

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ»
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
АДМИНИСТРАТИВНОГО,
ФИНАНСОВОГО
И ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА
В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ**

**Материалы
межвузовской научной конференции
на базе кафедры административного
и финансового права Юридического института
Российского университета дружбы народов**

Москва, 26 января 2018 г.

Москва
Российский университет дружбы народов
2018

УДК 342.9:347.73:349(063)
ББК 67.4
А43

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:
доктор педагогических наук *С.В. Шмелева*;
Л.А. Тремполец

А43 Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом : материалы межвузовской научной конференции на базе кафедры административного и финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов. Москва, 26 января 2018 г. – Москва : РУДН, 2018. – 267 с.

В сборнике опубликованы научные статьи преподавателей, аспирантов и стажеров по различным проблемам современного публично-правового регулирования в России и за рубежом.

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

УДК 342.9:347.73:349(063)
ББК 67.4

ISBN 978-5-209-09000-7

© Коллектив авторов, 2018
© Российский университет
дружбы народов, 2018

*Юлия Александровна Артемова,
курсант Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя,
julartemowa@yandex.ru*

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА СЕМЕЙНО-БЫТОВОЕ ДЕБОШИРСТВО

Автором обосновывается возможность перемещения правовой регламентации административной ответственности за семейно-бытовое дебоширство с регионального на федеральный уровень. Также автор раскрывает содержание отдельных элементов предлагаемого им состава соответствующего административного правонарушения.

Ключевые слова и фразы: административная ответственность, дебоширство, семья, кодекс, правонарушение, правоохрана.

Ежедневно совершается огромное количество различных административных правонарушений и преступлений, среди которых немалый процент приходится на противоправные деяния в сфере семейно-бытовых отношений. Сотрудники полиции регистрируют и рассматривают обращения граждан, которые зачастую обусловлены поведением того или иного члена семьи. Опираясь на данные МВД России заметим, что за период январь – ноябрь 2017 года совершено 1 920 819 преступлений. В данный период зафиксировано 275 589 преступлений против личности, среди которых 40 процентов, а это 110 236 преступлений совершены в семье. Зафиксировано 9060 убийств и покушений на убийство и более 22 834 фактов совершения преступлений, связанных с причинением тяжкого вреда здоровью.

Сотрудники полиции, как и представители других органов власти, не контролируют развитие общественных отношений в семейно-бытовой сфере до тех пор пока не возникает конфликт, разрешение которого требует применения охранительных норм права.

В КРФоАП предусмотрена статья, связанная с привлечением правонарушителя к ответственности за совершение мелкого хулиганства, в случае если он нарушает порядок в общественном месте, однако, граждане внутри семьи или, например соседи дебоширов,

в случае подобного нарушения не имеют фактически никаких прав на защиту.

Несмотря на то, что КРФоАП не содержит положений, посвященных административным правонарушениям в сфере семейно-бытовых отношений, такие субъекты Российской Федерации, как: Алтайский край, республики Алтай, Бурятия, Чувашия, Башкортостан, Мордовия, области – Кировская, Тамбовская, Архангельская, Саратовская, Нижегородская, Костромская, Мурманская, Пензенская, Калужская, Вологодская, Ивановская, закрепили в своих нормативно-правовых актах соответствующие профильные охранительные нормы.

Следует отметить, что в законах об административной ответственности субъектов Российской Федерации указываются различные понятия интересующей нас категории: «семейно-бытовое дебоширство», «бытовое дебоширство», «беспорядок», «нарушение спокойствия семьи», «нарушение условий проживания в семье», «семейный скандал» и другие. Анализ вышеуказанных понятий позволяет выделить следующие ключевые признаки семейно-бытового дебоширства:

- 1) противоправное деяние, направленное против личности (буйство);
- 2) сопровождается «скандалом», нецензурной бранью, шумом;
- 3) нарушение покоя семьи или конкретного человека, проживающих в непосредственной близости;
- 4) нарушают конституционные права человека;
- 5) может повлечь за собой порчу имущества;
- 6) влечет административное наказание в виде штрафа.

Таким образом, под семейно-бытовым дебоширством предлагаем понимать совершение в жилом помещении (домовладении) действий, выражающих явное неуважение к окружающим, в том числе к члену (членам) семьи, сопровождающихся нарушением спокойствия граждан, унижением человеческого достоинства и (или) нецензурной бранью, если эти действия не содержат признаков другого административного правонарушения или уголовно наказуемого деяния.

Вопрос о том, следует ли вводить институт семейно-бытового дебоширства в настоящее время является дискуссионным.

Первая точка зрения заключается в том, что вышеуказанный институт не может быть отражен в федеральном законодательстве, так как:

1. Введение данного института не сможет исправить ситуацию. Зачастую использование каких-либо оскорбительных или унижительных выкриков не воспринимаются всерьез. К тому же следует отметить, что ссоры – нормальное проявление семейной жизни, без которых не обходится ни одна «ячейка общества». При этом исправить состояние в семье путем наложения штрафа на супругов не возможно – необходимо менять психологию людей.

2. Введение новой статьи нецелесообразно. Достичь такого же результата возможно и путем привлечения дебоширов по статье «Мелкое хулиганство».

3. Доказать такое противоправное деяние будет очень сложно в связи с кратковременностью протекания и сложностью фиксации доказательств.

4. Ссоры между супругами, которые имеют детей, могут иметь печальные последствия – уведомление органов опеки и попечительства, ограничение родительских прав.

Противоположная точка зрения заключается в том, что институт должен быть законодательно закреплён в КРФоАП, так как:

1. Часть субъектов Российской Федерации уже закрепили в своих нормативно-правовых актах составы правонарушений о семейно-бытовом дебоширстве, что на протяжении нескольких лет привело к снижению числа тяжких преступлений, совершенных в семье.

2. Зачастую подвергаются опасности наиболее незащищенные члены семьи, такие как женщины, дети, пожилые люди. Как правило все начинается с обычной ссоры, которая очень быстро переходит в скандал с использованием нецензурной брани, а затем и в бытовое насилие. Это объясняется тем, что «дебошир» понимает – привлечь его к ответственности за ссоры и скандал законодательно нельзя, поэтому все чаще пользуется такими способами как словесным унижением и оскорблением, чтобы доказать свою правоту.

3. Семья должна быть самым безопасным местом для человека, поэтому необходимо предусмотреть соответствующие нормы права, которые бы предостерегали будущих супругов от подобных противоправных проявлений еще до вступления в брак.

Несмотря на положительные показатели по уровню деликтности в отдельных субъектах Российской Федерации, достичь эффективного профилактического эффекта в рассматриваемой нами сфере, пока не предоставляется возможным. Это связано в первую очередь, с тем, что дебоширы осознают свою безнаказанность и отсутствие на федеральном уровне правового рычага воздействия.

Приведенные доводы позволяют говорить о предпосылках для исключения профильных деликтных норм из регионального уровня регламентации и распространения действия норм об административной ответственности за семейно-бытовое дебоширство на всю территорию страны.

В этой связи считаем оправданным и целесообразным внести в КРФоАП ст. 20.1.1 «Семейно-бытовое дебоширство», изложив ее в следующей редакции: «Совершение в жилом помещении (домовладении) действий, выражающих явное неуважение к окружающим, в том числе к члену (членам) семьи, сопровождающихся нарушением спокойствия граждан, унижением человеческого достоинства и (или) нецензурной бранью, а также порчей имущества либо без таковой, если эти действия не содержат признаков другого административного правонарушения или уголовно наказуемого деяния – влечет наложение административного штрафа в размере от двух до четырех тысяч рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток».

Объектом посягательства здесь выступают общественные отношения в семейно-бытовой сфере. Объективная сторона выражается в явном неуважении к члену (членам) семьи, сопровождающееся нецензурной бранью, оскорблениями, порчей имущества. Субъективная сторона административного правонарушения характеризуется виной в форме прямого умысла. Субъектом является физическое вменяемое лицо, достигшее возраста 16 лет. Сотрудники полиции имеют право зафиксировать данное противоправное деяние и направить дело в суд для дальнейшего рассмотрения и принятия процессуального решения.

Введение указанного состав, на наш взгляд обосновано, так как пресечение «морального насилия» над супругой, ребенком или пожилыми людьми, будет предупреждать возможное физическое насилие над членом семьи. К тому же, это будет способствовать сокращению тяжких преступлений. Практика развитых зарубежных стран и отдельных субъектов Российской Федерации свидетельствует о положительном эффекте применения мер юридической ответственности за семейно-бытовое дебоширство.

*Никита Владимирович Бабич,
аспирант кафедры судебной власти,
правоохранительной и правозащитной деятельности
Российского университета дружбы народов,
babich.n.v.92@gmail.com*

К ВОПРОСУ О НЕКОТОРЫХ ТЕРМИНАХ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ В ХОДЕ РЕФОРМЫ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ В РОССИИ В НАЧАЛЕ XXI ВЕКА

Статья раскрывает содержание таких терминов, как «юридически самостоятельный», «вневедомственный», «ведомственный», «подведомственный», «независимый», «ведомство», «единый», а также термины, касающиеся наименований следственных органов и их подразделений.

Ключевые слова и фразы: следственные органы, Следственный Комитет РФ, Следственный департамент МВД РФ, Следственное управление ФСБ РФ, комитет, ведомство, независимость, термин.

Сегодня в научно-исследовательской деятельности в какой-либо отрасли, в том числе и в области организации и деятельности правоохранительных органов, используется не один, а целый ряд терминов. В итоге термины преобразуются уже в совокупность терминов, представляющих собой систему. Исходя из этого, целесообразно объединять ключевые (основные) однородные термины, используемые в научно-исследовательской работе в терминологический блок. Под терминологическим блоком следует понимать раздел терминологии, представляющий собой систему определенных взаимосвязанных между собой терминов, отражающих реаль-

ную действительность, свойств и характерных черт различных понятий и определений, используемых в конкретной и непосредственной области исследования, полученных посредством всестороннего процесса исследования общих и частных терминов. Терминологический блок является частью терминологии, а именно ее материальным выводом или результатом.

Все выше изложенное, также важно учитывать и использовать в следующем: 1) при научном изучении и исследовании развитии, организации и деятельности всех органов предварительного следствия в России; 2) при научном изучении и исследовании развитии, организации и деятельности отдельных следственных органов в России; и 3) при научном изучении и исследовании реализации построения, развитии, организации и деятельности единого, самостоятельного, вневедомственного следственного органа России.

Таким образом, следует говорить о наличии совокупности терминов, используемых в законодательной, практической и научной сферах по вопросам развития, организации и деятельности следственных органов в России. Необходимо выделить, насколько это представляется возможным, основные ключевые термины в этой области. Полученные в процессе исследования выводы и результаты позволят определить точный правовой статус следственных органов и должностных лиц, наделенных полномочиями по проведению предварительного следствия в России в различные научные исследования.

Так какие же термины могут оказывать влияние на правовой статус следственных органов? На наш взгляд все термины следует разделить на две группы. К первой группе следует отнести термины теоретического характера, которые дают возможность рассуждать о правом статусе, как отдельных органов предварительного следствия, так и рекомендованного к созданию единого следственного ведомства России. Среди них можно выделить такие, как «юридически самостоятельный», «вневедомственный», «ведомственный», «подведомственный», «независимый» «ведомство» и «единый». Ко второй группе относятся термины, закрепленные в законодательных актах, а именно в положениях наименования следственных органов и их подразделений. К ним следует отнести

такие термины, так: «комитет», «департамент», «управление» и «главное управление».

Переходя, к исследованию терминов первой группы, следует отметить, тот факт, что они отражаются главные характерные черты правового статуса следственных органов. Термин «юридическая самостоятельность» взаимосвязан с термином «независимость» и используется в положении о Следственном департаменте МВД РФ, а именно в определении данного органа¹. Термин «юридическая самостоятельность» в нормативно правовом акте раскрывается через функции и общие полномочия в понятие Следственного департамента МВД РФ. Так, под «юридической самостоятельностью» следует понимать возможность юридически вырабатывать и реализовывать государственную политику и нормативно-правовое регулирование, а также правоприменительные полномочия в сфере расследования преступлений Следственным департаментом МВД РФ, независимо от других подразделений МВД РФ. Следственный департамент МВД РФ является структурным подразделением центрального аппарата МВД РФ. Другим основанием ограниченной самостоятельности служит тот факт, что начальник следственного департамента является заместителем министра МВД РФ. Этот факт говорит о подотчётности начальника Следственного департамента непосредственному руководителю, а именно, как ранее было упомянуто – министру МВД РФ. Кроме того, в соответствии с положением «Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации», руководство деятельностью МВД РФ осуществляет президент РФ². Таким образом, юридическая самостоятельность Следственного департамента МВД РФ в

¹ Положение о Следственном департаменте МВД России. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Departamenti/Sledstvennij_department/Polozhenie (дата обращения: 30.09.2017).

² Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 26.12.2016. № 52 (Ч. V). Ст. 7614.

свою очередь сильно ограничена в рамках МВД РФ, а само министерство от Президента РФ, что позволяет утверждать о неполной (ограниченной) самостоятельности и независимости следственного органа. Исходя из этого определение характеризующее Следственный департамент МВД РФ, как самостоятельную структуру не реализуется в полном объеме, так как термин «самостоятельность» не соответствует настоящему его значению. Такая же ситуация прослеживается со Следственным управлением ФСБ РФ.

Что касается, Следственного комитета РФ, то термин «юридическая самостоятельность» и «независимость» не зафиксированы и не используется в нормах, как ФЗ о «О Следственном комитете Российской Федерации»³, так и положения «Положением о Следственном комитете Российской Федерации».⁴ Но несмотря на, отсутствии этих терминов в нормативно правовых актах, регулирующих деятельность СК РФ, СК РФ является более самостоятельным и независимый следственным органом. Важно заметить, что полноценным независимым и самостоятельным следственным органов СК РФ назвать нельзя. Об этом свидетельствует ч. 3 ст. 1 ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации». В соответствии с ней, Президент РФ осуществляет руководство деятельностью Следственного комитета, наряду с Председателем СК РФ, который в свою очередь подчинён ему. Исходя из этого, Президент обладает правом вмешиваться в деятельность СК РФ, что нарушает полноценность юридической самостоятельности и независимости СК РФ. Следует отметить, что такая же ситуация была выявлена в рамках следственного департамента МВД РФ. Так, Президент осуществляет руководство и СК РФ, и Следственный департаментом МВД РФ. Единственным отличием в определении самостоятельности среди следственных органов является, то что СК РФ является ведомством, которое не входит не в один правоохранительный орган.

Используя только нормативно правовые акты в выявление характерных черт терминов «самостоятельность» и «независи-

³ Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации» от 28.12.2010 № 403-ФЗ // Парламентская газета. 14-20.01.2011. № 1-2.

⁴ Положением «о Следственном комитете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 24.01.2011. № 4. Ст. 572.

мость» не представляется возможным, так как результатом является не правильное толкование данных терминов. Поэтому на наш взгляд следует обратиться к толковым русскоязычным юридическим словарям, которые позволяют буквально понять значение данных терминов.

Под самостоятельностью следует понимать независимость, отсутствие подчиненности, свободу от внешних влияний, принуждений, от посторонней поддержки и помощи. Способность к независимым действиям, суждениям, обладание инициативой, решительность. Термин «независимость» является синонимом термина «самостоятельность». Принимая во внимание данные определения терминов «самостоятельность» и «независимость», можно определить значение термина «юридическая самостоятельность или независимость». Под «юридической самостоятельностью (независимостью) следственного органа» следует понимать юридическую независимость, выражающаяся: 1) в отсутствие подчинённости к внешним органам государственной власти и должностных лиц; 2) в юридической свободе от внешних влияний и принуждений; 3) в способности к независимым действиям, суждениям, обладания инициативой в области, выработки и реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования; а также 4) в законных юридически независимых правоприменительных полномочиях в сфере расследования преступлений.

Следующим термином первой группы является «ведомство». Выявление основных положений термина «ведомство» позволит определить и вывести точные понятия категорий наименования различных органов предварительного следствия в России, а именно что такое Следственный комитет РФ, Следственный департамент МВД РФ, Следственное управление ФСБ РФ и т.д. Например, такой научный подход необходим для более точного определение понятия «Следственный комитет РФ», так как в ФЗ о «О Следственном комитете Российской Федерации» и в положение «о СК РФ», данное понятие раздроблено и разбросано на отдельные части в этих нормативно правовых актах и в том, числе является не полным и не точным. Возвращаясь к термину «ведомство» следует сказать, что его можно рассматривать с помощью разных источников. Энциклопедический словарь Брокгауза и Еф-

рона толкует термин «ведомство» как «определенную область государственных задач, компетенций, возложенных законом на конкретное учреждение». Иными словами, ведомства – это «совокупность учреждений, которые, состоя в определенной подчиненности друг к другу, заведуют известным кругом дел»⁵. Довольно близкое понятие используется в Толковом словаре В.И. Даля: «Ведомство отрасль, часть государственного управления, составляющая нечто целое. Каждое министерство составляет особое ведомство». Особый интерес представляет раскрытие данного термина с позиций английского термина «department» в Бизнес-словаре, который определяет его как «орган государственной власти, образованный для управления отдельными направлениями хозяйственного и социального развития»⁶. Немало важно отметить, как данный термин определяется в юридическом словаре. Юридическая энциклопедия «Правотека» дает следующее определение термина «ведомство» – центральное учреждение или группа учреждений, возглавляющих или обслуживающих определенную отрасль или сферу государственного управления⁷. В России на федеральном уровне понятию «ведомство» в широком смысле соответствует категория «федеральный орган исполнительной власти». Федеральные органы исполнительной власти составляют федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства⁸. Как известно, есть ведомства вне исполнительной ветви власти, такие как Прокуратура, Следственный Комитет РФ и другие. Таким образом, учитывая все выше сказанное, под термином «ведомство» следует понимать определенные центральные государственные органы, наделенные властными полномочиями: министерства, федеральные службы, агентства, департамен-

⁵ Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Т. VII. СПб., 1890-1907. С. 611–612.

⁶ Бизнес-словарь: Интернет-версия. URL: <http://www.onlinedics.ru/slovar/biz/b/vedomstvo.html> (дата обращения: 10.10.2017).

⁷ Ведомство // Юридическая энциклопедия «Правотека». URL: <http://pravoteka.ru/encyclopedia9908> Министерство (дата обращения: 10.10.2017).

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 11 марта 2004 г. № 3425.

ты, законодательные, исполнительные, судебные, правоохранительные и иные органы. Под «ведомством» в правоохранительной деятельности следственных органов России, следует понимать определенные центральные правоохранительные органы, наделенные властными полномочиями в области предварительного следствия, а именно министерства, прокуратуры, федеральные службы, департаменты и комитеты.

Термин «ведомство» имеет теоретико-правовую взаимосвязь с такими терминами, как «вневедомственный», «ведомственный», «подведомственный» и «единый». Определение значения этих терминов позволит устанавливать и определять точный правовой статус самого ведомства, как органа государственной власти. В юридической литературе и словарях определения значений терминов «вневедомственный» и ведомственный не выявлено. Толковый словарь Ефремовой, как и ряд других толковых словарей, термин «вневедомственный» определяет, как «выходящий за пределы ведомства»⁹. Исходя из выше данного значения, под термином «вневедомственный» в области организации и деятельности следственных органов, следует понимать правовое положение государственного органа, как выходящего за пределы ведомства. Ранее такими органами были Следственные комитеты при прокуратуре РФ и МВД РФ. Термином «ведомственный», в этом же словаре характеризуются, как принадлежащий ведомству и ограниченный интересами только своего ведомства. Таким образом, «ведомственный» следственный орган, это государственный орган правовой положение, которого можно охарактеризовать, как принадлежащий или входящий в ведомство, а также ограниченный только его интересами. Такими органами предварительного следствия являются Следственный департамент МВД РФ и Следственное управление ФСБ РФ. Что касается, значение термина «подведомственный» в юридической литературе и словарях оно также, как и термины «ведомственный» и «подведомственный» отсутствует. В толковом словаре Ожегова, под ним понимается «находящийся в ведении, в управлении кого-чего-н., подчинённый кому-чему-н.

⁹ Толковый словарь Ефремовой. URL: <https://www.efremova.info/word/vnevedomstvennyj.html#.Wfel51u0PIU> (дата обращения: 10.10.17).

Учреждения, подведомственные министерству»¹⁰. Токовый словарь Ефремовой дает такое же значение термина «подведомственный». Опираясь на вышеизложенное значение термина «подведомственный» можно сформулировать следующее определение подведомственный следственный орган, а именно это такой государственный орган, который находится в ведение или управлении другого органа государственной власти – министерства. Таких следственных органов в современной правоохранительной системе России не предусмотрено. Ранее в историческом аспекте формирования и деятельности следственных органов в Российской Империи, такие органы государственной власти были выявлены, а именно отдельный корпус жандармов при III отделении его императорского величества канцелярии. На современном этапе развития правоохранительных органов, можно привести Федеральную службу исполнения наказания РФ и Федеральную службу судебных приставов РФ подведомственные Министерству юстиции РФ. В качестве примера в зарубежных странах следует выделить ФБР США, которое подчиняется Министерству юстиции США.

Последним термином данной группы является «единый». Толковые словари Ефремовой и Ожегова, раскрывают термин «единый» через отдельные слова, такие как объединенный, единое целое, целостный, неразделимый и общий. В результате опираясь на выше изложенное, можно сформулировать понятие единый следственный орган, а именно это целостный, неразделимый, общий государственный орган.

Принимая во внимание все выше изложенное, термины первой группы, после их изучения и исследования, можно сформировать в терминологический блок. В него входят такие термины как, «юридически самостоятельный», «вневедомственный», «ведомственный», «подведомственный», «независимый» «ведомство» и «единый». Данный блок терминов позволит в научных исследованиях определить общий правовой статус органов предварительного следствия среди других государственных органов, наделенных полномочиями в сфере правоохранительной деятельности.

¹⁰ Толковый словарь Ожегова. URL: <http://www.endic.ru/ozhegov/Podvedomstvennyj-23765.html> (дата обращения: 10.10.17).

Переходя к терминам второй группы, необходимо отметить, что изучение и исследование их, позволит определить правовой вид и форму отдельных следственных органов в России. Как ранее отмечалось, к таким терминам относятся «комитет», «департамент», «управление» и «главное управление». Под комитетом понимается государственный орган, образуемый для проведения специальных мероприятий или для руководства какой-либо отраслью¹¹. Термин «комитет» не раскрывается в положениях концепции административной реформы в РФ. Важно заметить, как ранее уже упоминалось, что комитет попадает в перечень видов государственных органов, которые являются ведомствами. Сложности в понятие термина «комитет» не выявлено. Выше предложенное определение дает достаточно ясное объяснение. Ранее такими государственными следственными органами были СК при прокуратуре РФ и СК при МВД РФ. Сегодня существует только один орган предварительного следствия обладающий таким, правовым статусом, как комитет – это Следственный комитет России, выведенный из прокуратуры в 2011 году в качестве самостоятельного и независимого ведомства.

Следующими терминами, определяющими правовой вид и форму отдельных следственных органов являются «департамент» и «главное управление». Данные правовые термины необходимо рассматривать вместе, исходя из специфики их объяснения в нормативно правовых актах и словарях. Важно заметить, что термины «департамент» и «главное управление», как и термин «комитет», не раскрываются в концепции административной реформы.

Словарь административных терминов, дает терминам «департамент» и «главное управление» практически сходные значения. Так, под термином «главное управление» понимается орган исполнительной власти отраслевой компетенции (когда является структурным подразделением Правительства РФ, правительств республик в составе РФ, администраций других субъектов Федерации), либо орган исполнительной власти внутриотраслевой компетенции (когда является структурным подразделением министерств, государственных комитетов, комитетов и прочих органов

¹¹ Комитет // Юридическая энциклопедия «Правотека». URL: <http://pravoteka.ru/encyclopedia8043> (дата обращения: 10.10.2017).

исполнительной власти. Главные управления это крупные (наряду с департаментами и комитетами) структурные подразделения органов исполнительной власти. Главное управление является также организационно правовой формой территориальных органов, федеральных органов исполнительной власти.¹² Важно заметить, что главное управление является не только подразделениями органов исполнительной власти. Так, главные управления присутствуют в центральном аппарате СК РФ и Генеральной прокуратуры РФ, и как известно данные ведомства не входят ни в одну ветвь государственной власти. Что касается, термина «департамент», то в соответствии с этим же словарем административных терминов, означает орган исполнительной власти отраслевой компетенции (когда является структурным подразделением Правительства Российской Федерации, правительств республик в составе России, администраций других субъектов Федерации), либо орган исполнительной власти внутриотраслевой компетенции (когда является структурным подразделением министерств, государственных комитетов, комитетов и прочих органов исполнительной власти). Департаменты – это крупные (наряду с комитетами и главными управлениями) структурные подразделения органов исполнительной власти.¹³ Таким образом, словарь административных терминов не дает правовых различий между двумя этими видами структурных единиц государственных органов. Такой аспект характерен и для органов предварительного следствия.

Другим правовым доказательством отсутствия различий между «департаментом» и «главным управлением» в области организации и деятельности следственных органов в России, является сравнение Следственного департамента МВД РФ и любого иного подразделения на правах главного управления МВД РФ. Деятельность Следственного департамента МВД РФ регулируется положением о СД МВД РФ. В качестве примера для сравнения сле-

¹² Административное право. Словарь-справочник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. Б.В. Россинский. 2000. URL: https://administrative_law.academic.ru/ (дата обращения: 25.10.2017 г.).

¹³ Административное право. Словарь-справочник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. Б.В. Россинский. 2000. URL: <http://enc-dic.com/administrative/Departament-22.html> (дата обращения: 25.10.17 г.).

дует взять главное управление собственной безопасности МВД РФ, деятельность которого регулируется положением о ГУСБ МВД РФ. Следует заметить первое общее сходство, что оба подразделения регулируются таким видом подзаконного акта как положение. Следующим сходством явились одинаковы определения, что такое СД МВД РФ и ГУСБ МВД РФ:

1) В положение о СД МВД РФ закреплено, что Следственный департамент Министерства внутренних дел Российской Федерации (Следственный департамент МВД России) является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию, а также правоприменительные полномочия в сфере расследования преступлений, отнесенных к подследственности следователей органов внутренних дел Российской Федерации, а также исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве¹⁴.

2) В положение о ГУСБ МВД РФ, закреплено, что Главное управление собственной безопасности Министерства внутренних дел Российской Федерации – подразделение полиции, являющееся самостоятельным структурным оперативным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечивающее и осуществляющее в пределах компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сферах обеспечения собственной безопасности, противодействия коррупции в системе МВД России, государственной защиты сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих и их близких¹⁵.

¹⁴ Пункт 1 Положения «о Следственном департаменте МВД России». URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Departamenti/Sledstvennij_department/Polozhenie (дата обращения 30.09.2017).

¹⁵ Пункт 1 Положения «о Главном управлении собственной безопасности МВД России». URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/%D0%B3%D1%83%D1%81%D0%B1/Polozhenie (дата обращения: 30.09.2017).

Другие нормы этих положений, также говорят о сходстве правового положения департаментов и главных управлений. Так СД МВД РФ и ГУСБ МВД РФ: 1) оба являются головными подразделениями; 2) оба возглавляются начальниками.

Анализ выше изложенного позволяет утверждать, что между СД МВД РФ и ГУСБ МВД РФ присутствует только два различия, которое выражается в разных функциях и в том, что начальник СД МВД РФ является еще и заместителем министра МВД РФ. При этом стоит отметить, что начальники иных департаментов МВД РФ не являются по должности заместителями министра МВД РФ.

Последним термином второй группы является «управление». Как и выше проанализированные термины, термин «управление» не раскрывается в концепции административной реформы. Под «управлением» в толковом словаре Ожегова понимается крупное подразделение какого-либо учреждения, крупное административное учреждение. Такое обширное определение характерно для ФСБ РФ. Именно в структуре ФСБ РФ действует Следственное управление, которое не подчиняется главному управлению, так как таких подразделений в ФСБ не предусмотрено. В области организации и деятельности иных следственных органов в России такое определение термина «управление» не подойдет. Для СК РФ и СД МВД РФ, под термином «управление» следует понимать крупное следственное подразделение какого-либо главного следственного управления СК РФ или следственного департамента МВД РФ, на которое возложены более узкие специальные задачи в области проведения предварительного следствия.

Принимая во внимание все выше изложенное, термины второй группы, после их изучения и исследования, можно сформировать в терминологический блок. В него входят такие термины как, «комитет», «департамент», «управление» и «главное управление». Данный блок терминов позволит определить точный правовой статус вида (формы) образования органов предварительного следствия среди других государственных органов, наделенных полномочиями в сфере правоохранительной деятельности.

Проведенное исследование позволило выявить точные характерные правовые черты и стороны выше упомянутых терминов и объединить их в терминологические блоки. Формирование терминов в терминологические блоки дало возможность рассматри-

вать их как единую систему в области организации и деятельности органов предварительного следствия. Результатом такого научного процесса является установление точного значения терминов, которые позволят несомненно выявить и установить подробное и ясное определения правового статуса настоящего Следственного комитета России и его подразделений, как органа предварительного следствия, Председателя СК РФ, и иных должностных лиц СК РФ.

*Ноэ Грэтъен Батчиманджи,
магистрант
кафедры административного и финансового права
Российского университета дружбы народов,
vzak95@mail.ru*

ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В настоящей статье автор определяет место лицензирования в системе государственного регулирования экономики. Автор в данной статье отвечает на вопрос о том, является ли лицензирование необходимостью, или же неоправданным ограничением, не позволяющим гражданам заниматься определённым видом деятельности.

Ключевые слова: лицензирование, экономика, предпринимательская деятельность, отдельные виды предпринимательской деятельности, государственное регулирование экономики, специализация «бизнеса», профессионализм субъектов предпринимательской деятельности, квалификация.

С момента распада Союза ССР все большую популярность набирает практика лицензирования отдельных видов деятельности. Как отмечает Г.В. Мельничук, лицензирование – это «один из динамично развивающихся институтов современного российского законодательства»¹.

¹ Мельничук Г.В. Лицензирование как форма государственного регулирования предпринимательской деятельности в России и США. Диссертация на соискание учёной степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.14: Административное право, финансовое право, информационное право. М., 2007. 224 с. URL: <http://www.dissercat.com/>

Зачастую субъекты, желающие начать собственный бизнес, сталкиваются с необходимостью получения лицензии на осуществление определённой деятельности, которая выходит за рамки «бытового» бизнеса. Поэтому для многих «уход в бизнес» не является попыткой найти свою нишу, позволяющую успешно развиваться и обеспечивать нормальный уровень жизни.

С точки зрения ч. 1 ст. 34 Конституции Российской Федерации² (далее – Конституции РФ) каждый субъект имеет право на осуществление любой экономической деятельности, не запрещённой законом. Однако, как и любое право, данное право не является абсолютным. Оно на основании ч. 3 ст. 55 Конституции РФ может быть ограничено федеральным законом для защиты определенных категорий – здоровья, нравственности, конституционного строя, обороны и безопасности страны, прав и законных интересов других лиц. В данной ситуации М.В. Сулова справедливо отмечает, что лицензирование представляет собой правомерное ограничение свободы экономической деятельности³.

Таким образом, лицензирование представляет собой правомерное ограничение рыночной экономики со стороны государства. Иными словами, лицензирование есть метод государственного регулирования экономики.

Перед автором настоящей статьи стоит вопрос о том, насколько целесообразно данное ограничение. Так, в науке устоялась точка зрения о том, что в настоящее время отсутствует идеальная модель рыночной экономики. Рыночная экономика неизбежно приводит к снижению уровня качества предлагаемых товаров, работ и услуг. Потребитель, несмотря на большое количество предложений со стороны коммерсантов, лишается возможности выбора хорошего среди разнообразия однотипного. Именно по-

content/litsenzirovanie-kak-forma-gosudarstvennogo-regulirovaniya-predprinimatelskoi-deyatelnosti-v- (дата обращения: 28.01.2017).

² Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 01.08.2014.

³ Сулова М.В. Назначение института лицензирования предпринимательской деятельности // Вестник ЮУрГУ. Серия: «Право». 2013. Т. 13. № 3. С. 112.

этому государство вмешивается в регулирование экономики⁴. Следовательно, государство – гарант качества поставляемых товаров, осуществляемых работ и оказываемых услуг.

Подобная логика прослеживается и в действующем законодательстве Российской Федерации. Так, например, в п. 1 ст. 2 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁵ (далее – Закон о лицензировании) установлена цель осуществления лицензирования – предотвращение ущерба гражданам (жизни, здоровью, правам и законным интересам), имуществу (объектам культурного наследия), окружающей среде, обороне и безопасности государства. Это означает, что лицензия есть гарантия того, что субъект предпринимательской деятельности в состоянии надлежащим образом исполнить обязательства перед своими контрагентами.

Не случайно А.В. Кнутов и А.В. Чаплинский говорят о том, что лицензирование является одним из наиболее жестких методов государственного регулирования экономики⁶. Н.А. Беляева подчеркивает, что в действующем законодательстве Российской Федерации установлены основания получения, отзыва лицензии, а также ответственности субъектов предпринимательской деятельности за нарушение порядка лицензирования, которые характеризуют контрольно-надзорную роль государства в регулировании экономики⁷. Государство не просто выдает лицензию: лицензирование есть инструмент контроля и надзора за соблюдением зако-

⁴ Павлов А.А. Объективная необходимость государственного регулирования экономики // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2008. С. 126–132 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obektivnaya-neobhodimost-gosudarstvennogo-regulirovaniya-ekonomiki> (дата обращения: 28.01.2018).

⁵ Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Российская газета. 06.05.2011. № 97.

⁶ Кнутов А.В., Чаплинский А.В. Лицензирование отдельных видов экономической деятельности: история развития и современное состояние // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 75.

⁷ Беляева Н.А. Лицензирование деятельности индивидуальных предпринимателей и ответственность за нарушение законодательства о лицензировании // Правовое регулирование. 2007. № 23 (2015). С. 34–37.

нодательства. Иными словами, если государство выдает лицензию субъекту предпринимательской деятельности, оно вправе проверить, оправдывает ли такой субъект «доверие» государства.

Обеспечение нормального функционирования рыночной экономики осуществляется также за счёт специализации бизнеса. Законодатель выделяет сферы деятельности, в которых лицензирование носит обязательный характер. Виды деятельности, подпадающие под лицензирование, классифицируются определённым образом.

Так, например, выделяются виды деятельности по профессиональному и отраслевому признакам. К первому относят деятельность медиков, арбитражных управляющих, инженеров, преподавателей, брокеров, участников рынка ценных бумаг⁸. Отраслевой признак же предполагает отнесение деятельности к конкретному направлению развития экономики, в частности, топливно-энергетический комплекс, банкинг и т.п.⁹ Также отдельного вни-

⁸ См., в частности: ст. 39 Федерального закона от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 22.04.1996. № 17. Ст. 1918; Ст. 20 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 28.10.2002. № 43. Ст. 4190; Ст. 32 Закона Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Российская газета. 12.01.1993. № 6; Ст. 13 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 30.12.2012; Постановление Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 № 291 «О лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 23.04.2012. № 17. Ст. 1965; Постановление Правительства Российской Федерации от 21.03.2002 № 174 «О лицензировании деятельности в области проектирования и строительства» // Российская газета. 04.04.2002. № 60.

⁹ См., в частности: ст. 26 Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // Собрание законодательства Российской Федерации. 27.11.1995. № 48. Ст. 4552; Ст. 29.3 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // Собрание зако-

мания заслуживают такие виды деятельности, которые носят стратегический характер, в частности, космическая деятельность¹⁰ и т.п.

Классифицировать данные виды деятельности можно бесконечно долго, однако очевидно, что государство в лице компетентных органов, должно проверить уровень профессионализма сотрудников субъекта предпринимательской деятельности, прежде чем выдать лицензию. Следовательно, возможность допуска таких лиц в определённые сферы деятельности определяется профессионализмом единоличного исполнительного органа и работников, который заключается в наличии соответствующего вида образования, опыта работы и профессиональных навыков. Данная логика подтверждается пп. 2 п. 3 ст. 8 Закона о лицензировании.

Помимо того, что субъекты предпринимательской деятельности, подпадающие под лицензирование, должны обладать определёнными профессиональными навыками, к ним также предъявляются требования, касающиеся возможности нормального осуществления соответствующего вида деятельности. В частности, в пп.1 п. 3 ст. 8 Закона о лицензировании сказано, что субъект предпринимательской деятельности на любом законном основании должен обладать определённым оборудованием, необходимым для производства товаров, выполнения работ или оказания услуг. По мнению автора настоящей статьи, проверка органами власти, уполномоченными осуществлять лицензирование отдельных видов деятельности, данного обстоятельства является гарантией возможности субъекта предпринимательской деятельности исполнить неденежные требования контрагентов. Государство тем самым старается обеспечить стабильность экономического оборота.

Таким образом, лицензирование в Российской Федерации представляет собой контрольно-надзорный механизм, позволяющий обеспечивать профессиональное и качественное исполнение

нодательства Российской Федерации. 31.03.2003. № 13. Ст. 1177; Ст. 13 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 31.12.2017;

¹⁰ См. ст. 9 Закона Российской Федерации от 20.08.1993 № 5663-1 «О космической деятельности» // Российская газета. 06.10.1993. № 186.

обязательств субъектами предпринимательской деятельности. Вмешательство государства в некоторые сферы экономики – это не прихоть, а необходимость, вызванная современными реалиями жизни. Государство, разрешая определенным субъектам осуществлять какую-либо деятельность на профессиональной основе, берет на себя моральное обязательство гарантировать благонадежность такого субъекта.

*Виктория Сергеевна Баутина,
студентка 3 курса
Юридического института
Российского университета дружбы народов,
bautinavika@mail.ru*

ОБЖАЛОВАНИЕ ДЕЙСТВИЙ, РЕШЕНИЙ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ В КИТАЙСКОЙ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Статья раскрывает содержание института обжалования решений и действий налоговых органов в Китае. Автор в своей работе обращает внимание на источники, порядок и способы обжалования, а также на специфические черты обжалования в Китайской демократической республике.

