осуществляется модель «вертикального взаимодействия» комитета с иными правоохранительными органами<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Данное право законодательно представлено руководителю Следственного комитета.

<sup>5</sup> Соглашение о взаимодействии между Следственным комитетом Российской Федерации и Федеральной налоговой службой (Заключено 13.02.2012 № 101-162-12/ММВ-27-2/3) [Текст] / [Электронный ресурс]. Режим доступа: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» <http://base.co.Nsulta.Ne1.ru/co.NeS/cgi/o.Ne1i.Ne.e.cgi?req=doc;base=EXP; №=529429> (Дата обращения: 18.03.2014 г.).

<sup>6</sup> Приказ Следственного комитета России от 10.05.2012 № 23 «О взаимодействии Следственного комитета Российской Федерации с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации» [Текст] / [Электронный ресурс]. Режим доступа: Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации: <http://www.sledcom.ru/upload/iblock/e5c/e5cdf471a87c8289124aba5de577b5cd.pdf> (Дата обращения: 18.03.2014 г.).

<sup>7</sup> Медведев, В.А. Правовой статус Следственного комитета Российской Федерации в реформируемой системе правоохранительных органов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 11, 20–21.

Крайне сложными и далеко не однозначными остаются межведомственные отношения между Прокуратурой и Следственным комитетом. По мнению одного из современных российских юристов И.В. Маслова, такое положение является закономерным следствием произошедших преобразований в системе следственных органов. Конфликт ведомств, при этом, легко объясним: выделенный из Прокуратуры Российской Федерации Следственный комитет стремится доказать целесообразность своего учреждения в качестве самостоятельного федерального государственного органа, а расчленённая система прокуратуры пытается представить обоснование нецелесообразности и неэффективности приводящегося реформирования<sup>8</sup>.

И если, как считает ученый, результаты реформы в виде межведомственного конфликта являются «неизбежным и предсказуемым»<sup>9</sup>, то некоторое неудовлетворение у автора вызывает приобретенное в ходе произошедших перемен «особое» положение следователя. И.В. Маслов в одной из своих работ указывает, что и после принятия Закона о Следственном комитете, следователь, деятельность которого попадает под квалификацию обвинения-расследования с отдельными элементами функций защиты и разрешения дела (гл. 6 УПК РФ), остался участником уголовного судопроизводства со стороны обвинения. При этом контроль над исполняющим свои обязанности следователем значительно усилился. Приобретая новый для себя – ведомственный контроль, следователь, по-прежнему, находится под прокурорским надзором, осуществляющимся за ходом предварительного следствия: «влияние прокурора на ход предварительного расследования обусловлено не списочным количеством его прав и обязанностей, а тем, что именно он является завершающим звеном досудебного производства»<sup>10</sup>.

Нормами действующего российского законодательства (ст. 37 УПК РФ) за прокурором как должностным лицом закре-

---

<sup>8</sup> Маслов, И.В. От Следственного комитета к единому органу расследования // Законность. 2012. № 3. С. 36.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Там же. – С. 38.

плен ряд полномочий, в числе которых осуществление от имени государства уголовного преследования в ходе уголовного судопроизводства, а так же надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Осуществление прокурорского надзора предполагает выявление нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия. При возникновении разногласий между прокурором и следователем во взглядах на допустимость/недопустимость совершаемых процессуальных действий, законодательно утверждена модель взаимодействия двух представителей государственной власти. Так, в случае отказа руководителя следственного органа или следователя в удовлетворении требований прокурора об устранении выявленных нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурором может быть направлено аналогичное требование в адрес вышестоящего следственного органа. Несогласие руководителя вышестоящего следственного органа с требованиями прокурора представляет последнему право обратиться напрямую к Председателю Следственного комитета Российской Федерации или руководителю следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти). Отказ Председателя Следственного комитета РФ или руководителя следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) исполнить требования, выдвигаемые прокурором, позволяет ему обратиться к Генеральному прокурору Российской Федерации, решение которого становится окончательным<sup>11</sup>.

Рассмотренная выше процедура, призванная устранить выявленные нарушения федерального законодательства, допущенные в ходе предварительного следствия, по мнению некоторых исследователей далеко не совершенна. Нельзя не согласиться с В.Б. Ястребовым, считающим, что «роль прокурора как органа, следящего за соблюдением законности в стадии рассле-

---

<sup>11</sup> Романовский Г.Б. Указ. соч. С. 5–6.

дования преступлений и обеспечивающего устранение нарушений закона, допускаемых органами дознания и следователями, вполне обоснованно обуславливает обязательность исполнения требований прокурора об устранении нарушений федерального законодательства. В то же время закон вводит излишне усложненный механизм обжалования предписаний прокурора, допуская перенос разбирательства даже несложного конфликта на самый высокий уровень. Как кажется, непосредственные вышестоящие руководители прокурора и следователя в состоянии снять обнаружившиеся разногласия и принять окончательное решение»<sup>12</sup>.

Организация и осуществление взаимодействия Следственного комитета с органами дознания происходит с учетом ряда правовых норм, существующих в законодательстве Российской Федерации. Условно всю правовую базу взаимодействия можно представить в двух уровнях:

– первый уровень формируют нормы, напрямую не регулирующие практику взаимодействия следователей Следственного комитета и органов дознания, а лишь содержащие общие (но принципиальные) положения, имеющие основополагающее значение для осуществления этого взаимодействия. В числе таких нормативных правовых актов Конституция Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, а так же ряд законов, регламентирующих деятельность правоохранительных органов и её отдельные виды;

– второй уровень представлен подзаконными нормативно-правовыми актами (приказами, уставами, инструкциями и т.п. в которых регламентируются организационные и оперативно-тактические вопросы взаимодействия), изданными Министерством внутренних дел Российской Федерации, Следственным комитетом Российской Федерации и Генеральной прокуратурой России.

---

<sup>12</sup> Ястребов, В.Б. Процессуальный статус прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства нормативное правовое регулирование и перспективы развития // Российский следователь. 2012. № 6. С. 13.

В качестве основных форм взаимодействия следователей Следственного комитета с органами дознания выделяются:

– проведение совместного анализа содержания розыскной и доказательственной информации с последующим планированием этапов работы по расследованию преступления. Изучая имеющиеся оперативно-розыскные материалы, следователь Следственного комитета совместно с оперативным работником, оценивает соответствие материалов требованиям УПК РФ, их полноту и относимость, а так же определяет возможности и специфику проведения процедуры их легализации и использования в процессе доказывания;

– осуществление взаимного обмена информацией о результатах выполнения плановых<sup>13</sup> и инициативных мероприятий. При этом стоит особо отметить, что поручение следователя о выполнении следственных и иных процессуальных действий (чаще – поисковых), может быть адресовано как оперативному аппарату, так и органу дознания в целом. Определение адресата напрямую зависит от необходимости участия в выполнении поручения иных служб (ГИБДД, участковых, патрульно-постовых и др.);

– создание и организация деятельности следственно-оперативных рабочих групп, участвующих в расследовании уголовного дела. Следует обратить внимание на то, что нормативно-правовые акты Следственного комитета Российской Федерации регулируют создание не только исключительно следственных, но и следственно-оперативных групп. Не вызывает сомнения более высокая эффективность деятельности второго вида групп, повышающаяся с приобретением ими статуса постоянно действующих<sup>14</sup>. В этой связи, на наш взгляд, уместно вне-

---

<sup>13</sup> Наравне органами дознания, при производстве плановых следственных мероприятий по ряду преступлений Следственным комитетом осуществляется взаимодействие и с сотрудниками экспертно-криминалистических подразделений отделов внутренних дел.

<sup>14</sup> Травкин, Е.А. Взаимодействие следователей Следственного комитета Российской Федерации с органами дознания при раскрытии и расследовании преступлений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 22.