Ключевые слова и фразы: налог; налоговые споры; обжалование; административный пересмотр; действия налоговых органов.

Обжалование, как один из способов защиты нарушенного или оспариваемого права, является важным гарантом обеспечения законности и правопорядка в целом.

В законодательстве Российской Федерации имеется определение понятия «жалоба» – это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц¹.

А.Е. Новикова указывает на двойственность правозащитного содержания жалобы. Так, с одной стороны, обращаясь с жалобой, граждане, во-первых, реализуют свои активные права на защиту

¹ Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

свобод и законных интересов лица, нарушенных деяниями или актами государственных органов, а во-вторых, требуют устранения последствий и восстановления нарушенных прав².

Источники института обжалования решений и действий налоговых органов можно разделить на два вида:

1) общие, регулирующие обжалование действий любых государственных органов и решений, в частности: *Закон КНР от 29.04.1999 г. «Об административном пересмотре»* и дополняющее его *Положение от 29.05.2007 г. «О применении Закона КНР об административном пересмотре»*; они устанавливают сроки обжалования, органы, осуществляющие административное обжалование, форму жалобы, лиц, имеющих право на обжалование, расходы и другие положения.

2) специальные, закрепляющие черты обжалования налоговых споров (решений): *Закон КНР от 28.04.2001 г. «Об управлении сбором налогов»*, а также *Регламент административного пересмотра налоговых споров от 15.12.2009 г.*

Закон КНР от 28.04.2001 г. «Об управлении сбором налогов» составляет основу правового регулирования сбора налогов³. Закон регулирует правоотношения, возникающие при взимании налогов с граждан и юридических лиц, закрепляет форму налоговой декларации, права и обязанности налогоплательщиков и должностных лиц налоговых органов. В ст. 88 указанного Закона регламентирована деятельность по обжалованию решений налоговых органов.

Основным документом, необходимым для понимания процедуры обжалования решений налоговых органов является Регламент.

Физическое или юридическое лицо, имеют право на обжалование решения налогового органа, нарушающее их права и законные интересы. В Китае обжаловать неправомерные решения нало-

² Новикова А.Е. Институт административного обжалования в механизме минимизации правозащитных рисков: традиционные и инновационные подходы. URL: http://www.confcontact.com/20110225/is1_novik.php (дата обращения: 30.12.2017).

³ Захарова Д.В. Правовое регулирование налоговых споров по законодательству Китайской Народной Республики и Японии // Публично-правовые исследования (электронный журнал). 2015. № 4.

говых органов возможно двумя путями: во-первых, обращением в вышестоящий налоговый орган, во-вторых, посредством административного судопроизводства.

По отдельным категориям дел до обращения в порядке административного судопроизводства обязательно исчерпать досудебные механизмы урегулирования спора, например, при обжаловании:

- ✓ решения налогового органа о предоставлении зачета в счет уплаты налога;
- ✓ решение налогового органа о взыскании пени;
- ✓ решение налогового органа о применении налоговых льгот и др.

Институт обязательного досудебного обжалования предусмотрен не только в Китае, но и в других государствах: Австрии, Венгрии, Германии, Польше, Саудовской Аравии, Швейцарии, Японии⁴.

По законодательству Китайской Народной Республики, перечень действий налоговых органов, подлежащих обжалованию, является открытым, к ним относятся: применение налоговыми органами различных видов административных наказаний; меры принудительного исполнения налоговых обязательств (в Китае нет необходимости в наличии судебного решения для наложения ограничительных мер, мер исполнительного характера) и др.

В Китае документами первичной отчетности налогоплательщиков являются специальные счета, бланки которых выдаются налоговыми органами, соответственно, в случае серьезного нарушения законодательства о налогах и сборах, налоговый орган вправе прекратить выдачу бланков специальных счетов, а также изъять ранее выданные, лишив нарушителя документации, служащей подтверждением понесенных доходов (расходов) перед контрагентом⁵.

⁴ Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2010). 2011. P. 247, 248.

⁵ Бажанов П. Административное обжалование решений налоговых органов в Китае. URL: http://cnlegal.ru/china_taxation/tax_administrative_review/ (дата обращения: 05.01.2018 г.)

Обжалование решений и действий налоговых органов проводится по принципу иерархичности, то есть, в вышестоящем налоговом органе, а также в зависимости от уровня налога – общегосударственного или местного. Но Регламентом предусмотрена возможность изменения правил подведомственности по решению уполномоченного органа.

Процедура досудебного обжалования

В Китае данный процесс именуется административным пересмотром. Подача жалобы возможна на решения налоговых органов, касающихся налоговых сборов, сферы применения налогов, сроков уплаты налога, применения налоговой ставки и др. Исчерпание такого механизма, как административный пересмотр по вопросам сбора налогов является обязательным требованием для обращения в судебный орган, в то время как по другим вопросам лицу предоставляется возможность выбора между административным пересмотром и обжалованием посредством административного судопроизводства.

Кроме того, могут быть обжалованы решения о назначении административных наказаний, например, штрафов, конфискаций имущества и незаконно полученного дохода.

В Китае допускается обжалование бездействия налоговых органов посредством административного пересмотра, в таком случае жалоба подается в соответствии с утвержденными Главным государственным управлением КНР по налогам «Правилами»⁶.

Заявителем административного пересмотра может быть любой хозяйствующий субъект, чье право или законный интерес нарушен решениями или действиями налоговых органов.

Срок подачи заявления о возбуждении административного пересмотра составляет шестьдесят дней с момента, когда заявитель узнал или должен был узнать о нарушении его прав или законных интересов действиями или решениями налоговых органов. При расчете срока подачи жалобы основываются на следующем: во-первых, если нарушение прав или законных интересов произошло при заявителе, срок исчисляется с момента нарушения, во-вторых, если заявителю был отправлен правоустанавливающий

⁶ «Правила подачи жалоб на предоставление налоговых услуг» (Уведомление Главного государственного налогового управления КНР № 11-2010).

документ (обязывающий к совершению определенных действий), то срок определяется с момента получения заявителем документа в случаях, когда документ не был доставлен до адресата, считается, что заявитель не был извещен, в-третьих, при доставке акта налогового органа почтовым отправлением, срок исчисляется с момента, когда заявителем будет оставлена подпись на квитанции о получении документа⁷.

Заявление установленной формы подается заявителем лично, посредством почтового отправления или по факсу. К заявлению должны быть приложены сопровождающие документы (приложения), обосновывающие позицию заявителя, доказывающие нарушение прав и законных интересов заявителя актами или действиями налоговых органов.

Заявление должно быть рассмотрено в течение 5 дней, после чего принимается решение о приеме заявления или отказе в рассмотрении. В случае отказа, уведомление должно быть направлено заявителю, который в течение 15 дней после получения уведомления об отказе может обратиться в суд для рассмотрения налогового спора посредством административного судопроизводства. Кроме того, вышестоящий налоговый орган вправе отменить решение об отказе и принять заявление к рассмотрению, если, по его мнению, основания для отказа отсутствуют⁸.

С принятого к рассмотрению заявления должен быть сделан дубликат, который направляется ответчику. В течение 10 дней с момента получения документа ответчик обязан предоставить мотивированный отчет, доказательства, связанные с предметом административного пересмотра

Административный пересмотр осуществляется двумя сотрудниками налогового органа путем рассмотрения письменных документов, однако по требованию сторон могут производиться слушания. Срок рассмотрения заявления составляет 60 суток с момента принятия заявления.

⁷ Бажанов П. Административный пересмотр налоговых споров в КНР // Электронный ресурс URL: http://cnlegal.ru/china_taxation/tax_disputes_administrative_review/ (дата обращения: 05.01.2018 г.)

⁸ Там же.

При наличии определенных обстоятельств, возможно продление срока рассмотрения на 30 суток, приостановление административного пересмотра, а также его прекращение. На орган, производящий административный пересмотр возлагается обязанность по уведомлению заявителя, ответчика и третьих лиц (при наличии) о ходе административного пересмотра.

По окончании административного пересмотра уполномоченным органом выносится решение, которое, в силу законодательства КНР, не должно ухудшать положение заявителя и иметь негативные последствия для него.

В процессе административного пересмотра возможно применение процедуры медиации и мирного урегулирования налогового спора. Их применение допустимо в случае, если предметом административного пересмотра являются: а) дискреционные полномочия налогового органа (определение суммы штрафа в установленных минимальных и максимальных пределах), б) выплаты административной компенсации; в) административного поощрения.

Медиация производится сотрудниками административного пересмотра, на основе принципов рациональности, справедливости и объективности рассмотрения. Соглашение о медиации заверяется печатью органа административного пересмотра и подписывается сторонами, после чего вступает в силу⁹.

Если заявитель и ответчик пришли к согласию самостоятельно, они должны предоставить лицам, производящим административный пересмотр, в письменной форме мировое соглашение. Оно подлежит утверждению органом административного пересмотра, при отсутствии нарушения прав и законных интересов других лиц и публичных интересов.

Указываются следующие преимущества досудебного решения налоговых споров: во-первых, оперативность рассмотрения, во-вторых, компетентность, в-третьих, доступность (отсутствие необходимости оплаты государственной пошлины)¹⁰.

⁹ Там же.

¹⁰ Хаванова И.А. Налоговая жалоба: сравнительно-правовое исследование / под ред. И.И. Кучеркова // СПС КонсультантПлюс.

Несмотря на продуманность административного пересмотра, налогоплательщики в КНР отдают предпочтение судебному разрешению налоговых споров. Это обусловлено, во-первых, тем, что налоговые органы в заинтересованы во взимании налогов, в то время как суд основывается на принципе независимости при вынесении решений; во-вторых, правовое регулирование административного пересмотра налоговых споров не является безупречным из-за наличия пробелов права, что в свою очередь порождает злоупотребления со стороны налоговых органов¹¹.

*Елена Олеговна Бондарь,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
bondar_elen@mail.ru*

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья посвящена недостаткам существующей системы федеральных органов исполнительной власти. Автор предлагает возможные пути решения существующих проблем. Основное внимание в работе автор уделяет некому дисбалансу во властном «треугольнике»: Президент – Правительство – Парламент.

Ключевые слова: власть, органы, Президент, совершенствование, эффективность, институт.

В настоящее время в Российской Федерации возникает необходимость совершенствования федеральных органов исполнительной власти, а также законодательного урегулирования правового статуса Президента РФ.

¹¹ William Zhang. Tax Dispute Solutions in China // The Tax Executive. September – October 2012.

Полагаем, что современная система функционирования федеральных органов исполнительной власти, институт президентства, нуждаются в дальнейшем развитии и совершенствовании¹².

Нам видятся следующие возможные варианты этого решения.

В Конституции РФ на сегодня существует некий дисбаланс во властном «треугольнике»: Президент – Правительство – Парламент¹³. Основная суть проблемы заключается именно в системе взаимного влияния и соотношении политического веса этих институтов¹⁴.

Так, например, И.М. Степанов отмечает, что «президентский объем полномочий в 4 раза превышает парламентские, и у Президента в 4 раза больше возможностей распустить Государственную Думу, чем парламенту отрешить Президента от должности»¹⁵.

Считаем целесообразным в этой связи изменить баланс отдельных элементов президентской и парламентской моделей. Возможно было бы создать такое Правительство, которое занимало бы срединное положение между главой государства и народным представительством¹⁶.

В общем-то, определенные шаги уже сделаны в этом направлении. Так, внесены соответствующие поправки в ст. 103 Конституции РФ, отнеся к предметам ведения Государственной Думы контрольные функции в отношении исполнительной власти, и в Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ».

¹² Франковская К.Д., Бондарь Е.О. О некоторых проблемах избирательного законодательства // Материалы II Международной научно-практической конференции «Правовое регулирование современного общества: теория, методология, практика». Воронеж, 27 декабря 2017 года. Воронежский экономико-правовой институт. АМиСта, 2017. С. 79–83.

¹³ Краснов М.А. Российская система власти: треугольник с одним углом / М.А. Краснов. М., 2008. С. 5.

¹⁴ Чиркин В.Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5. С. 18.

¹⁵ Степанов И.М. Российское парламентское право // Государство и право. 1994. № 3. С. 13.

¹⁶ Зуйков А.В. Институт президентства в России // Конституционный вестник. Специальный выпуск. 2008. № 1 (19). С. 174.

возложив на Правительство корреспондирующую обязанность¹⁷. Но это представляется недостаточным, необходимо непосредственно перейти к системе, при которой партия, получившая большинство мест на выборах в Государственную Думу (или коалиция), получает право предлагать Президенту кандидатуру на пост Председателя Правительства и формировать состав Правительства.

Российская Конституция не содержит каких-либо ограничений в части возможности формирования Правительства парламентским большинством.

Второй вопрос, который нуждается в обсуждении научным сообществом, заключается в происходящем в последнее время последовательном и неконтролируемом расширении границ компетенции главы государства¹⁸.

Принятие в 1993 г. Конституции РФ стало серьезной попыткой ограничения исполнительной власти на основе четких правовых предписаний. Однако и здесь мы наблюдаем, как практика не оставляет попыток отодвинуть барьеры, установленные текстом Конституции, и расширить полномочия исполнительной власти.

Так, здесь следует вспомнить Постановление Конституционного Суда от 31 июля 1995 г. № 10-П (по Чеченской Республике), в котором установлено, что ст. 80 Конституции РФ, характеризующую Президента как «гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина», следует толковать как общее положение, позволяющее Президенту совершать любые, прямо не запрещенные Конституцией действия. Таким образом, конституционный подход, ограничивающий власть Президента определенными перечисленными полномочиями, был радикально изменен.

¹⁷ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 2.

¹⁸ Зуйков А.В. Институт президентства в России: конституционная модель, современные реалии и перспективы развития // Конституционный вестник. Специальный выпуск. 2008. № 1 (19). С. 176.

Изменения, внесенные в конституционную систему, превратили изначально задуманную модель в ее противоположность. По мнению многих экспертов, полупрезидентская система была трансформирована в «суперпрезидентскую»¹⁹.

Мы видим единственно возможное решение в данной ситуации – совершенствование нормативно-правовой базы института президентства. Речь идет о давно назревшей необходимости разработки и принятия Федерального конституционного закона «О Президенте РФ», но для этого в Конституцию должна быть внесена соответствующая поправка, предусматривающая обязательное принятие такого акта.

Еще одним проблемным аспектом считаем разрыв между Президентом (и всем властным механизмом) и обществом. Для решения и устранения чего считаем необходимым: преодолеть россиянам и власть предержащим специфику исторических, ментальных и национально-культурных особенностей, не предопределяющих, но легитимирующих тип властных отношений. Так, любое беззаконие «наверху» воспринимается как сигнал к тому, чтобы пренебрегать законом «внизу»²⁰. Для россиян по отношению к властным институтам надо «побороть» неуверенность в собственной возможности что-нибудь изменить, перестать преклоняться, возвеличивать, подобострастно подчиняться и уповать на необходимость сохранения иллюзорной стабильности, граничащей с консерватизмом; с другой стороны, надо просто перейти к цивилизованным и организованным формам реализации своих прав и интересов.

Властная элита должна стремиться по отношению к народу к демократическим идеалам, к высшей ступени нравственного и интеллектуального развития, сознательно создавать механизмы, ведущие к реальному народовластию, но которые были бы не способны подорвать основы ее же стабильного положения.

На наш взгляд, надо определить гибкую систему усиления ответственности главы государства перед народом: предусмотреть

¹⁹ Орлов А.Г. Суперпрезидентская республика латиноамериканского типа // Современное буржуазное право. Т. 2. М., 1987. С. 112.

²⁰ Максимов А.А. Соотношение законодательной и исполнительной власти в правовом государстве. Иваново, 1997. С. 76.

механизм изменения правового статуса института главы государства, обязательный элемент которого – учет мнения народа; определиться с перераспределением политических функций между Президентом и Председателем Правительства (и Правительством в целом), Администрацией Президента и Аппаратом Правительства. Предложения некоторых ученых об упразднении должности Председателя Правительства РФ и возложении этих функций на Президента РФ не несут конструктивного начала, а имеют только эмоциональный подтекст²¹.

Прежде всего, мы имеем в виду сроки президентских полномочий. В мире нет единого подхода к определению сроков президентства. Единственная закономерность, которая прослеживается: срок полномочий главы государства, как правило, тем короче, чем более широкими полномочиями он располагает. К примеру, во Франции Президент избирался на 7 лет, в настоящее время он избирается на 5 лет, но его полномочия увеличены. При необходимости может быть увеличено и количество президентских сроков. Так, специально под Франклина Делано Рузвельта в США была отменена норма, запрещающая занимать президентский пост более двух сроков подряд, таким образом, Ф. Рузвельт избирался главой США четырежды.

Видимо, определенные изменения допустимы и в Российской Федерации. При снижении реальной политической конкуренции, недоверии к выборам и неэффективности существующих механизмов конституционной и политической ответственности, в условиях всемирного экономического кризиса Россия должна быть мобильной и властные приоритеты должны меняться в зависимости от меняющихся запросов общества. Но длительность восприятия одного лица в качестве руководителя страны, особенно если его действия находят определенную поддержку, в России имеет свою особенность. Она заключается в формуле «от любви до ненависти...». И это необходимо учитывать. Если увеличение длительности и количества президентских сроков главы государства во Франции и США происходили с санкции народа, то в России его (народ) никто не спрашивал. Решение «увеличить сроки конститу-

²¹ Угланов А. Не метлой, так конституцией // Аргументы недели. 2014. № 34 (426). 11–17 сентября.

ционных полномочий Президента и Государственной Думы до 6 и 5 лет соответственно» обосновано и принято без учета его мнения. Глас народа в этой ситуации должен быть обязательно услышан по вопросу необходимости убрать слово «подряд» в п. 3 ст. 81 Конституции РФ, внося соответствующую поправку.

Назрела и необходимость четко определиться с перераспределением политических функций между Президентом и Председателем Правительства (и Правительством в целом), Администрацией Президента и Аппаратом Правительства. Предложения некоторых ученых об упразднении должности Председателя Правительства РФ и возложении этих функций на Президента РФ не несут конструктивного начала, а имеют только эмоциональный подтекст²².

Таким образом, повышение эффективности института президентства в Российской Федерации видится в изменении взаимоотношений между Правительством и парламентом и корректировке сроков легислатуры основных конституционных институтов государственной власти²³. А разговор о необходимости совершенствования федеральных органов исполнительной власти представляется достаточно дискуссионным, и требует дальнейшего научного анализа.

²² Угланов А. Не метлой, так конституцией // Аргументы недели. 2014. № 34 (426). 11–17 сентября.

²³ Фомиченко М.П. Конституционная модель института президентства в России // Юстиция. 2009. № 4. С. 75–83.

*Вамбу Афелиу Афонсу Домингуш,
магистрант 2 курса
кафедры административного и финансового права
Российского университета дружбы народов,
Afelio1989@hotmail.com*

ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТОРОВ В РФ

В статье рассматриваются вопросы, связанные с обеспечением правовой защиты иностранных инвестиций в Российской Федерации и на основе анализа действующего законодательства, выявляются основные гарантии прав иностранных инвесторов.

Ключевые слова: инвестиционное законодательство правовая защита и гарантии прав инвесторов льготы, предоставляемые иностранным инвесторам.

В России действует ряд нормативных правовых актов, которые обеспечивают правовой режим деятельности иностранных инвесторов. основополагающий акт – Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»¹. Он не распространяется на отношения, связанные с вложением иностранного капитала в кредитные организации, банки, страховые компании, а также на отношения, связанные с иностранными инвестициями в некоммерческие организации для достижения каких-либо общественно полезных целей.

В соответствии с положениями ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации международные договоры являются составной частью ее правовой системы². Следовательно, договоры с иностранными государствами о поощрении и взаимной защите инвестиций, а также соглашения об избежании двойного налогообло-

¹ Об иностранных инвестициях в Российской Федерации: Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ (ред. от 18.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 12.07.1999. № 28. Ст. 3493.

² Конституция Российской Федерации «принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.» (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. №6-ФКЗ; от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

жения, ратифицированные Российской Федерацией, также служат гарантией прав иностранных инвесторов.

Следующим по значимости документом в данной сфере является Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в

Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»³. Он определяет правовые и экономические основы инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений на территории РФ, а также устанавливает гарантии равной защиты прав, законных интересов и имущества субъектов инвестиционной деятельности, независимо от форм собственности.

Необходимость использования таких правовых средств, как гарантии (защита прав), состоит в том, что для иностранного инвестора, как и для любого хозяйствующего субъекта, имеют существенное значение:

- уверенность в осуществлении своего права;
- возможность побудить обязанное лицо к соблюдению данного права под страхом невыгодных для него последствий;
- обеспечение возмещения убытков в случае его неосуществления⁴.

Правовая защита прав иностранных инвесторов – конкретные обязательства, принимаемые на себя государством в связи с обеспечением условий осуществления инвестиционной деятельности. Речь идет о том, что государство в законодательном или международно-правовом порядке принимает на себя обязательство совершить по отношению к иностранному инвестору определенные действия или (чаще всего) воздержаться от действий, нарушающих законные права и интересы инвестора.

³ Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений: Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ (ред. от 26.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 01.03.1999. № 9. Ст. 1096.

⁴ Жиряева Е.В., Калотай К. Национальный режим в инвестициях на различных уровнях государственного управления: соображения для политиков // Управленческое консультирование. 2016. № 11 (95). С. 68.

Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» устанавливает систему государственных гарантий прав иностранных инвесторов, которая состоит из следующих видов гарантий:

1. Гарантия использования иностранным инвестором различных форм осуществления инвестиций на территории Российской Федерации (ст. 6 рассматриваемого закона). Данная гарантия предоставляет право иностранным субъектам инвестиционной деятельности осуществлять ее на территории России в любых формах, не запрещенных законодательством.

2. Гарантия перехода прав и обязанностей иностранного инвестора к третьему лицу (ст. 7).

Иностранный инвестор в силу договора вправе передать свои права (уступить требования) и обязанности (перевести долг), а на основании закона или решения суда обязан передать свои права (уступить требования) и обязанности (перевести долг) другому лицу в соответствии с гражданским законодательством РФ.

3. Гарантия компенсации при национализации и реквизиции имущества иностранного инвестора или коммерческой организации с иностранными инвестициями (ст. 8). Данное правило заключается в предоставлении иностранному инвестору или коммерческому юридическому лицу с иностранными инвестициями гарантий, что в случае национализации, реквизиции или иному основанию по принудительному изъятию имущества, предусмотренному национальным законодательством, имущество указанных лиц не подлежит принудительному изъятию⁵.

Вместе с тем, законом могут быть предусмотрены ограничения из данного правила. В таких случаях, при реквизиции иностранному инвестору или коммерческой организации с иностранными инвестициями выплачивается стоимость реквизируемого имущества.

Хотелось бы отметить и подчеркнуть, что иностранный инвестор или коммерческая организация с иностранными инвестициями при прекращении действия обстоятельств, в связи с которыми

⁵ Инвестиционное право: учебник для бакалавриата и магистратуры / А.А. Овчинников [и др.]. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2017. С. 172.

произведена реквизиция, вправе в судебном порядке требовать возврата сохранившегося имущества, однако, при этом обязаны возратить полученную ими сумму компенсации с учетом потерь от снижения стоимости имущества.

Иностранному инвестору или коммерческой организации с иностранными инвестициями при национализации возмещаются стоимость национализируемого имущества и другие убытки.

4. Гарантия от неблагоприятного для иностранного инвестора и коммерческой организации с иностранными инвестициями изменения законодательства Российской Федерации (ст. 9). Суть данной гарантии состоит в том, что РФ гарантирует стабильность условий реализации приоритетных инвестиционных проектов в отношении иностранных инвесторов и коммерческих организаций с иностранными инвестициями. Таким образом, данная гарантия распространяется на деятельность всех иностранных инвесторов, а также коммерческих юридических лиц, осуществляющих приоритетные инвестиционные проекты. Однако в соответствии с законом рассматриваемая гарантия предоставляется также в отношении коммерческих юридических лиц с иностранными инвестициями, если доля, доли (вклад) иностранных инвесторов в уставном (складочном) капитале такой организации составляют свыше 25 %. Причем, хотелось бы отметить и подчеркнуть, что в данном случае законом не обусловлена приоритетность осуществляемого инвестиционного проекта⁶.

5. Гарантия обеспечения надлежащего разрешения спора, возникшего в связи с осуществлением инвестиций и предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации с участием иностранного инвестора (ст. 10). Споры о возмещении убытков разрешаются в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами в суде или арбитражном суде либо в международном арбитраже (третейском суде).

⁶ Курилов В.И., Пресекина Н.Г. Правовое регулирование и практические вопросы защиты иностранных инвестиций в Российской Федерации // Азиатско-тихоокеанский регион: Экономика, политика, право. 2013. № 2. С. 85.

6. Гарантия использования на территории Российской Федерации и перевода за пределы Российской Федерации доходов, прибыли и других правомерно полученных денежных сумм (ст. 11). Суть данного правила заключается в том, что после уплаты всех необходимых платежей, предусмотренных действующим законодательством, иностранный инвестор вправе по-своему собственному усмотрению распорядиться полученными от инвестиционной деятельности доходами, прибылью или иными денежными суммами, полученными правомерным путем.

7. Гарантия права иностранного инвестора на беспрепятственный вывоз за пределы Российской Федерации имущества и информации в документальной форме или в форме записи на электронных носителях, которые были первоначально ввезены на территорию Российской Федерации в качестве иностранной инвестиции в качестве иностранной инвестиции (ст. 12). Иностранному инвестору, который первоначально ввез в Российскую Федерацию имущество и информацию в документальной форме или в форме записи на электронных носителях в качестве иностранной инвестиции, имеет право на беспрепятственный (без квотирования, лицензирования и применения к нему других мер нетарифного регулирования внешнеторговой деятельности) вывоз указанных имущества и информации за пределы Российской Федерации⁷.

8. Гарантия права иностранного инвестора на приобретение ценных бумаг. Статья 13 Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» предусматривает для иностранного инвестора возможность приобрести акции и иные ценные бумаги российских коммерческих организаций, а также государственные ценные бумаги в соответствии с законодательством Российской Федерации о ценных бумагах.

9. Гарантия участия иностранного инвестора в приватизации (ст. 14). Иностранному инвестору может участвовать в приватизации объектов государственной и муниципальной собственности путем приобретения прав собственности на государственное и муници-

⁷ Инвестиционное право: учебник для бакалавриата и магистратуры / Н.И. Беседкина, А.М. Косулина, А.А. Овчинников, Е.С. Якимова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2017. С. 184.

пальное имущество или доли, долей (вклада) в уставном (складочном) капитале приватизируемой организации.

10. Гарантия предоставления иностранному инвестору права на земельные участки, другие природные ресурсы, здания, сооружения и иное недвижимое имущество (ст. 15). Вместе с тем приобретение иностранным инвестором права собственности на объекты недвижимого имущества, включая на земельные участки, здания и сооружения, осуществляется в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ. При этом иностранным инвестором посредством проведения торгов может быть приобретено право аренды земельного участка.

11. Льготы, предоставляемые иностранному инвестору и коммерческой организации с иностранными инвестициями, по уплате таможенных платежей (ст. 16).

Иностранным инвесторам и коммерческим организациям с иностранными инвестициями предоставляются льготы по уплате таможенных платежей при осуществлении ими приоритетного инвестиционного проекта в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза, международными договорами государств-членов Таможенного союза, законодательством Российской Федерации о таможенном деле и законодательством Российской Федерации о налогах и сборах⁸.

12. Льготы и гарантии, предоставляемые иностранному инвестору субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления (ст. 17). Субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции могут предоставлять льготы и гарантии иностранному инвестору, осуществлять финансирование и оказывать иные формы поддержки инвестиционного проекта, реализуемого иностранным инвестором, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также внебюджетных средств⁹.

Подводя итог сказанному выше, следует, что система гарантий является необходимым элементом правового регулирования

⁸ Инвестиционное право: учебник для бакалавриата и магистратуры / А.А. Овчинников [и др.]. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2017. С. 81.

⁹ Там же. С. 81–82.

инвестиционной деятельности с участием иностранного субъекта, что, в первую очередь, отражается на защищенности капиталовложений иностранных инвесторов, их прав и законных интересов.

Заключение

Усиление правовой защиты иностранных инвестиций – важнейшая задача при создании благоприятного инвестиционного климата в любой стране. Осуществляя инвестиционную деятельность в развивающихся странах и государствах с переходной экономикой со свойственной им экономической и политической нестабильностью, иностранный инвестор рискует тем, что в случае изменения законодательства он может быть лишен ожидаемых финансовых результатов. Главная проблема обеспечения благоприятного инвестиционного климата. По мнению автора, заключается в стабильности правового регулирования, что предполагает законодательное закрепление определенных гарантий для иностранных предпринимателей, которые вкладывают свои капиталы в экономику страны. Прежде всего, это гарантии от ухудшения условий хозяйствования.

Иностранный инвестор хочет иметь гарантию (защиту своих прав), что условия инвестирования не изменяться в дальнейшем. Он должен быть уверен, что, принимая решение о своих капиталовложениях в определенный проект или по какому-то определенному соглашению, любые изменения в законодательстве не ухудшат коммерческие результаты его деятельности как инвестора, на достижение которых он рассчитывал.

В нашей стране существуют такие гаранты защиты прав: гарантия защиты прав иностранных вкладчиков на территории РФ – обеспечивается законом «Об иностранных инвестициях»; гарантия предоставления возможности осуществлять вклады любыми способами; компенсация в случае если объект инвестирования подвергся национализации или ревизии; РФ гарантирует, что инвестор сможет вывести из страны прибыль, полученную в процессе инвестиционной деятельности, а также документы и электронные носители с информацией, рассматриваемой в качестве иностранных инвестиций; гарантия соблюдения всех вышеуказанных прав.

*Глеб Николаевич Василенко,
заместитель начальника
кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент,
svara1945@gmail.com*

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ДЕКЛАРИРОВАНИЕ: РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ В СИСТЕМЕ МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Статья содержит авторскую точку зрения об административно-правовой природе метода декларирования и его принадлежности к механизмам современного «гибкого» государственного управления.

Ключевые слова: институт, административное право, декларирование, метод, управление.

Масштабная административная реформа, сопровождающаяся интенсивным обновлением правовой материи отрасли административного права, катализирует возникновение новых форм и методов правового регулирования. Отдельные административно-правовые институты трансформируются, приобретая новое значение в системе институтов отрасли административного права. Указанные обстоятельства становятся предпосылками для формирования новых правовых «образований» – институтов, одним из которых является административно-правовой институт декларирования.

Административно-правовой институт декларирования представляет собой совокупность административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с уведомлением в нормативно установленном порядке физическими и юридическими лицами, их представителями, уполномоченных органов государственной власти о своих доходах (расходах), доходах (расходах) третьих лиц, о соответствии принадлежащих им денежных средств, вещей, иных материальных объектов или производимых ими товаров, работ или оказываемых услуг, нормативно допустимым качественным и (или) количественным показателям, в целях осуществления внутрихозяйственного и государ-

ственного контроля (надзора) в определённых административным законодательством сферах деятельности.

Указанный институт обладает всеми необходимыми для подобного рода правовых категорий признаками, в том числе, особым методом административно-правового регулирования профильных общественных отношений, который, являясь по своей природе императивным, обладает «уведомительной окраской», что в определенной степени расширяет понимание предмета и метода отрасли административного права.

Метод административно-правового декларирования представляет собой совокупность императивных правовых средств, направленных на установление нормативно определенного порядка декларационных действий; предоставление декларанту возможности выбора одного из установленных законом вариантов поведения для достижения цели достоверности при декларировании; предоставление декларанту возможности выбрать модель декларирования по своему усмотрению, не нарушая при этом нормативные правовые акты.

Исходя из приведенного определения, метод декларирования представлен системой правовых средств, обладающих как материальной, так и процессуальной правовой природой. Заметим, что метод декларирования существенно отличается от традиционно известных классических механизмов административно-правового воздействия, его императивность нивелируется возможностями декларанта диспозитивно реализовывать свои права в системе государственных управленческих отношений.

Влияние рассматриваемого метода распространяется на участников декларационных административных правоотношений, к которым относятся: декларанты, декларационные агенты и декларационные органы.

Декларантом является физическое или юридическое лицо (его представитель), уведомляющее в нормативно установленном порядке и форме уполномоченные органы государственной власти о своих доходах (расходах), доходах (расходах) третьих лиц, о соответствии принадлежащих ему денежных средств, вещей, иных материальных объектов или производимых им товаров, работ или оказываемых услуг, нормативно допустимым качественным и (или) количественным показателям, в целях осуществления внут-

рихозяйственного и государственного контроля (надзора) в определённых административным законодательством сферах деятельности.

Декларационный агент – это должностное лицо декларационного органа, уполномоченное в нормативно установленном порядке принимать, регистрировать и учитывать декларацию.

В свою очередь, декларационный орган – это орган государственной власти, уполномоченный в нормативно установленном порядке осуществлять проверку достоверности сведений, изложенных в декларации, в целях осуществления внутрихозяйственного и государственного контроля (надзора) в определённых административным законодательством сферах деятельности.

Специфика административно-правового метода декларирования заключается в том, что декларанты могут использовать законодательно предусмотренные средства декларирования для оценки состояния производимых ими товаров, оказываемых услуг или для определения уровня безопасности на используемых ими объектах производства и т.д.

Форма осуществления декларационных мероприятий в рамках определённого административно-правового режима носит зачастую уведомительный характер. Такая модель регулирования общественных отношений позволяет государству переносить часть ответственности за ненадлежащее исполнение требований законодательства с чиновника на декларанта, при этом декларирование осуществляется самим хозяйствующим субъектом или гражданином. Таким образом, государство стимулирует развитие механизмов внутрихозяйственного контроля, создавая предпосылки развития конкуренции на основе стремления хозяйствующих субъектов к повышению качества своих товаров, работ и услуг.

Важно отметить, что декларирование как административно-правовой институт в России формировался последовательно на протяжении длительного времени, однако получил свое новое качественное развитие относительно недавно. На сегодня можно с уверенностью говорить о том, что либерализация административного законодательства позволила декларированию окончательно выйти за пределы привычного для многих специалистов межотраслевого института налогового или таможенного права, и приоб-

рести качества и признаки, характеризующие его как самостоятельный комплексный административно-правовой институт.

Состояние профильного законодательства и практики правоприменения показывает, что метод административно-правового регулирования, применяемый в сфере декларирования, характеризуется меньшей степенью императивности, нежели методы, задействованные в других институтах административного права, например, институте государственной службы или лицензирования, они менее затратны, с точки зрения используемых финансовых и трудовых ресурсов, но при этом весьма эффективны.

Метод декларирования необходимо рассматривать также в контексте декларационных полномочий субъектов административного права.

Среди федеральных органов исполнительной власти указанными полномочиями обладают:

Федеральная налоговая служба Российской Федерации;

Федеральная таможенная служба Российской Федерации;

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии Российской Федерации;

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации;

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации;

Министерство транспорта Российской Федерации;

Федеральное космическое агентство Российской Федерации;

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации;

Министерство энергетики Российской Федерации;

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору Российской Федерации и другие

Деятельность субъектов декларирования опосредуется материальными и процессуальными административно-правовыми нормами. Материальные нормы в институте декларирования определяют основные положения, обуславливающие характерные черты этого правового института. К материальным нормам относятся: понятие, принципы декларирования; права и обязанности субъек-

тов декларирования; способы декларирования; сроки декларирования; контроль и надзор в сфере декларирования.

Процессуальные нормы регулируют отношения относительно реального выполнения положений, содержащихся в материальных правовых нормах. Причем в каждом конкретном субинституте, который входит в институт административно-правового декларирования (таможенное, налоговое, энергетическое, лесное, подтверждения соответствия и других), содержатся конкретные процессуальные положения и процедуры. К ним следует отнести порядок подготовки, подачи и рассмотрения декларации и т.д.

В заключении отметим, что не всегда активное участие государства в регулировании общественных отношений с позиций «власть-подчинение» приносит устойчивый положительный эффект. Свободные рыночные отношения, являясь залогом успешного развития нашего государства, могут и должны позитивно развиваться без тотального государственного контроля. Нынешнее законодательство постепенно открывает возможности саморегулирования, а значит самостоятельного поддержания правопорядка, отдельным категориям субъектов права, в том числе, по средствам административно-правового института декларирования.

*Евгений Алексеевич Виноградов,
студент Волгоградского института управления
РАНХиГС,
delriol1@mail.ru*

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ КРИПТОВАЛЮТ В РОССИИ

Статья посвящена рассмотрению перспективы развития криптовалют, и наиболее популярной из них – биткоинов, в России. Основное внимание автор акцентирует на проблеме неопределенности юридического статуса криптовалют и отсутствии законодательных актов, регулирующих их оборот.

Ключевые слова и фразы: криптовалюта; биткоин, электронные деньги; цифровые финансовые акты.

За относительно небольшой промежуток времени как во всем мире, так и в России, всё большую популярность набирают «электронные деньги» или криптовалюты. В их число входят: Бит-

койн, Неймкойн, Litecoin, Фезеркойн и Фрейкойн. Данная статья будет посвящена самой первой и самой популярной из них – Биткойну.

Несмотря на то, что тема криптовалют активно обсуждается в нашей стране, по меньшей мере, с 2013 года, юридический статус виртуальных средств до сих пор не определен.

27 января 2014 года Банк России выступил с официальным заявлением, в котором предостерег граждан от использования биткойнов, так как они генерируются анонимными людьми и могут служить инструментом для мошенничества и отмывания денег¹. Стоит заметить, что письмо это было издано от имени пресс-службы и носило рекомендательный характер, а не нормативный и было озаглавлено как «информация», а Минфин даже озвучил планы введения уголовной ответственности за использование биткойна в России². Похожие заявления сделали финансовые регуляторы Китая, Индии и некоторых других стран.

Проблемой установления чёткого юридического статуса биткойна является то, что в силу новизны этого явления достаточно сложно определить его правовую природу. Можно ли считать криптовалюту деньгами как таковыми или же это денежный суррогат, пока неясно.

В данный момент во всём мире существует как минимум 7 позиций относительно того, какова правовая природа биткойна для того, чтобы показать, что каждая из этих позиций имеет право на существование, обратимся к зарубежному опыту в обращении с биткойном:

1) «Биткойн – это деньги». В Японии кабинетом министров признано, что биткойны являются ватными деньгами, имеют «функции, схожие с деньгами», и дана установка разработать нормативную базу, чтобы полностью интегрировать криптовалюты в банковскую систему Японии. Национальным регулятором в отношении криптовалют стало Агентство по финансовым услугам

¹ Об использовании при совершении сделок «виртуальных валют», в частности, Биткойн. URL: http://www.cbr.ru/press/PR/?file=27012014_1825052.htm

² Минфин предложил давать до 2 лет исправительных работ за криптовалюты. URL: <http://www.interfax.ru/business/469146>

Японии, регулирующие вопросы эмиссии национальной валюты³. Сходную с японской позицией в январе 2014 года заняла Налоговая служба Сингапура.

2) «Биткоин – это денежный суррогат». Налоговой службой Нидерландов биткоин не рассматривается как законное средство платежа, а Центробанк Дании в 2014 году объявил, что биткоин не является валютой⁴. С точки зрения датского регулятора, биткоин «не имеет реальной торговой стоимости по сравнению с золотом или серебром, и более того, похож скорее на стеклянные бусы», запрет биткоинов или сделок с их участием существует, также и в Норвегии, Таиланде, Индии и Китае.

3) «Биткоин – это электронные деньги». В докладе об электронных деньгах, опубликованном Европейским центральным банком в 1998 году данное закреплено определение электронных денег: «Электронные деньги в широком смысле определяются как электронное хранение денежной стоимости на техническом устройстве, которое может широко применяться для осуществления платежей в пользу не только эмитента, но и других фирм, и которое не требует обязательного использования банковских счетов для проведения транзакций, а действует как предоплаченный инструмент на предъявителя»⁵. Так же, как электронные средства платежа, биткоины не имеют эмитентов. Их можно рассматривать как денежные средства, которые предварительно предоставлены одним лицом другому, без открытия банковского счёта, для исполнения денежных обязательств.

4) «Биткоин – это финансовый инструмент». Позицию, согласно которой биткоин может быть финансовым инструментом, заняло министерство финансов Германии. В 2013 году оно вынесло постановление о признании криптовалюты официальным средством расчётов, что в соответствии с немецким законодательством

³ В Японии биткоины признали платежным средством. URL: <https://lenta.ru/news/2017/04/01/japan/>

⁴ Кузнецов В. А. О подходах в международном регулировании криптовалют (BITCOIN) в отдельных иностранных юрисдикциях. URL: https://www.cbr.ru/publ/MoneyAndCredit/kuznetcov_03_16.pdf

⁵ European Central Bank. REPORT ON ELECTRONIC MONEY (August. 1988). URL: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/emoneyen.pdf>

привело к квалификации биткоинов как финансовых инструментов, однако, закон чётко разграничивает этот статус со статусом законного средства платежа – такого свойства биткоин в Германии ещё не получил.

5) «Биткоин – это товар». Налоговая служба Австралии не рассматривает биткоин в качестве денег или иностранной валюты, приравнивая операции с его участием к бартерным соглашениям. Так же, как и налоговая служба Израиля, опубликовавшая в 2017 году проект циркуляра, в котором виртуальная валюта квалифицирована как обладающая номинальной стоимостью цифровая единица, которую можно использовать для бартера либо в инвестиционных целях.

6) «Биткоин – это ценная бумага». Комиссия по ценным бумагам США (SEC) в отчёте по расследованию ситуации с блокчейн-стартапом The DAO указала, что выпущенные на ICO токены следует рассматривать как ценные бумаги вне зависимости от того, как называется то, во что инвесторы вкладывали деньги и как это работает⁶.

7) «Биткоин – это имущество». Служба внутренних доходов (IRS) США выпустила руководство по налогообложению операций с биткоинами и другими виртуальными валютами, в соответствии с которым криптовалюты могут быть квалифицированы не только как валюта, но и как имущество, и как инвестиционный инструмент (например, долгосрочные инвестиции в акции).

Судьба биткоина в России решается по сей день, однако, становится ясно, что запрещена эта валюта не будет.

Об этом могут свидетельствовать слова зампреда Центробанка Ольги Скоробогатовой, которая в мае 2017 года заявила о необходимости признания биткоин цифровым товаром и обложить соответствующим налогом, так как в противном случае это может «привести к нестабильности на финансовых рынках».

О необходимости легализовать виртуальные деньги не раз говорил и глава Сбербанка Герман Греф. В конце мая он заявил,

⁶ Власти США приравнивали выпущенные на ICO токены к ценным бумагам. URL: <https://tjournal.ru/57365-vlasti-ssha-priravnyali-vypushchennye-na-ico-tokeny-k-cennym-bumagam>

что России следует ввести «аккуратное» регулирование биткоина⁷. При этом топ-менеджер отметил, что отказ от криптовалюты может привести к отставанию на десятилетия в развитии перспективных технологий.

Впрочем, Центробанк пока не рассматривает биткоин как виртуальную валюту или денежный актив, а считает его, скорее, цифровым активом.

«Мы не считаем, что биткоин можно рассматривать как виртуальную валюту. У нас есть некоторые сомнения, мы не видим огромных преимуществ от внедрения цифровых активов в нашей экономике», – сообщила председатель ЦБ РФ Эльвира Набиуллина в интервью американскому телеканалу CNBC.

Сооснователь криптофонда Александр Бояринцев считает, что даже в случае запрета рынок виртуальной валюты не претерпит существенных изменений.

«Государство намеревается взять под свой контроль новое средство сохранения и передачи ценности, чем и является биткоин. Тем не менее криптовалюты – это глобальный рынок, и возможный запрет продажи и покупки частными лицами практически не повлияет либо эффект будет минимальным».

Подводя итог всему вышесказанному, можно сказать, что на дальнейшую судьбу биткоина в нашей стране влияет решение вопроса о его правовой природе – получит ли он признанный государством статус или будет запрещен, а также как будут вести себя налоговые органы, прокуратура и суды, регулируя дела с биткоинами. Требуется принятие закона, регулирующего вопросы использования и обращения криптовалют. В рамках данного закона должны быть определены такие вопросы, как:

- определен правовой статус криптовалюты;
- предусмотрено государственное регулирование обращение криптовалют;
- решен вопрос о налогообложении операций с криптовалютам;
- предусмотрен механизм контроля за операциями с криптовалютами в части соблюдения федерального закона № 115-ФЗ по

⁷ Греф выступил за введение аккуратного регулирования биткоина. URL: <https://ria.ru/economy/20170530/1495393128.html>

противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

– предусмотрена защита участников операций с криптовалютами;

– контроль со стороны государства за операциями с криптовалютами⁸.

25 января 2018 года Министерством финансов РФ опубликован законопроект «О цифровых финансовых активах», которым регулируются отношения, возникающие при создании, выпуске, хранении и обращении цифровых финансовых активов, а также осуществлении прав и исполнении обязательств по смарт-контрактам⁹. В то же время данный законопроект идет в разрез с позициями Центрального Банка РФ по криптовалютам, и содержит пока множество спорных вопросов.

В виду практического преимущества по сравнению с уже устоявшимися видами валют, которое наблюдается в зарубежных странах, есть довольно большие шансы на то, что Россия переймет положительный опыт «лицензирования» биткоина и разработки законодательства в области использования криптовалюты. Как, например, это уже сделано в соседней Республике Беларусь. 22 декабря 2017 года Президент Республики Беларусь Александр Лукашенко подписал декрет «О развитии цифровой экономики», который на законодательном уровне легализует все технологии, базирующиеся на блокчейне, различных криптовалют, майнинг и биржевые площадки, специализирующиеся на торговле криптова-

⁸ Миронова С.М. Финансово-правовые аспекты обращения криптовалюты (на примере биткоин) // Научные труды по финансовому праву. Актуальные проблемы правового режима денег и правовых основ денежной системы: Материалы Шестой международной научно-теоретической конференции «Худяковские чтения по финансовому праву» (Алматы, 11 декабря 2015 г). Вып. 6 / под общ. ред. Е.В. Порохова. Алматы: ТОО «Налоговый эксперт», 2016. С. 107.

⁹ Информационное сообщение: О проекте федерального закона «О цифровых финансовых активах». URL: https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=35001&area_id=4&page_id=2119&popup=Y#

лютами¹⁰. Кроме того, введен «приятный бонус» в виде освобождения от уплаты налогов на прибыль, извлекаемой из операций с токенами сроком на 5 лет.

Гражданам России, которые все-таки решат использовать данную валюту нужно постоянно следить за обновлениями в этой сфере, так как при соблюдении элементарной осторожности и умеренного здравого смысла им не будут грозить серьезные последствия.

Илья Александрович Виноградов,
курсант 4 «Д» курса
факультета подготовки сотрудников для подразделений
по охране общественного порядка
МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, рядовой полиции,
lyaviogradov10011@gmail.com;
Глеб Николаевич Василенко,
заместитель начальника
кафедры административного права
МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя
кандидат юридических наук, доцент полковник полиции,
svara1945@gmail.com

ПРОБЛЕМА НАЗНАЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ

Статья раскрывает особенности назначения административного наказания в Российской Федерации, а также в статье приводится сравнительная характеристика с законодательством зарубежных стран.

Ключевые слова и фразы: административное наказание; назначение административного наказания; принципы административного наказания; альтернативное наказание.

Основной задачей административного регулирования правоотношений, согласно ст. 1.2 Кодекса об Административных пра-

¹⁰ Лукашенко подписал декрет «О развитии цифровой экономики» // <https://www.rg.ru/2017/12/22/lukashenko-podpisal-dekret-o-razvitii-cifrovoj-ekonomiki.html>

вонарушениях РФ является защиты личности, охрана прав и свобод человека. Выполнение данной задачи невозможно без соразмерного и правильного выбора административного наказания за противоправные административные деяния.

Основания, положения правила назначения административных наказаний и обстоятельств при которых возможно назначение административного наказания указаны в главе 4 Кодекса об Административных правонарушениях РФ. Однако, не смотря на всю полноту содержания данной главы, не перестают возникать проблемы, связанные с соблюдением принципов справедливости, индивидуализации и соразмерности наказания за административные правонарушения.

Основными критериями полноты и правильности назначения наказания за административные правонарушения являются¹:

- 1) Фактическое удовлетворение потерпевшей стороны вынесенным наказанием
- 2) Профилактика и предотвращение совершения лицом последующих административных правонарушений
- 3) Общая профилактика предотвращения совершения административных правонарушений, при помощи показательного наказания.

На наш взгляд, для того чтобы основные принципы назначения наказания были исполнены в полном объеме, необходимо определить «золотую середину» между критериями полноты и правильности.

Не смотря на схожесть отдельных категорий административных правонарушений каждое правонарушение, совершается при конкретных условиях и с индивидуальными особенностями. Данные особенности могут быть как психологические, так и материальные. Это в определенной мере осложняет соблюдение принципа справедливости. Именно поэтому в административном законодательстве нашей страны используется достаточно большое количество видов административного наказания за правонарушения.

Исходя из этого необходимо отметить важную проблему, которую законодатель сознательно допускает. Это проблема без

¹ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. 2008.

альтернативности наказания по отдельным составам административных правонарушений². К примеру можно взять административные правонарушения, фиксируемые автоматическими камерами фотовидео фиксации. По данным категориям административных правонарушений установлена конкретная мера ответственности и о какой-либо индивидуальности и справедливости наказания в данном случае говорить сложно. Невозможно оценить конкретные мотивы и причины данного поведения правонарушителя, смягчающие и отягчающие факторы.

Также в отдельных случаях за схожие правонарушения общей группы может абсолютно разное наказание, которое в одном случае будет безальтернативным, а в другом варьирующимся.

Например, правонарушение по ч. 1 ст. 12.3 КоАП РФ, которое включает в себя управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе регистрационных документов на транспортное средство предусматривает возможность назначения административного наказания в виде предупреждения или наложения административного штрафа. Но в тот же момент за правонарушение по ч. 3 ст. 12.3 КоАП РФ (передача управления транспортным средством лицу, не имеющим при себе документов на право управления) имеет безальтернативный вид наказания в виде административного штрафа в размере 3000 рублей. В данных случаях невозможно оценить все обстоятельства, которые подтолкнули лицо на совершение данных административных правонарушений, а также выбрать более мягкий вид наказания.

Еще непонятна логика законодателя в момент выбора вида наказания за правонарушения предусмотренное ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ (Превышение установленной скорости движения транспортного средства на величину более 20, но не более 40 километров в час) и ст. 12.6 КоАП РФ (Управление транспортным средством водителем, не пристегнутым ремнем безопасности). Первое правонарушение является более общественно опасным и несет опасность не только водителю и возможным пассажирам его транспортного средства, а также пешеходам и другим транспортным средствам, а второе правонарушение несет опасность лишь для водителя и его

² Братановский С.Н. Административное право: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013.

пассажиров. Но при этом за первый вид правонарушения ответственность предусмотрена в виде административного штрафа в размере 500 рублей, а по второму в размере 1000 рублей³.

Победных примеров необоснованного и необдуманного установления вида и меры наказания законодателем можно привести еще множество.

Следует также принять во внимание проблему с возможностью назначения альтернативного наказания за одни и те же административные деяния. Например, административный арест и административный штраф или лишение специального права (права на управление транспортным средством). Данная возможность явно была направлена на всестороннюю оценку определенных правонарушений, на полноту и максимальную правильность и справедливость принимаемых решений. Но на наш взгляд такой вид альтернативных видов наказаний несет в себе коррупционную составляющую. Для примера можно рассмотреть ст. 12.27 Кодекса об Административных Правонарушениях РФ, а именно вторую часть данной статьи. Она гласит, что за оставление водителем в нарушение Правил дорожного движения места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он является предусмотрено административное наказание в виде лишения специального права на управление транспортным средством на срок от года до полутора лет или административный арест на срок до 15 суток. В данной ситуации у правонарушителя может возникнуть⁴ противозаконное желание с помощью коррупционных методов договориться с инспектором ГИБДД или с мировым судьей, в производство которого поступит дело об административном правонарушении. В таком случае судья может не только вынести решения о назначении любого из данных видов наказаний, но и

³ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. В силу с 10.08.2017).

⁴ Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 (ред. от 23.12.2017) «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения»).

определить наказание в размере одних, двух или трех суток административного ареста, что явно не соответствует тяжести административного правонарушения, которое к слову отнесено многими административистами в разряд особенно важных и тяжких. При этом довольно большое количество с несоразмерной альтернативностью административного наказания. Помимо всего этого существует и альтернативная подведомственность, например, по ст. 12.21.1. Это приводит к еще большему увеличению коррупционной составляющей и нахождению все большего количества различных путей для коррупционных действий⁵.

На наш взгляд в законе необходимо закрепить ряд определяющих критериев для правильности и справедливости принимаемого решения. Не смотря на закрепления указаний о необходимости при назначении административного наказания учитывать материальное положение лица, смягчающие и отягчающие факторы, обстоятельства совершения административного правонарушения, в законе отсутствуют положения о том, как именно должны учитываться данные указания и от какого именно обстоятельства будет зависеть тот или иной административный приговор.

Также на наш взгляд необходима законодательно оформленная градация отягчающих и смягчающих факторов по степени их общественной важности. На данный момент судьи вправе сами решать насколько тот или иной отягчающий или смягчающий фактор является важным для вынесения судебного решения по делу об административном правонарушении. Это приводит к тому, что по одинаковым административным правонарушениям со схожими отягчающими и смягчающими обстоятельствами выносятся абсолютно разные судебные решения. Это также является почвой для коррупционных действий. Ведь одно и то же обстоятельство может быть трактовано судьями по-разному. Закрепление полноценной градации данных факторов позволит судьям выносить более справедливые и правомерные решения по делам об административных правонарушениях.

При дальнейшем внесении изменений в законодательство на наш взгляд нельзя не обратить внимание на административное за-

⁵ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. 2008.

конодательство республики Казахстан и республики Беларусь. В данных странах установлена базовая величина административного штрафа, которая индексируется в зависимости от экономической ситуации⁶.

Данные проблемы в административном законодательстве являются существенными, и пройти в стороне от них не представляется возможным. Для полноценного соблюдения всех принципов, на которых строится законодательство об административных правонарушениях необходимо обратить внимание на данные проблемы и приложить усилия для дальнейшего урегулирования и решения данных проблем.

*Анна Владимировна Гаевская,
аспирант Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
anna.v.gaevskaya@gmail.com*

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ НА ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ

В статье рассматриваются основные принципы организации муниципальной службы и особенности некоторых элементов правового статуса муниципальных служащих на территории Республики Крым.

Ключевые слова и фразы: Республика Крым, муниципальная служба, основные принципы, правовой статус, ограничения, связанные с муниципальной службой.

Понятие «муниципальная служба» – сравнительно новое для российского законодательства, которое в годы существования СССР по сути не использовалось: на уровне местного управления работали «государственные служащие местных органов государственной власти». Целесообразность появления нового вида службы была обусловлена выделением новой, самостоятельной формы

⁶ Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-З.

осуществления публичной власти – местного самоуправления. Для осуществления полномочий органов местного самоуправления был необходим особый аппарат квалифицированных служащих. В связи с этим И.И. Овчинников и А.Н. Писарев отмечают, что «формирование муниципальной службы и выделение ее в качестве самостоятельного института обусловлено окончательным переходом от советской модели организации власти на местах к организации местной власти на началах самоуправления, а также закреплением конституционного статуса местного самоуправления в качестве особой формы публичной власти»¹.

Так, вслед за распадом Советского Союза, каждая страна получила возможность независимо от других определять собственный путь формирования института муниципальной службы. Изучение правовых основ и особенностей статуса муниципальных служащих на территории Республики Крым как субъекта Российской Федерации заслуживает особого внимания, в связи с историческими событиями марта 2014 года и изменением субъектного состава Российской Федерации путем вхождения Крыма в состав России².

На протяжении 23 лет муниципальная служба на территории крымского полуострова развивалась в контексте законодательства Украины, и для того, чтобы изучить сложившиеся изменения, необходимо в первую очередь сопоставить понятия «муниципальная служба», закреплённые ранее действующим и настоящим законодательством. В Законе Украины от 07.06.2001 г. № 2493-III «О службе в органах местного самоуправления»³, ранее действующего на территории Республики Крым, определение понятия «служба в органах местного самоуправления» схоже с определением «муниципальная служба», установленным Федеральным законом от

¹ Муниципальное право России: учебник // И.И. Овчинников, А.Н. Писарев. М.: Эксмо, 2007. С. 333.

² Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов от 18.03.2014 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 14. Ст. 1570.

³ Закон Украины от 07.06.2001 № 2493-III «О службе в органах местного самоуправления» // Официальный вестник Украины. 2001. № 26. С. 6–17.

02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁴.

Часть 1 статьи 2 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»	Статья 2 Закона Украины от 07.06.2001 № 2493-III «О службе в органах местного самоуправления»
Муниципальная служба – профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).	Служба в органах местного самоуправления – это профессиональная, на постоянной основе деятельность граждан Украины, занимающих должности в органах местного самоуправления, направленная на реализацию территориальной громадой своего права на местное самоуправление и отдельных полномочий органов исполнительной власти, предоставленных законом.

Тем не менее, учитывая особенности российского законодательства, а также вновь созданную нормативную правовую базу субъекта Российской Федерации – Республики Крым, муниципальная служба на территории Крыма претерпела ряд изменений.

Основными началами, руководящими идеями и требованиями, лежащими в основе формирования и функционирования муниципальной службы, по мнению Охотского Е.В., являются принципы муниципальной службы. Именно через их систему наиболее полно раскрывается сущность данной службы⁵.

В связи с чем, интересен сравнительный анализ основополагающих принципов муниципальной службы в Республике Крым с точки зрения двух разных правовых систем – России и Украины.

⁴ О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152.

⁵ Охотский Е.В. Государственная и муниципальная служба: учебник и практикум для академического бакалавриата / А.В. Кочетков, Г.А. Сульдина, Т.В. Халилова, Т.А. Занко; под общ. ред. Е.В. Охотского. М.: Изд-во Юрайт, 2017. 403 с.

Статья 4 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»	Статья 4 Закона Украины от 07.06.2001 № 2493-III «О службе в органах местного самоуправления»
<p>Основными принципами муниципальной службы являются:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина; 2) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего; 3) профессионализм и компетентность муниципальных служащих; 4) стабильность муниципальной службы; 5) доступность информации о деятельности муниципальных служащих; 6) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами; 7) единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы; 8) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих; 9) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей; 10) внепартийность муниципальной службы. 	<p>Стат Служба в органах местного самоуправления осуществляется на следующих основных принципах:</p> <p>служения территориальной громаде; сочетания местных и государственных интересов;</p> <p>верховенства права, демократизма и законности;</p> <p>гуманизма и социальной справедливости;</p> <p>гласности;</p> <p>приоритета прав и свобод человека и гражданина;</p> <p>равных возможностей доступа граждан к службе в органах местного самоуправления с учетом их деловых качеств и профессиональной подготовки;</p> <p>профессионализма, компетентности, инициативности, честности, преданности делу;</p> <p>подконтрольности, подотчетности, персональной ответственности за нарушение дисциплины и ненадлежащее исполнение служебных обязанностей;</p> <p>соблюдения прав местного самоуправления;</p> <p>правовой и социальной защищенности должностных лиц местного самоуправления;</p> <p>защиты интересов соответствующей территориальной громады;</p> <p>финансового и материально-технического обеспечения службы за счет средств местного бюджета;</p> <p>самостоятельности кадровой политики в территориальной громаде.</p>

Так с учетом принятия нового нормативного правового акта, регулирующего деятельность муниципальных служащих, Закона Республики Крым от 16.09.2014 № 76-ЗРК «О муниципальной службе в Республике Крым»⁶ не вошли в перечень основных принципов муниципальной службы такие ранее действующие на территории Республики Крым принципы, как служение территориальной громаде, сочетание местных и государственных интересов, верховенства права, демократизма и законности, гуманизма и социальной справедливости и самостоятельности кадровой политики в территориальной громаде.

Вместе с тем совершенно новым принципом муниципальной службы на территории Республики Крым в рамках правовой системы России является принцип внепартийности муниципальной службы, который призван оградить муниципальных служащих от влияния и контроля со стороны той или иной политической партии, от принуждения к членству в ней, от дискриминации по политическим признакам при поступлении на муниципальную службу и нахождении на ней⁷.

Принимая во внимание действующий на сегодняшний день такой принцип муниципальной службы, как учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы, региональный перечень основных принципов муниципальной службы действующий на территории Республики Крым предлагается расширить, основываясь на сложившейся практической организации и функционировании муниципальной службы на полуострове.

Правовое положение муниципальных служащих представляет собой часть общего правового статуса личности и включает в себя совокупность прав, обязанностей, запретов, ограничений, га-

⁶ Закон Республики Крым от 16.09.2014 № 76-ЗРК «О муниципальной службе в Республике Крым» // Крымские известия. 2014. № 188. (5599).

⁷ Охотский Е.В. Государственная и муниципальная служба: учебник и практикум для академического бакалавриата / А.В. Кочетков, Г.А. Сульдина, Т.В. Халилова, Т.А. Занко; под общ. ред. Е.В. Охотского. М.: Изд-во Юрайт, 2017. 403 с.

рантий, поощрений, а также предусмотренные за их несоблюдение меры юридической ответственности⁸.

Перечисленные элементы создают необходимые условия для функционирования муниципальной службы, определяют функции, которые возлагаются на муниципальных служащих, пределы дозволенного в служебной деятельности и повседневном поведении⁹.

Особое внимание в данном исследовании уделено регламентации ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой на территории Республики Крым.

По своей природе ограничения, связанные с муниципальной службой, представляют собой совокупность мер сдерживающего воздействия от противозаконного деяния и нарушения законодательства о муниципальной службе, обеспечивающих качественное и эффективное использование муниципальными служащими своих профессиональных обязанностей, создавая условия для недопущения возникновения конфликта интересов и личной заинтересованности на муниципальной службе.

В Законе Украины «О службе в органах местного самоуправления» отсутствует положение о запретах, связанных с муниципальной службой. В свою очередь в законодательстве Украины лишь некоторые ограничения предусмотрены Законом Украины от 14.10.2014 г. №1700-VII «О предотвращении коррупции»¹⁰. Так за совершение коррупционных или связанных с коррупцией правонарушений установлена уголовная, административная, гражданско-правовая и дисциплинарная ответственность (статья 65 Закона Украины «О предотвращении коррупции»). Ошибочная, неполная или неточная информация, содержащаяся в форме финансовой отчетности, влечет за собой административную ответственность в виде штрафа, а также может служить основанием для отказа в повышении по службе или ограничения права быть избран-

⁸ Занко Т. А. Правовое положение дипломатических работников: права, государственные гарантии, поощрения // Вестник МГИМО Университета. 2013. № 3 (30). С. 121–126.

⁹ Занко Т. А. Правовое положение дипломатических работников: обязанности, ограничения, запреты, ответственность // Вестник МГИМО Университета. 2014. № 4 (37). С. 231–243.

¹⁰ Закон Украины от 14 октября 2014 года №1700-VII «О предотвращении коррупции» // Официальный вестник Украины. 2014. № 87. Ст. 2474.

ным на должности в муниципальных или государственных органах¹¹. Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» за нарушение установленных ограничений в качестве санкций предусмотрено недопущение нахождения муниципального служащего на муниципальной службе.

В связи с изменением правового поля на территории Республики Крым введено большее количество мер сдерживающего воздействия от противоправных деяний и нарушений законодательства о муниципальной службе, что в свою очередь способствует тому, насколько качественно и эффективно муниципальные служащие исполняют свои профессиональные обязанности, создавая условия для недопущения возникновения конфликта интересов и личной заинтересованности на муниципальной службе.

В Республике Крым и городе федерального значения Севастополе после присоединения Крыма выстраивается собственная система органов государственного и муниципального управления путем создания правовых основ формирования и функционирования государственных структур и структуры органов местного самоуправления, нуждающихся в адаптации к установленным федеральной Конституцией 1993 г. положениям¹².

Необходимо учитывать, что в адаптации нуждается не только региональное законодательство, но и сами муниципальные служащие. На сегодняшний день должности муниципальной службы в органах местного самоуправления на территории Крыма в большинстве своем (более 60%) занимают работники, которые являлись работниками органов местного самоуправления Украины и даже не смотря на то, что проделана огромная нормотворческая работа, как на региональном, так и на местном уровне, остается открытым вопрос сколько времени потребуется муниципальным служащим чтобы адаптироваться к работе «по – новому» и какие регулирующие механизмы смогут способствовать развитию в данном направлении.

¹¹ OECD (2011), Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption (Russian version), OECD Publishing.

¹² Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Россия – Крым – Севастополь: размышления конституционалистов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 1 (102).

*Елена Сергеевна Матьянова (Губенко),
кандидат юридических наук,
доцент кафедры финансового права
Российского государственного университета правосудия,
e.gubenko@inbox.ru*

НАЦИОНАЛЬНАЯ ПЛАТЕЖНАЯ СИСТЕМА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА¹

В статье раскрывается место национальной платёжной системы в финансовой системе государства, её соотношение с системой финансового рынка, позволяющей эффективно приумножать и сохранять денежные ресурсы страны. Основное внимание в статье автор акцентирует на развитии и применении в рамках национальной платёжной системы различных платёжных инструментов

Ключевые слова и фразы: национальная платежная система; национальная система платежных карт, финансовая система; система финансового рынка; платёжный оборот; платежные услуги, платежные инструменты, национальный платёжный инструмент, безналичные расчеты, кредитовые переводы, переводы в электронной форме, электронные платежные системы, электронные денежные средства, электронные средства платежа, платежные банковские карты, платежные банковские карты «Мир», наличное денежное обращение.

Национальная платёжная система представляет собой подсистему финансовой системы государства, обеспечивающую инфраструктурные и институциональные условия для осуществления платежей на территории государства. Через национальную платёжную систему осуществляются все формы взаимодействия в финансовой системе при безналичном переводе денежных средств от плательщиков к получателям и практическое воплощение распределительной функции финансов, посредством которой обеспечивается поступление денежных средств в различные фонды и их последующее распределение².

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс.

² Подробнее см.: *Суродеев Ю.В.* Финансово-правовое регулирование национальной платёжной системы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 74. (191 с.)

Финансовая система страны включает в себя финансовые институты, финансовые рынки и финансовую инфраструктуру. Где финансовые институты представлены страховыми компаниями, банками, небанковскими финансовыми институтами. Финансовые рынки – совокупность финансовых институтов и экономических отношений, связанных с перемещением денежного капитала с использованием финансовых деривативов и ценных бумаг. Финансовая инфраструктура представлена национальной платёжной системой страны, включающей совокупность различных платёжных и расчётных систем, бюро кредитных историй и другими субъектами, обеспечивающими денежный и платёжный оборот.

В процессе развития финансового рынка образовался определённый механизм – система финансового рынка, который позволяет государству эффективно приумножать и сохранять денежные ресурсы³. Ключевая роль в системе финансового рынка отводится денежной системе, которая тесно связана с банковской системой и национальной платёжной системой, выступающими проводниками обеспечения стабильности национальной денежной единицы.

Система финансового рынка соприкасается с финансовой системой на уровне государственных органов, осуществляющих надзор и регулирование финансовой системы в целом. Финансовая система и система финансовых рынков существуют как равноценные, взаимодополняющие друг друга субъекты, имеющие разные методы правового регулирования.

По отношению к системе финансового рынка **национальная платёжная система** выступает инструментом системного государственного регулирования финансового рынка в части обеспечения бесперебойного платёжного оборота в наличной и безналичной формах. От её состояния зависит надёжность, безопасность и уровень доступности платёжных услуг, её недостатки отражаются на доверии к национальной валюте и стабильности всей финансовой системы.

Наряду с развитием и изменением экономических процессов в финансовой системе государства, подвергается развитию инсти-

³ Более подробно о финансовом рынке см.: *Гузнов А.Г.* Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 66–71.

туциональные и инфраструктурные элементы национальной платёжной системы. Так, в рамках развития безналичных расчётов, национальная платёжная система, ежегодно обеспечивает проведение более 12 млрд платежей на сумму более 700 трлн рублей. Ежедневный платёжный оборот через национальную платёжную систему составляет более 50 млн платежей на сумму порядка 3 трлн рублей. Подавляющая часть платежей проводится в российских рублях (99,4% от общего количества и 91,4% от общего объёма платежей). Эквивалент годового ВВП оборачивается через национальную платёжную систему за 27 дней⁴.

Наиболее распространённым платёжным инструментом при осуществлении безналичных платежей являются **кредитовые переводы** в форме распоряжений плательщиков своим банкам о списании средств со своих счетов и перечисление их на счета получателей. В среднем в мировой практике кредитовые переводы составляют около 1/3 всех безналичных платежей.

В национальной платёжной системе России кредитовые переводы являются одним из основных платёжных инструментов для совершения безналичных операций в форме расчётов платёжными поручениями, расчетов по аккредитивам и расчётов без открытия банковских счетов. Их доля в общем количестве поступивших в кредитные организации платёжных распоряжений достигает 96%.

Для сравнения: в Нидерландах доля кредитовых переводов в общем объёме осуществленных в национальной валюте платежей составляет порядка 98%; в Бельгии – 97%; в Великобритании – 97%; в Швейцарии – 96%, в Мексике – 96%. Наименьшей популярностью по количеству платежей кредитовые переводы пользуются в Саудовской Аравии (0,4%), Сингапуре (1 %), Турции (7%) и Канаде (9%).

На долю расчётов платёжными поручениями приходится более половины от общего количества кредитовых переводов (52%). Средний годовой размер платежа на основании платёжных поручений составляет 414 тыс. руб. Из 100 платежей платёжными поручениями 78 приходится на платежи юридических лиц, не явля-

⁴ Здесь и далее используются данные из работы *Губенко Е.С.* Финансово-правовое регулирование платёжных и расчетных систем: учебник под науч. ред. проф. С.В. Запольского. М.: Прометей, 2017. 298 с.

ющихся кредитными организациями, 17 – на платежи физических лиц, 5 – на собственные платежи кредитных организаций. В общем объеме расчётов платежными поручениями преобладают платежи юридических лиц (95%).

Основная масса распоряжений в рамках кредитовых переводов направляется в кредитные организации в электронной форме (67% от общего количества и 87% от общего объема). Юридические лица, не являющиеся кредитными организациями, традиционно использовали электронные технологии чаще, чем физические лица.

Электронная форма подачи распоряжений в рамках кредитовых переводов становится все более характерной и для физических лиц: на такие платежи приходится более половины всех кредитовых переводов физических лиц. В структуре этих переводов преобладают переводы физических лиц без открытия банковского счета, совершенные посредством банкоматов и платежных терминалов (более 80%)⁵.

Таблица 1

**Структура кредитовых переводов за 2014 год
по видам расчетных документов**

Платежное поручение	Аккредитив	Поручения физических лиц на перевод без открытия банковского счета
Доля в общем количестве и объеме кредитовых переводов		
52,4 % – количество	< 1% – количество	47,6 % – количество
99,0 % – объем	< 1% – объем	1,0 % – объем
Доля распоряжений, поступивших в кредитные организации электронно		
80,1 % – количество	6,3 % – количество	53,3 % – количество
87,6 % – объем	18,3 % – объем	16,1 % – объем

Доля платежей на основе прямого дебета в общем количестве безналичных платежей клиентов кредитных организаций и собственных платежей кредитных организаций составила 0,7%.

⁵Здесь и далее источник информации: Национальная платежная система в 2014 году // Платежные и расчетные системы. Банк России. Анализ и статистика. 2016. Вып. 50. URL: <http://kurscbr.ru/publ/?PrID=prs&code=105>.

За год в форме прямого дебета осуществляется порядка 85 млн операций на сумму более 2 трлн руб. Относительно ВВП доля платежей в форме прямого дебета составляет 3,0%.

В структуре платежей в форме прямого дебета по количеству преобладают инкассовые поручения (чуть более 53%), по объему – платежные требования (73,0%). Так, за 2014 год юридические лица, не являющиеся кредитными организациями, направили в кредитные организации порядка 40 млн платежных требований на общую сумму 1,5 трлн рублей, что составляет 70% от общего количества и 90% от общего объема платежей.

Физические лица менее активно используют этот инструмент при совершении платежей: на них приходится порядка 30 из 100 платежей в форме прямого дебета, а удельный вес этих платежей в общей стоимости составляет лишь 5%.

Более половины распоряжений в форме прямого дебета (как по количеству, так и по объему) представляется в кредитные организации в электронной форме, переданных посредством использования дистанционного банковского обслуживания, которое становится наиболее востребованной банковской услугой среди российских предприятий, особенно в сфере малого и среднего бизнеса. При этом бизнес все чаще ориентируется на интернет-банкинг, предлагающий интеграцию с учетными системами и опциями, позволяющими формировать необходимую аналитическую отчетность.

С появлением на российском финансовом рынке национальной платёжной системы стало возможным создание правовой и технологической инфраструктуры для развития электронных платёжных систем и использования электронных денежных средств, которые для многих российских пользователей платёжных услуг стали привычным платёжным инструментом.

Популярность электронных денежных средств в России показали результаты исследования TNS Россия, проведенного в апреле – мае 2014 года. Согласно этим исследованиям 40% российских пользователей электронных денег расплачиваются ими как через компьютер, так и через мобильное устройство.

В опросе участвовали экономически активные пользователи в возрасте от 20 до 44 лет из городов с населением от 700 тыс. человек. Об электронных деньгах знают все участники опроса,

73% респондентов пользуются ими минимум раз в год, почти 50% – раз в месяц и чаще.

Пять самых популярных категорий платежей электронными денежными средствами: интернет-покупки, сотовая связь, денежные переводы, коммунальные услуги, цифровой контент. С компьютеров чаще всего россияне оплачивают онлайн-покупки, со смартфонов – мобильную связь.

Молодежь в возрастной категории от 20 до 24 лет активнее других использует электронные деньги для покупки билетов на концерты и оплаты онлайн-контента. Пользователи в возрасте от 35 до 44 лет чаще других оплачивают ими мобильную связь и коммунальные услуги.

Наблюдается *устойчивый рост показателей, характеризующих рынок электронных денежных средств*. Так, на 1 января 2015 г. количество операторов электронных денежных средств составило 97 кредитных организаций (годом ранее – 82). В течение года ими было эмитировано 350 млн электронных средств платежа по переводу электронных денежных средств (на 9,2% больше показателя годичной давности), с помощью которых проведено 1,1 млрд операций на сумму 1,1 трлн руб. Почти полностью (около 99% как по количеству, так и по объему) операции по переводу электронных денежных средств осуществляют физические лица, которые в среднем в день совершают порядка 3 млн операций на сумму 3,0 млрд руб. Средняя сумма операции равняется 997 рублям.

Несмотря на высокие темпы роста доля безналичных операций по переводу электронных денежных средств по сравнению с другими платежными инструментами, используемыми физическими лицами при совершении безналичных платежей, пока остается незначительной. В 2014 год эти операции составляли – 8,7% по количеству и 0,2% по объему. Для сравнения: доля операций с использованием расчетных и кредитных карт в общем количестве и объеме безналичных операций физических лиц составляла 54% и 2% соответственно. Это обусловлено спецификой использования электронных денежных средств: они применяются преимущественно при осуществлении дистанционных покупок в Интернете, в основном на небольшие суммы. Из 100 платежей, совершенных физическими лицами посредством сети «Интернет», 74 приходи-

лось на платежи, совершенные с использованием электронных денежных средств, 20 – на платежи с использованием расчетных и кредитных карт, 6 – на платежи с использованием других инструментов. Их доля по объему в платежах через Интернет значительна – около 30%.

По целям платежа с использованием электронных денежных средств в их составе можно выделить оплату услуг мобильной связи, Интернета и коммерческого телевидения, товаров и услуг, заказанных через Интернет или по каталогам, коммунальных услуг и электроэнергии, услуг стационарной телефонной связи, а также перевод денежных средств на другой электронный кошелек или банковский счет.