сти предложение об изменениях в ст. 163 УПК РФ, регламентирующей порядок создания следственно-оперативных групп, названия и содержания, определив, что в обязанности руководителя следственно-оперативной группы входит принятие мер по обеспечению безопасности её членов и иных участников расследования;

– легализация и привлечение следователем результатов оперативно-розыскной деятельности к проводимому расследованию<sup>15</sup>.

В настоящее время выделяют несколько видов взаимодействия, осуществляемого между следователями и сотрудниками оперативно-розыскных подразделений: разовые, эпизодические (связанные только с выполнением поручений следователя по отдельным эпизодам дела), этапные (на отдельных этапах расследования) и постоянные (осуществляемые на протяжении всего расследования по делу)<sup>16</sup>.

С целью повышения уровня эффективности взаимодействия следователей Следственного комитета и органов дознания в настоящее время ведется плановая работа по совершенствованию профессиональной подготовки следователей и оперативных работников, улучшению качества передачи информации каждой из взаимодействующих сторон относительно возможностей друг друга и полноты их использования в решении задач раскрытия преступления, установлению соответствующих служебных отношений между следователями и оперативными работниками и др.<sup>17</sup>

Следственный комитет как федеральный государственный орган, осуществляющий полномочия в сфере уголовного законодательства, кроме узкопрофессиональных полномочий (раскрытия преступлений в соответствии с подследственностью, установленной российским уголовно-процессуальным

---

<sup>15</sup> Травкин, Е.А. Указ. соч. – С. 22.

<sup>16</sup> Табакова, Н.А. О взаимодействии следственных и оперативно-розыскных подразделений при расследовании налоговых преступлений // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2011. № 4 (14). С. 27.

<sup>17</sup> См.: Там же.



законодательством) наделен рядом других тактико-организационных полномочий. В числе последних важную роль играет организация и осуществление взаимодействия Следственного комитета со средствами массовой информации и общественными организациями (в том числе с правозащитными и религиозными организациями)<sup>18</sup>. Названное взаимодействие является примером реализации конституционного права граждан владеть информацией о документах и материалах, непосредственно затрагивающих их права и свободы<sup>19</sup> (Конституция Российской Федерации)<sup>20</sup>.

Основным документом, непосредственно определяющим порядок и содержание взаимодействия Следственного комитета со средствами массовой информации и общественными организациями, является Приказ Следственного комитета № 127 от 11.08.2011 г. «О взаимодействии Следственного комитета Российской Федерации со средствами массовой информации и общественностью»<sup>21</sup>. Нормами ст. 1.1 этого документа руководителям учреждений и организаций Следственного комитета России установлено рассматривая указанное взаимодействие как одно из важнейших направлений работы следственных ор-

---

<sup>18</sup> В соответствии с Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» к таковым относятся: периодические печатные издания (газеты, журналы, альманахи, бюллетени, иная публикация, имеющая текущий номер), радио, теле-, видео-, кинохроникальная программа (совокупность периодических, аудиовизуальных сообщений и материалов), иная форма периодического распространения массовой информации.

<sup>19</sup> Медведев, В.А. Правовой статус Следственного комитета Российской Федерации в реформируемой системе правоохранительных органов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 11.

<sup>20</sup> Конституция Российской Федерации. Официальное издание. М., 2011. Ст. 24.

<sup>21</sup> Приказ Следственного комитета РФ от 11.08.2011 г. № 127 «Об организации взаимодействия Следственного комитета Российской Федерации со средствами массовой информации и общественностью» / [Электронный ресурс]. Режим доступа: Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации: <http://www.sledcom.ru/advisors/?ID=104435> (Дата обращения: 12.03.2014 г.).

ганов, осуществлять его на основе осуществлять взаимодействие со СМИ и общественными объединениями на основе «принципов гласности, законности, объективности, системности, оперативности и профессионализма в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Концепцией национальной безопасности Российской Федерации, Доктриной информационной безопасности Российской Федерации, Законами Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» и от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне», Федеральными законами от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации», другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, международными обязательствами Российской Федерации, касающимися вопросов информационной политики, а также организационно-распорядительными документами СК России»<sup>22</sup>.