Пользователи отдают предпочтение непersonифицированным электронным средствам платежа – на них приходилось около 70% операций по количеству и около 40% по объему. Удельный вес операций с персонафицированными электронными средствами платежа составил 30 и 60% соответственно, доля корпоративных электронных средств платежа очень незначительна.

Необходимо отметить процесс интеграции таких платежных инструментов, как электронные денежные средства и платежные банковские карты. Электронные денежные средства позволяют держателям платежных банковских карт расширить свои платежные возможности, поскольку для клиента платежная банковская карта становится источником пополнения «электронного кошелька» на необходимые суммы без раскрытия информации о платежной банковской карте. Одновременно у держателя платежной банковской карты сохраняется функциональность платежей с её использованием. Подобные интеграционные проекты реализуются и российскими кредитными организациями.

Популярность получают также «виртуальные предоплаченные карты», выпускаемые в электронном виде и предназначенные исключительно для платежей в Интернете (номинал карты может быть равен сумме покупки, что существенно снижает риски несанкционированных операций). Кроме того, следует отметить востребованность предоплаченных карт, выпускаемых на материальном носителе (часто как «кобейджинговый продукт» с международной платежной системой), которые могут использоваться кроме стандартных операций для переводов без открытия счета, в

программах лояльности, как средство доступа к сервису интернет-банкинга.

Доля платежей с использованием платежных банковских карт неуклонно растёт, в общем количестве и объеме платежей физических лиц они составляет 65% по количеству, 40% по объёму⁶.

Эксперты полагают, что использование платежных банковских карт в расчётах в ближайшие годы будет нарастать, что обусловит развитие банковского бизнеса на основе карточных продуктов.

В прошлом году английская консалтинговая компания RBR подготовила обзор состояния и перспектив развития этого направления банковского бизнеса⁷:

Таблица 2

Прогноз роста операций с использованием банковских карт в мире в 2015–2021 гг.

Показатель	2015	2021	Прирост, %
Количество карт, млрд. ед.	13,0	16,6	28
Количество операций, млрд. ед.	270	417	54
Объем операций, трлн. долл. США	21,6	34,1	58

Источник: *Global Payment Cards Data and Forecasts to 2021, RBR*

По данным RBR, количество платежных банковских карт в мире только за 2015 год увеличилось на 8%, достигнув 13 млрд единиц, а количество операций с их использованием – на 15% (270 млрд. операций). Ещё более впечатляющим был прирост количества платежных банковских карт в 2014 году, он составил 11%. В настоящее время на каждого жителя планеты, включая глубоких стариков и младенцев, приходится примерно по две платежные банковские карты. Предполагается, что банковский бизнес с платежными банковскими картами будет развиваться, прежде

⁶См.: Национальная платежная система в 2014 году. // Платежные и расчетные системы. Банк России. Анализ и статистика. 2016. Вып. 50. URL: <http://kurscbr.ru/publ/?PrtID=prs&code=105>.

⁷ Валентин Катасонов. Банки играют в карты. Китай набирает очки. URL: <http://russnov.ru/valentin-katasonov-banki-igrayut-v-karty-kitaj-nabiraet-ochki/>

всего, за счёт наращивания количества операций и стоимостных объёмов транзакций с использованием платежных банковских карт. Из расчёта на одну банковскую карту планируется увеличение количества годовых операций с 20,8 до 25,1.

Развитие банковского бизнеса с платёжными банковскими картами ориентировано на использование **национальной системы платежных карт**, запущенной в эксплуатацию с 15 декабря 2015 года в качестве розничной платежной системы, направленной на обслуживание физических лиц для обработки платежей с использованием платежных карт на относительно мелкие суммы.

Основным толчком для скорейшего создания Национальной системы платежных карт послужили принятые финансовые санкции в отношении России, которые коснулись и платежных систем. В частности, такие международные платежные системы как Visa и MasterCard без уведомления приостановили обслуживание платежных банковских карт некоторых банков в Российской Федерации. Под санкции попали такие крупные банки, как ОАО «АБ "РОССИЯ"», АО «СМП Банк», ОАО «Собинбанк», АО «ИнвестКапиталБанк». Данными банками эмитировано несколько сотен тысяч платежных банковских карт платежных систем Visa и MasterCard.

Национальная система платежных карт выступает оператором платежной системы «Мир», платежным инструментом которой являются платежные банковские карты «Мир». Национальная платёжная система гарантирует безопасность и бесперебойность проведения внутрироссийских транзакций по платежным банковским картам «Мир».

По итогам первого полугодия 2017 года участниками платежной системы «Мир» стали более 380 кредитных организаций, при этом 120 кредитных организаций выступили в качестве эмитентов платежных банковских карт. 357 кредитных организаций обслуживают платежные банковские карты «Мир» в POS-терминалах, банкоматах и в Интернете. Количество операций по платежным банковским картам «Мир» с начала 2017 года выросло почти в шесть раз, составив за июнь 2017 года 14,3 млн транзакций. К 1 августа 2017 года приём к оплате платежных банковских карт «Мир» обеспечивали 196 509 банкоматов и 1,80 млн POS-терминалов. 2017 год стал годом массового выпуска платежных

банковских карт «Мир» российскими кредитными организациями; к середине года было эмитировано более 10,7 млн платежных банковских карт «Мир».

Национальная система платежных карт заключила несколько соглашений о выпуске совместных платежных банковских карт (их называют кобейджинговыми картами) с UnionPay, MasterCard, American Express и Japan Credit Bureau. Выпущенные совместно с указанными платежными системами платежные банковские карты в российской инфраструктуре будут работать как карты «Мир», а в зарубежной – как карты соответствующих платежных систем. Особый интерес российские кредитные организации проявляют к сотрудничеству в области кобейджинговых карт с китайской платежной системой UnionPay. Идут переговоры о приеме платежных карт «Мир» в странах ЕАЭС, а также со странами, где много российских туристов (ОАЭ, Турция, Таиланд).

Одним из приоритетных направлений государства по управлению общественными финансами, определенных в Концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года, утвержденной приказом Минфина в августе 2013 года, является минимизация **наличного денежного обращения**. Однако, по состоянию на 1 января 2015 сохранялась тенденция к увеличению количества наличных денег в обращении. Так, в обращении (с учетом наличных денег в кассах учреждений Банка России) находились денежные знаки Банка России на сумму 8848,5 млрд рублей, в том числе банкноты на сумму 8770,5 млрд рублей (6,6 млрд листов) и монета на сумму 77,7 млрд рублей (60,6 млрд кружков), монета из драгоценных металлов на сумму 0,3 млрд рублей. На каждого жителя Российской Федерации приходилось 45 банкнот и 414 монет.

По данным Банка России, объем наличного денежного обращения структурных подразделений Банка России и кредитных организаций составляет порядка 100 трлн рублей в год, включая поступления и выдачи наличных денег через банкоматы и платежные терминалы, составляющие сумму примерно 28 трлн рублей⁸. Отмечается тенденция к увеличению поступлений от операций с недвижимостью (21,8%) и поступлений от операций с векселями,

⁸ См.: Национальная платежная система в 2014 году.

государственными и иными ценными бумагами (21,4%), а также наблюдается снижение поступлений от Федерального агентства связи (на 7,5%).

Среди потребителей платежных услуг заметно повышение активности использования банкоматов и платежных терминалов: объем поступлений наличных денег через банкоматы и платежные терминалы кредитных организаций составляет более 6 трлн руб. в год. Объем выдачи наличных денег через банкоматы – более 20 трлн руб. в год. Основным платёжным инструментом при использовании банкоматов и платежных терминалов является платёжная карта.

Резюмируя сказанное, можно с уверенностью сказать, что развитие национальной платежной системы, выступающее ключевым фактором обеспечения суверенитета национального платежного пространства, привело к созданию национальной системы платежных карт и платежной системы «Мир», которые занимают особое место среди других платежных систем, действующих на территории России, что предопределяется следующими факторами: 1) национальная система платежных карт является оператором платежной системы «Мир», в рамках которой эмитируется национальный платежный инструмент; 2) национальная система платежных карт и платежная система «Мир» обеспечивают защиту интересов Российской Федерации при взаимодействии с иностранными платежными системами и их операторами, а также организуют указанное взаимодействие; 3) взаимодействие с иностранными платежными системами выражается в установлении обязанности иностранной платежной системы получать клиринговые и операционные услуги от клирингового и операционного центра и центра национальной системы платёжных карт.

Платежная карта как платежный инструмент выступает важным элементом платежной системы и существует в ее рамках. Особое значение, применительно к национальной платежной системе, приобретает платежная карта, получившая статус национального платежного инструмента.

*Марьям Сайдхамзатовна Губиева,
студентка III курса Юридического института
Российского университета дружбы народов,
Gubieva777@mail.ru*

РАЗРЕШЕНИЕ НАЛОГОВЫХ СПОРОВ В ЯПОНИИ

Порядок рассмотрения различных споров между налоговыми органами и налогоплательщиками в Японии довольно интересен на сегодняшний день. Налоговое законодательство данной страны предусматривает следующие способы обжалования налогоплательщиком действий налоговых органов: судебный и служебный. Налоговые споры в Японии рассматриваются также в гражданском суде. При реализации данного разбирательства третья независимая сторона выносит общее решение по итогу спора сторон. Эта возможность имеет большое значение в защите прав налогоплательщика.

Ключевые слова: налогообложение, суд, Япония, решение, налогоплательщик, служба.

Главным законом, регулирующим процедуру досудебного обжалования актов некоторых налоговых органов в Японии, определяется Общий закон о национальных налогах¹. Закон об административной судебной процедуре Японии² является актом, регулирующим судебную процедуру урегулирования налоговых споров между налоговыми органами и налогоплательщиками³.

В Японии на данный момент присутствует модель обязательного досудебного обжалования существующих налоговых споров. Как правило, споры между налоговым органом и налогоплательщиком формируются в связи с разногласиями в расчете общей суммы налога, который подлежит уплате в бюджет.

В случае, когда по итогам реализации налоговой проверки, налоговый орган не согласен с расчетом суммы выплаты налогоплательщика, которая представлена в налоговой декларации, он обязан выпустить «Уведомление о корректировке», где указыва-

¹ The General Law of National Taxes // Kokuzei Tsusokuho. Law No. 66. 1962.

² The Administrative Procedure Act // Law No. 88. 1993.

³ Захарова Д.В. Правовое регулирование налоговых сборов по законодательству Китайской Народной Республики и Японии // Публично-правовые исследования. 2015. № 4. С. 97–108.

ются основания для проведения этой корректировки, а также её суть.

Здесь у налогоплательщика есть 2 месяца, для того, чтобы обжаловать эту корректировку. Это право сохраняется за налогоплательщиком и в том случае, когда корректировка не привела к отрицательным последствиям для налогоплательщика.

Сам акт обжалования он должен подать на имя руководителя конкретного налогового органа. На базе этой жалобы, налоговый орган формирует слушания, где рассматривает жалобу, решает вопрос о необходимости её удовлетворения⁴.

Когда итог рассмотрения жалобы налогоплательщика оказывается отрицательным, он имеет право обжаловать такое решение налогового органа в апелляционном порядке. В данном случае, налогоплательщик обязан подать апелляционную жалобу в Национальный Трибунал по налогам в течение одного месяца с даты получения экземпляра решения.

В определенных случаях данный срок продлевается до одного года. Кроме того, налогоплательщик может подать апелляционную жалобу, когда налоговый орган низшей инстанции не вынес решение в течение 3 месяцев по поданной жалобе налогоплательщика.

Наиболее распространенным требованием налогоплательщиков в Японии, которое изложено в судебной жалобе, определяется отмена решения некоторого налогового органа первой инстанции, или отмена решения Национального трибунала по налогам.

Основной отличительной особенностью японского судебного разрешения налоговых сборов является то, что суд базируется на презумпции невиновности налогового органа, соответственно, действия налоговыми органами презюмируются корректными и правомерными до тех пор, пока не доказано обратное.

Тем самым, бремя доказывания полностью лежит на налогоплательщике. Разрешение налоговых споров в суде реализуется на базе принципа состязательности сторон.

⁴ Кодацкий В.П. Налоговые нарушения и налоговые споры в Японии// Финансы, денежное обращение и кредит. 2013. № 2. С. 17–20.

Когда решение суда первой инстанции не удовлетворяет налогоплательщика, он может обратиться в Верховный суд, он определяется в Японии судом последней инстанции.

На всех этапах судебного обжалования акта налогового органа, любой налогоплательщик несет бремя доказывания, соответственно, должен подтверждать собственную позицию представленными доказательствами. Соответственно, можно сказать, что это бремя доказывания от инстанции к инстанции является более трудозатратным и сложным для налогоплательщика⁵.

В соответствии с налоговым законодательством Японии, распоряжения по налогообложению принимает районный директор налоговой инспекции. В случае, когда налогоплательщик не согласен с этим распоряжением, он подает запрос на повторное расследование в районную налоговую инспекцию, которая приняла распоряжение⁶.

Данная система запроса характеризуется наиболее удобным и простым способом защиты интересов и прав налогоплательщиков в Японии. Налогоплательщик, в целом, обжалует решение соответствующего налогового органа, тем самым, прежде чем подать жалобу в суд он обязан подать заявку для непосредственного рассмотрения в конкретный налоговый орган.

Тем самым, в соответствии с налоговым законодательством Японии, обязательно проведение досудебного разбирательства, а налогоплательщик не имеет право напрямую обращаться в суд.

Рассмотрим средний процент разрешения налоговых споров в период 2012–2016 гг. по данным Национального налогового агентства Японии (рис. 1).

Согласно отчёту Национального налогового агентства Японии за 2016 год, средний процент разрешения налоговых споров в данной стране составляет 96,4%.

⁵ Захарова Д.В. Правовое регулирование налоговых сборов по законодательству Китайской Народной Республики и Японии // Публично-правовые исследования. 2015. № 4. С. 97–108.

⁶ Исмаилов Т.А. Совершенствование досудебного урегулирования налоговых споров на опыте зарубежных стран// Инновационные технологии. 2016. № 3. С. 1–8.

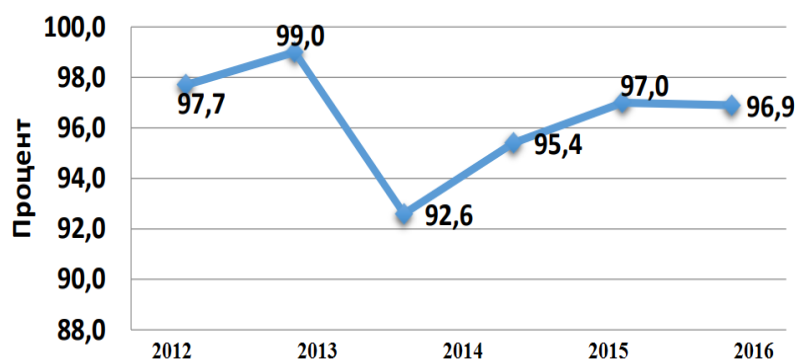


Рис. 1. Средний процент разрешения налоговых споров 2012–2016 гг.⁷

В Японии обязательное досудебное рассмотрение налоговых споров приводит к большому сокращению нагрузки на судебную систему. По нашему мнению, на законодательном уровне стоит закрепить процедуру апелляционной жалобы, а также механизм её урегулирования, установить в обязательном порядке процедуру досудебного рассмотрения налоговых споров для всех категорий граждан.

Все меры, которые на данный момент принимаются для развития досудебного урегулирования налоговых споров в Японии, помогают улучшению защиты общих прав налогоплательщиков, а также увеличению качества работы основных налоговых органов, помогают урегулированию максимального количества налоговых споров, а также доведению до судебной инстанции лишь законных и обоснованных решений.

⁷ Исмаилов Т.А. Совершенствование досудебного урегулирования налоговых споров на опыте зарубежных стран // Инновационные технологии. 2016. № 3. С. 1–8.

*Алексей Афанасьевич Дёмин,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного права
МГУ им. М.В. Ломоносова,
dyomin1940@mail.ru*

ПРАВОВОЙ ОБЛИК АДМИНИСТРАЦИИ ПУТИНА В СВЕТЕ «АМЕРИКАНСКИХ» САНКЦИЙ

В статье анализируются некоторые правовые черты деятельности администрации Президента РФ В.В. Путина в свете мировой реакции на них в виде санкций.

Ключевые слова: компетенция Президента РФ, режим ручного управления, Правительство РФ, экономические санкции, коммерциализация спорта, юридическая служба.

Современная деятельность администрации Президента РФ В.В. Путина характеризуется её последствиями: отторжением в мире и правовыми ошибками внутри страны.

Например, озвучиваемые телевидением указания Президента Путина министрам, руководство которыми относится к компетенции Правительства РФ, то есть Медведева, и даже при отсутствии самого Медведева – это элементарная правовая ошибка. Вполне возможно, что непосредственный начальник этих министров дал им уже ранее иные указания. Следовательно, указания Президента РФ «через голову» Председателя Правительства дезориентируют механизм властвования. Если Председатель Правительства не достоин своего поста, его следует сменить. Но пока Медведев находится на должности и не признан недееспособным, указания министрам Президентом РФ мимо Председателя Правительства являются дезорганизацией государственного аппарата.

Другой пример, так неудачно рекламируемый телевидением: картинка заседания Правительства, во главе которого, по случаю, находится Президент РФ. Он, согласно своим же законам, имеет право председательствовать, но почему Председатель Правительства при этом не присутствует, почему количество кресел при таком заседании не соответствует числу федеральных министров в Правительстве РФ, и почему на таких «заседаниях» иногда присутствуют лица, статусом федерального министра не обладающие?

Это демонстративные правонарушения, но которые отражают пренебрежительное отношение Президента РФ к праву. Телевидение же эти ошибки власти вольно или невольно рекламирует.

На самом деле любое необходимое стране действие можно совершать, но только для этого необходимо ввести его в правовое русло, внести в законодательство соответствующие изменения. Демонстративно, по телевидению, игнорировать свои же законы – нонсенс для государственного управления.

Проанализируем и некоторые другие неправовые действия Президента РФ, приводящие к подрыву его авторитета.

Во-первых, термин «администрация Президента Путина» представляется уместным, поскольку вся политика российского «демократического» правления строится на эпигонском подражании в первую очередь США, где подобная структура в государственном аппарате США называется администрацией очередного Президента. И где структуры, соответствующей российскому пониманию Правительства нет¹. И это исторически вызвано несовпадением постулатов систем права, англосаксонской и советской, соответственно. Сравнение представляется уместным в связи с той частотой, с которой на телевидении показывают заседания Правительства под председательством Путина и при отсутствующем Председателе Правительства РФ. Администрация Путина не замечает невольной пропаганды правового нигилизма.

Позицию российской администрации ярко выразил её представитель на экономическом совещании в Давосе 24 января 2018 г. – А.В. Дворкович. Он заявил, что члены делегации США бегают от контактов с российскими, и что тогда нечего с ними разговаривать, пора отзывать посольство. Главные вопросы журналистов к А.Дворковичу, это вопросы, какая будет политика после выборов Президента РФ в марте 2018 г. На это А.В. Дворкович ответил, что никаких изменений не предполагается, всё в стране идет хорошо, нас всё устраивает. И это при полной отсталости сырьевой России от мирового прогресса и при регулярных экономических кризисах! То есть администрация Путина в упор ничего не видит и не хочет учи-

¹ См.: Демин А.А. Административное право Российской Федерации: курс лекций. М.: Зерцало-М, 2002. С. 100–101.

тивать. Отвечать на экономические санкции «Запада» своими санкциями – мальчишество. Надо договариваться.

Утрируя, можно сказать, что Путин создал такую администрацию, в которой для правильного её функционирования необходим контроль, например, чеченской диаспоры на местах, когда в каждом городе ХМАО учреждается Представительство Рамзана Кадырова², а для организации нормального правления в Дагестане не хватило и 20 лет нахождения Путина у власти. Пока ни приняты опять же полицейские меры³.

Во-вторых, экономические меры администрации Президента Путина приводят к безнаказанности вывоза капиталов приватизировавшими российскую экономику олигархами, которых, кстати, за их анархизм и вороватый характер не любят и «на Западе». Мышление этой самозваной «элиты» российского общества вызвано воспитанной в социализме СССР уверенностью в величии человека как созидательного и универсально развитого человека. «Революционность» у них развита в гипертрофированной форме, они готовы устанавливать свой порядок везде. То есть если «демократам» так понравился климат «Запада», что они туда решили передислоцироваться как в «свободный рынок», то нельзя представлять дело так, что в нем никаких порядков не существует. Переоценку своих личностей «олигархов» отметил даже один из лидеров реформ эпохи Ельцина, П. Авен, на вопрос корреспондента отвечавший: «Мы самонадеянно считали, что лучше нас нет»⁴.

Совершенно вызывающе демонстрировал распушенность «олигархов», например, Полонский в Тайланде, «купивший» остров. Он сбросил тайских полицейских со своей лодки в воду. То есть пропагандировал, представил российских предпринимателей

² Волосин И. Из-за массовой драки в Югре создают представительство Рамзана Кадырова. Во время разборок бывший силовик прострелил голову уроженцу Чечни. URL: <https://ura.news/articles/1036273794>.

³ Переворот генерала Васильева: почему Кремль взялся за Дагестан. «Кулак в лайковой перчатке» пришел в движение. URL: http://www.mk.ru/politics/2018/02/06/perevorot-general-a-vasileva-pochemu-kreml-vzysal-za-dagestan.html?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com

⁴ Федорин В. Первое интервью серии «Реформаторы приходят к власти». URL: <http://www.forbes.ru/interview/45328-petr-aven-vo-glave-fsb-chubais-prines-ne-menshe-polzy-chem-na-privatizatsii>.

во всей красе анархизма и вседозволенности. Но к ответственности он привлечен не администрацией Путина, а американской администрацией. Впрочем, ещё более важным штрихом является установление законодательным путем зон отмывания капитала помимо обычного налогового законодательства страны, – свободных экономических зон, даже прямо на территории Российской Федерации.

Но тогда и законодательство на территории страны превращается в правила «по понятиям».

Например, по сообщениям прессы о положении в Дагестане 8 октября 2017 г., «В республике продолжают нападения на полицейских. Только за последний месяц погибли не менее восьми сотрудников правоохранительных органов. Шестеро жителей Дагестана, подозреваемые в нападениях, убиты. Власти республики называют нападавших “боевиками”. Их вина не была доказана. Полицейские взорвали дома некоторых предполагаемых преступников. Жители Дагестана заявляют о похищениях со стороны полиции. Глава Дагестана Рамазан Абдулатипов в сентябре ушел в отставку. Исполняющим обязанности на высшем посту в республике назначен руководитель фракции “Единая Россия” в Госдуме Владимир Васильев»⁵.

Методы правления напоминают действия оккупационных органов безопасности во времена Берии, расстрел на месте без суда и следствия, но очевидно они противоречат правовым предписаниям Конституции о неприкосновенности жизни человека и законной процедуре при наказании преступников. Не тут ли и одна из причин развития терроризма, как ответной реакции на действия властей, не удосуживающихся объяснять местному населению правовую ошибку в их поведении?

Оценивая ультиматум «Запада» российским олигархам, завершающийся в феврале 2018 г., а ситуацию в России как «Поле чудес в стране дураков», А.И. Фурсов говорит:

«Римский клуб обнародовал доклад, в котором постулируется необходимость и неизбежность смены существующего в мире способа производства и потребления и оформляющей его (нео)либеральной идеологии. Конец капитализма и грядущий ле-

⁵ В Дагестане произошла потасовка между полицией и сотрудниками Центра «Э». URL: <https://www.svoboda.org/a/28780790.html>.

вый поворот – это повестка, становящаяся мейнстримом, никак не доходит до российской элитки, которая, по-видимому, полагает, что ананасы и рябчики – это навсегда». И завершает своё размышление словами:

«Демонтаж капитализма требует левого поворота, и мы уже слышим шаги этого Глобального Командора, но российские элиты – эти «дети» 1990-х, криминального передела и ельцинского предательства – не хотят слышать эти шаги, им страшно. Они даже не осмелились достойно отметить столетие Октябрьской революции. ...Похоже, власть и население, народ, разъезжаются в разные стороны не только социально-экономически, но и идеологически, и это очень опасно»⁶, – оценивают ситуацию А.И. Фурсов.

На мой взгляд, именно юристы по своей специальности обязаны предлагать «правильные» законы и информировать правительство об опасностях правовых ошибок. Для юриста не должно быть «священной коровы» даже в лице Президента Путина. Напомню, что одной из основных обязанностей юриста является визирование актов начальника на предмет их соответствия закону. Если юрист не подскажет начальнику ошибку в его правовой позиции, то он подведёт начальника, обеспечит его промах, и тем самым не выполнит отводящуюся ему роль. На пагубные последствия от необдуманных сокращений юристов на государственной службе в аналогичных ситуациях не раз обращала внимание М.А. Штатина⁷. Вместо этого администрация Президента Путина склоняется к использованию так называемого ручного управления страной.

Под ручным управлением понимается подмена выполнения своих обязанностей полномочных органов государственного аппарата личными указаниями лидера. Так, выступая на встрече с пра-

⁶ Андрей Фурсов: Тот, кто победит – будет жить. URL: https://izborsk-club.ru/14701?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com

⁷ Штатина М.А. Опыт реформирования публичной службы в Бразилии // Актуальные проблемы административного, информационного и финансового права в России и за рубежом: сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и соискателей кафедры административного и финансового права юридического факультета Российского университета дружбы народов. М.: РУДН, 2013. С. 316–318.

вительством 25 декабря 2014 года Президент РФ В.В. Путин оценил возможность применения ручного управления вместо действий иных уполномоченных органов государства как допустимую: «Если понадобится, ...нужно включать и режим так называемого ручного управления. В данном случае ничего здесь зазорного нет»⁸.

В этой фразе по сути проявляется недоверие к государственному аппарату, созданному указами именно самого Президента, просто оказавшимися неразумными и не работающими. Его отстранение от решения вопросов их компетенции, переход на личное управление Президента является дезорганизацией остального механизма государственного управления. Как пишет Т.Ю. Базаров, ручное управление – это сочетание несочетаемого, то есть оксюморон⁹. Другой ученый, В.Н. Потехин, более радикален, полагает, что ручное управление «означает, как полагают отдельные специалисты, что в государственном управлении отсутствует система управления как таковая»¹⁰. А.В. Мартынов считает, что «ручное управление» подменяет само государственное управление¹¹. Осуждает «ручное управление и Ю.Е. Аврутин¹², поскольку неграмотные управленческие акты Президента РФ не может исправить и личное интуитивно высказанное эпизодическое указание Президента лично.

⁸«Ничего зазорного»: Путин попросил кабмин не стесняться включать режим ручного управления страной. URL: <http://news.my2k.ru/2418535/>

⁹ Базаров Т.Ю. Ручное управление – это оксюморон // Управление персоналом. 2013. № 17. URL: <http://www.top-personal.ru/issue.html?3449>.

¹⁰ Потехин В.Н. Основные недостатки и резервы современного государственного управления // Аграрный вестник Урала. 2014. № 7 (125). С. 95.

¹¹ Мартынов А.В. Российское государство в режиме ручного управления // Теория и практика административного права и процесса: материалы VI Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Ч. 1. Небуг, 2011. С. 65.

¹² Аврутин Ю.Е. Парадоксы контрольно-надзорной деятельности публичной администрации в контексте «ручного управления» // Аврутин Ю.Е. Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве. СПб: Изд-во «Юридический центр», 2017. С. 689–697.

В результате, как оценивает ситуацию, правда, к сфере научных исследований, Советник Президента РФ по вопросам евразийской интеграции Сергей Глазьев, «нам остро не хватает механизма коммерциализации научно-исследовательских разработок. Этот механизм должен включать в себя венчурные фонды, банки развития, инвестиционные фонды. Если бы ФАНО занималось созданием механизма внедрения научных достижений в практику, то это было бы очень хорошо. Вместо этого чиновники занимаются мелочной регламентацией по использованию имущества»¹³.

В-третьих, подобной является, на мой взгляд, и ситуация со скандалами в российском спорте.

Описывая развитие спорта в СССР, свидетель его огосударствления А. Мирек оценил принципиальное его различие в Советском Союзе и в буржуазных странах:

«В конце 1920-х годов на обложке женского журнала появилась женщина мощных угловатых форм с поднятым кулаком невиданного размера. Внизу крупная подпись: «ЖЕНЩИНА, НЕ БУДЬ ДУРОЙ – ЗАНИМАЙСЯ ФИЗКУЛЬТУРОЙ». В следующие годы пошли статьи, доказывающие и утверждающие (и надо сказать, справедливо): «Нам не нужен спорт – продукт буржуазных извращений, нам нужна физкультура – основа здоровья народа», «Спорт чужд нам – это коммерция и спекуляция». Слово «спорт» было изъято из лексикона. В нашем дворе нельзя было услышать вопроса: «Ты занимаешься спортом?». Так мог спросить только иностранец или «не наш» человек. А вот «Ты занимаешься физкультурой?» – звучало естественно и современно»¹⁴.

Распространение на спорт коммерческих принципов и введение государственного регулирования профессионального спорта – это и есть причина, по которой нельзя отмахнуться от претензий Международного олимпийского комитета. И уж во всяком случае надо уважать любительский статус Олимпийских игр. Если

¹³ Сергей Глазьев: У нас чудовищная экономическая катастрофа. URL: https://izborsk-club.ru/14743?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com.

¹⁴ Мирек А. Красный мираж. Как мы верили в мифы и ложь: Воспоминания и раздумья (1917–1960). М.: «Готика», 2000. С. 251.

МОК заметил вмешательство государства в спортивные результаты спортсменов, а страну заподозрил в превалировании экономической заинтересованности в рекордах индивидов, то он совершенно вправе сделать такое замечание о несовместимости принципов. Странным в этой ситуации является резко отрицательная реакция администрации Путина на эти замечания. Это о Родченкове¹⁵. Неадекватная реакция отторжения. На самом деле «сигналы» управляемых о недостатках в работе учреждений являются поводом руководителю обратить внимание на спорный участок работы, и такие обращения не должны вызывать реакцию, что это сигналит «придурок», а должны вызывать процедуру служебного расследования.

Ошибка в управлении спортом идет, естественно, по наследству от бывшего Президента РФ Ельцина, когда тот же Тарпищев использовал олимпийские игры инвалидов для получения выгоды от исключения из таможенных пошлин товаров для инвалидов. Тогда под их брендом ввозившим беспошлинно в страну алкоголь из-за границы. Не стоит быть наследником такого именно «правопорядка». Если министр спорта Мутко назначен Президентом РФ, и если МОК категорически не принял государственного вмешательства в управление любительским спортом на Олимпиадах, а Президент РФ сохраняет Мутко на государственной должности при обвинении в поддержке министром принятия допингов спортсменами, то он демонстрирует принятие на себя всей ответственности за правовой беспорядок в сфере спорта. Но фактически это сфера отторжения мирового сообщества порядков, следующих из России.

Я считаю, что извинения Путина в феврале 2018 года перед спортсменами, которых из-за действий администрации Путина МОК не допускает к участию в олимпийских играх¹⁶, неуместны. Извиняться может гражданин и человек, но не должностное лицо.

¹⁵ Путин назвал Родченкова «придурком» и призвал посадить его в тюрьму. URL: http://moscow-baku.ru/news/society/putin_nazval_rodchenkova_pridurkom_i_prizval_posadit_ego_v_tyurmu/?sphrase_id=1013290.

¹⁶ Путин поступил как настоящий мужик и это вызывает уважение. За что извинился Владимир Путин перед российскими олимпийцами. URL: <http://www.iarex.ru/articles/55470.html>.

Здесь имеются иные последствия своего неправомерного поведения, отставка, например, применение ответственности.

Социолог Игорь Эйдман проводит параллели между политическим курсом советского правительства накануне развала Советского Союза и нынешнего руководства страны во главе с президентом Путиным. Он находит много общего и опасается развала страны¹⁷.

Способов решения подобных проблем много. Нельзя же весь мир представлять врагом, тем более тот мир, в который ещё Андропов предписал вписываться всеми способами, включая отказ от суверенитета¹⁸. Нельзя идти в мир со своим воровским уставом. Действия администрации Путина в правовом плане часто не являются безупречными. Управлять при помощи права – выгоднее, нежели вести дело бесконечными конфронтациями. Когда-то надо и исправляться.

В результате исследования можно прийти к выводу, что в деятельности администрации Путина проявляются такие элементы непредсказуемости и авантюризма, которые характерны его предшественнику Ельцину. При этих условиях стоит говорить, что вмешательство в такой широкий круг дел, который практикует Президент Путин становится непрофессиональным для руководителя страны. Широкий круг ответственности за положение в стране явно неподъемен для одного человека. Обычно в практике других стран Президент наделяется полномочиями представительского плана, а реальное управление в стране осуществляет профессионал, специалист управления, менеджер. Можно подумать о принятии в РФ такой схемы организации центрального аппарата управления страной.

Правовой нигилизм, характерный для эпохи правления администрации Путина, это наследие правления Ельцина, эпохи его вождизма и безудержного извлечения прибыли при разрушении страны. Он приводит к большим моральным и материальным по-

¹⁷ Социолог нашел 7 ошибок-предвестников развала страны, которые допускает Кремль. URL: http://www.online812.ru/2018/02/07/002/?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com.

¹⁸ Шевякин Александр Петрович. Кто готовил развал СССР. М.: Алгоритм, 2014. С. 99.

терям в стране. Вместо укрепления суверенитета в реальности образуется его дефицит, выхолащивание из-за общественного мнения мирового сообщества. Мировое сообщество не принимает мировую экономику.

*Людмила Михайловна Долинская,
помощник члена Общественной палаты
Российской Федерации,
эксперт научно-практического журнала
«Законы России: опыт, анализ, практика»,
LMDML@yandex.ru*

ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАТИЗАЦИИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Освещены правовые основы, достижения и проблемы информатизации здравоохранения. Проанализированы правовые акты по вопросам здравоохранения и информационных отношений. Приведены примеры практики их реализации.

Ключевые слова: единая государственная информационная система в сфере здравоохранения; здравоохранение; информатизация; информация; личный кабинет пациента; медицинские организации; медицинская помощь; телемедицинские технологии; электронные полисы ОМС; электронный листок нетрудоспособности.

В Российской Федерации разработка и реализация программ информатизации здравоохранения ведется с 1992 г. Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р¹, среди прочих определены такие приоритеты развития информационных технологий как: формирование современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, обеспечение высокого уровня ее доступности и предоставление на ее основе качественных услуг; повышение качества медицинского обслуживания на основе информационных технологий. В настоящее время информатизации здравоохранения в различной степени касаются все подпрограммы госу-

¹ СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489 (с изм.).

дарственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)», утв. Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 313². Осветим некоторые аспекты.

Федеральный закон от 29.11.2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»³ предусматривает обязанность:

медицинских организаций размещать на своем официальном сайте в сети «Интернет» информацию о режиме работы, видах оказываемой медицинской помощи (подп. 6 п. 2 ст. 20);

страховых медицинских организаций размещать на собственных официальных сайтах в сети «Интернет» информацию о своей деятельности, составе учредителей (участников, акционеров), финансовых результатах деятельности, об опыте работы, о количестве застрахованных лиц, медицинских организациях, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования (ОМС) на территории субъекта РФ, видах, качестве и об условиях предоставления медицинской помощи, о выявленных по обращениям застрахованных лиц нарушениях при предоставлении медицинской помощи, правах граждан в сфере ОМС, в том числе праве выбора или замены страховой медицинской организации, медицинской организации, порядке получения полиса ОМС, а также об обязанностях застрахованных лиц в соответствии с законом (п. 9 ст. 14);

уполномоченных органов исполнительной власти субъектов РФ размещать на своих официальных сайтах в сети «Интернет» установленные тарифы на оплату медицинской помощи в срок не позднее 14 календарных дней со дня их установления (п. 5 ст. 30) и утвержденные территориальные программы ОМС в срок не позднее 14 календарных дней со дня их утверждения (п. 12 ст. 36).

Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»⁴ (далее – ФЗ Об охране здоровья) предусматривает обязанность медицинской организации информировать граждан в доступной форме,

² <http://www.pravo.gov.ru>, 24.04.2014; СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. II). Ст.2159 (с изм.).

³ СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 6422 (с изм.).

⁴ СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724 (с изм.).

в том числе с использованием сети «Интернет», об осуществляемой медицинской деятельности и о медицинских работниках медицинских организаций, об уровне их образования и об их квалификации, а также предоставлять иную определяемую уполномоченным федеральным органом исполнительной власти необходимую для проведения независимой оценки качества оказания услуг медицинскими организациями информацию (подп. 7 п. 1 ст. 79). При выборе врача и медицинской организации гражданин имеет право на получение информации в доступной для него форме, в том числе размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сеть «Интернет»), о медицинской организации, об осуществляемой ею медицинской деятельности и о врачах, об уровне их образования и квалификации (п. 7 ст. 21).

Приказом Минздравсоцразвития РФ от 28.04.2011 г. № 364 утверждена Концепция создания единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения⁵ (ЕГИСЗ).

Ключевые задачи развития здравоохранения сформулированы в Указе Президента РФ от 07.05.2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»⁶.

Для их выполнения постановлением Правительства РФ утверждена государственная программа РФ «Развитие здравоохранения»⁷, предусматривающая повышение эффективности организации оказания медицинской помощи гражданам за счет внедрения информационных технологий, мониторинга записи на прием к врачу, перехода к ведению медицинской документации в электронном виде не менее 80% медицинских организаций к 2020 г., реализации не менее 10 видов электронных услуг (сервисов) в личном кабинете пациента «Моё здоровье» на Едином портале государственных и муниципальных услуг (далее – ЕПГУ)

⁵ Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2011. № 7 (с изм.). Создан Портал оперативного взаимодействия участников ЕГИСЗ. URL: <http://portal.egisz.rosminzdrav.ru/>

⁶ URL: www.pravo.gov.ru, 07.05.2012, СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2335.

⁷ Сначала – от 15.04.2014 г. № 294. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 24.04.2014; СЗ РФ. 2014. №17. Ст.2057 (с изм.). Теперь действует утвержденная Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1640.

(Направление (подпрограмма) 8 «Информационные технологии и управление развитием отрасли» Приоритетный проект «Совершенствование процессов организации медицинской помощи на основе внедрения информационных технологий» на 2018–2025 годы).

С 01.08.2015 г. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования выдает т.н. электронные полисы ОМС в России. На чипы занесена информация, помогающая идентифицировать пациента: его фотография, паспортные данные, электронная подпись, название страховой компании. Введение чипов призвано защитить полисы от использования посторонними лицами и облегчить медицинским организациям доступ к информации о пациенте. Карточки не отменяют действие полисов единого образца, выданных с 01.05.2011 г. «Зеленые полисы», полученные гражданами ранее, также остаются действительными, но их будут постепенно заменять на современный аналог. В случае, если гражданин РФ с электронным полисом ОМС обращается за медицинской помощью в регионе, технически не готовом для работы с электронным полисом, сложностей у него возникнуть не должно, так как по номеру на электронном полисе ОМС человека можно идентифицировать.

По итогам заседания 25.10.2016 г. президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам утвержден паспорт приоритетного проекта «Совершенствование процессов организации медицинской помощи на основе внедрения информационных технологий» («Электронное здравоохранение»). Цель проекта – повышение эффективности организации оказания медицинской помощи гражданам за счет внедрения информационных технологий, мониторинга возможности записи на прием к врачу, перехода к ведению медицинской документации в электронном виде не менее 80% медицинских организаций к 2020 г., реализации не менее 10 электронных услуг (сервисов) в личном кабинете пациента «Мое здоровье» на Едином портале государственных услуг (ЕПГУ), которыми в 2020 г. воспользуются не менее 30 млн граждан в 2020 г.

Среди результатов проекта запланирован, например, запуск Личного кабинета пациента «Мое здоровье» на ЕПГУ, в котором доступно не менее 10 электронных услуг (сервисов) для предоставления гражданам. Реализация Личного кабинета пациента

«Мое здоровье» на ЕПГУ будет осуществляться на основе ведения единой электронной медицинской карты (ЭМК) пациентов в медицинских информационных системах (МИС) субъектов РФ, в которых должна храниться полная информация об оказании медицинской помощи пациентам, и передачи части сведений в федеральную систему «Интегрированная электронная медицинская карта», которая обеспечит преемственность оказания медицинской помощи для граждан и услугу по получению медицинских документов дистанционно. Сервисы Личного кабинета пациента «Мое здоровье» на ЕПГУ позволят повысить качество оказываемых услуг гражданам, их информированность в сфере охраны здоровья, обеспечить контроль удовлетворенности граждан работой медицинских организаций, сократить время ожидания приема врачом, а также снизить нагрузку на медицинские организации за счет оптимизации работы с медицинской документацией и перевода части оказываемых гражданам услуг по получению медицинских документов в электронный вид.

Будут организованы защищенные каналы передачи данных, внедрены МИС, к которым подключены автоматизированные рабочие места врачей и медицинских работников, обеспеченных электронными подписями, реализован юридически значимый обмен данными между медицинскими организациями, реализована система телемедицинских консультаций. Работа личного кабинета пациента «Мое здоровье» будет обеспечена за счет передачи соответствующих данных в компоненты ЕГИСЗ из медицинских информационных систем медицинских организаций и (или) региональных МИС. В процессе запуска и развития региональных МИС будут оптимизированы организационные процессы взаимодействия участников здравоохранения.

Предполагается, что реализация проекта «Электронное здравоохранение» позволит завершить задачи начатой в 2011 г. программы информатизации здравоохранения и станет основой для внедрения новейших технологий в практическое здравоохранение⁸.

⁸ См. также: Бойко Е.Л. Приоритетный проект «Совершенствование процессов оказания медицинской помощи на основе внедрения информационных технологий» и его роль в повышении эффективности оказания

По словам министра связи и массовых коммуникаций РФ Н. Никифорова на Петербургском международном экономическом форуме 2017 г., к концу 2018 г. необходимо подключить к высокоскоростному интернету 14 тыс. отдельно стоящих зданий.

С 01.07.2017 г. вступили в силу изменения в Федеральные законы «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» и ФЗ Об охране здоровья⁹, согласно которым листок нетрудоспособности выдается в форме документа на бумажном носителе или (с письменного согласия пациента) формируется в виде электронного документа¹⁰, подписанного с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи медицинским работником и медицинской организацией, в случае, если медицинская организация и страхователь являются участниками системы информационного взаимодействия по обмену сведениями в целях формирования листка нетрудоспособности в форме электронного документа.

Порядок информационного взаимодействия страховщика, страхователей, медицинских организаций и федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы по обмену сведениями в целях формирования листка нетрудоспособности в

медицинской помощи гражданам РФ» // Вестник Росздравнадзора. 2017. № 1.

⁹ Федеральный закон от 01.05.2017 г. №86-ФЗ «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона "Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» и статьи 59 и 78 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 18. Ст. 2663. URL: www.pravo.gov.ru (01.05.2017 г.).

¹⁰ Пилотный проект по выдаче электронных больничных листов начался в 2014 г. на территориях Астраханской и Белгородской областей, Крыма, Москвы, Новосибирска и Севастополя. См., например: Приказ Департамента здравоохранения г. Москвы от 21.05.2015 г. №402 «Об утверждении порядка учета в электронной форме бланков листков нетрудоспособности с использованием функциональных возможностей автоматизированной информационной системы города Москвы “Единая медицинская информационно-аналитическая система города Москвы” в медицинских организациях государственной системы здравоохранения города Москвы».

форме электронного документа утверждается Правительством РФ. Схема взаимодействия выглядит следующим образом. Пациент обращается к врачу, который тут же получает от ФСС номер листка и заполняет его. Затем доктор отправляет данные о листке в единую электронную базу. Эта информация доступна для: медучреждения; работодателя; сотрудника; ФСС. Работодатель заполняет реестр сведений на выплату пособий, заверяет его электронной подписью и направляет в ФСС. В личном кабинете работодателя может узнать, кто болеет и сколько по времени. Диагноз будет скрыт, так как это личная информация.

В реальности с 01.07.2017 г. по согласованию с Минздравом РФ в регионах выбрано по одной клинике, где будет реализован опять-таки пилотный проект по переходу на электронные листки нетрудоспособности¹¹.

С 01.01.2018 г. вступил в силу Федеральный закон от 29.07.2017 г. №242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам применения информационных технологий в сфере охраны здоровья»¹². В нем заложены правовые основы использования информационно-телекоммуникационных технологий в сфере охраны здоровья граждан, что необходимо для повышения эффективности управления в здравоохранении и качества оказания медицинской помощи.

ФЗ Об охране здоровья дополнен определением телемедицинских технологий (п. 22 ст. 2). В нем установлены особенности медицинской помощи, оказываемой с применением телемедицинских технологий (ст. 36.2 ФЗ Об охране здоровья). Пациент или его законный представитель имеет право по запросу, направленному в том числе в электронной форме, получать отражающие состояние здоровья пациента медицинские документы (их копии) и выписки из них, в том числе в форме электронных документов. Порядок и сроки предоставления медицинских документов (их копий) и выписок из них устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (ч. 5 ст. 22 ФЗ Об охране

¹¹ См.: Медицинская газета. 2017 г., 7 июля (№49). С. 1. На с. 7 того же выпуска указано, что проект реализуется только в 6 регионах.

¹² URL: www.pravo.gov.ru, 30.07.2017 г.; СЗ РФ. 2017. №31 (ч. I). Ст. 4791.

здоровья). Изменены цель создания, развития и эксплуатации, а также состав ЕГИСЗ (ст. 91.1 ФЗ Об охране здоровья).

Помимо вышеперечисленных реальных успехов в сфере информатизации здравоохранения не столь впечатляющи.

Разработанные информационные системы, как правило, носят узконаправленный характер, ориентированный на обеспечение частных функций и задач, представляют собой комплекс разрозненных автоматизированных рабочих мест, а не единую информационную среду. Уровень оснащения системы здравоохранения современными информационно-коммуникационными технологиями крайне неоднороден, и в основном ограничивается использованием нескольких компьютеров в качестве автономных автоматизированных рабочих мест. Отсутствует унификация используемых программно-аппаратных платформ. Сегодня в медицинских учреждениях существует более 800 различных медицинских информационных систем, а для нужд бухгалтерий, отделов кадров и экономических подразделений используются разные программные пакеты. В результате ограничена возможность интеграции существующих программных решений, затруднен электронный обмен данными.

Процесс информатизации здравоохранения весьма неоднороден по регионам. Например, Приказом ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в г. Москве» от 23.03.2017 г. № 54 «О дистанционном приеме заявок на выдачу электронных личных медицинских книжек, проведение профессиональной гигиенической подготовки и аттестации» введен Порядок дистанционного оформления юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами заявок на выдачу электронных личных медицинских книжек, проведение профессиональной гигиенической подготовки и аттестации (Приложение № 1)¹³. По словам губернатора Ханты-Мансийского автономного округа Н. Комаровой, за год в регионе проводится более 5 тыс. телемедицинских консультаций; запущена система мобильного телемониторинга людей с кардиостимуляторами; действует региональный центр обработки медицинских данных и «Портал пациента», объединивший элек-

¹³ СПС КонсультантПлюс.

тронные регистратуры всех югорских больниц¹⁴. Член экспертного совета при Минздраве РФ В. Гурдус утверждает, что готовы применять телемедицинскую технологию 10–15% врачей. Медицинский сервис Ondoc, социальная сеть «Врачи РФ» и Ассоциация руководителей медицинских организаций называют другую величину – 55%.

Согласно исследованию Vademecum, бюджетное финансирование, выделяемое на внедрение ЕГИСЗ, снижается из года в год¹⁵. В то же время часть расходов пытаются возложить на пациентов. Так, оформление электронной подписи, обязательной для получения телемедицинских услуг (по упомянутому выше законопроекту), стоит около 2 тыс. руб.

Россия идет по общему для мирового сообщества пути. Так, при Всемирной Организации Здравоохранения создана Глобальная Обсерватория электронного здравоохранения. Сотрудничество стран Европы с 2003 г. осуществляется в соответствии с планом действий «Электронная Европа» и «Программой действий в области общественного здравоохранения»¹⁶.

В стране созданы элементы информационно-коммуникационной инфраструктуры для нужд медицины, положено начало применению и распространению современных информационно-коммуникационных технологий в сфере здравоохранения.

В то же время существующий уровень информатизации системы здравоохранения не позволяет оперативно решать вопросы планирования и управления отраслью для достижения существующих целевых показателей, обеспечения населения современной медицинской помощью.

При принятии многочисленных программных документов подчас теряется цель информатизации системы здравоохранения – повышение доступности и качества медицинской помощи населению.

¹⁴ См.: Медицинская газета. 2017 г. 7 июля (№ 49).

¹⁵ URL: <https://vademec.ru/>

¹⁶ Building foundations for eHealth: progress of member states: report of the Global Observatory for eHealth // World Health Organization, 2006. 339 p. URL: http://whqlibdoc.who.int/publications/2006/9241563354_eng.pdf?ua=1

*Владимира Владимировна Долинская,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры гражданского права
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
член Научно-консультативного совета при Верховном Суде РФ,
civil-VVD@yandex.ru*

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПРАВОВЫЕ РЕСУРСЫ

С позиций информационных отношений, функций правового государства и источников права рассмотрены проблемы ряда регистров, реестров, классификаторов и номенклатур, отнесенных к учетным системам федеральных органов государственной власти. Показано их значение для государственных органов, организаций и граждан.

Ключевые слова: государственные информационные системы; Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти; Единый регистр нормативных правовых актов Российской Федерации; Интегрированный полнотекстовый банк правовой информации (эталонный банк данных правовой информации); источники права; Национальное фондохранилище обязательных бесплатных экземпляров официальных документов; правовое государство.

Информационные и связанные с ними отношения¹ объединяет то, что они регулируются правом, основным источником которого являются нормативно-правовые акты.

Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)», утв. Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313², содержит подпрограмму 4 «Информационное государство», цель которой – обеспечение предоставления гражданам и организациям государственных, муниципальных и социально значимых услуг (реализации

¹ См.: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448 (с изм.); Долинская В.В. Информационные отношения в гражданском обороте // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 4.

² URL: <http://www.pravo.gov.ru> (24.04.2014); СЗ РФ. 2014. №18 (ч. II). Ст. 2159 (с изм.).

функций) в электронном виде, а также повышение эффективности государственного управления, взаимодействия органов государственной (муниципальной) власти, граждан и бизнеса на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий.

Во многих странах мира реализуется концепция электронного государства, подразумевающая трансформацию государственного управления при широком использовании информационных технологий в процессе государственной деятельности и оказании государственных услуг. Это требует создания и обеспечения функционирования единого правового пространства³.

Перед государством, тем более федеративным, и его гражданами и организациями стоят проблемы: обеспечения верховенства Конституции РФ и федеральных законов в России, соответствия нормативных правовых актов с меньшей юридической силой нормам актов более высокой юридической силы; устранения «дублирования» и противоречий в нормативных правовых актах; реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации о нормативных правовых актах; создания условий для получения информации о нормативных правовых актах органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, организациями и гражданами.

Распоряжением Правительства РФ от 25 апреля 2006 г. №584-р «Об утверждении перечня регистров, реестров, классификаторов и номенклатур, отнесенных к учетным системам федеральных органов государственной власти»⁴ утвержден перечень регистров, реестров, классификаторов и номенклатур, отнесенных к учетным системам федеральных органов государственной власти. Среди них для системы источников права особо значимы: Единый регистр нормативных правовых актов Российской Федерации (№2), Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (№35), Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Россий-

³ См.: Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3356 (с изм.).

⁴ СЗ РФ. 2006. № 18. Ст. 2055 (с изм.).

ской Федерации (№ 1), Интегрированный полнотекстовый банк правовой информации (эталонный банк данных правовой информации) (№ 26), Национальное фондохранилище обязательных бесплатных экземпляров официальных документов (№ 34)⁵.

Основные проблемы их ведения: несогласованность понятийного аппарата, распыленность по субъектному составу.

Анализ правовых актов, информационных ресурсов позволяет сделать вывод, что понятие «Единый регистр нормативных правовых актов Российской Федерации» является собирательным включает в себя ряд других регистров.

Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти ведет в соответствии с п. 11 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 № 1009⁶, Минюст РФ.

Расплывчатые формулировки этого нормативно-правового акта приводят подчас к смешению в литературе понятий «государственная регистрация нормативных правовых актов» и «ведение Государственного реестра нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти». П. 11 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации однозначно говорит о занесении в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти как о заключительном этапе государственной регистрации нормативно-правовых актов.

Анализ Федерального закона от 29 декабря 1994 г. №77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»⁷ и Положения о Национальном фондохранилище отечественных печатных изданий, утв. в соответствии с п.1 ст.17 этого закона Постановлением Правительства РФ от 7 апреля 2017 г. № 420 «Об утверждении Положе-

⁵ См. о них подробнее: Долинская В.В. Источники права и официальные информационные ресурсы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 10.

⁶ СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895 (с изм.).

⁷ СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 1 (с изм.).

ния о Национальном фондохранилище отечественных печатных изданий»⁸, позволяет сделать вывод, что как синоним понятию «Национальное фондохранилище обязательных бесплатных экземпляров официальных документов» сейчас используются термины «национальный библиотечно-информационный фонд документов Российской Федерации» и «Национальное фондохранилище отечественных печатных изданий», хотя, на наш взгляд, это нетождественные информационные базы и ресурсы.

Министерство юстиции РФ ведет Информационно-аналитический портал «Нормативные правовые акты Российской Федерации» (URL: <http://zakon.scli.ru>), Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (ведется в электронном виде с использованием подсистемы "Нормативные правовые акты Российской Федерации" Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Министерства юстиции РФ), Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов (ведется исключительно в электронной форме).

Федеральная служба охраны РФ является учредителем Интегрированного полнотекстового банка правовой информации (эталонный банк данных правовой информации) «Законодательство России», который зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций как средство массовой информации 26 апреля 2013 г. в форме распространения «Электронное периодическое издание» (свидетельство о регистрации СМИ ЭЛ № ФС 77-53715 от 26 апреля 2013 г.). В соответствии с Положением о Федеральной службе охраны Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013⁹, одним из полномочий ФСО России является реализация государственной политики в области правовой информатизации Российской Федерации и осуществление работ в этой области (подп. 26 п. 12). Также ФСО России: – осуществляет разработку, создание, эксплуатацию и развитие федеральных информационных систем для специального информа-

⁸ URL: www.pravo.gov.ru (11.04.2017 г.), СЗ РФ. 2017. № 16. Ст. 2416.

⁹ СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3314 (с изм.).

ционного обеспечения государственных органов, а также обеспечивает надежное функционирование и информационную безопасность этих систем; – осуществляет информационно-технологическое обеспечение, техническое обслуживание и программное сопровождение информационно-телекоммуникационных сетей, предназначенных для обеспечения деятельности Президента РФ, Администрации Президента РФ, Аппарата Правительства РФ, палат Федерального Собрания РФ, Управления делами Президента РФ, Совета Безопасности РФ; – участвует в обеспечении информационного взаимодействия самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ, Аппарата Правительства РФ и иных государственных органов; участвует в обеспечении доступа государственных органов и организаций к внутренним и внешним информационным ресурсам (включая зарубежные), содержащимся в информационных системах; – осуществляет функции удостоверяющего центра в федеральных информационных системах; – принимает участие в формировании государственных информационных ресурсов, организует создание, оперативное обслуживание и поддержку интегрированного полнотекстового банка правовой информации (эталонного банка данных правовой информации), содержащего правовые акты государственных органов, органов местного самоуправления, и обеспечивает доступ к нему указанных органов, организаций и физических лиц, в том числе через сеть публичных центров правовой информации; – обеспечивает развитие государственной системы правовой информации, функционирование и развитие «Официального интернет-портала правовой информации» (URL: www.pravo.gov.ru); – размещает (опубликовывает) в установленном порядке на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) нормативно-правовые акты РФ и иные акты, для которых в соответствии с законодательством РФ предусмотрен такой порядок размещения (опубликования) (соответственно подп. 23, 27, 29-31, 36-38 п. 12 Положения о Федеральной службе охраны Российской Федерации).

Комплектование Национального фондохранилища, государственную регистрацию печатных изданий (библиографическую и статистическую), ведение государственного библиографического и статистического учета, бесплатное предоставление справочной

информации в отношении печатных изданий и печатных изданий в электронной форме по запросам государственных органов, а также государственных и общественных организаций в соответствии с гражданским законодательством РФ осуществляет Информационное телеграфное агентство России (ИТАР-ТАСС (п.п. 4, 14 Положения о Национальном фондохранилище отечественных печатных изданий).

Министерство связи и массовых коммуникаций РФ является оператором федеральной государственной информационной системы "Единая система нормативной справочной информации" (ФГИС ЕСНСИ), созданной во исполнение Постановлений Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия»¹⁰ и от 14 сентября 2012 г. № 928 «О базовых государственных информационных ресурсах»¹¹.

Может возникнуть вопрос: для чего нужны все эти информационные ресурсы?

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹² в ст. 7.1 предусмотрел предоставление по межведомственному запросу органов и организаций, предоставляющих (принимающих участие в предоставлении) государственные и муниципальные услуги, а также многофункциональных центров документов и информации с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия. Законом установлено, что требования к порядку формирования, актуализации и использования базовых государственных информационных ресурсов определяются Правительством РФ

¹⁰ СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 4823 (с изм.).

¹¹ СЗ РФ. 2012. № 39. Ст. 5269 (с изм.). Документ утрачивает силу с 1 января 2019 г. в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 01.06.2016 г. №487 «О первоочередных мерах, направленных на создание государственной информационной системы «Единая информационная среда в сфере систематизации и кодирования информации». URL: <http://www.pravo.gov.ru> (06.06.2016), СЗ РФ. 2016. № 24. Ст. 3526 (с изм.).

¹² СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179 (с изм.).

и они должны содержать перечень мер, направленных на обеспечение соблюдения прав субъектов персональных данных, а также предусматривать меры по защите информации в соответствии с законодательством РФ.

Согласно п.1 Требований к порядку формирования, актуализации и использования базовых государственных информационных ресурсов, утв. Постановлением Правительства РФ от 14 сентября 2012 г. № 928, базовые государственные информационные ресурсы формируются федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами государственных внебюджетных фондов путем размещения в созданных или создаваемых государственных информационных ресурсах уникальных сведений об объекте либо о субъекте (физическом или юридическом лице), которые предназначены для использования при осуществлении межведомственного информационного взаимодействия в целях предоставления государственных и муниципальных услуг или исполнения государственных и муниципальных функций и на создание которых указанные органы уполномочены в соответствии с федеральными законами (далее соответственно – базовые ресурсы, уполномоченные органы, эталонные сведения).

Кроме того, при наличии справочно-правовых систем (их создание началось в мире в 60-х гг. XX в., в СССР – в 1975 г. – Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 июня 1975 г. № 559 «О мерах по дальнейшему совершенствованию хозяйственного законодательства»¹³) (государственных, как правило, конкретных органов, например, «Закон», «Эталон» и др.) и коммерческих (типа Гарант, Кодекс, Консультант Плюс и др.) помимо проблем, которые могут возникнуть с перебоями в электроэнергии, и раздражения, которое вызывают у преподавателей ссылки недобросовестных студентов на Интернет как источник правовых актов, есть более серьезные причины обращаться именно к государственным информационным ресурсам, в частности:

- включаемые в Единый регистр правовые акты проходят правовую экспертизу;
- он содержит значительно больший объем источников права;

¹³ URL: <http://www.libussr.ru/>

- повышенная информационная безопасность государственных ресурсов;
- некорректные в ряде случаев указания на реквизиты документов в коммерческих базах данных¹⁴.

***Батор Цыдендамбаевич Жалсанов,**
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного
права Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя,
Zhalsanov@mail.ru*

АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ВЬЕТНАМ

Статья посвящена анализу законодательства об административных правонарушениях Социалистической Республики Вьетнам. Большое влияние на законодательство Вьетнама оказала французская правовая система, в соответствии, с чем проглядываются сходные черты с законодательством Российской Федерации.

Ключевые слова: законодательство Вьетнама, Закон Социалистической Республики Вьетнам «О государственном управлении Вьетнама», правонарушения, административная ответственность, должностные лица.

Понимание законодательства любого государства связано с трудностями – языкового барьера, спецификой политического и государственного устройства, национальных традиций и географического положения. В тоже время, динамично развивающиеся отношения¹⁵, в области туризма, торговли, миграции, сфере безопасности, между Российской Федерацией и Социалистической Республикой Вьетнам, мотивируют на сравнительный анализ законодательства этих государств.

¹⁴ См. об этом, например: Долинская В.В. Источники гражданского права: учеб. пособ. М.: МГИМО (У) МИД РФ, 2005.

¹⁵ Декларация о стратегическом партнерстве между Россией и Вьетнамом. 02.03.2001 г. URL: <http://www.mid.ru>.

Особый интерес представляет изучение административно-деликтного законодательства, поскольку, как и в России оно охватывает значительные сферы жизнедеятельности общества и государства.

Законодательство об административных правонарушениях Социалистической Республики Вьетнам состоит из закона Социалистической Республики Вьетнам «О государственном управлении Вьетнама» и принятым в соответствии с его положениями Распоряжением № 44/2002/PL-UBTVQH10 от 02.07.2002 г. «Об административных правонарушениях».

Указанный нормативно-правовой акт ориентирован на защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина, собственности независимо от ее форм, условий нормальной жизнедеятельности граждан Вьетнама. Соответственно его роль в охране правопорядка динамично развивающегося государства трудно переоценить.

Для начала следует уяснить, что понимается в законодательстве Вьетнама под понятием административного правонарушения. Данное понятие закреплено в ст. 1 указанного нормативно-правового акта, как «виновное действие, совершенное физическим лицом, организациями, которые нарушают положения закона о государственном управлении, но не являются преступниками, и несущие за свои действия административную ответственность». Рассматривая основные признаки указанного понятия, мы видим, что первым признаком выделяется виновность, схожее с признаком в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. Ко второму признаку следует отнести деяние, выраженное исключительно в виде действия, в российском же законодательстве деяние выражено в двух формах – действии и бездействии. Третьим признаком определена наказуемость за совершенное деяние, а именно административная ответственность. Интерес представляют дополнительные признаки, которые выражены в виде физических лиц и организаций. Здесь следует сказать, что в России охваченный круг субъектов конкретизирован лицами, зарегистрированными как юридические. Представляется, что охват организаций, в качестве субъектов деликтных правоотношений, более широк по своей юридической природе.

К принципам законодательства об административных правонарушениях в соответствии со ст. 2 относятся:

а) все административные правонарушения должны быть обнаружены и предотвращены вовремя и строго наказаны, а все последствия, вызванные административными правонарушениями, должны устраняться в соответствии с положениями закона;

б) административная ответственность должна быть назначена быстро, публично, объективно и в соответствии с законом, обеспечивая равенство и соблюдение положений закона;

в) административная ответственность должна основываться на характере, серьезности и последствиях правонарушений, объектах, нарушающих право и смягчающих и отягчающих обстоятельствах;

г) за совершение административных правонарушений предусматривается только административная ответственность. За каждое правонарушение предусмотрено только одно административное наказание.

При совершении правонарушения группой лиц, каждый несет персональную административную ответственность;

Лицо, совершившее более одного административного правонарушения, должно нести ответственность за каждое правонарушение.

д) виновность лица необходимо доказать. Лица или организации совершившие административное правонарушение могут сами или через своих законных представителей доказать, что они не совершали административные правонарушения;

е) наказание за административные правонарушения для организаций в два раза выше уровня штрафа для физических лиц.

Принципы применения мер административных взысканий включают:

а) Лица подлежат административной санкции только в том случае, если они попадают в один из объектов, определенных в статьях 90, 92, 94 и 96 настоящего Закона.

б) Применение мер административных взысканий должно проводиться в соответствии с положениями пункта б, пункта 1 настоящей Статьи;

в) Решение о сроке применения мер административных взысканий должно основываться на характере, серьезности и по-

следствиях правонарушения, смягчающих или отягчающих обстоятельств;

г) Компетентные должностные лица применяя меры административных взысканий, должны доказать виновность. Лица, подлежащие мерам административных взысканий, имеют право сами или через своих законных представителей доказать, что они не совершали правонарушения.

Виды административных правонарушений и ответственность за их совершение устанавливается Правительством (ст. 3).

Статья 4 устанавливает статус субъектов административной ответственности. Так лица достигшие возраста 14 лет, несут ответственность если будет доказано, что они совершили правонарушение умышленно, а лица достигшие возраста 16 лет несут ответственность за все виды правонарушений.

В тоже же время, лица проходящие службу в Народной армии или Народной полиции, совершающие административные правонарушения, несут ответственность на общих основаниях;

б) Организация подлежит административной ответственности за любое совершенное административное правонарушение;

в) Иностранцы граждане и организации, совершающие административные правонарушения на территории, прилегающих районах, исключительных экономических зонах и континентальном шельфе Социалистической Республики Вьетнам, на самолетах или судах, плавающего под флагом Вьетнама, несут ответственность в соответствии с положениями закона Вьетнама, за исключением международных договоров.

2. Объектами, подпадающими под действие административного взыскания, являются лица, определенные в ст. 90, 92, 94 и 96 настоящего Закона.

Статья 5 закрепляет отсылочную норму, касающуюся метода расчета времени, срока и давности при назначении административного наказания. Такая норма закреплена в Гражданском кодексе. Например законодатель закрепил в положениях, что ночное время наступает – с 22 часов предыдущего дня до 06 часов следующего дня.

Статья 6 рассматриваемого нормативного акта устанавливает смягчающие обстоятельства, к которым относятся:

- 1) нарушитель добровольно предотвратил или смягчил последствия правонарушения или добровольно преодолевает последствия, возмещает ущерб;
- 2) нарушитель добровольно сообщил, искренне раскаивается; активно оказывает помощь функциональным органам в выявлении административных правонарушений;
- 3) правонарушение совершено в состоянии психического возбуждения, вызванные незаконными действиями других лиц; в случаях превышения лимита законной защиты; превышения требования срочных обстоятельств;
- 4) административные правонарушения, связанные с принуждением или материальной или психической зависимостью;
- 5) нарушители – беременная женщина, лицо преклонного возраста, человек с заболеванием или инвалидностью, который ограничивается свою когнитивную способность или способность контролировать своё поведение;
- 6) административные правонарушения совершаются из-за чрезвычайно трудных обстоятельств, не вызванных самим собой.
- 7) административно правонарушение совершено недееспособным лицом;
- 8) Иные смягчающие обстоятельства устанавливаются Правительством.

*Тигран Антонович Занко,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного
и финансового права МГИМО МИД России,
доцент кафедры правового обеспечения государственной
и муниципальной службы РАНХиГС
при Президенте Российской Федерации,
tigranzanko@gmail.com*

ПОДХОДЫ К ДЕНЕЖНОМУ СОДЕРЖАНИЮ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ: ОПЫТ США И ФРГ

В качестве объекта исследования в статье выступают особенности денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих в Российской Федерации, Соединённых Штатах Америки и Федеративной Республики Германии. В статье последовательно рассмотрены структура, размеры и подходы к формированию денежного содержания указанных стран.

Ключевые слова: денежное содержание, государственная служба, гражданская служба, исполнительная власть, США, ФРГ, должности гражданской службы, организационная структура, Правительство.

Одним из наиболее острых вопросов развития государственной службы в Российской Федерации является совершенствование денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих. Неслучайно, указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 года № 403¹ предусмотрено развитие гражданской службы путём повышения её престижа в том числе за счёт завершения до 2019 года мероприятий по совершенствованию системы материального стимулирования, а также структуры денежного содержания. Указом № 403 также предусматривается передача функций по выработке государственной политики и норма-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 11.08.2016 № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 33. Ст. 5165.

тивно-правовому регулированию в сфере оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих Минтруду России.

В развитие положений указа № 403 принято постановление Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2016 года № 1919-р², в котором особый акцент делается на увеличении гарантированной части денежного содержания и доли выплат, обусловленных эффективностью профессиональной деятельности. Таким образом, в ближайшие годы ожидается реформа денежного содержания государственных гражданских служащих в Российской Федерации, что обуславливает также необходимость изучения зарубежного опыта построения систем денежного содержания.

Одним из направлений совершенствования денежного содержания является проведение индексации. Так, в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 12 декабря 2017 г. № 594 оклады месячного денежного содержания лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, с 1 января 2018 г. повышаются на 4 %. Причём необходимо отметить, что оклады денежного содержания федеральных гражданских служащих не индексировались до этого с 2013 года, когда они были повышены на 5,5 % (максимальный размер индексации за последнее время приходится на 2007 год, когда оклады денежного содержания были повышены на 15%). Индексация в течение длительного времени не проводилась в том числе в связи с приостановлением действия в условиях финансово-экономического кризиса положений ч. 12 ст. 50 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службы Российской Федерации».

Численность гражданских служащих

С учётом формы государственного-территориального устройства, особенностей федеративных отношений, истории ста-

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12.09.2016 № 1919-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы, утв. Указом Президента РФ от 11.08.2016 № 403» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 38. Ст. 5604.

новления и развития³ государственной службы целесообразным представляется исследование особенностей денежного содержания государственных гражданских служащих в США⁴ и ФРГ.

Рассматриваемые страны также имеют сопоставимую численность федеральных служащих. Так, численность работников федеральных государственных органов в Российской Федерации составляет 1 203 400 чел⁵; количество федеральных гражданских служащих в ФРГ – 179 915 чел⁶, служащих земель – 1 274 920 человек; в свою очередь численность работников федеральных органов исполнительной власти в США, которые осуществляют свои функции на постоянной основе⁷ – 1 868 027 чел.

Должностная структура и денежное содержание

Самое непосредственное влияние на денежное содержание гражданских служащих оказывает их должностное положение. В Российской Федерации в соответствии со ст. 9 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» должности гражданской службы подразделяются на категории (руководители, помощники (советники), специалисты и обеспечивающие специалисты) и группы (высшие, главные, ведущие, старшие и младшие), при этом «группа» характеризует гражданского служащего с точки зрения его уровня в системе государственного управ-

³ Сурманидзе И.Н., Гурьянов М.М. К вопросу о режимах материального и нематериального стимулирования государственных служащих иностранных государств // Научный альманах. 2016. № 5-1 (19). С. 462.

⁴ Гуринович А.Г. Применим ли опыт США к российским политическим реалиям? // Социологические исследования. 1994. № 10. С. 154–158.

⁵ Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления по ветвям власти и уровням управления. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/gosudar/chisl_vetv.xls

⁶ Число государственных служащих и судей в Германии. URL: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/37096/umfrage/beamte-und-richter-in-deutschland/>

⁷ Количественный состав исполнительной власти в 2016 финансовом году. URL: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/reports-publications/sizing-up-the-executive-branch-2016.pdf>

ления, а категория с точки зрения сущности выполняемых им задач.

Должностная структура США и ФРГ с точки зрения денежного содержания в значительной степени отличается от подходов, закреплённых в законодательстве Российской Федерации.

В США большая часть гражданских служащих (примерно 70 % от общего числа⁸) получает денежное содержание по Основной шкале окладов (General Schedule, GS), которая была введена в 1949 году Законом о классификации (Classification Act 1949, 5 U.S. Code § 5332) с целью обеспечения должного уровня денежного содержания гражданских служащих в сравнении с частным сектором. Основная шкала окладов состоит из 15 разрядов (grades) от GS-1 до GS-15, где GS-1 представляет собой начальную позицию. Каждый из разрядов, в свою очередь, подразделяется на 10 степеней (steps). Разряд характеризует требования к гражданскому служащему, а также сущность и сложность решаемых им задач (5 U.S. Code § 5104), а степень – длительность нахождения в должности.

Ранее Основная шкала окладов содержала в себе 18 разрядов, но в соответствии с Законом о реформе гражданской службы 1978 года три высших разряда (GS-16, GS-17, GS-18) были переведены в Службу высших государственных служащих (Senior Executive Service, SES).

Если Основная шкала окладов применяется в отношении «белых воротничков», то для «синих воротничков», т.е. получающих почасовую оплату в основном за работу связанную с физическим трудом, была внедрена Федеральная система оплаты труда (Federal wage system).

Также необходимо отметить, что дипломатические служащие в США получают денежное содержание по отдельной Таблице заработной платы дипломатических служащих (Foreign Service (FS) Salary Table)⁹, которая в свою очередь предусматривает деление на 9 классов и 14 степеней.

⁸ Таблица денежного содержания на 2017 год. URL: <https://www.federalpay.org/gs/2017>

⁹ Таблица денежного содержания дипломатических работников. URL: <https://www.state.gov/documents/organization/266594.pdf>

Должностная структура в ФРГ с точки зрения денежного содержания имеет больше сходств с подходами, применяемыми в США. В соответствии с Законом 1999 года о федеральной гражданской службе (Bundesbeamtengesetz, BBG) все должности гражданской службы в ФРГ можно разделить на 4 большие группы: служба начального уровня (einfacher Dienst), служба среднего уровня (mittlerer Dienst), служба старшего уровня (gehobener Dienst), служба главного уровня (höherer Dienst). При этом нахождение в каждой группе зависит от уровня образования.

По аналогии с США, система денежного содержания в ФРГ также предусматривает разделение должностей гражданской службы на разряды (от А 2 до А 16) с подразделением каждого разряда на 8 ступеней, разряды соответствуют определённой группе: служба начального уровня – разряды от А 2 до А 6; служба среднего уровня – А 6 до А 9; служба старшего уровня – А 9 до А 13; служба главного уровня – А 13 до А 16. Таким образом, наивысший разряд более низкой группы является начальным разрядом более высокой группы.

В отношении высших должностей гражданской службы в ФРГ (в некотором смысле аналога Службы высших государственных служащих США) применяется дополнительная шкала оплаты, которая содержит 11 разрядов (от В 1 до В 11), при этом такие разряды не имеют степеней.

Необходимо отметить, что в ФРГ университетская профессура состоит на государственной службе, которая оплачивается по специально введённой в 2002 году шкале, содержащей 3 разряда (от W 1 до W 3).

Структура денежного содержания: США и ФРГ

Денежное содержание федеральных гражданских служащих США, которое рассчитывается по Основной шкале окладов, состоит из собственно оклада и территориальной надбавки (locality pay), рассчитанной в отношении 47 зон. Основная шкала окладов ежегодно (обычно в январе) корректируется, исходя из изменений в размерах оплаты труда в коммерческом секторе. Оклад федерального гражданского служащего определяется исходя из разряда (от А-1 до А-15) и степени (от 1 до 10).

Месячные оклады денежного содержания федеральных гражданских служащих США¹⁰, установленные с января 2017 года, без учёта территориальной надбавки, в перерасчёте на российские рубли (по курсу Банка России на 1 сентября 2017 г.), представлены в табл. 1.