В структуру Центрального аппарата Следственного комитета Российской Федерации включено Управление взаимодействия со средствами массовой информации, целью деятельности которого является обеспечение и контроль за ведением органами Следственного комитета единой информационной политики, определенной ст. 1.1 Приказа Следственного комитета № 127 от 11.08.2011 г. «О взаимодействии Следственного комитета Российской Федерации со средствами массовой информации и общественностью» как «комплекс мероприятий нормативно-правового, организационного, научно-методического, издательского и иного характера, направленных на объективное освещение деятельности Следственного комитета России, его следственных органов, учреждений и органи-

---

<sup>22</sup>Приказ Следственного комитета РФ от 11.08.2011 г. №127 «Об организации взаимодействия Следственного комитета Российской Федерации со средствами массовой информации и общественностью»... Ст. 1.2.

заций в средствах массовой информации, гармонизацию отношений Следственного комитета России и общества, разъяснение гражданам целей проводимой в государстве правовой реформы»<sup>23</sup>.

В системе органов предварительного следствия осуществляют свою деятельность сотрудники, ответственные за взаимодействие со средствами массовой информации. В обязанности этих сотрудников входит изучение системы массового информирования в регионе; установление и поддержание деловых отношений с представителями территориальных СМИ, Управлениями (отделами) информации, региональных и общественных связей МВД, УВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации; организация плановых брифингов, пресс-конференций, «круглых столов» и других мероприятий, на которых представителям средств массовой информации предоставляется актуальная правоохранительная информация; ведение постоянного анализа публикаций в прессе, радио- и телепередачах, в которых в той или иной форме затрагивается деятельность следственных органов<sup>24</sup>.

При участии следственного комитета в средствах массовой информации публикуется и готовится к выходу в эфир большое количество материалов, отражающих основные направления и итоги деятельности следственных органов Российской Федерации<sup>25</sup>.

Вышеизложенное, в определенной степени, аргументирует вывод о том, что повышение эффективности деятельности Следственного комитета, во многом зависит от уровня развития взаимодействия следственного органа с различными органами

---

<sup>23</sup> Приказ Следственного комитета № 127 от 11.08.2011 г. «О взаимодействии Следственного комитета Российской Федерации со средствами массовой информации и общественностью»... Ст. 1.2.

<sup>24</sup> См.: Борисова, С.П. О взаимодействии органов предварительного следствия со средствами массовой информации // Российский следователь. 2011. № 12. С. 36–37.

<sup>25</sup> Там же.

власти, правоохранительными органами, общественными объединениями и др.

**Юнусова Онаой Максудовна,**  
*стажер кафедры административного и финансового права  
Российского университета дружбы народов  
онаои@bk.ru*

### **НЕКОТОРЫЕ ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ**

Статья посвящена правовым основам исторического аспекта возникновения международного законодательства в области защиты прав детей. Автор анализирует значения основных международно-правовых актов, которые определяют механизмы защиты прав детей, кроме того автором статьи осуществлена классификация источников, регламентирующих международно-правовой институт защиты прав ребенка.

*Ключевые слова и фразы:* международное законодательство; защита прав детей; международные договоры; международная защита прав ребенка; конвенция о правах ребенка.

Международная защита прав человека является одной из важнейших отраслей современного международного права. Ее становление складывалось не просто. История защиты прав человека уходит далеко в прошлое. Первые нормы, регулирующие правовой статус индивида, присутствовали в национальных законодательствах Древнего Рима и Древней Греции, в Англии в период феодализма (Великая Хартия вольностей 1215 г., акт о лучшем обеспечении свободы поданного и о предупреждении заточений за морями 1679 г., Билль о правах 1689 г.), в США (Декларация независимости 1776 г., Конституция США 1787 г., билль о правах 1789 г.), во Франции в результате достижений Великой французской революции (Декларация прав человека и гражданина 1789 г.). Сама же концепция прав человека и основных свобод как категории появилась в XIII в. в Европе. Она была сформулирована в трудах таких известных

мыслителей, как Гуго Гроций, Джон Локк, Эдмонд Бурк, в XIII же веке, получила свое развитие в трудах Томаса Пейна<sup>1</sup>.