Таблица 1

Разряд	Степень 1	Степень 2	Степень 3	Степень 4	Степень 5	Степень 6	Степень 7	Степень 8	Степень 9	Степень 10
1	1084612	1120910	1156974	1192863	1228926	1250003	128566	1321662	1323067	1356555
2	1219442	1248481	1288877	1323067	1337938	1377281	1416623	1455966	1495308	1534651
3	1330561	1374939	1419316	1463694	1508071	1552448	1596826	1641203	1685581	1729841
4	1493727	1543491	1593255	1643018	1692782	1742545	1792309	1842072	1891836	1941600
5	1671178	1726914	1782649	1838384	1894119	1949855	2005590	2061325	2117060	2172795
6	1862856	192497	1987089	2049206	2111323	2173439	2235556	2297673	2359789	2421906
7	2070107	2139132	2208157	2277182	2346207	2415232	2484257	2553282	2622307	269133
8	2292579	2368981	2445383	2521785	2598186	2674588	2750990	2827392	2903793	2980195
9	2532147	2616570	2700992	2785414	2869837	2954259	3038682	3123104	3207527	3291949
10	278852	2881487	2974458	3067428	3160398	325337	3346338	3439308	3532278	3625248
11	3063622	3165725	3267829	3369932	3472035	3574138	3676241	3778344	3880448	3982551
12	3672085	3794503	3916921	4039340	4161758	4284177	4406595	4529014	465143	4773850
13	4366550	451209	4657638	4803182	4948726	5094269	52398	5385357	5530901	5676445
14	5159957	5331964	5503970	567598	5847983	6019989	6191996	6364002	653601	6708015
15	6069519	6271852	6474185	667652	6878850	7081183	7283516	7485849	768818	7890515

Как видно из таблицы, разница в окладах между степенями в рамках одного разряда составляет примерно 3 %. Как уже отмечалось выше, степень во многом зависит от выслуги лет: по общему правилу для продвижения по службе с 1 по 3 степень, необходимо не меньше года пробыть в каждой степени; по 2 года – для степени с 4 по 6; по 3 года – для степени с 7 по 9. Также необходимо отметить, что оклад по наивысшим степеням более низкого разряда примерно соответствует окладу начальной степени более высоких разрядов. Таким образом, гражданский служащий, находясь на одной должности в течении длительного времени, при условии успешного выполнения своих должностных обязанностей имеет

¹⁰ Таблица денежного содержания на 2017 год. URL: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/salaries-wages/salary-tables/17Tables/html/GS.aspx>

возможность на значительный рост денежного содержания (например, разница между начальной и наивысшей степенью в разряде А-1 составляет 271 943 рублей в год, а отношении разряда А-15 – 1 820 996 рублей).

Помимо оклада и территориальной надбавки, федеральные гражданские служащие в США могут претендовать на сверхурочную оплату, в случае если гражданский служащий работает более 8 часов в день либо более 40 часов в неделю; оплату за работу в ночное время; надбавку за работу в выходные и праздничные дни; ежегодную премию за регулярные дежурства или постоянную работу в условиях ненормированного служебного времени; надбавку за службу в особо опасных условиях; надбавку за особые климатические условия; надбавку к денежному содержанию за службу вне континентальной части США; доплату за службу в отдалённых местностях, а также другие выплаты¹¹.

Таким образом, средняя годовая заработная плата федеральных гражданских служащих в США составляет \$ 82 709¹², что в перерасчёте на рубли составляет примерно 403 500 рублей в месяц.

В ФРГ Закон о денежном содержании государственных служащих (Bundesbesoldungsgesetz)¹³, принятый изначально в 1957 году, и действующий в редакции 2009 года, устанавливает основы правового регулирования денежного содержания федеральных гражданских служащих. Месячные оклады денежного содержания федеральных гражданских служащих ФРГ, установленные с февраля 2017 года, в перерасчёте на российские рубли (по курсу Банка России на 1 сентября 2017 г.), представлены в табл. 2.

¹¹ Управление персоналом в федеральном правительстве. URL: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/pay-leave/reference-materials/handbooks/humanresourcesflexibilitiesauthorities.pdf>

¹² Профиль федеральных гражданских служащих. URL: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/reports-publications/profile-of-federal-civilian-non-postal-employees/>

¹³ Закон ФРГ от 23.05.1975 г. «Об оплате труда федеральных служащих» // Официальный сайт Министерства юстиции и защиты потребителей ФРГ. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbesg/BJNR011740975.html>

Таблица 2

Разряд	Степень 1	Степень 2	Степень 3	Степень 4	Степень 5	Степень 6	Степень 7	Степень 8
A 2	143811	147014	150305	152770	155319	157867	160414	162963
A 3	149318	152688	156057	158771	161483	164195	166909	169621
A 4	152443	156469	160497	163703	166909	170114	173320	176279
A 5	153591	158606	162633	166580	170526	174555	178499	182362
A 6	156880	162718	168634	173155	177841	182362	187376	191733
A 7	164689	169868	176693	183677	190500	197405	202585	207762
A 8	174225	180473	189267	198146	207022	213187	219435	225600
A 9	188034	194199	203900	213764	223462	230055	236914	243603
A 10	201268	209735	221984	234287	246819	255541	264261	272984
A 11	230055	243009	255880	268834	277724	286615	295506	304398
A 12	246651	261977	277387	292711	303381	313879	324464	335218
A 13	289241	303635	317944	332338	342245	352237	362142	371879
A 14	297454	315996	334624	353167	365952	378823	391608	404479
A 15	363582	380348	393132	405918	418704	431405	444105	456721
A 16	401091	420568	435300	450032	464682	479499	494232	508796

Помимо оклада гражданские служащие ФРГ получают надбавку на содержание семьи, которая зависит от семейного положения гражданского служащего (состоит в браке, вдовец либо разведен) и количества детей, а также иные законодательно установленные выплаты на содержание детей; функциональные надбавки (если гражданский служащий осуществляет функции, которые выходят за пределы его разряда); должностные надбавки; надбавки за сложность (за работу сверх установленного времени, работу в сложных условиях, в выходные либо праздничные дни, за ночные смены); компенсационные надбавки (в случае назначения в другую местность для компенсации разницы в денежном содержании); надбавки за высокие показатели работы (выплачивается ежемесячно в размере, не превышающем 7% от оклада) и премии за высокие показатели работы (выплачивается единовременно в размере, не превышающем оклад); надбавка для привлечения кадров (устанавливается для создания конкурентных условий в случае необходимости приёма на службу высококлассного специалиста).

К сожалению, в отношении ФРГ недоступны официальные данные о средней заработной плате федеральных государственных

гражданских служащих, рассчитанные в целом. Однако, исходя из базовых окладов гражданских служащих среднемесячный оклад составляет примерно от € 3170 до € 4035 (от 220 700 до 281 000 рублей)¹⁴. Другим источником понимания, среднего уровня денежного содержания федеральных государственных служащих в ФРГ может служить Отчёт о заработной плате государственных служащих за 2017 год¹⁵ («Динамика доходов государственных служащих и должностных лиц федеральных, государственных и местных органов власти»), в котором рассчитано среднегодовое денежное содержание гражданских служащих в ФРГ по трем разрядам. Так, гражданские служащие ФРГ, замещающие должности разряда А 7 получают в год € 33 666 (2 343 901 рублей в год, 195 325 рублей в месяц), А 9 – € 41906 (2 917 588 рублей, 243 132 рублей в месяц), А 13 – € 63974 (4 454 011 рублей, 371 168 рублей в месяц).

Необходимо отметить, что по данным Росстата¹⁶, среднемесячная начисленная заработная плата гражданских служащих в федеральных государственных органах Российской Федерации составила 115 700 рублей (104,0% к 2015 г.). При этом в 2016 году в 46 федеральных министерствах, службах, агентствах (68,7% от их общего числа) уровень среднемесячной заработной платы гражданских служащих был ниже, чем сложившийся в среднем по экономике города Москвы (87,1 тыс. рублей). Если рассматривать субъекты Российской Федерации¹⁷, то денежное содержание государственных гражданских служащих (как федерального уровня, так и уровня субъектов) в них значительно ниже – среднемесячная начисленная заработная плата в 2016 году составила 45,0 тыс. руб-

¹⁴ Федеральные государственные служащие. URL: <http://www.beamtenbesoldung.org/beamtenbesoldung/bund.html>

¹⁵ Отчёт о денежном содержании гражданских служащих. URL: <http://www.dgb.de/themen/++co++825b4a2a-fcdc-11e6-a989-525400e5a74a>

¹⁶ Справка о численности и оплате труда гражданских служащих федеральных государственных органов (центральных аппаратов министерств и ведомств) за 2016 год. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/isswww.exe/stg/d01/plat1.htm

¹⁷ О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне за 2016 год. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/54-2016.htm

лей (111,5% к 2015 г.), а только федеральных гражданских служащих территориальных органов и того меньше – 40,8 тыс. рублей.

Выводы для Российской Федерации

Денежное содержание является основным средством материального обеспечения и стимулирования служебной деятельности гражданских служащих. С другой стороны, низкий уровень денежного содержания гражданских служащих препятствует привлечению и сохранению высококлассных специалистов, а также создаёт условия и предпосылки для коррупционных правонарушений¹⁸.

Анализ систем денежного содержания федеральных гражданских служащих США и ФРГ показывает, что они создавались с целью обеспечения конкурентной по сравнению с коммерческим сектором оплаты труда. Причём указанные системы не просто «подтягивают» уровень денежного содержания гражданских служащих до среднего по стране за счёт регулярной (по сути ежегодной) индексации, а учитывают различия в стоимости жизни в регионах федерации и в отдельных территориях.

Государственным гражданским служащим и кандидатам на замещение вакантных должностей гражданской службы в США и ФРГ доступен также очень удобный on-line инструмент – «Калькулятор денежного содержания» (Например, портал <https://www.federalpay.org>), который позволяет спрогнозировать размер денежного содержания по конкретной должности в конкретном регионе страны. Представляется, что подобный инструмент мог бы быть внедрен в рамках Федерального портала государственной службы и управленческих кадров в Российской Федерации.

«Матрицы» окладов денежного содержания, применяемые в США и ФРГ, позволяют, с одной стороны, обеспечить единообразие при расчёте денежного содержания гражданских служащих в рамках всего государства, а с другой стороны, обладают достаточ-

¹⁸ Кушниренко С.П., Пристансков В.Д. Коррупция и ее преступные проявления: особенности уголовного преследования. Криминологический и криминалистический аспекты исследования, обзор судебно-следственной практики. СПб.: Специальная литература, 2004. С. 27–33

ной «вариативностью» и «запасом прочности» для эффективного ранжирования размера денежного содержания в зависимости от особенностей должностного положения каждого конкретного гражданского служащего.

В качестве особенности анализируемых систем можно выделить и то обстоятельство, что государственный гражданский служащий, находясь на одной и той же должности в течение длительного времени получает значительное прибавление к денежному содержанию за счёт продвижения по степеням. Данный механизм позволяет в большей степени обеспечить стабильность на государственной гражданской службе, создавая условия и необходимые мотивационные факторы для совершенствования в рамках выполнения должностных обязанностей.

Мария Владимировна Иваничкина,

студент III курса

Российского университета дружбы народов

masha.ivanichkina@yandex.ru;

Льонг Чунг Киен,

*магистрант кафедры гражданского права
и процесса и международного частного права*

Российского университета дружбы народов,

luongtrungkien0107@gmail.com

ПОРЯДОК ОБЖАЛОВАНИЯ РЕШЕНИЙ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ В СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ ВЬЕТНАМ

В статье подробно рассматривается процедура обжалования решений налоговых органов в Социалистической Республике Вьетнам. Авторы обозначают основные этапы и принципы разрешения налоговых споров. Дается общая характеристика институту обжалования во Вьетнаме.

Ключевые слова и фразы: налоговые споры, налогообложение, обжалование, налоговые органы, процедура обжалования.

Экономическое и социальное благополучие государства во многом зависят от успешной налоговой политики. Взимание налогов является одним из основных условий существования государ-

ства и развития общества в каждой стране, в том числе во Вьетнаме¹. Зачастую налоговая сфера является пространством, где возникают серьезные юридические конфликты. Основные функции налогов в России и во Вьетнаме совпадают, их составляют: фискальная, социальная и регулирующая функция². Фискальная функция порой препятствует развитию бизнеса. Отсюда, как и в любом другом государстве, встает необходимость возникновения некоего механизма урегулирования налоговых споров. Таким механизмом во Вьетнаме стал институт разрешения налоговых споров.

Налоговые споры являются административными спорами, связанными с принятием решений о взыскании налогов и санкциями в отношении налогоплательщиков. Такого рода споры возникают по поводу решений, вынесенных компетентными налоговыми органами. Для решения налоговых споров установлен особый порядок и специальные процедуры. В настоящее время основной процедурой урегулирования налоговых споров является процедура обжалования решений налоговых органов. При разрешении налогового спора заявители руководствуются следующими нормативными правовыми актами: Законом «Об административном производстве» 2010 года, Закон «О налоговой администрации» № 78/2006/QН11 от 29 ноября 2006 года (с изменениями и дополнениями от 20 ноября 2012 года), Закон «Об обжаловании» №02/2011/QН13 от 11 ноября 2011 года, Указ Правительства №75/2012/ND-СР от 3 октября 2012 года, Постановление Государственной инспекции, регулирующей процесс административного обжалования №07/2013ТТ-ТТСР от 31 октября 2013 года, Постановление Правительства №07/2014/ТТ-ТТСР От 31 октября 2014 года, Постановление Председателя Правительства №2278/2007/КТ-ТТКП от 24 октября 20017 года, Постановление

¹ Федотова Г.В., Чинь Х.Т. Особенности налоговой системы Вьетнама // Материалы VII Международной студенческой электронной научной конференции «Студенческий научный форум» URL: www.scienceforum.ru/2015/1185/12565 (дата обращения: 10.01.2018).

² Чан Тхи Хонг Фьонг. Сравнительный анализ налоговой системы России и Вьетнама // Сборник материалов VIII Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых с международным участием «Молодая Россия». КузГТУ, 2016. URL: <http://science.kuzstu.ru/wp-content/Events/Conference/RM/2016/RM16/>

Председателя Правительства о№ 115/2009/КТ-ТТг от 28 сентября 2009 года. Стоит отметить, что с принятием этих нормативных правовых актов был систематизирован порядок обжалования решений налоговых органов. До вступления в силу этих нормативных правовых актов налоговые споры разрешались в суде в соответствии с Законом «Об административном производстве» 1998 года и Постановлением Национального Собрания 1996 года «О порядке рассмотрения административных дел».

Уплата налогов – это обязанность юридических и физических лиц в соответствии с Конституцией Социалистической Республики Вьетнам.³ Обязанность уплаты налогов возникает при приобретении юридическими лицами и физическими лицами товаров и услуг, получении некоего дохода. Налоговый орган обладает компетенцией по сбору налога в соответствии с Законом «О налоговом регулировании», а также обладает полномочиями по принудительному взысканию налогов и вынесению санкций в отношении юридических и физических лиц, нарушивших налоговое законодательство.

Порядок разрешение споров путем рассмотрения жалоб схож с процедурой разрешения гражданско-правовых споров, отличие состоит лишь в том, что для возникновения налогового обязательства не требуется согласия субъектов налогообложения.⁴ Уплата налогов во Вьетнаме, как правило, производится в денежном виде или в натуральной форме. После подачи жалобы компетентная налоговая инспекция проверяет налоговую декларацию и налоговую базу, чтобы проверить является ли решение налогового органа законным. Процедура подачи жалобы является админи-

³ Фам Тхи То Уиен. Сравнительный анализ между налоговой системой Российской Федерации и Социалистической Республики Вьетнам // Экономика России в XXI веке: сборник научных трудов XI Международной научно-практической конференции «Экономические науки и прикладные исследования: фундаментальные проблемы модернизации экономики России», посвященной 110-летию экономического образования в Томском политехническом университете, г. Томск, 18-22 ноября 2014 г.: в 2 т. Томск: Изд-во ТПУ, 2014. Т. 2. С. 129–134. URL: <http://earchive.tpu.ru/handle/11683/18912>

⁴ Нгуен Тхи Лан Хуонг Процедура подачи жалобы во Вьетнаме // Journal of Science VNU: Закон. 2015. № 1. Т. 31. С. 11–22.

стративной процедурой, направленной на реализацию права субъектов налогообложения обжаловать решения административного органа и компетентного должностного лица. Данная процедура является гарантией защиты интересов налогоплательщиков перед налоговыми органами. Закон «Об обжаловании» 2011 устанавливает, что вышестоящий налоговый орган проверяет законность и обоснованность решения нижестоящего налогового органа.

Существует три этапа процедуры обжалования решений налоговых органов: обработка, проверка, заключение и принятие решения по урегулированию жалобы. Предметом жалобы является решение о принудительном взыскании налогов или решение о назначении санкции за некое налоговое правонарушение. Согласно Закону «Об обжаловании» 2011 года, принцип урегулирования жалоб заключается в том, что урегулирование жалоб должны проводиться в соответствии с положениями закона, то есть точно, объективно, открыто, демократично и своевременно (статья 4 Закона «Об обжаловании» 2011 года). Закон «Об обжаловании» 2011 года является важной правовой основой гарантии прав налогоплательщиков. Данный Закон признает право субъектов налогообложения на обжалование. Налогоплательщик имеет право продолжать обжаловать решение налогового органа, если он не согласен с решением по первой жалобе в орган более высокого уровня или имеет право продолжить обжалование, если истек срок урегулирования жалобы.

В Законе «Об обжаловании» перечислен круг субъектов, обладающих правом обжалования решений налоговых органов – это физические лица, юридические лица и лица со специальной компетенцией (государственные служащие, должностные лица). Предметом обжалования являются акты налоговых органов, дающие основание полагать, что они противоречат действующему законодательству (статья 2 Закона «Об обжаловании»). Закон «О налоговой администрации» № 78/2006/QН от 29 ноября 2006 года, дополненный в 2012 году, и Постановление Государственной инспекции, регулирующей порядок административного обжалования № 07/2013/ТТ-ТТСП от 31 октября 2013 года предусматривают также, что «юридические и физические лица могут подавать жалобы в органы налоговой администрации или компетентные государственные органы с просьбой пересмотреть реше-

ния налоговых органов при наличии оснований полагать, что такое решение или акт является незаконным или ущемляет права и законные интересы лиц» (пункт 1 статьи 51 Закона «О налоговой администрации»). В случае, если лицо в силу ряда причин не может обжаловать решение налоговых органов самостоятельно, оно может передать право обжалования другому лицу. Для физических лиц таким лицом может выступить родственник налогоплательщика или сотрудник организации, оказывающей юридическую помощь населению. Юридическое лицо может предоставить право обжалования юридической организации на основании договора.

Нормативным актом, своего рода инструкцией, подробно регламентирующей процедуру обжалования решений налоговых органов, является Постановление Главного Управления Налогообложения Министерства финансов Социалистической Республики Вьетнам №878/QD-ТСТ от 15 мая 2015 года (далее – «Постановление»). В Постановлении установлены следующие сроки и этапы обжалования: 1) в течение одного рабочего дня после принятия жалобы, она должна быть распределена соответствующему должностному лицу для последующей обработки; 2) в течение трёх рабочих дней со дня передачи жалобы происходит анализ и изучение поданной жалобы, по итогам выносятся одно из следующих постановлений: об отказе в принятии жалобы или о принятии жалобы к рассмотрению; 3) в течение одного рабочего дня руководитель налоговой инспекции подписывает постановление; 4) после принятия жалобы к производству назначается специальное должностное лицо для рассмотрения жалобы и работы с заявителем, проясняются факты и рассматриваются доказательства, заявитель уведомляется о том, что может отказаться от поданной жалобы; 5) в течение трёх рабочих дней с момента распределения жалобы уполномоченное должностное лицо подготавливает проект решения по жалобе; 6) далее проект решения передается на утверждение руководителю налогового органа, который в течение одного рабочего дня утверждает решение по жалобе; 7) в течение семи дней со дня утверждения решение объявляется заявителю.⁵ При

⁵ Постановление Главного Управления Налогообложения Министерства финансов Социалистической Республики Вьетнам №878/QD-ТСТ от 15 мая 2015 года URL: <https://m.thuvienphapluat.vn/van-ban/bo-may-hanh>

несогласии заявителя с решением по жалобе допускается подача повторной жалобы уже вышестоящему налоговому органу.

Таким образом, процедура обжалования решений налоговых органов в Социалистической Республике Вьетнам является основополагающим этапом урегулирования налоговых споров. Процесс урегулирования налоговых споров во Вьетнаме отличается детальной регламентацией этапов обжалования и строгой отчетностью налоговых органов при рассмотрении жалоб заявителей. Стоит отметить, что в последнее десятилетие был принят ряд нормативных актов, способствовавших совершенствованию института урегулирования налоговых споров и в настоящее время происходит дальнейшее его совершенствование.

*Абдулкадер Кайс,
аспирант кафедры административного
и финансового права,
ассистент кафедры иностранных языков,
тьютор по работе со студентами
Юридического института
Российского университета дружбы народов
abdulkader_k@rudn.university*

МЕСТНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ В СИРИИ

Статья посвящена вопросу системы местной администрации в Сирии. В ней рассматриваются вопросы местных советов, их исполнительных аппаратов, их функции и роли.

Ключевые слова: Сирия, исполнительная власть, местная администрация.

Сирия – Сирийская Арабская Республика (араб. الجمهورية السورية – аль-Джумхурийя аль-Арабийя ас-Сурийя) – государство на Ближнем Востоке площадью 185,2 тысяч км². Административно Сирия состоит из 14 провинций (араб. محافظات – мухафазат).

chinh/quyet-dinh-878-qd-tct-2015-giai-quyet-don-khieu-nai-tai-co-quan-thue-cac-cap-276391.aspx

Провинции Сирии, в свою очередь, разделяются на 64 региона (араб. مناطق – манатик), включая столицу Дамаск. Регионы разделены на 280 районов (араб. نواحي – навахи). Районы делятся на муниципалитеты и поселки¹.

По форме правления Сирия является многопартийной президентско-парламентской республикой с централизованным государственным управлением, осуществляемым Правительством республики. Особенностью местной администрации в Сирии является то, что она включена в систему исполнительной власти².

Первой попыткой официально закрепить функции и права органов местной администрации в Сирии стал закон «О местной администрации» 1971 г.³ Этому, однако, предшествовало несколько этапов ее становления и формирования.

До принятия закона «О местной администрации» 1971 года в Сирии отсутствовало единое законодательство о местной администрации. Были лишь административные структуры, занимающиеся делами государства в целом, а не местными интересами⁴.

Именно принятие данного закона создало благоприятные предпосылки для формирования институтов прямого народовластия на местном уровне и привело к созданию системы административных органов, которая включала в себя местные советы с предоставлением последним право решения вопросов местного значения⁵.

В закон 1971 года был внесен ряд изменений, однако он действовал в течение сорока лет до тех пор пока существующая ситуация не потребовала его изменения.

Последним законом в области местной администрации является принятый президентом Сирии законодательный декрет № 107 в 2011 году «О местной администрации». Преобразования

¹ Абдулкадер К. Исполнительная власть в Сирии // Перспективы развития науки и образования: сборник научных трудов по материалам XIX международной научно-практической конференции. М. С. 71.

² Конституция Сирии от 2012 г. <http://constitutions.ru/?p=7027>

³ Аль-Ахмад Н. Система Местной администрации в Сирии. URL: https://arab-ency.com/_/details.law.php?full=1&nid=164987

⁴ Тельбе А. Местная администрация. URL: <https://www.arab-ency.com/ar/المحلية-الإدارة/البحوث>].

⁵ См.: Закон № 15 о местной администрации Сирии 1971 г.

2011 года закрепили за государством право контролировать на разных уровнях местное население и помогли выработать способы управления на подотчётных государству территориях⁶.

Местная администрация в Сирии включает в себя местные советы и их исполнительный аппарат, избираемые народом (в соотв. со ст. 81 закона «О всеобщих выборах в Сирии» от 2012 г.)⁷. Руководителем местной администрации является министр местной администрации и Губернатор, назначаемый центральной администрацией⁸.

В соответствии со статьей 12 закона «О местной администрации», каждая административная единица располагает своим советом, состоящим из депутатов, избираемых в соответствии с Законом «О всеобщих выборах» на основе всеобщего избирательного права и тайного, равного и прямого голосования. Число депутатов в местных советах варьируется в зависимости от численности населения, проживающего в административной единице.⁹

Советы местной администрации, являясь представительным органом административной единицы, юридически включены в систему исполнительной власти в Сирии¹⁰.

Так, совет провинции включает в себя от 50 до 100 депутатов, совет города – от 25 до 50, совет муниципалитета – от 10 до 25, совет поселка – 10, при этом депутат может быть депутатом только одного местного совета.

Срок полномочий депутатов местных советов – 4 года, который, при необходимости, может быть продлен законодательным актом¹¹. Председатель совета, вице-председатель, секретарь и два

⁶ Закон № 107 О местной администрации Сирии 2011 г. URL: <http://www.discover-syria.com/news/12167>

⁷ Закон № 5 О всеобщих выборах в Сирии 2014 г. URL: <http://www.sana.sy/?p=342119>

⁸ Закон № 107 О местной администрации Сирии 2011 г. URL: <http://www.discover-syria.com/news/12167>

⁹ Там же.

¹⁰ Абдулкадер К. Специфика органов исполнительной власти в Сирии // Евразийский юридический журнал. 2018. № 1.

¹¹ Закон № 107 о местной администрации Сирии 2011 г. URL: <http://www.discover-syria.com/news/12167>

наблюдателя избираются из числа его членов на первом заседании, затем совет избирает членов исполнительного аппарата совета.

Заседания совета проходят в открытом режиме с участием любого гражданина с разрешения Председателя. Заседание может проводиться в закрытом режиме, при условии, что решение принято двумя третями депутатов. В ходе закрытого заседания Совет принимает решение абсолютным большинством голосов присутствующих на заседании.

В составе каждого местного совета административной единицы находится исполнительный аппарат, осуществляющий свои полномочия на протяжении 4 лет.

Исполнительный аппарат состоит из руководителя аппарата и депутатов. Например, 8–10 в исполнительном аппарате совета провинции, включая вице-руководителя.

Губернатор провинции всегда возглавляет исполнительный аппарат совета провинции¹², а исполнительные аппараты советов городов, муниципалитетов и поселков возглавляют Председатели Советов, и заместитель председателя Совета является вице-руководителем исполнительного аппарата совета.¹³

Приказ о формировании исполнительных аппаратов советов административных единиц и утверждение должностей депутатов подписывается Министр местной администрации, без ратификации которого депутаты не могут приступить к выполнению своих обязанностей.

Совет Провинции и его исполнительный аппарат

Местные советы призваны защищать интересы местного населения. Например, Совет провинции составляет планы по развитию провинции и следит за их осуществлением в целях обеспечения сбалансированного и устойчивого развития провинции. Кроме того, в ведение Совета провинции входят: назначение компетентных специалистов в экономической, социальной, культурной и других сферах и осуществление надзора за их деятельностью; сотрудничество с местными советами других администра-

¹² Закон № 107 о местной администрации Сирии 2011 г. URL: <http://www.discover-syria.com/news/12167>

¹³ Там же.

тивных единиц и центральными органами по всем видам деятельности; утверждение плана развития провинции в среднесрочной и долгосрочной перспективах; утверждение ежегодных экономических, социальных и сервисных планов для последующего их выполнения исполнительным аппаратом совета провинции; поощрение и продвижение внутренних инвестиций провинции.¹⁴

Исполнительный аппарат совета провинции осуществляет следующие функции: выполнение решений Совета провинции и предоставление периодических докладов о проделанной работе Совету провинции; оказание помощи исполнительным аппаратам советам других административных единиц в пределах данной провинции по соответствующему запросу; осуществление контроля за работой местных органов в пределах данной провинции и предоставление периодических докладов об их работе Совету провинции; подготовка планов по развитию провинции, предоставление их Совету и осуществление контроля за их исполнением; формирование бюджета провинции и координация по бюджету с соответствующими органами; сотрудничество с исполнительными аппаратами других провинций для подготовки и реализации совместных проектов; подготовка замечаний по работе и решениях центральных органов власти и предоставление предложений по их модернизации, в случае, если эти решения непосредственно затрагивают местные интересы; ратификация договоров местных органов в соответствии с законами и нормативными актами Республики; привлечение государственных органов или частных экономических инвесторов для подготовки, планирования и исследований по развитию бизнеса и административных услуг провинции; контроль подготовки и готовности планов по защите населения провинции от стихийных бедствий, землетрясений, а также требований к пожарной безопасности, подготовленных соответствующими органами; участие в оказании необходимой помощи жертвам стихийных бедствий; в случае необходимости принятия каких-либо мер или решений в ускоренном порядке вне заседания Совета для защиты интересов административной единицы по вопросам, находящимся в компетенции Совета, необходимо представлять их на рассмотрение Совету на ближайшем заседании, а случае полу-

¹⁴ См.: ст. 32 Закона № 107 О местной администрации Сирии 2011 г.

чения отказа, данные меры будут считаться недействительными и не будут влиять на возникновение неимущественных отношений; выдача лицензий административным лабораториям и промышленным предприятиям в сфере туризма; создание спортивных клубов, социальных и культурных учреждений в провинции; осуществление других функций, возложенных на провинцию как административную единицу согласно законам и нормативным актам по организации работы народных комитетов и союзов.

Подытоживая, можно сделать вывод о том, что органы местной администрации приобретают большую самостоятельность благодаря новому закону «О местной администрации» 2011 года, а само местное управление становится фундаментальным уровнем публичной власти в стране, приближаясь к источнику власти – народу. Также советы местной администрации как орган исполнительной власти продолжают играть важнейшую роль в предопределении степени устойчивости государственного устройства Сирии.

*Любовь Андреевна Кашина,
студентка IV курса юридического факультета
Пермского государственного национального
исследовательского университета,
lyubovkashina15@gmail.com*

СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ И СУЩНОСТЬ ГРАЖДАНСКОЙ И НАЛОГОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В статье исследуется вопрос о соотношении налоговой и гражданской ответственности. Автор обращает внимание на основные концепции, раскрывающие сущность данных правовых институтов. На основании изложенного материала автор выделяет общие и отличительные свойства этих разновидностей юридической ответственности.

Ключевые слова и фразы: налоговая ответственность, гражданская ответственность, принуждение, пеня, вина.

Анализируя проблему соотношения налоговой и гражданско-правовой ответственности, мы в первую очередь хотим отметить, что данные правовые явления представляют собой виды юридической ответственности.

Из вышеназванного суждения следует, что налоговой и гражданской ответственности свойственно принуждение. Правда, иногда некоторые ученые оспаривают это, ссылаясь на то, что лицо, совершившее гражданское или финансовое правонарушение, может добровольно исполнить лежавшую на нем обязанность¹.

На наш взгляд, отрицание государственного принуждения в качестве имманентного признака налоговой и гражданской ответственности является оспоримым. Мы считаем: позиции ряда правоведов о том, что нарушитель может реализовывать ответственность добровольно, неверны. В ст. 2 Конституции Российской Федерации, правовом фундаменте нашей страны, прямо закреплено то, что защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства². Следовательно, невозможна защита прав и свобод лицом, не являющимся представителем органа государственной власти, специально уполномоченного на такое действие законом (например, суда).

Идентичность данных правовых институтов также видится в том, что целью их функционирования является восстановление имущественной сферы потерпевшей стороны (в налоговом праве в роли потерпевшего выступает государство). Правда, когда речь идет о налоговой ответственности, следует иметь в виду, что восстановительная функция здесь всегда взаимодействует с карательной функцией.

¹ См., напр.: *Журавлева О.О.* Финансовая ответственность в системе юридической ответственности // *Финансовое право.* № 4. 2004. С. 27; *Бутнев В.В.* Гражданско-правовая ответственность и «смежные» правовые категории // *Проблемы гражданского права и процесса: сб. науч. тр.* Ярославль: ЯрГУ, 2015. Вып. 5. С. 6; *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Договорное право. Книга первая: Общие положения. М.: Статут, 2011. С. 614; *Шишкина Е.И.* Соотношение гражданско-правовой ответственности и других способов защиты гражданских прав // *Норма. Закон. Законодательство. Право: тез. докл. межвуз. науч. – практ. конф.* (Пермь, апр. 2005). 2006. Ч. 1. С. 75.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // *Собрание законодательства РФ.* 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

Однако нужно заметить, что ряд ученых наделяют карательной функцией и гражданско-правовую ответственность³. В частности, Д.А. Липинский настаивает на том, что карательные элементы содержат в себе неустойка, возмещение морального вреда, поскольку их взыскание в судебном порядке причиняет нравственные страдания правонарушителю⁴.

Мы полагаем, что существование карательной, или штрафной, функции в гражданском праве действительно имеет место, но её значение сильно преувеличено: данное явление не носит самостоятельного назначения, так как напрямую зависит от компенсационной функции⁵, и отличается узким характером, поскольку не включает в себя возмещение убытков и компенсацию морального вреда⁶.

Несмотря на наличие тождественных признаков, налоговая и гражданская ответственность имеют ряд особенностей, отличающих их друг от друга.

Во-первых, гражданско-правовая ответственность имеет частно-правовой характер, а налоговая – публично-правовой. Как известно, отношения, складывающиеся в сфере налогового права, базируются на принципе «власть – подчинение». С одной стороны, государство в лице налоговых органов, реализуя властные полномочия, устанавливает обязанность платить налоги, контролирует исполнение данной обязанности и наказывает за её неисполнение, с другой – обязанные лица, налогоплательщики, исполняют налоговые обязанности, возлагаемые на них государством. В частно-

³ См., напр.: *Кабанов П.А.* Карательная функция в системе функций юридической ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005. С. 12; *Липинский Д.А.* Карательная и восстановительная функции гражданско-правовой ответственности // *Российская юстиция.* 2015. № 10. С. 42–45.

⁴ *Липинский Д.А.* Указ. соч. С. 44.

⁵ *Маковеева Н.М.* Правовая природа штрафных убытков и практика их применения в странах ЕС // *Право: современные тенденции: материалы III междунар. науч. конф.* Краснодар: Новация, 2016. С. 159.

⁶ См.: *Карманова Е.В.* Штрафная функция гражданско-правовой ответственности: общая характеристика // *Актуальные теоретические и практические вопросы развития юридической науки: общегосударственный и региональный аспекты.* 2015. № 1. С. 240.

сти, Конституционный суд Российской Федерации, комментируя особенности субъектного состава налоговых правоотношений, отметил, что реализация налогового обязательства всегда сопровождается «субординацией»⁷, «властным подчинением одной стороны другой»⁸.

Следовательно, публичность налоговых правоотношений обуславливается тем, что: 1) основание возникновения данных обязательств устанавливается законом); 2) в налоговых правоотношениях обязанной стороной является только налогоплательщик.

Все вышеназванные особенности налоговой ответственности противоречат сущности гражданской ответственности, которая отличается равенством сторон, добровольностью участия в правоотношениях, двусторонним характером обязательств.

Важно подчеркнуть, что публично-правовую природу налоговой ответственности неоднократно выделял Конституционный суд Российской Федерации. В частности, он высказывал следующую позицию: «... спор по поводу невыполнения налогового обязательства находится в рамках публичного (в данном случае налогового), а не гражданского права»⁹.

Во-вторых, различается правовой статус субъектов, обращающихся с требованиями о восстановлении имущественной сферы потерпевшего. Поскольку в налоговой сфере обращаться с тре-

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа» // Собрание законодательства РФ. 25.07.2005. № 30 (ч. II). Ст. 3200.

⁸ Там же.

⁹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» // Собрание законодательства РФ. 06.01.1997. № 1. Ст. 197; Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.1998 № 190-О «По жалобе ТОО «Агроинвест – КБМ» на нарушение конституционных прав граждан частью второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации» и пунктом 3 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 2. 1999.

бованием о принуждении к исполнению налогового обязательства могут только органы государственной власти (налоговые органы), право восстановить имущественную сферу потерпевшего трансформируется в обязанность. Так, законодатель в ст. 59 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ)¹⁰ закрепляет исчерпывающий перечень ситуаций, при которых налоговые органы могут отказаться от взыскания недоимки или задолженности.

В-третьих, перечень мер ответственности в гражданском праве очень широкий в сравнении с налоговым правом. Например, одной из мер гражданско-правовой ответственности является пеня, которая в налоговом праве мерой ответственности не признается: с точки зрения налогового законодательства она является способом обеспечения исполнения обязанности по уплате налога или сбора. Такой тезис содержится в абз. 2 п. 18 совместного Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 41, Пленума ВАС РФ № 9 от 11.06.1999 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации»¹¹.

Следует обратить внимание на то, что в Законе РФ «Об основах налоговой системы Российской Федерации»¹², регулировавшем налоговые отношения до принятия НК РФ, пеня рассматривалась в качестве меры ответственности. В частности, п. «в» ч. 1 ст. 13 данного нормативно-правового акта устанавливал, что ответственность налогоплательщика может иметь выражение в виде пени.

В-четвертых, при разрешении налоговых и гражданских споров вина играет не одинаковую по значимости роль. Если гражданское законодательство предусматривает ряд случаев, когда гражданско-правовая ответственность наступает независимо от вины правонарушителя, в том числе при её отсутствии (например,

¹⁰ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. № 31. 03.08.1998. Ст. 3824.

¹¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 41, Пленума ВАС РФ № 9 от 11.06.1999 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 1999. 6 июля.

¹² Закон РФ от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 10 марта (утратил силу).

п. 1 ст. 1079 Гражданского кодекса РФ¹³), то нормы НК РФ (ст. ст. 106, 108, 109) устанавливают, что вина является обязательным условием привлечения лица к ответственности за налоговое правонарушение.

Таким образом, подведем следующий итог:

1) Налоговая и гражданская ответственность схожи по ряду признаков: принудительность; направленность на восстановление имущественной сферы потерпевшего лица; наличие карательных элементов (правда, в гражданско-правовой ответственности, в отличие от налоговой, карательный характер не имеет такой ярко выраженной формы).

2) Налоговую ответственность от гражданской ответственности отличает следующее: публично-правовая природа; порядок отказа от взыскания задолженности не может быть произвольным, поскольку эта норма напрямую влияет на государственные и общественные интересы; меры налоговой ответственности немногочисленны, в том числе потому, что законодатель относит аналогичные гражданскому праву институты (пеню) к способам обеспечения исполнения обязательств; вина в налоговых правоотношениях всегда, без исключений, имеет центральное значение.

Владислав Игоревич Ковшевацкий,

кандидат юридических наук,

преподаватель кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

Kovshevatsky@yandex.ru

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ЗАПРЕТЫ В СИСТЕМЕ МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Методы государственного управления воздействуют на определенные сферы общественных отношений, которые сформировались в определенный этап развития государства. Вектор госу-

¹³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) Федеральный закон от 26.01.1996. № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 29.01.1996. № 5. Ст. 410.