Вопрос о необходимости регулирования защиты прав детей возник сравнительно недавно. Роль в этом сыграли и последствия Первой мировой войны в отношении гражданского населения, и растущий интерес к проблеме защиты детей в большинстве стран Европы и Северной Америки. В 1919 г. Лигой Наций был создан Комитет детского благополучия. Комитет занимался разработкой мер, которые необходимо было принять в отношении беспризорных детей, рабства, детского труда, торговле детьми и проституции несовершеннолетних.

В 1924 г. по предложению Международного союза спасения детей в Женеве Лигой Наций была принята Декларация прав ребенка. Декларация стала первым международно-правовым документом в области охраны прав и интересов ребенка и впервые сформулировавшая цели и принципы защиты прав ребенка. Но, к сожалению, декларация не смогла сплотить государства для международного сотрудничества в этой области, главным образом из-за отсутствия единых принципов взаимодействия и механизмов реализации норм. Государства обращались к этой декларации лишь фрагментарно по отдельным вопросам в области охраны прав ребенка. Поэтому можно сделать вывод о том, что в то время «международная защита прав ребенка как система международно-правовых норм еще не сформировалась»<sup>2</sup>.

Как составная часть защиты прав человека система международной защиты прав ребенка сложилась только после Второй мировой войны в рамках Организации Объединенных наций, одним из основополагающих принципов которой было провозглашение уважения к правам и свободам человека без

---

<sup>1</sup>См.: Никонов К. Современные теоретические аспекты института международно-правовой защиты и поощрения правовой защиты и поощрения прав ребенка // Московский журнал международного права. № 1. М., 2009. С. 83.

<sup>2</sup> Агушева Г.Г., Баданин Д. Защита прав ребенка: Международно-правовой аспект // Ювенальное право. Архангельск: Поморский университет. 2005. С. 10.

какой-либо дискриминации. Этот принцип был закреплён в преамбуле Устава этой организации.

10 декабря 1948 г. генеральной Ассамблеей ООН была принята Всеобщая декларация прав и свобод человека и гражданина, в преамбуле к которой говорится, что признание человеческого достоинства, равных и неотъемлемых прав является основой свободы, справедливости и всеобщего мира.

В ходе дальнейшего развития прав человека произошло выделение в данной отрасли права отдельных институтов, одним из которых в современном международном праве является институт международно-правовой защиты прав ребенка. Развитие и становление данного аспекта прав человека в качестве самостоятельного правового института имеет достаточно длинную историю. Ребенок не рассматривался как представитель отдельной социальной категории достаточно долгое время. В правовом смысле ребенок не существовал вовсе, а в отдельных государствах, где в законодательных актах шла речь о ребенке, он воспринимался как собственность своего отца, и отношение к нему было таким же, как к другой собственности. В дальнейшем, уже в XIII в., в эпоху Просвещения, дети стали рассматриваться как отдельная социальная группа. В начале XX в. в ряде западных стран появились законы о защите детей и об обязательном образовании. Ребенок перестал восприниматься как собственность родителей и стал частью государства, а его задачей было готовиться к настоящей, взрослой жизни. Данное восприятие ребенка как категории макросоциальной нашло свое отражение и в уже упомянутой Женевской Декларации 1924 г. Уже Всеобщая декларация прав человека не дифференцирует права в зависимости от возраста человека: «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах» (ст. 1)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> См.: Никонов К. Современные теоретические аспекты института международно-правовой защиты и поощрения правовой защиты и поощрения прав ребенка // Московский журнал международного права. № 1. М., 2009. С. 84–85.

Выделению международно-правовой защиты прав ребенка способствовало дальнейшее провозглашение Декларации прав ребенка 1959 г., принятая Генеральной Ассамблеей ООН. Декларация стала специальным документом, впервые полностью посвященным правам детей. Ее преамбула гласит, что «ребенок, ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту как до, так и после рождения». В Декларации говорится о недопущении в отношении детей дискриминации по каким бы то ни было признакам; о праве ребенка на нормальное развитие; о праве на получение образования. Согласно Декларации ребенок должен быть защищен от жестокости и эксплуатации; ему должно предоставляться право на надлежащее питание, жилище, развлечения и медицинское обслуживание. Один из принципов Декларации устанавливает обязанность общества осуществлять особую заботу о детях, неполноценных в физическом, психическом или социальном отношении. Последний принцип посвящен вопросам воспитания ребенка. Таким образом, Декларация прав ребенка 1959 г. сформулировала принципы, на которых должна базироваться государственная политика по обеспечению прав ребенка.

Но несмотря на продуктивность и многоаспектность нормотворческой деятельности в области защиты прав ребенка, к концу 70-х гг. стало очевидным, что существующие нормы по правам человека уже не являются больше адекватными для того, чтобы отвечать специальным нуждам детей. К тому же со времени принятия Декларации прав ребенка были выработаны новые подходы, касающиеся концепции прав детей и методов их защиты. Требовался единый международный документ, который соединил бы в себе весь предшествующий опыт нормотворчества и новые представления о защите прав ребенка. Таким документом стала Конвенция о правах ребенка, принятая 20 ноября 1989 г. Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией № 44/25. Ст. 1 Конвенции ООН о правах ребенка от 1989 г. гласит, что «несовершеннолетним признается человеческое су-

щество до достижения им 18-летнего возраста»<sup>4</sup> Конвенция явилась плодом десятилетней работы многих специалистов. Первый проект Конвенции был представлен в Комиссию по правам человека ООН в 1978 г. В разработке документа принимали участие не только представители государств и межправительственных организаций структуры ООН, но и ученые, а также неправительственные организации, но только спустя десять лет, 20 ноября 1989 г. Генеральная ассамблея ООН одобрила резолюцию № 44/25, приняв тем самым Конвенцию о правах ребенка. В день открытия Конвенции к подписанию, 26 января 1990 г. (ее подписала 61 страна), что явилось своего рода рекордом.

Нельзя не отметить, что Конвенция о правах ребенка близка к тому, чтобы стать первым в мире договором по правам человека, который ратифицируют все страны мира. Принятие Конвенции стало значительным событием в области защиты прав детей: ребенок впервые рассматривается не только как объект, требующий специальной защиты, но и как субъект права, которому предоставлен весь спектр прав человека.

Конвенция, состоящая из 54 статей, охватывает как гражданско-политические, так и социально-экономические и культурные права детей от их рождения и до достижения совершеннолетия (18 лет), если национальным законодательством не предусмотрен более ранний возраст достижения совершеннолетия. С принятием Конвенции был введен ряд новых прав ребенка: на выживание и развитие (ст. 6), на сохранение индивидуальности (ст. 8), на право свободно выражать свои взгляды (ст. 12), на неучастие в военных действиях (ст. 38), на физическое и психологическое восстановление и социальную реинтеграцию жертв злоупотреблений и эксплуатации (ст. 39). В Конвенции особо оговорена роль средств массовой информации: государ-

---

<sup>4</sup> Конвенция о правах ребенка (принята 20 ноября 1989 г. Генеральной Ассамблеей ООН и ратифицирована 26 июня 1993 г.) // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок четвертая сессия, Дополнение №49 (A/44/49), стр. 230–239. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/childcon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml) (Дата обращения 13.01.2014.)



ства-участники обязуются поощрять средства массовой информации к распространению информации и материалов, полезных для ребенка в социальном и культурном отношении, чтобы ребенок имел доступ к информации из различных национальных и международных источников. Государства-участники обязуются «широко информировать о принципах и положениях Конвенции как взрослых, так и детей».