дарственной политики на либерализацию экономики и других сфер общественной жизни привел к превалированию дозвольтельных методов государственного управления, однако, как показала практика, указанная группа мер не всегда решает все возникающие в государстве проблемы. Дозвольтельные методы государственного управления не позволяют комплексно и всесторонне воздействовать на правоотношения в сфере действия административно-правовых норм. Поэтому возникает объективная необходимость применять властные способы и средства воздействия на субъекты различных правоотношений, в том числе применения установленных законодательством административно-правовых запретов. Указанные обстоятельства обуславливают значимость применения среди прочих методов государственного управления именно правовых запретов.

Между тем, целесообразно обратить внимание на то, что в административно-правовой науке имеет место быть достаточно много организационно-правовых проблем, нуждающихся в соответствующем правовом внимании. Институт административно-правового запрета безусловно является одной из таких проблем. Не представляется возможным найти ту сферу публичных правоотношений, которая существовала бы без императивных свойств административно-правового запрета. В правовом массиве для различных отраслей права присущ свой набор правовых запретов для обеспечения действия норм права. Пожалуй самых разнообразный арсенал запретов сосредоточен именно в административном праве. Это обусловлено целями применения административно-правовых запретов, направленными на обеспечение безопасности личности общества и государства. Именно административно-правовые запреты определяют правовые рамки должного поведения участников управленческих правоотношений, определяют возможность и пределы вмешательства в частную жизнь граждан.

В правоприменительной деятельности, а также в повседневной жизни часто приходится иметь дело с различного рода запретами, которые направлены на обеспечение правопорядка с одной стороны, а также на установление должного поведения граждан.

В механизме административно-правового регулирования существуют различные способы и средства воздействия на регулируемые общественные отношения. Их в научной среде называ-

ют методы воздействия или методы государственного управления. По мнению А.П. Коренева под методами государственного управления понимаются различные средства воздействия субъекта, наделенного государственно-властными полномочиями на объект, посредством которого эти государственно-властные полномочия реализуются, указанные средства применяют в целях решения задач и функций государственного управления. Методы государственного управления позволяют правоприменителю определить наиболее эффективное средство для достижения поставленных целей¹.

Методы государственного управления посредством различных способов и приемов оказывают административно-правовое воздействие на определенную сферу общественных отношений. В своих трудах Д.В. Осинцев отмечает, что административно-правовое воздействие представляет из себя систему приемов юридического веления, направленных на обеспечение публичных интересов в отношении неопределенного круга лиц, ставших участниками административно-правовых отношений².

Как отмечает А.А. Савостин по вопросу понимания правовой природы методов государственного управления, что если предмет науки административного права определяет сферу общественных отношений, то методы государственного управления демонстрируют организационные признаки управления, совокупность юридических приемов, с помощью которых общественные отношения регламентируются³.

Среди методов государственного управления особую роль занимает дозволение. Характеризуя правовую природу дозволения, отметим, что указанная группа методов предоставляет возможность субъектам установленных правоотношений определенным образом реализовывать свои права. Метод дозволения в административно-правовой материи позволяет участнику админи-

¹ Корнев А.П. Административное право России. М., 2000. Ч. 1. С. 186.

² Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб., 2005.

³ Савостин А.А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 3.

стративно-правовых отношений сделать выбор оптимального варианта поведения в конкретных сложившихся обстоятельствах.

С учетом того, что метод разрешения в административном праве достаточно исследован. В диссертации Ю.К. Валяева⁴ можно встретить исчерпывающий научно-практический материал, характеризующий именно этот метод государственного управления. Это обстоятельство позволяет нам не останавливаться на исследовании обозначенного метода госуправления.

Перед раскрытием содержания административно-правового запрета целесообразно разобраться в юридической терминологии, в частности провести анализ признаков категории «правовые средства». Это обусловлено тем, что между категориями «правовое средство» и «административно-правовой запрет» существует диалектическое сходство, что зачастую приводит к «подмене понятий» и использованию указанных юридических категорий в неправильном контексте.

В научной литературе нет единого подхода к пониманию юридической категории «правовое средство». По мнению С.С. Алексеева правовые средства представляют собой правовые нормы, индивидуально установленные веления, и другие приемы регулирования общественных отношений⁵.

А.В. Малько полагает, что правовые средства – инструменты и технологии, при помощи которых достигаются социально значимые цели⁶. Любой процесс не может привести к желаемому результату при использовании неправильных правовых средств.

Таким образом, административно-правовой запрет является одним из методов государственного управления с одной стороны, а также составным элементом правовых средств регулирования публичных правоотношений, складывающихся в сфере государственного управления. Административно-правовой запрет обладает всеми признаками правового запрета, однако имеет ряд специ-

⁴ Валяев Ю.К. Метод разрешения в административном праве: дис. ... к.ю.н. М., 2009. С. 14.

⁵ Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6.

⁶ Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 1998. № 8.

фических особенностей, характеризующих его принадлежность к административно-правовой материи. Кроме того, именно административно-правовой запрет является самым распространенным из всех видов правовых запретов. Административно-правовой запрет обеспечивает соблюдение норм различных отраслей права. С помощью административного запрета государство контролирует и поддерживает правопорядок и законность, безопасность личности и общества, а также определяет пределы вмешательства в частную жизнь граждан.

Вышеизложенное позволяет определить следующие основные признаки административно-правового запрета:

1. Самостоятельная часть механизма административно-правового регулирования.
2. Цель административно-правового запрета – охрана публичных интересов.
3. Распространяется на неопределенный круг лиц.
4. Законодательное установление перечня запрещаемых действия.
5. Регламентация обязанности воздержаться от действий, на которые распространяется административно-правовой запрет.
6. За нарушение административно-правового запрета установлен карательный механизм государства в виде применения мер административного принуждения.
7. Выполняет регулятивную, охранительную и информационную функции.

Ольга Владимировна Курбатова,
кандидат экономических наук,
доцент кафедры административного права
Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя,
statya2015@mail.ru

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРАХОВЫХ ВЗНОСОВ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

Статья посвящена анализу изменений, произошедших в правовом регулировании обязательных платежей в государственные социальные внебюджетные фонды. Отмечено, что последние изменения направлены на укрепление платежной дисциплины при осуществлении расчетов с государственными социальными внебюджетными фондами.

Ключевые слова: страховые взносы; обязательные платежи; внебюджетный фонд; элементы обложения; плательщики страховых взносов; страховые принципы; администрирование страховых взносов.

Страховые взносы в государственные социальные внебюджетные фонды представляют собой обязательные платежи, установленные специально для зачисления в указанные фонды. Их уплата обусловлена финансовым обеспечением социально-целевого характера для осуществления публичных функций¹.

Начиная с момента создания в России государственных социальных внебюджетных фондов, выделяют несколько основных этапов правового регулирования обязательных платежей, взимаемых в указанные фонды. Эти обстоятельства обусловлены изменениями направлений финансовой и налоговой политики российского государства, а также реализацией комплекса практических мер по осуществлению экономической и налоговой реформ².

¹ Широкова Е.К. Социально-правовая природа страховых взносов, их особое место в системе государственных доходов. // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2008. № 1. С. 345.

² Финансовое право / под ред. Н.И. Химичевой. М., 2004. С. 474.

Первый этап – с момента учреждения в России государственных социальных внебюджетных фондов (начало 1990-х гг.) до вступления в силу части первой Налогового кодекса Российской Федерации³ (1 января 1999 г.) – характеризуется страховым методом формирования действующих государственных социальных внебюджетных фондов. Предусмотрена обязанность всех страхователей – работодателей (организаций), работающих и самозанятых граждан (нотариусов, адвокатов, частных детективов), а в определенных случаях и органов управления, вносить обязательные страховые платежи (взносы) в фонды.

Уплата страховых взносов производилась по страховым тарифам, т.е. ставкам платежей по социальному страхованию с единицы страховой суммы за определенный период. Размер страховых тарифов по представлению Правительства Российской Федерации утверждался Федеральным собранием Российской Федерации в ежегодно принимаемом федеральном законе о тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования.

Второй этап длился с момента введения в действие части первой НК РФ до введения в действие части второй НК РФ (1 января 2001 г.). В первой части НК РФ вместо «социального налога» (как это предусматривалось в проекте НК) в перечень федеральных налогов и сборов (ст. 13) были включены «взносы в государственные социальные внебюджетные фонды», предусматривающие сохранение взимания обязательных платежей в каждый из них в отдельности. Однако данная статья должна была быть введена в действие лишь со дня введения части второй НК РФ, что давало законодателю возможность реализовать идею объединения отчислений в государственные социальные внебюджетные фонды в едином обязательном платеже в целях упорядочения и унификации порядка формирования финансовых ресурсов указанных фондов.

³ Далее – НК РФ.

На третьем этапе – с момента введения части второй НК РФ (1 января 2001 г.) до ее изменений с 1 января 2002 г.⁴ – взносы в государственные социальные внебюджетные фонды были заменены на включенный в систему федеральных налогов «единый социальный налог (взнос)» (глава 24 НК РФ). Однако на этом этапе система налогов и сборов по-прежнему регулируется Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а не частью первой НК РФ (ст. 13–15). Это было связано с тем, что в соответствии с Федеральным законом от 24.03.2001 № 33-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О введении в действие части второй Налогового кодекса РФ и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах» ст. 12–15 и 18 НК РФ вводятся в действие со дня признания утратившими силу Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

На четвертом этапе – с 1 января 2002 г. до конца 2009 г. – указанный платеж стал именоваться «единый социальный налог» (ЕСН). Кроме того, при сохранении своего целевого характера он стал зачисляться лишь в два внебюджетных фонда – Фонд социального страхования Российской Федерации и фонд обязательного медицинского страхования. Доля единого социального налога, подлежащая ранее зачислению в Пенсионный фонд Российской Федерации, стала перечисляться в федеральный бюджет.

Вопрос о правовой природе ЕСН вызывал постоянные научные споры в связи с тем, что данный платеж не имел исключительно налоговой природы⁵. Е.М. Ашмарина отмечала, что данному налогу, как платежу, свойственен не только фискальный, но и страховой характер⁶.

⁴ Внесены Федеральным законом от 31 декабря 2001 г. № 198-ФЗ «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» // СПС КонсультантПлюс.

⁵ Якубов Т.А. Финансово-правовое регулирование страховых взносов в государственные внебюджетные фонды: автореф. дис. ... к.ю.н. М., 2016. С. 26.

⁶ Артемов Н.М., Ашмарина Е.М. Налоговое право: вопросы и ответы. М.: ИД «Юриспруденция», 2006. С. 85.

При этом в целях пополнения денежных ресурсов рассматриваемых внебюджетных фондов вводятся специальные обязательные страховые взносы – страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, зачисляемые в Пенсионный фонд Российской Федерации, и страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, зачисляемые в Фонд социального страхования Российской Федерации.

Пятый этап длился с *1 января 2010 г. до конца 2016 года*. С 1 января 2010 года после упразднения единого социального налога порядок исчисления и уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный и территориальный фонды обязательного медицинского страхования регулировались Федеральным законом от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования»⁷.

Переход от единого социального налога к страховым взносам был обусловлен формированием страховых принципов, основанных на синхронизации финансового и информационного потока в условиях приема ежеквартальной отчетности по начислению, уплате страховых взносов и персонифицированному учету⁸. В то же время внутреннее строение Закона № 212-ФЗ концептуально не отличалось от структуры Налогового кодекса РФ.

В научной среде замена налога на взносы считается правильной, ведь налог характеризуется индивидуальной безвозмездностью и безвозвратностью, тогда как страховые взносы возвращаются при наступлении страхового события (выплата пенсий при

⁷ Утратил силу.

⁸ Соловьев А.К., Коржов М.А., Курманов А.М. Социально-экономические проблемы пенсионной реформы // Социальное и пенсионное право. 2013. № 3. С. 2–5; Финансовое право: учебное пособие / под ред. И.Ш. Килияханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. С. 138–140.

наступлении пенсионного возраста), что отражает взаимосвязь страховых взносов и социально-страхового обеспечения⁹.

Шестой этап характеризуется тем, что с 1 января 2017 года правовое регулирование установления, уплаты и администрирования страховых взносов на обязательное пенсионное и медицинское страхование, а также на страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством осуществляется Налоговым кодексом Российской Федерации (далее по тексту НК РФ). Такие изменения вызваны тем, что, после передачи функций администрирования страховых взносов самим внебюджетным фондам возросла задолженность по уплате данных платежей. По мнению министра финансов, прошлое решение было ошибкой, которое в настоящее время исправляется¹⁰.

При этом страховые взносы выделены в отдельную группу обязательных платежей, наряду с налогами и сборами (в НК РФ введена глава 2.1 «Страховые взносы в Российской Федерации» и глава 34 «Страховые взносы»). А в финансово-правовой науке продолжается спор относительно правовой природы страховых взносов в государственные внебюджетные фонды. Так, сформировалось три основных концепции, рассматривающие указанные взносы как особый вид обязательного платежа; налог; паракфискальный сбор¹¹.

Последние изменения направлены на реализацию Указа Президента Российской Федерации от 15 января 2016 г. № 13 в целях укрепления платежной дисциплины при осуществлении расчетов с Пенсионным фондом Российской Федерации, Фондом социального страхования Российской Федерации и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования».

⁹ Распутина А.В. Проблемы исчисления и уплаты страховых взносов в государственные внебюджетные фонды // Актуальные тенденции развития мировой экономики: материалы Международной научно-практической конференции: в 2 ч. – Изд-во: Байкальский государственный университет (Иркутск), 2106. С. 343.

¹⁰ Пошлины по-старому, сборы по новому. URL: <http://expert.ru/2016/02/25/nalogi-i-poshliny-ne-po-novomu/> (дата обращения 22 ноября 2016 г.).

¹¹ Якубов Т.А. Страховые взносы в государственные внебюджетные фонды в системе обязательных платежей // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 6. С. 169.

В НК РФ сформулированы общие условия установления страховых взносов и определены элементы обложения взносами, при отсутствии которых взнос не будет считаться установленным (ст. ст. 17, 18.2 НК РФ). К таким элементам относятся: объект обложения страховыми взносами; база для исчисления страховых взносов; расчетный период; тариф страховых взносов; порядок исчисления страховых взносов; порядок и сроки уплаты страховых взносов.

Плательщиками страховых взносов признаются лица, являющиеся страхователями в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования:

1) лица, производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам: организации; индивидуальные предприниматели; физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями;

2) индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой, арбитражные управляющие, оценщики, медиаторы, патентные поверенные и иные лица, занимающиеся в установленном законодательством Российской Федерации порядке частной практикой (или, по-другому, лица, не производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам).

В заключении отметим некоторый «конфликт интересов» в рассматриваемой области. Учитывая, что страховые взносы уплачиваются работодателем за счет собственных средств, это ведет к возникновению желания оптимизировать расходы посредством снижения заработной платы, сокрытия реального уровня доходов работников и т.д. В свою очередь, государство, в лице государственных внебюджетных фондов, заинтересовано в том, чтобы в бюджет было зачислено как можно больше денежных средств.

В Правительстве Российской Федерации неоднократно поднимался вопрос о так называемом перекладывании нагрузки по уплате страховых взносов на самих работников. Министерством финансов Российской Федерации еще в 2014 году предлагалось введение обязательного платежа для граждан, который на первоначальном этапе может составить от 2 до 4% от начисленных вы-

плат¹². Предложение Минфина России основано на требованиях бизнес-среды о снижении налоговой нагрузки.

Такого же мнения придерживается и Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, только аргументы выдвигаются другие: дефицит бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, высокая нагрузка на региональные бюджеты, которые финансируют взносы в систему обязательного медицинского страхования за всех неработающих граждан, в том числе занятых в теневом секторе¹³.

В связи с этим, как справедливо отмечает Т.А. Якубов в своем диссертационном исследовании¹⁴, необходимо говорить о том, что система правового регулирования страховых взносов должна строиться так, чтобы обеспечивать баланс интересов плательщиков страховых взносов с одной стороны и государства – с другой.

*Мариам Григорьевна Лилуашвили,
студентка II курса бакалавриата
Юридического института
Российского университета дружбы народов,
mariaml@yandex.ru*

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИ ПРИМЕНЕНИИ
ИМУЩЕСТВЕННОГО НАЛОГОВОГО ВЫЧЕТА
В СУММЕ ФАКТИЧЕСКИ ПРОИЗВЕДЕННЫХ
НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОМ РАСХОДОВ НА ПОГАШЕНИЕ
ПРОЦЕНТОВ ПО ЦЕЛЕВЫМ ЗАЙМАМ (КРЕДИТАМ)**

В статье рассматриваются особенности правового регулирования имущественного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц в сумме фактически произведенных налогоплательщиком расходов на погашение процентов по целевым займам (кредитам), и отдельные проблемы, возникающие при его применении, предлагаются варианты их решения.

¹² Вносите деньги сами. URL: <http://expert.ru/expert/2014/41/vnosite-dengi-sami/> (дата обращения: 12.02.2018).

¹³ Каждый платит за себя. URL: <http://expert.ru/expert/2017/04/kazhdyij-platit-za-sebya/> (дата обращения: 12.02.2018).

¹⁴ Якубов Т.А. Указ. соч. С. 3.

Ключевые слова и фразы: административные процедуры, имущественный налоговый вычет, налог на доходы физических лиц, целевые займы (кредиты).

Концепция развития системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации¹ в числе основных задач предусматривает налоговое стимулирование граждан, получающих ипотечные кредиты, кредиторов и инвесторов, обеспечивающих рефинансирование кредиторов. Вопросы налогового стимулирования граждан при приобретении последними жилья с использованием кредитных средств неоднократно становились предметом теоретических исследований экономистов и финансистов². В этой связи все большую актуальность приобретает рассмотрение с точки зрения административного и финансового права проблем, связанных с применением *имущественного налогового вычета в сумме фактически произведенных налогоплательщиком расходов на погашение процентов по целевым займам (кредитам), израсходованным на новое строительство либо приобретение жилых домов, квартир, комнат или долей в них, приобретение земельных участков или долей в них*, предусмотренного пп. 4 п. 1 ст. 220 Налогового кодекса Российской Федерации³.

Следует отметить, что в Налоговом кодексе Российской Федерации (далее – НК РФ, Налоговый кодекс РФ) нет четкого определения понятия «налоговый вычет». В п. 3 ст. 210 Налогового кодекса РФ приведено лишь определение *налоговой базы*, из которого можно сделать вывод, что налоговый вычет – это некая сумма, на которую уменьшается какой-либо налог, но этого недостаточно для понимания сути такого явления как налоговый вычет.

¹ Постановление Правительства РФ от 11.01.2000 N 28 (ред. от 08.05.2002) «О мерах по развитию системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.01.2000. № 3. Ст. 278.

² См. например: Жилищное ипотечное кредитование: Состояние и перспективы развития / С. С. Колобов, В. С. Колобова. М.: Дашков, 2002. С. 118.

³ «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 07.08.2000. № 32. Ст. 3340.

В научной доктрине налогового права налоговые вычеты принято считать налоговыми льготами. Налоговые льготы позволяют в зависимости от величины доходов и видов активов снизить финансовое бремя⁴. В современном экономическом словаре дано следующее определение: *налоговый вычет – процедура уменьшения налога, подлежащего уплате в бюджет, на установленную налоговым законодательством сумму; налоговые привилегии, уменьшающие налогооблагаемую базу на величину, которая подлежит возврату или зачету*⁵. Таким образом, по своей сути вычет представляет собой изъятие каких-либо средств, уменьшение общей суммы на определенную часть. Соответственно, налоговый вычет – это сумма, на которую уменьшается налогооблагаемая база и, как следствие, уменьшается сумма налога, уплачиваемая налогоплательщиком в бюджет государства.

Существуют различные подходы к пониманию налоговых вычетов. Специалисты в сфере финансового права обоснованно считают, что это один из видов налоговой льготы. Но, рассмотрение налогового вычета с точки зрения административного права позволяет установить, что институт налогового вычета включает в себя и нормы административного права, регулирующие в том числе *административную процедуру*⁶, при реализации которой возможно уменьшение финансового бремени налогоплательщика в рамках декларирования доходов физическими лицами по форме № 3-НДФЛ⁷.

⁴ См., например : Финансовое право: учебник для бакалавров / Б.Г. Бадмаев, А.Р. Батяева, К.С. Бельский и др.; под ред. И.А. Цинделиани. 3-е изд. М.: Проспект, 2016. 656 с.

⁵ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2011.

⁶ Административная процедура – закрепленный в правовом акте порядок последовательного совершения юридически значимых действий ее участников, направленный на реализацию субъективных прав.

⁷ Приказ ФНС России от 24.12.2014 № ММВ-7-11/671@ (ред. от 10.10.2016) «Об утверждении формы налоговой декларации по налогу на доходы физических лиц (форма 3-НДФЛ), порядка ее заполнения, а также формата представления налоговой декларации по налогу на доходы физических лиц в электронной форме» // Официальный интернет-портал

Государственное регулирование в сфере налогообложения отнесено к компетенции Министерства финансов Российской Федерации (Минфин России) и Федеральной налоговой службы (ФНС России), являющейся федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов⁸. На официальном интернет-сайте ФНС России⁹ размещен раздел о налоге на доходы физических лиц (далее – НДФЛ) и информация об имущественных налоговых вычетах, где представлены: образец заявления на возврат НДФЛ, пример заполнения налоговой декларации по НДФЛ при приобретении имущества и образец заявления о подтверждении права налогоплательщика на получение имущественных налоговых вычетов у налогового агента. Для получения рассматриваемого имущественного налогового вычета необходимо включить в комплект документов, представляемый налоговому органу, договор займа (кредита) и документы, подтверждающие факт уплаты денежных средств налогоплательщиком в погашение процентов. Следует отметить, что размещение в открытом доступе данной информации, к которой может обратиться любой налогоплательщик, позволило снизить административные барьеры и значительно улучшило качество оказания государственной услуги при декларировании доходов и получении налоговых вычетов.

Рассматриваемый имущественный налоговый вычет *в сумме расходов на погашение процентов по целевым займам (кредитам), израсходованным на новое строительство либо приобретение жилых домов, квартир, комнат или долей в них, приобретение земельных участков или долей в них* обладает рядом отличительных особенностей. *Первая особенность* – размер данного вычета. Согласно п. 4 ст. 220 НК РФ, он предоставляется в сумме фактически произведенных налогоплательщиком расходов по уплате про-

правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.01.2018).

⁸ Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 N 506 (ред. от 23.09.2017) «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // Собрание законодательства РФ. 04.10.2004. № 40. Ст. 396.1.

⁹ ФНС России: официальный сайт. URL: <http://www.nalog.ru> (дата обращения: 20.01.2018).

центов в соответствии с договором займа (кредита), но не может быть более 3 000 000 рублей. При этом важно отметить, что данное ограничение, введенное Федеральным законом от 23.07.2013 № 212-ФЗ¹⁰, не распространяется на кредиты, полученные до вступления его в силу (в отношении таких кредитов налоговый вычет предоставляется в сумме фактически уплаченных процентов по целевому кредиту (займу) без ограничения суммы). *Вторая особенность* – это ограничения, при наличии которых налогоплательщик не имеет права на получение вычета (п. 5 ст. 220 НК РФ): 1) если проценты покрывались не за счет налогоплательщика, а с чьей-либо финансовой помощью; 2) если сделка купли – продажи недвижимости была совершена между физическими лицами, являющимися взаимозависимыми в соответствии со ст. 105.1 НК РФ (между лицами, которые могут оказывать влияние на условия и (или) результаты сделок, совершаемых между ними). *Третья особенность* заключается в том, что вычет могут получить налогоплательщики, являющиеся родителями (усыновителями, приемными родителями, опекунами, попечителями), осуществляющие новое строительство либо приобретение на территории Российской Федерации за счет собственных средств в собственность своих детей в возрасте до 18 лет (подопечных в возрасте до 18 лет) (п. 6 ст. 220 НК РФ). Это позволяет родителям получить долю вычета своего несовершеннолетнего ребенка, который является со-собственником жилья. *Четвертая особенность* – это возможность переноса остатка налогового вычета на последующие налоговые периоды в следующих случаях: 1) если в налоговом периоде имущественные налоговые вычеты, не могут быть использованы полностью (п. 9 ст. 220 НК РФ); 2) если налогоплательщик получает пенсии, но не более чем на три периода, непосредственно предшествующие налоговому периоду, в котором образовался этот остаток (п. 10 ст. 220 НК РФ). *Пятая особенность* – однократность применения рассматриваемого налогового вычета (согласно п. 11 ст. 220 НК РФ повторное предоставление данных налоговых выче-

¹⁰ Федеральный закон от 23.07.2013 N 212-ФЗ (ред. от 02.11.2013) «О внесении изменения в статью 220 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.01.2018).

тов не допускается). *Шестая особенность* – независимость рассматриваемого налогового вычета от *вычета по расходам на строительство или приобретение жилой недвижимости, земельных участков под жилье или доли (долей) в них*, предусмотренного пп. 3 п. 1 ст. 220 НК РФ¹¹.

Так же необходимо обратить внимание на ряд проблем, с которыми сталкиваются граждане при реализации права на получение рассматриваемого налогового вычета, а также отметить недостаточность правовой регламентации и невысокий уровень информированности граждан о *государственной услуге*, в рамках которой налоговым органом принимается решение о предоставлении имущественного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц.

Государственная услуга по бесплатному информированию налогоплательщиков предоставляется в соответствии с Административным регламентом ФНС России¹² и включает следующие *административные процедуры*: *публичное информирование налогоплательщиков, индивидуальное информирование налогоплательщиков и прием налоговых деклараций (расчетов)*. Таким обра-

¹¹ С 2014 года имущественный налоговый вычет в сумме фактически произведенных налогоплательщиком расходов на погашение процентов по целевым займам (кредитам), израсходованным на новое строительство либо приобретение жилых домов, квартир, комнат или долей в них, приобретение земельных участков или долей в них является самостоятельным и предоставляется независимо от вычета по расходам на строительство или приобретение жилой недвижимости, земельных участков под жилье или доли (долей) в них.

¹² Приказ Минфина России от 02.07.2012 № 99н (ред. от 26.12.2013) «Об утверждении Административного регламента Федеральной налоговой службы по предоставлению государственной услуги по бесплатному информированию (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также по приему налоговых деклараций (расчетов)» // Российская газета. 28.11.2012. № 274.

зом, можно констатировать что в настоящее время принятие налоговым органом решения о предоставлении имущественного налогового вычета не выделено в отдельную административную процедуру и осуществляется при реализации административной процедуры по *приему налоговых деклараций (расчетов)*. Тем не менее, для налогоплательщиков взаимодействие с налоговым органом обычно начинается с *процедуры публичного информирования* и(или) *процедуры индивидуального информирования*, которые приобретают особую важность для физических лиц, не обладающих специальными знаниями в данной области. При реализации указанных административных процедур возникают проблемы практического характера, снижающие качество предоставления государственной услуги. Например, при *индивидуальном информировании* имеют место быть случаи, когда обращения в ФНС России, направленные с использованием личного кабинета налогоплательщика, не регистрируются и остаются без рассмотрения из-за технического сбоя системы. При *публичном информировании* налогоплательщиков недостаточно полно сформирован и несвоевременно обновляется перечень типовых вопросов и ответы на них, размещенный на официальном интернет-сайте ФНС России¹³.

Это всего лишь отдельные проблемы, с которыми сталкивается налогоплательщик при взаимодействии с налоговым органом. В рассматриваемой ситуации (при приобретении недвижимого имущества за счет кредитных средств) также возникают вопросы при взаимодействии налогоплательщика и банка-кредитора имеющие межотраслевой характер.

Отношения гражданина–заемщика и банка–кредитора, возникают на основании гражданско-правового договора и являются частноправовыми. Гражданин выступает как потребитель финансовой услуги, которую оказывает кредитор (банк), и полностью зависит от действий последнего. Одновременно, ненадлежащее выполнение банком своих функций может повлечь утрату налогоплательщиком права на получение налогового вычета, что уже является объектом публично-правового регулирования.

¹³ ФНС России: официальный сайт. URL: <http://www.nalog.ru> (дата обращения: 20.01.2018).

Например, в настоящее время в банковской практике не унифицирована процедура рефинансирования ипотечных кредитов. Так, при рефинансировании кредита физического лица заключается кредитный договор, некорректное оформление которого со стороны *банка–нового кредитора* влечет утрату налогоплательщиком права на применение имущественного налогового вычета в сумме фактически произведенных расходов на погашение процентов по целевым займам (кредитам), что находит отражение в позиции Минфина России по данному вопросу. Негативным обстоятельством в рассматриваемой ситуации является и то, что налогоплательщик узнает об утрате права на применение налогового вычета, когда рефинансирование уже осуществлено, новый кредитный договор заключен и изменить это не представляется возможным. Также известны многочисленные случаи воспрепятствования *банком–первоначальным кредитором* рефинансированию гражданами ипотечных кредитов, которое выражается, в том числе в необоснованном затягивании предоставления заемщику различных справок, выписок по счетам и сопутствующих документов по рефинансируемому кредиту¹⁴.

Чтобы избежать подобных ситуаций следует на законодательном уровне закрепить:

– обязанность *банка–нового кредитора* при заключении кредитного договора в рамках рефинансирования ипотечного кредита учитывать позицию Минфина России¹⁵ и включать в договор корректные формулировки, позволяющие заемщику сохранить право на применение имущественного налогового вычета в сумме фактически произведенных расходов на погашение процентов по целевым займам (кредитам);

– обязанность *банка–первоначального кредитора* по предоставлению справок (и иных документов) физическим лицам–заемщикам для рефинансирования в другом банке в срок, не превышающий 14 календарных дней.

¹⁴ В настоящее время на практике указанный срок может составлять 1 месяц и более, что существенно затрудняет рефинансирование.

¹⁵ Письмо Минфина РФ от 25 мая 2017 г. № 03-04-07/32360 // Минфин России: официальный сайт. URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 20.01.2018).

Целесообразным представляется рассмотреть вопрос о применении к банкам – нарушителям указанных обязанностей мер административной ответственности в виде штрафа или предупреждения, а также гражданско-правовой (имущественной) ответственности в целях компенсации заемщику убытков, причиненных неправомерными действиями (бездействием) банка.

Отдельного внимания заслуживает необходимость повышения *уровня информированности граждан* о порядке получения государственной услуги¹⁶ и о налоговых вычетах в целом, а также повышения *уровня финансовой грамотности граждан* в сфере ипотечного кредитования и налогообложения. Для этого необходимо: доработать официальный интернет-сайт ФНС России в части размещения более полной и актуальной справочной информации для налогоплательщиков по вопросам применения и получения имущественных налоговых вычетов; разработать и опубликовать в открытом доступе методические рекомендации для потребителей финансовых услуг, разъясняющие юридические и практические аспекты приобретения гражданами недвижимого имущества за счет кредитных средств и их взаимодействия с банками и ФНС России, что будет также способствовать реализации Стратегии повышения финансовой грамотности в РФ 2017–2023 годы¹⁷.

¹⁶ Государственная услуга по бесплатному информированию (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также по приему налоговых деклараций (расчетов)

¹⁷ Распоряжение Правительства РФ от 25.09.2017 № 2039-р «Об утверждении Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017–2023 годы» // Собрание законодательства РФ. 02.10.2017. № 40. Ст. 5894.

Глеб Николаевич Василенко,
заместитель начальника кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент,
svara1945@gmail.com;
Ирина Константиновна Лобанова,
курсант Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя,
irina.lobanova97@icloud.com

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПОСЯГАТЕЛЬСТВА НА ОБЩЕСТВЕННУЮ ПРАВСТВЕННОСТЬ

Авторами обосновывается возможность усиления правовой охраны общественной нравственности путем введение административной ответственности за кощунство. Также авторы раскрывают содержание элементов предлагаемого ими состава соответствующего административного правонарушения.

Ключевые слова: административная ответственность, кощунство, нравственность, Интернет, пренебрежение, заболевание.

Вопросы правовой охраны общественной нравственности традиционно входят в сферу интересов ученых-юристов самых различных отраслей права. Представители науки административного права также не обошли своим вниманием такой сложный объект противоправных посягательства как общественная нравственность. Большинство научных исследований касаются отдельных составов правонарушений, сосредоточенных законодателем в рамках 6 главы КРФоАП. Указанная глава, исходя из своего названия, содержит составы, посягающие помимо общественной нравственности, на здоровье и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения.

Здесь стоит заметить, что зачастую выделить сугубо профильный для темы настоящей научной статьи состав в главе 6 КРФоАП затруднительно. Так, например, занятие проституцией с одной стороны посягает на здоровье, а с другой – на общественную нравственность, аналогично обстоит дело с вовлечением несовершеннолетних в употребление алкогольной продукции и так

далее. С нашей точки зрения, к посягательствам исключительно на общественную нравственность следует относить: создание юридическим лицом условий для торговли детьми и (или) эксплуатации детей (ст. 6.19), изготовление юридическим лицом материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних и оборот таких материалов или предметов (ст. 6.20), пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних (ст. 6.21), организацию публичного исполнения произведения литературы, искусства или народного творчества, содержащего нецензурную брань, посредством проведения театрально-зрелищного, культурно-просветительного или зрелищно-развлекательного мероприятия (ст. 6.26), распространение экземпляров аудиовизуальной продукции и фонограмм на любых видах носителей, экземпляров печатной продукции, содержащих нецензурную брань, без специальной упаковки и текстового предупреждения (6.27).

Как можно заметить, набор инструментов административно-правовой охраны общественной нравственности не велик, а реальное состояние уровня нравственности в обществе показывает, что этот набор правовых средств явно не достаточен и мало эффективен. Особенно ярко это проявляется, если обратить внимание на информационную среду, а точнее на сферу отношений, развивающихся в сети Интернет.

Современное общество стремительно информатизируется, технологии в сфере передачи информации существенно влияют на отношения во всех областях административно-правового регулирования. Однако действенные, актуальные охранительные нормы очевидно не всегда своевременно обретают свое место в деликтных источниках права.

Один из примеров такого пробела в административно-деликтном праве, относящийся к предмету настоящей статьи, был отмечен авторами в результате просмотра некоторых популярных Интернет-ресурсов.

В начале января 2018 года на одном из «каналов» информационной платформы YouTube был выложен видеоролик с названи-

ем «Голубой огонек – трэш»¹. Суть происходящего на видео можно описать следующим образом – два комментатора в студии, не стесняясь в выражениях, критически обсуждают запись телевизионной новогодней развлекательной программы одного из отечественных федеральных каналов. В одном из эпизодов трансляции на сцене выступает широко известный советский российский эстрадный певец, у которого, как известно, в том числе комментаторам, диагностировано тяжелое онкологическое заболевание. В момент его выступления в телепередаче комментаторы позволяют себе саркастически шутить по поводу наличия у этого человека онкологического заболевания, смеются и веселятся в этой связи по поводу своих острот.

Другой пример касается известного советского российского писателя сатирика скончавшегося в ноябре 2017 года после тяжелого онкологического заболевания. В 2016 году, когда широкой общественности стало известно о его недуге, на различных Интернет-ресурсах появились откровенно глумливые высказывания и комментарии к статьям об этом человеке, касающиеся именно его заболевания².

Подобных примеров в сети и на телевидении можно найти не мало, и связаны они с самыми различными человеческими недугами как физическими так и душевными. Главное, что не вызывает сомнения – все эти проявления носят явный негативный характер и противоречат законам морали.

В этой связи возникает вполне логичный вопрос – являются ли подобные деяния противоправными и какая ответственность за них предусмотрена?

Анализ положений Уголовного кодекса РФ и КРФоАП показал, что рассматриваемые проявления не влекут юридической от-

¹ Ролик был размещен на YouTube канале «Юлик». По состоянию на 9 января 2018 года данный видеоролик посмотрело около 800 тыс. пользователей сети. Позднее материал был снят с публикации на указанном канале, однако, в последствии «перезалит» на другие менее популярные каналы той же информационной платформы, и на другие ресурсы сети Интернет.

² . URL: <https://politota.d3.ru/nu-tupye-vrachi-v-nu-tupoi-nemetskoi-klinike-1247216/?sorting=rating>; <https://news.d3.ru/glumitsia-nad-bolnym-dopustimo-1256263/?sorting=rating>

вственности и не описаны в объективной стороне какого-либо состава правонарушения или преступления. Схожей, но лишь на первый взгляд, объективной стороной обладают составы по дискриминации (ст. 5.62 КРФоАП), оскорблению (ст. 5.61 КРФоАП), унижению человеческого достоинства (ст. 282 УК РФ).

В этой связи, в целях восполнения возникшего «правового вакуума» по рассматриваемой проблематике, позволим себе предложить в качестве понятия для определения указанных выше негативных социальных проявлений категорию кощунство.

Предложение именно этого термина требует определенных пояснений. Достоверно выявить истоки образования слова «кощунство» довольно сложная задача, но по этому поводу существует несколько гипотез. Первый вариант этимологии – это происхождение от древнерусских слов «кощюн» и «кощюнствовать» в значении насмешка или запретный грех, интригуя, насмехаюсь. Другая гипотеза – образование слова кощунство заключается в совмещении латинских слов *sacer*, что переводится как священный и *legere* – читать. Наиболее часто оно употреблялось в контексте непростительного отношения к религиозным постулатам.

Обращаясь к толковому словарю С. И. Ожегова находим, что «кощунство» – есть глумление, надругательство над кем-чем-нибудь почитаемым, над святым, над святыней. В светском контексте под «кем-чем-нибудь почитаемым» вполне возможно понимать общественную нравственность, на которую и происходит воздействие со стороны субъекта посягательства.

Следует также отметить, что относительно ответственности за кощунство в отношении религиозных устоев сложилась многолетняя зарубежная правоприменительная практика.

Наказание за кощунство упомянуто в статьях 198, 199 и 201 Уголовного кодекса Греции. Статья 198 «Злостное кощунство» предусматривает двухлетний срок заключения для тех, кто кощунствует «публично и злостно», а простое «публичное непочтение к божественному» наказывается сроком до трёх месяцев.

Статья 199 устанавливает наказание в виде тюремного срока до двух лет за публичное и злостное оскорбление в адрес Греческой православной церкви или «любой другой религии допустимой в Греции».

Статья 201 связана с осквернениями могил, и устанавливает срок до двух лет за кощунственные действия по отношению к телу умершего и могиле.