Идеи Конвенции непосредственно касаются общечеловеческих проблем. Ее называют «Великой хартией вольностей для детей», «Мировой Конституцией прав ребенка». Для Таджикистана как международный договор, к которому она присоединилась, этот документ имеет приоритетное значение.

Конституция РТ определяет общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные соглашения республики как составную составляющую ее правовой системы<sup>5</sup>. Также Конституцией РТ устанавливается приоритет применения норм международного права по отношению к национальному законодательству, позволяя при этом в полной мере распространить международные нормы защиты прав детей на всей территории страны.

В первую очередь – это нормы Конвенции о правах ребенка (принятой 20 ноября 1989 г. Генеральной Ассамблеей ООН и ратифицированной 26 июня 1993 г. Этот международно-правовой акт, являясь универсальным документом, представляет собой мировой стандарт основных прав детей в мире<sup>6</sup>.

Предполагается, что стандартами, установленными Конвенцией, станут пользоваться все те, кто заинтересован в решении проблем, связанных со здоровьем, развитием и защитой детей. Конвенция, в качестве всеми признанного и автори-

---

<sup>5</sup> Глава 2 Конституции РТ (ст14-47) полностью посвящена основам конституционных прав, свобод и обязанности граждан РТ.

<sup>6</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок четвертая сессия, Дополнение № 49 (A/44/49), стр. 230–239. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/childcon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml) (Дата обращения 13.01.2014.)

тетного документа, будет выступать в защиту детей во всем мире.

#### Л и т е р а т у р а

1. Устав ООН. // Действующее международное право в двух томах / сост. Ю.М.Колосов и Э.С. Кривчикова. Т. 1. М.: Международные отношения, 2002.

2. Международный пакт о гражданских и политических правах – Резолюция ГА 2200 А (XXI) от 16 декабря 1966 года.

3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах -Резолюция ГА 2200 А (XXI) от 16 декабря 1966 года .

3. Никонов К. Современные теоретические аспекты института международно-правовой защиты и поощрения правовой защиты и поощрения прав ребенка // Московский журнал международного права. № 1. М., 2009. С. 31

4. Конвенция о правах ребенка (принята 20 ноября 1989 г. Генеральной Ассамблеей ООН и ратифицирована 26 июня 1993 г.) // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок четвертая сессия, Дополнение № 49 (A/44/49). С. 230–239. URL: <http://www.un.org/ru/documents/declconv/conventions/childcon.shtml> (Дата обращения 13.01.2014.)

5. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок четвертая сессия, Дополнение №49 (A/44/49). С. 230–239. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/childcon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml) (Дата обращения 13.01.2014.)

---

---

## СОДЕРЖАНИЕ

---

---

### **Часть I. НАШЕМУ КОЛЛЕГЕ И УЧИТЕЛЮ – НИНЕ АНТОНОВНЕ КУФАКОВОЙ ПОСВЯЩАЕТСЯ...**

<b>Белов В.А.</b> Нина Антоновна Куфакова и финансовое право зарубежных стран в СССР и России .....	3
<b>Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П.</b> Светлой памяти Нины Антоновны Куфаковой .....	12
<b>Грачева Е. Ю.</b> Памяти Н.А. Куфаковой .....	14
<b>Долинская В.В., Долинская Л.М.</b> Взаимодействие публичного и частного права: на примере регулирования отношений в сфере здравоохранения .....	17
<b>Кучерявенко Н.П.</b> Нина Антоновна Куфакова – человек, излучающий доброту .....	25
<b>Цинделиани И.А.</b> Государственно-частное партнерство в системе финансового права .....	28
<b>Штатина М.А.</b> О доктринальных основах административного права .....	39
<b>Ястребов О.А.</b> К вопросу о персонификации субъектов публичного права .....	47
<b>Батяева А.Р., Зацепина Е.М.</b> Совершенствование административной ответственности в сфере микрофинансовой деятельности .....	56
<b>Иванский В.П.</b> Протопаттерн Эйдоса «я» человека как отражение «Врожденных идей» в политико-правовой мысли Р. Декарта .....	64
<b>Макарчук З.В.</b> Финансовое право как учебная дисциплина: вопросы актуализации форм и методов преподавания .....	70

<b>Муратова Е.В.</b> Концепция подотчетности (Accountability) в публичном секторе Австралии .....	78
<b>Прошунин М.М., Татчук М.В.</b> Финансово-правовые вопросы блокирования (замораживания) денежных средств и иного имущества в рамках финансового мониторинга .....	85
<b>Бай Н.Г.</b> Проблемы унификации законодательства о миграции в государствах – участниках Таможенного союза .....	95
<b>Порываев С.А.</b> Различия в правовом регулировании производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, в рамках ГПК РФ и АПК РФ .....	107
<b>Фролова Е.Е., Войнова Н.А.</b> Реструктуризация банковской системы в условиях банковского кризиса .....	114
<b>Шмелев И.В.</b> О понятии административной юстиции в англосаксонских странах .....	127
<b>Шмелева С.В.</b> Особенности нормативно-правового регулирования информационного комплекса в Литовской Республике .....	131

## **Часть II. НАСЛЕДИЕ И БУДУЩЕЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ ГЛАЗАМИ МОЛОДЫХ**

<b>Алферьев У.Л.</b> Прямое страхование финансовых рисков как способ защиты интересов кредитных организаций .....	138
<b>Аль-Бани Фатима Мехди Салем.</b> Рабство как современная проблема Йемена .....	142
<b>Амбарцумян К.А.</b> Пути совершенствования законодательства о государственной регистрации юридических лиц .....	146
<b>Бурова А.С.</b> Специфика налогообложения нотариальной деятельности негосударственных нотариусов в странах ближнего зарубежья .....	153
<b>Дидигова Л.Р.</b> Международное налоговое право или международное налоговое право? .....	161

<b>Керефова Л.Х.</b> Особенности взаимодействия России с Парижским клубом .....	167
<b>Костенко В.К.</b> Современное состояние рынка электронной коммерции в РФ .....	170
<b>Недова Л.И.</b> Сравнительно-правовой анализ института налогового контроля в Республике Молдова и Российской Федерации .....	177
<b>Орлова Н.Е.</b> О практике применения антимонопольного законодательства в сфере телекоммуникаций и IT-технологий (доменные имена) .....	183
<b>Петрович А.С.</b> Проблемы взаимодействия федеральной таможенной службы и федеральной налоговой службы Российской Федерации .....	193
<b>Санавваров Г.Б.</b> О вопросах государственного контроля и надзора за деятельностью общественных объединений в Республике Таджикистан .....	199
<b>Харашкина Б.А.</b> Цели и принципы функционирования мегарегулятора в России .....	206
<b>Чомаева А.А.</b> Проблемы и пути совершенствования законодательства о налоговых льготах в России с учетом опыта США .....	212
<b>Шуаипов А.А.</b> Особенности организации взаимодействия Следственного комитета Российской Федерации с государственными органами .....	217
<b>Юнусова О.М.</b> Некоторые исторические аспекты возникновения международно-правовой базы в области защиты прав детей .....	228

*Научное издание*

**МАТЕРИАЛЫ ВСЕРОССИЙСКОЙ  
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ,  
ПОСВЯЩЕННОЙ ПАМЯТИ ПРОФЕССОРА Н.А. КУФАКОВОЙ**

Издание подготовлено в авторской редакции

Технический редактор *Н.А. Ясько*  
Компьютерная верстка *Н.А. Ясько*  
Дизайн обложки *М.В. Рогова*

Подписано в печать 22.09.2014 г. Формат 60×84/16.  
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.  
Усл. печ. л. 13,95. Тираж 100 экз. Заказ 1267.

---

Российский университет дружбы народов  
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

---

Типография РУДН  
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3, тел. 952-04-41

*Для заметок*

---