В дополнение к законам о кощунстве, в Греции существует также отдельный закон об оскорблении религиозных чувств. Положения этого закона предоставляют дополнительную защиту лишь христианам.

В 2014 году в Греции к 10 месяцам тюрьмы был приговорен мужчина, насмехавшийся в «Фейсбук» над умершим православным монахом.

В Италии в настоящее время кощунство является административным проступком и наказывается штрафом (статья 724 Уголовного кодекса Италии).

В Норвегии существует закон о кощунстве, хотя он и не применялся с 1930-х годов. Последний раз закон использовался в процессе суда над Арнульфом Эверланном в 1933 году в связи с его речью «Христианство — десятая чума». Подсудимый был оправдан.

Последнее успешное обвинение относится к 1912 году, когда Арнфред Ольсен был присуждён к штрафу.

Все вышеперечисленные страны рассматривают кощунство как деяние, в составе которого есть действия, оскверняющие чувства верующих. Наш подход предлагает светскую трактовку кощунства, как наиболее понятного и точного термина применительно к приведенным выше примерам безнравственного поведения в сети Интернет.

Кощунство – это негативное социальное явление, которое противоречит нормам морали и нравственности, государство обязано сформировать нормативный правовой механизм охранительного воздействия направленный на противодействие подобным проявлениям.

С нашей точки зрения, в сложившейся ситуации будет целесообразно введение административной ответственности за кощунство.

Состав кощунства предлагается формальный. Объект посягательства – общественная нравственность; субъект – общий (физическое, юридическое и (или) должностное лицо); субъективная сторона в форме умысла; объективная сторона (действие) – прене-

брежительное, саркастическое отношение к недугу либо заболеванию человека (группы людей), содержащееся в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации, в том числе в сети Интернет; объективная сторона (бездействие) – непринятие мер к недопущению публичной демонстрации выступления, произведения в средствах массовой информации, в том числе в сети Интернет, содержащего пренебрежительное саркастическое отношение к недугу либо заболеванию человека (группы людей).

Кошунство нельзя рассматривать как посягательство на личные права человека, объектом посягательства здесь может и должна быть только общественная нравственность, а ответственность за подобное деяние должна быть публичной.

Учитывать скорость распространения информации в современном обществе, общественная вредность кошунства представляется нам очевидной. В этих условиях главу 6 КРФоАП целесообразно, на наш взгляд, дополнить статьей 6.26.1 «Кошунство», наполнив ее содержание приведенными выше элементами состава правонарушения.

В качестве мер ответственности за кошунство предлагаем рассматривать административный штраф, дисквалификацию, административное приостановление деятельности, обязательные работы.

Дела об административных правонарушениях по кошунству должны рассматриваться судами. Полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях в форме кошунства предлагаем наделить должностных лиц федерального органа исполнительной власти в области культуры.

В заключении отметим, что ежедневно мы сталкиваемся с высказываниями самых разных людей, субъективным мнением одних в адрес других. Порой мы уже даже не замечаем оскорбительных фраз и выражений в силу того, что их стало вокруг нас слишком много, такие слова, к сожалению, стали привычными в современном словарном обороте. В поисках быстрой популярности в медиа-пространстве – «хайпа» либо в силу своего воспитания люди совершают подобные кошунственные поступки. Конечно, этим они никого не убивают, не приносят тяжкого вреда здоровью, но посягают на нравственные основы общества, оставаясь безнака-

занными формируют особенно у молодого поколения, наиболее вовлеченного в глобальное информационное пространство, искаженное представление о добре, зле, взаимоуважении, сострадании и человечности.

*Анна Юрьевна Лучина,
студентка III курса Юридического института
Российского университета дружбы народов,
panda2397@mail.ru*

РАЗРЕШЕНИЕ НАЛОГОВЫХ СПОРОВ В АВСТРИИ

В статье приведен анализ и отражены особенности процесса разрешения налоговых споров в Австрии в досудебном и судебном порядке.

Ключевые слова: налогоплательщик, Австрия, спор, налоговый орган, сделка, разбирательство, суд, жалоба.

В Австрии, как и любой другой стране мира, все граждане или юридические лица в определенный момент могут столкнуться с нарушением собственных прав со стороны налогового органа. Здесь важно знать, что налогоплательщик имеет полное право обжаловать действия, акты или бездействие налоговых органов в установленном законом порядке.

Для реализации принципа обеспечения соблюдения прав и законных интересов налогоплательщиков на государственном уровне формируется действенный механизм защиты конституционных гарантий прав личности (налогоплательщика). Особая роль в системе конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина, безусловно, отводится судебной защите.

Полномочия по разрешению налоговых споров в Австрии отнесены к ведению судов общей юрисдикции:

- 1) Высшие земельные суды;
- 2) Земельные суды;
- 3) Районные суды.

Кроме того, в Австрии успешно функционирует три суда, которые занимаются практикой выполнения налоговых обязательств в краткосрочной и долгосрочной перспективе:

- 1) Конституционный суд;
- 2) Административный суд;
- 3) Верховный суд.

Конституционный суд занимается рассмотрением споров между отдельными федеральными землями этой страны, в том числе в случае возникновения конфликтов с федеральными властями, а также при возникновении споров в плане налоговых недоимок с зарубежными государствами.

Как правило, для разрешения споров в суде, налогоплательщик самостоятельно представляет необходимые доказательства расходов по конкретной сделке. Подавая исковое заявление в суд, любой налогоплательщик обязан сформировать преследуемые им цели, а также правовое последствие, которое он ожидает от исхода разбирательства.

При подготовке дела к устному разбирательству со стороны судьи возможен вызов обеих сторон для обсуждения основного предмета налогового спора. Обе стороны имеют прямую возможность изменить положения конкретного дела.

На досудебной стадии подготовки дела о разрешении налоговых споров возможны следующие действия:

- отсрочка, а также приостановление производства по делу;
- отзыв искового заявления;
- урегулирование правового спора по существу;
- определение суммы иска;
- назначение судебных издержек¹.

Сам процесс разрешения налогового спора формируется после оценки реализованных действий или бездействий налоговыми органами налогоплательщика. В данном споре Правительство выступает в виде налогового органа. Этот орган призван разрешать конфликты, не доводя до рассмотрения дела в суде.

Законодательство о налогах и сборах Австрии предусматривает досудебное разрешение споров. Основной порядок досудебного разрешения споров утверждается в области внесудебного производства. Согласно законодательству Австрии, досудебный

¹ Конюхова А.А. Разрешение налоговых споров в России и Германии (анализ особенностей правового регулирования) // Вестник МГИМО-Университета. 2015. 41(2). С. 224–230.

порядок является обязательным, тем самым требует от налогоплательщика обращения в налоговый орган, а затем в суд².

Рассмотрение жалоб на действия или бездействия налоговых органов не входит в компетенцию местных органов налоговой службы, их сразу направляют в независимый судебный орган. В Австрии создан специальный независимый фискальный орган по рассмотрению апелляций налогоплательщиков – независимый фискальный сенат³.

В Австрии обжалование приостанавливает взимание измененной суммы налога, но в большинстве случаев это приостановление действует только на период рассмотрения первичной жалобы, дальнейшее обжалование влечет за собой необходимость исполнения налогового обязательства. При несогласии налогоплательщика с решением финансового органа по поводу начисленной суммы налоговой обязанности, он может обжаловать его в течение месяца, однако оспаривание действий налоговых органов не сопряжено с прекращением исполнения решения, хотя в отдельных случаях имеет место возможность предъявления заявления о прекращении его исполнения на время до вынесения постановления по результатам рассмотрения жалобы.

На основании § 249 Федерального положения о налогах и сборах ходатайство подается в финансовый орган, в компетенцию которого входит принятие решения по рассмотрению жалобы. При этом компетенция финансового органа позволяет самостоятельно скорректировать свое решение и удовлетворить ходатайство налогоплательщика налогов⁴.

Претензия является средством обжалования решения налогового или иных органов, жалоба при этом возможна в случае недопустимости претензии. Основное решение по жалобе принимается,

² Буссе Р. Решение налоговых конфликтов и споров: опыт Германии // Капитал страны, 2013.

³ Козырин А.Н. Налоговое право зарубежных стран. Вопросы теории и практики. Манускрипт, 1993. 112 с.

⁴ Тютюрюков Н.Н. Налоговые системы зарубежных стран: Европа и США: учеб. пособие. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2002. С. 174.

если присутствуют предпосылки для принятия решения о подаче обоснованной претензии на осуществление правовой защиты.

Налогоплательщик подает претензию в течение месяца со дня формирования спорной налоговой ситуации. Она подается в финансовый орган, акт которого обжалуется, данный орган её и рассматривает. Жалоба, в отличие от претензии, рассматривается вышестоящим финансовым органом. Если налогоплательщик не удовлетворен результатами рассмотрения ходатайства, у него есть возможность подать жалобу во вторую инстанцию в течение месяца с момента вынесения предыдущего постановления. Финансовая дирекция земель является второй инстанцией по делам, связанным с разрешением налоговых споров.

Отдельная группа жалоб, касающихся подоходного налога, налога на прибыль корпораций и налога на оборот рассматривается так называемым Сенатом жалоб⁵.

Приведем статистику разрешенных налоговых споров в пользу налогоплательщиков в 2016 году (рис. 1)⁶.

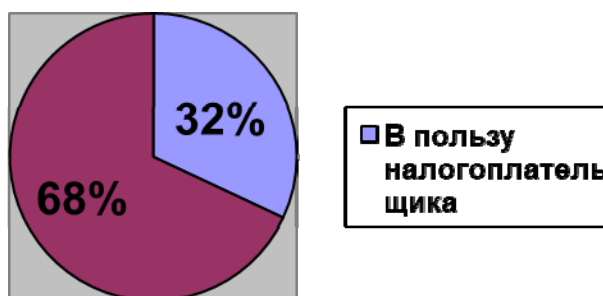


Рис. 1. Статистика разрешения налоговых споров в пользу налогоплательщиков в Австрии в 2016 г.

⁵ Журавлева О.О. Правовое регулирование федеральных налогов в Австрии // Финансовое право. 2002. № 3. С. 62–63.

⁶ Иванов В. А. Налоговые споры и их разрешение в странах ЕС // Отходы и ресурсы. 2015. № 2. С.3–5.

Судя по данным рисунка 1, можно сделать вывод: только 32% налоговых споров было разрешено в сторону налогоплательщиков. Действующая система налогов Австрии по своей сути преследует цели самозащиты налогоплательщика, так как сам налогоплательщик должен предъявлять доказательства в налоговый орган. Налоговый орган в свою очередь, реализуя правовое регулирование общей системы разрешения налоговых споров, определяет налогоплательщикам условия разрешения споров, а так же правила подачи претензии и заявления на рассмотрение жалобы.

Правительство Австрии рассматривает возможность формирования в стране налоговых судов, которые, по мнению властей, частично снимут проблему повышения количества данных споров.

Однако, по нашему мнению, они только перераспределят нагрузку между существующими судами, разрешающими налоговые споры, а также вновь сформированными⁷.

Создание в существующих судах коллегий по непосредственному разрешению споров, которые вытекают из административных и других публичных правоотношений, помогает справиться с большой нагрузкой рассмотрения налоговых споров, отнесенных к их подведомственности законодательством страны.

На сегодняшний день налоговая система Австрии достаточно гуманно относится к тем лицам, которые выплачивают налог в полном объеме, но не своевременно в силу тех или иных обстоятельств. Именно по этой причине большинство налоговых споров происходит не по вине истца, а в связи с неосведомленностью виновного лица вносить платежи в срок и в полном объеме. Намного сложнее досудебный и судебный процесс соотносится с реалиями внешнеэкономических отношений, особенно, когда взаимодействие происходит между Австрией и странами наименее пригодными для подобного рода связей, но в таком случае вступает в силу международный арбитраж, который имеет значительную долю независимости и автономности.

⁷ Соловьева Н. А. Соотношение прямых и косвенных налогов в налоговой системе государства и тенденции его изменения // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2017. № 7. С. 216–226.

*Мехдиев Турал Эльшад оглы,
студент IV курса Юридического института
Российского университета дружбы народов,
student-moscow@mail.ru*

УЧЕТ ДОХОДОВ ОТ ОПЕРАЦИЙ С КРИПТОВАЛЮТОЙ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ: ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЙ ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН НА ПРИМЕРЕ БИТКОЙНА

Статья рассказывает об успешном опыте зарубежных стран по налоговому регулированию отношений, связанных с криптовалютой, на примере системы Биткойн. Также в работе дается несколько определений криптовалюты, исходя из права иностранных государств.

Ключевые слова и фразы: криптовалюта, биткойн, опыт зарубежных стран, налоги, налоговое регулирование, налогообложение.

В наши дни в СМИ и Интернете все чаще и чаще обсуждается тема криптовалют и, в частности, биткойна. Очевидно, для рядовых граждан с каждым днем становится все более интересно, что из себя представляет криптовалюта. Правоведов же беспокоит также ряд других немаловажных вопросов, а именно: какие страны урегулировали в своем законодательстве вопросы, связанные с новым видом валюты и транзакций? Как государства облагают налогом криптовалюту? Какой это налог?

Криптовалюта – это не только возможное будущее денег, но и привлекательный и потенциально выгодный инвестиционный актив, хотя, к сожалению, на сегодняшний день очень рискованный и неустойчивый. Думается, что отношения, связанные с криптовалютами, следует рассматривать через призму системы Биткойн – самой популярной криптовалюты на сегодняшний день. Спрос на нее, следовательно, и стоимость очень резко повысились за последние годы. Так, например, рассматриваемая нами одна единица биткойна на 12 декабря 2017 года стоила более 17 000 дол. США, тогда как год назад ее стоимость была менее 1000 дол. США.

Так что же такое криптовалюта? Хоть и многие страны по-разному определяют сущность криптовалют, часто используют

универсальную дефиницию, которая была опубликована¹ в статье о системе Биткойн «Crypto currency²» в 2011 году, где говорится, что криптовалюта – это разновидность цифровой валюты, создание и контроль за которой базируются на криптографических методах³.

Как правило, учёт криптовалют децентрализован. Функционирование данных систем основано на технологии блокчейна⁴ (дословно – цепочка блоков). Информация о транзакциях обычно не шифруется и доступна в открытом виде. Для обеспечения неизменности базы цепочки блоков транзакций используются элементы криптографии (цифровая подпись на основе системы с открытым ключом, последовательное хеширование).

Эмиссия криптовалют производится, как правило, методом майнинга, предполагающий вознаграждение («добычу») в виде криптовалюты за деятельность по генерации блоков, которые необходимы для транзакций с участием криптовалюты. Этот способ применяется в системе Биткойна.

Что касается процесса покупки криптовалюты, то он довольно прост. Заинтересовавшееся лицо может приобрести криптовалюту после создания учетной записи на одной из бирж криптовалют (Poloniex, Bitfinex, Bitstamp и др.), обменяв свои реальные деньги на цифровую валюту.

В России криптовалюта, операции с ней не запрещены, однако, вместе с тем, законодатель никак на легальном уровне не определил статус этой цифровой валюты. Рассмотрим положительный опыт ведущих стран по признанию криптовалюты системы Биткойна легальным способом платежа, а также их опыт по

¹ Официальный сайт финансово-экономического журнала Forbes. Crypto Currency. URL: <https://www.forbes.com/forbes/2011/0509/technology-psilocybin-bitcoins-gavin-andresen-crypto-currency.html#49360a15353e> (дата обращения 12.12.17)

² Криптографическая валюта

³ Криптография – наука о методах обеспечения конфиденциальности и аутентичности информации.

⁴ Блокчейн – это выстроенная по определённым правилам непрерывная последовательная цепочка виртуальных блоков, которые содержат информацию. Чаще всего копии цепочек блоков хранятся и независимо друг от друга обрабатываются на множестве разных компьютеров.

учету доходов от операций с этой цифровой валютой для целей налогообложения.

Япония. Япония является страной, признавшей⁵ криптовалюту законным платежным средством. В стране продажа такой валюты освобождается от налога на потребление. Виртуальные валюты рассматриваются⁶ как «приравненные к активам носители стоимости», которые могут использоваться для осуществления платежей и передаваться в цифровом виде. Поступления от операций с биткойнами считаются⁷ доходами от ведения бизнеса и облагаются соответствующими налогами на прибыль и прирост капитала.

Сингапур. Министерство денежно-кредитного регулирования Сингапура заявило, что оно не будет препятствовать способности людей или предприятий совершать сделки в биткойне, по существу, определяя себя как страну для биткойн-предпринимательства.

Управление внутренних доходов Сингапура определило⁸ биткойн следующим образом:

1. Юридические лица будут облагаться налогом на прибыль, если они продают биткойны. В таком случае биткойн будет считаться товаром.

2. Биткойн может считаться в качестве инструмента инвестиций, если эта криптовалюта способствует приросту капитала (отметим, что в Сингапуре нет налога на прирост капитала для немущественных инвестиций).

3. Биткойн может считаться в качестве предмета бартерных отношений при их принятии в качестве оплаты за товары и услуги. Предприятия, которые принимают виртуальные валюты в качестве

⁵ Официальный сайт «Российской газеты». Япония признала криптовалюты законным платежным средством. URL: <https://rg.ru/2017/04/01/japonia-priznala-kriptovaliuty-zakonnym-platezhnym-sredstvom.html> (дата обращения 12.12.17).

⁶ Сайт финансовой аналитики «Insider.pro». Налог на криптовалюту. URL: <https://ru.insider.pro/tutorials/2017-09-29/nalog-na-kriptovalyutu-gde-iskolko-nado-platit-za-operacii-v-bitkoinah/> (дата обращения 12.12.17).

⁷ Там же.

⁸ Сайт о блокчейн-системе «Coindesk». Singapore Government: This is How We Intend to Tax Bitcoin. URL: <https://www.coindesk.com/singapore-government-how-we-intend-tax-bitcoin/> (дата обращения 12.12.17).

оплаты товаров или услуг, должны регистрировать продажу на основе рыночной стоимости товаров или услуг в долларах Сингапура. То же самое относится к предприятиям, которые платят за товары или услуги, используя виртуальные валюты. Такие операции будут облагаться типичными для таких отношений налогами (например, налогом на прибыль или НДС).

Управление отметило, что биткойны нельзя считать деньгами или валютой в полном смысле слова. Также этот орган добавил, что «обмен валюты на биткойн – это просто обмен ценностями, как это делается при обмене золота или серебра на деньги».

Страны Европейского союза. Европейский союз не принял никакого конкретного закона относительно статуса биткойна как валюты, но заявил, что нельзя взимать НДС при обмене между традиционной валютой и криптовалютой, в частности, биткойном. В то же время НДС и иные налоги (например, подоходный налог) взимаются при сделках, которые совершаются биткойном для покупки товаров и услуг⁹. Так, в октябре 2015 года Суд Европейского союза постановил, что «обмен традиционных валют на единицы виртуальной валюты «биткойн» освобождается от НДС» и что биткойн является валютой, а не товаром¹⁰. По мнению судей, налог не должен взиматься, поскольку биткойны следует рассматривать как средство оплаты¹¹. Европейский ЦБ классифицирует биткойн как конвертируемую децентрализованную виртуальную валюту¹². В июле 2014 года Европейское банковское управление рекомендовало европейским банкам не заниматься виртуальными валютами, такими как биткойн, до тех пор, пока не будет установлен режим регулирования¹³. В 2016 году предложение Европейского парла-

⁹ Официальный сайт Библиотеки Конгресса. Regulation of Bitcoin in Selected Jurisdictions. URL: http://www.loc.gov/law/help/bitcoin-survey/#_ftn40 (дата обращения 12.12.17).

¹⁰ Официальный сайт Европейского суда. The exchange of traditional currencies for units of the 'bitcoin' virtual currency is exempt from VAT. URL: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-10/cp150128en.pdf> (дата обращения 12.12.17).

¹¹ Там же.

¹² Там же.

¹³ Официальный сайт Европейской банковской организации. EBA Opinion on 'virtual currencies'. URL: <http://www.eba.europa.eu/documents/>

мента о создании целевой группы по мониторингу виртуальных валют для борьбы с отмыванием денег и терроризмом было отправлено на рассмотрение Европейской комиссии¹⁴. Европейская комиссия также особенно представила «параллельное» предложение, направленное на предотвращение методов уклонения от уплаты налогов¹⁵.

Германия. С 2013 года биткойн считается¹⁶ в ФРГ разновидностью частных денег. Хотя криптовалюта облагается 25-процентным налогом на прирост капитала, он удерживается только в том случае, если прибыль была получена в течение одного года после получения биткойнов. Таким образом, если продажа биткойнов пройдет более чем через год после покупки, она не будет облагаться налогом на прирост капитала и сделка будет рассматриваться как «частная продажа». В Германии биткойн считается аналогом других инвестиционных инструментов, таких как акции или облигации.

США. Стоит сразу отметить, что в силу того, что США является федеральным государством, регулирование отношений, связанных с криптовалютой, разнится от штата к штату. В силу этого в данной работе будет рассмотрен федеральный «взгляд» на биткойн.

Минфин США классифицировало биткойн как конвертируемую децентрализованную виртуальную валюту в 2013 году¹⁷. Ко-

10180/657547/EVA-Op-2014-08+Opinion+on+Virtual+Currencies.pdf (дата обращения: 12.12.17).

¹⁴ Официальный сайт Европарламента. MEPs call for virtual currency watchdog to combat money laundering and terrorism. URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20160524IPR28821/meps-call-for-virtual-currency-watchdog-to-combat-money-laundering-and-terrorism> (дата обращения: 12.12.17).

¹⁵ Сайт о криптовалютах «Cryptocoinsnews». The European Union Wants to Identify Bitcoin Users. URL: <https://www.cryptocoinsnews.com/the-european-union-wants-to-identify-bitcoin-users/> (дата обращения: 12.12.17).

¹⁶ Сайт финансовой аналитики «Insider.pro». Налог на криптовалюту. URL: <https://ru.insider.pro/tutorials/2017-09-29/nalog-na-kriptovalyutu-gde-i-skolko-nado-platit-za-operacii-v-bitkoinah/> (дата обращения: 12.12.17).

¹⁷ Официальный сайт Службы по борьбе с финансовыми преступлениями США. URL: <https://www.fincen.gov/news/testimony/statement-jennifer>

миссия по торговле товарными фьючерсами классифицировала биткойн как товар в сентябре 2015 года.

Налоговое управление США для целей налогового регулирования рассматривает биткойн как имущество (собственность), а не как валюту¹⁸. Любые транзакции с использованием биткойнов облагаются налогами в соответствии с принципами, применяемыми к налогообложению собственности. Таким образом, владельцы биткойнов должны сообщать Управлению обо всех своих сделках. Также налоговые резиденты США, реализующие товары и услуги в обмен на криптовалюту, обязаны включать стоимость полученных биткойнов в ежегодную налоговую декларацию. Она рассчитывается на основе справедливой рыночной цены в долларах США на дату получения. С заработной платы, выплачиваемой в биткойнах, удерживается подоходный налог и другие сборы (например, взносы в фонд социального страхования). Налоговая база по зарплате в биткойнах исчисляется исходя из курса криптовалюты на дату платежа. Арендная плата, премии, аннуитеты и другие платежи также подлежат учету для целей налогообложения. На резидентов, нарушающих налоговое законодательство в сфере виртуальных валют, могут быть наложены штрафы.

В сентябре 2016 года федеральный судья постановил, что «биткойны – это средства в пределах простого значения этого термина»¹⁹.

Таким образом, несмотря на то, что криптовалюта появилась относительно недавно, законодатели разных стран, понимая, что данный вид отношений все больше и больше является значимым в экономических связях, принимают на себя обязательство по регулированию данных правоотношений, не забывая о механизмах, которые минимизируют и, возможно, сведут на нет противоправные действия, при которых используется криптовалюта.

shasky-calvery-director-financial-crimes-enforcement-network (дата обращения: 12.12.17).

¹⁸ Сайт финансовой аналитики «Insider.pro». Налог на криптовалюту. URL: <https://ru.insider.pro/tutorials/2017-09-29/nalog-na-kriptovalyutu-gde-iskolko-nado-platit-za-operacii-v-bitkoinah/> (дата обращения: 12.12.17).

¹⁹ Сайт экономических новостей «Reuters». Bitcoin is money, U.S. judge says in case tied to JPMorgan hack. URL: <https://www.reuters.com/article/us-jpmorgan-cyber-bitcoin/bitcoin-is-money-u-s-judge-says-in-case-tied-to-jpmorgan-hack-idUSKCN11P2DE> (дата обращения: 12.12.17).

Валентина Михайловна Мититюк,
магистрант
кафедры муниципального права
Российского университета дружбы народов
miti32@yandex.ru

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В АВСТРАЛИИ

Статья раскрывает содержание понятия «финансовый контроль» и особенности его осуществления в Австралии. В работе акцентируется внимание на организацию системы органов государственного финансового контроля в государстве Австралийский Союз. Помимо этого в статье рассматриваются основные задачи, функции и полномочия органов финансового контроля.

Ключевые слова и фразы: финансовый контроль; генеральный ревизор; аудиторская деятельность; банковский финансовый контроль; парламентский контроль; специализированный контроль; Комитет публичной отчетности; Совет по финансовой отчетности; Австралийская комиссия по ценным бумагам и инвестициям; АУСТРАК.

Финансовый контроль является неотъемлемой функцией финансовой деятельности любого государства. Именно он способствует не только правильности исполнения законов и требований учета и отчетности, но и констатирует на каждом этапе экономическую целесообразность и своевременность хозяйственной деятельности государственных органов. *В Австралии задачами финансового контроля являются:*

- ❖ Обеспечение правильного и своевременного поступления доходов и контроль за их распределением;
- ❖ Проверка системы учета и финансовой отчетности органов государства;
- ❖ Определение экономической целесообразности и эффективности финансовых операций в соответствии с законодательством.

Финансовый контроль – это деятельность государственных, региональных, общественных и иных хозяйствующих субъектов по проверке своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в со-

ответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования.

В Конституции Австралии от 1900 г. утверждается, что все доходы или денежные суммы, собранные или полученные Исполнительным Правительством Австралийского Союза, формируют один Консолидированный Фонд Доходов, предназначенный для целей Австралийского Союза согласно форме, предписанной данной Конституцией, и предназначенный для расходов и издержек, предусмотренных Конституцией (ст. 81). А в ст. 83 говорится, что денежные средства выделяются Казначейством Австралийского Союза, исключительно на цели, предписанные законодательством¹.

Характерной особенностью государства Австралия является осуществление *государственного специализированного* финансового контроля, который подразделяется на специализированный *национальный* финансовый контроль и специализированный *региональный* финансовый контроль. Специализированный региональный финансовый контроль, в свою очередь, состоит из специализированного финансового контроля штатов: Виктория (VIC), Западная Австралия (WA), Квинсленд (QLD), Новый Южный Уэльс (NSW), Тасмания (TAS) и Южная Австралия (SA).

Основным принципом финансового контроля является независимость органа специализированного финансового контроля от исполнительной власти. В соответствии со ст. 71 Закона «О Генеральном ревизоре» №151 от 1997 г. (в ред. от 5.03.2016) он вправе назначать чиновников Контрольного ведомства, принимать решения об оплате труда персонала и о регламенте, ежегодно представлять парламенту отчет с независимой оценкой отдельных областей государственного управления.² Это осуществляется путем проведения аудита эффективности, аудита финансовой отчетности, а также всеобщего обзора. Генеральный ревизор является независи-

¹Конституция Австралии от 1900 г. URL: <http://mykpzs.ru/konstituciya-avstralii-1900-rus//11.02.2018>.

²Закон «О Генеральном ревизоре» №151 от 1997 г. (в ред. от 5.03.2016). URL: <https://www.legislation.gov.au/Series/C2004A05598#//11.02.2018>.

мым должностным лицом парламента. 11 июня 2015 года на пост Генерального ревизора Австралии был назначен Грант Хейхир³.

Парламентский контроль осуществляется в трёх формах:

- путём тщательного рассмотрения проекта бюджета и последующего отчёта об его исполнении на пленарном заседании парламента;
- путём деятельности специальных парламентских комитетов для по контролю за работой отдельных государственных органов (постоянные комитеты и комиссии);
- путём контроля ревизионной комиссии, формируемой на основе депутатских запросов.⁴

В Австралии существует *Комитет публичной отчётности*, состоящий из 15 человек, который избирается парламентом Австралии во главе с Питером Косгроувом и Скоттом Райанном в начале каждой сессии. Возглавляет такой комитет представитель оппозиции, который обладает следующими правами:

- рассматривать доклады генерального ревизора с целью определения экономической обоснованности направленной правительственной политики;
- выявлять факты коррупции среди государственных служащих;
- осуществлять контроль за правильностью и необходимостью правительственных ведомств, суммы которых испрашиваются у парламента дополнительно к бюджету текущего года.

Банковский финансовый контроль в Австралии осуществляется Резервным Банком Австралии, который является центральным банком.

В разделе 11 *Закона «О резервном банке» 1959 г.* содержится требование к Резервному банку информировать правительство Австралии время от времени о денежно – кредитной и банковской политике Резервного банка.⁵ Это происходит в основном за счет

³Сайт Австралийского Национального аудита. URL: <https://www.legislation.gov.au/Series/C2004A05248//11.03.2016>.

⁴Белов В.А. Отдельные финансово-правовые институты зарубежных стран: учеб. пособие М.: РУДН, 2009. –С. 263.

⁵Закон «О Генеральном ревизоре» №151 от 1997 г. (в ред. от 5.03.2016). URL: <https://www.legislation.gov.au/Series/C2004A05598#//11.02.2018>.

частых формальных и неформальных контактов между губернатором и казначеем. Резервный банк осуществляет контроль за всеми кредитными учреждениями Австралии путём выдачи и отзыва лицензий. Резервный банк публикует два годовых отчета каждый год: в *Годовой отчет* (обычно в сентябре) и *Совет по отчету системы платежей* (обычно в сентябре или октябре).⁶ *Бюллетень*, который издается ежеквартально, содержит широкий спектр банковских, финансовых и экономических данных. Кроме того, он содержит статьи и выступления по актуальным экономическим вопросам.

Согласно *Закону «О Генеральном ревизоре» №151 от 1997 г. (в ред. от 5.03.2016)* под **аудиторской деятельностью** понимается – деятельность по проведению аудита и оказанию сопутствующих аудиту услуг, осуществляемая Советом по финансовой отчетности, Австралийским советом по стандартной бухгалтерской отчетности. К аудиторской деятельности не относятся проверки, осуществляемые в соответствии с требованиями и в порядке, отличными от требований и порядка, установленных стандартами аудиторской деятельности.⁷

Закон о государственном управлении, эффективности и ответственности № 123 от 14.04.2013 (в ред. от 17.04.2015) говорит об органах, осуществляющих аудиторскую деятельность, определяет задачи финансового контроля в целом. В ст. 58 говорится о том, что Совет финансовой отчетности должен представлять годовой отчет Правительству Австралии.⁸

В Австралии наряду с **Советом по финансовой отчетности** парламентский финансовый контроль осуществляется **Генеральным ревизором**. Проверки осуществляются через государственно-аудиторскую службу с целью определить соответствие расходов

⁶Официальный сайт Резервного банка Австралии. URL: <http://www.rba.gov.au/about-rba//11.02.2018>.

⁷Ст. 15 Закона «О Генеральном ревизоре» №151 от 1997 г. (в ред. от 5.03.2016). URL: <https://www.legislation.gov.au/Series/C2004A05598#//11.02.2018>.

⁸Закон о государственном управлении, эффективности и ответственности № 123 от 14.04.2013 (в ред. от 17.04.2015). URL: <https://www.legislation.gov.au/Series/C2004A89598#//11.02.2018>.

направлениям деятельности, установленных в парламентском акте, и выявить экономическую обоснованность и эффективность расходования денежных средств на соответствующие цели. Для осуществления этих задач закон наделяет Генерального ревизора правом получать необходимые финансовые документы. По результатам проверок он направляет в парламент доклад, который составляет основу для работы Совета по финансовой отчетности. Объектом контроля **парламента** является не только финансовая деятельность государственных органов и должностных лиц, но и политических партий, получающих финансовые средства от государства на осуществление текущей и предвыборной работы.

Согласно разделу 3 Закона «О Генеральном ревизоре» № 151 от 1997 г. (в ред. от 5.03.2016) **Генеральный ревизор Австралии – это ревизор Содружества.**⁹ Всякий раз, когда вакансия приходит в офис генерального ревизора, назначение должно быть сделано как можно скорее. Функции Генерального ревизора включают проведение аудита: годовой бухгалтерской отчетности субъектов Содружества; годовые финансовые отчеты компаний Содружества; бухгалтерской отчетности дочерних компаний юридических лиц Содружества и компаний Содружества. Помимо этого функции Генерального ревизора включают аудит годовой консолидированной финансовой отчетности в соответствии с *Законом государственного управления, эффективности работы и подотчетности 2013* года.

Раздел 41 Закона «О Генеральном ревизоре» № 151 от 1997 г. (в ред. от 5.03.2016) устанавливает позицию независимого аудитора.¹⁰ Независимый аудитор назначается генерал-губернатором по рекомендации министра на пять лет с одобрения Объединенного комитета государственных счетов и аудита. В настоящее время независимый аудитор – *Петер ван Донген*.

В осуществлении финансового контроля участвует и *Министр финансов Австралии*, который должен: подготавливать годовую консолидированную финансовую отчетность в кратчай-

⁹Закон «О Генеральном ревизоре» №151 от 1997 г. (в ред. от 5.03.2016). URL: <https://www.legislation.gov.au/Series/C2004A05598#/11.02.2018>.

¹⁰Закон «О Генеральном ревизоре» №151 от 1997 г. (в ред. от 5.03.2016). URL: <https://www.legislation.gov.au/Series/C2004A05598#/11.02.2018>.

шие сроки после окончания каждого финансового года; а также давать заявления на имя Генерального ревизора как можно скорее после того, как они подготовлены. Если министр финансов не дал годовую консолидированную финансовую отчетность Генеральному ревизору в течение 5 месяцев после окончания финансового года, министр финансов должен предстать в каждой палате парламента с заявлением о причинах, почему заявления не были переданы Генеральному аудиторю в течение этого периода.¹¹

Совет по стандартам обеспечения аудита – независимый, законодательно утвержденный орган, отвечает за разработку стандартов и руководство для аудиторов и поставщиков других услуг по обеспечению.

Совет по финансовой отчетности (FRC) является органом, ответственным за контроль эффективности финансовой отчетности в Австралии¹².

Его основные функции включают в себя:

- ✓ надзор за стандартами учета и аудита процессов установления для государственного и частного секторов;
- ✓ мониторинг эффективности режима независимости аудитора;
- ✓ консультирование министра по этим вопросам.

Австралийская комиссия по ценным бумагам и инвестициям (Australian Securities and Investment Commission – ASIC) – главный финансовый надзорный орган Австралии. Комиссия осуществляет контроль за деятельностью компаний, финансовых рынков, финансовых учреждений и частных лиц в Австралии, которые работают с финансовыми продуктами.

Ее основной задачей является содействие развитию финансовой системы и повышение ее устойчивости, а также повышение доверия инвесторов, трейдеров и потребителей и вовлечение их в деятельность на данном рынке. В область компетенции комиссии входят также корпоративное управление, финансовые услуги, цен-

¹¹Закон о государственном управлении, эффективности и ответственности № 123 от 14.04.2013 (в ред. от 17.04.2015). URL: <https://www.legislation.gov.au/Series/CJPP95988996FF#//11.02.2018>.

¹²Официальный сайт Совета по финансовой отчетности. URL: http://www.frc.gov.au/about_the_frc//11.02.2018.

ные бумаги и производные финансовые инструменты, а также страхование¹³.

Согласно ст. 2 Закона «Об австралийских ценных бумагах и инвестициях» от 2001 № 51 (в ред. от 1.10.2012) ASIC должна состоять из не менее 3 и не более 8 человек.¹⁴ Генерал-губернатор назначает членов по представлению министра. По крайней мере 3 члена должны быть назначены в качестве штатных членов, и каждый из оставшихся членов (если таковые имеются) могут быть назначены в качестве члена на полный рабочий день или в качестве члена на неполный рабочий день. Министр должен назначить лицо на должность, если убежден, что лицо имеет право назначения на основании его опыта работы в: бизнесе; администрировании компаний; финансовом рынке; праве; экономике; учете.

Помимо этого в Австралии существует Австралийский аналитический центр транзакции и отчетов, который занимается борьбой с отмыванием денег и финансированием борьбы с терроризмом¹⁵.

АУСТРАК осуществляет надзор за соблюдением тысячами австралийских предприятий, включая:

- поставщиков финансовых услуг;
- игровой бизнес;
- поставщики услуг денежный перевод;
- денежных дилеров.

Подразделение финансовой разведки Австралии собирает и анализирует информацию, предоставленную предприятиями о финансовых операциях. АУСТРАК финансовой разведки расследует:

- отмывание денег
- финансирование терроризма
- уклонение от уплаты налогов.

¹³Официальный сайт Австралийской комиссии по ценным бумагам и инвестициям. URL: <http://www.asic.gov.au> //11.02.2018.

¹⁴Закон «Об австралийских ценных бумагах и инвестициях» от 2001 № 51 (в ред. от 1.10.2012). URL: <https://www.legislation.gov.au/Series/F5K892VN#> //11.02.2018.

¹⁵Официальный сайт Австралийского аналитического центра транзакции и отчетов. URL: <http://www.austrac.gov.au> //11.02.2018.

Цель АУСТРАК – защита финансовой целостности системы Австралии.

Таким образом, мы видим, что система органов финансового контроля в Австралии разнообразна и существенно отличается от РФ.

Бободжон Гоирович Наимов,
*аспирант кафедры административного
и финансового права Юридического института
Российского университета дружбы народов,
naimov_bobojon@mail.ru*

ДЕЙСТВИЕ РАЗРЕШЕНИЙ ВО ВРЕМЕНИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН

В статье рассматривается вопрос действия разрешения во времени как элемента разрешительной системы. Исследуется вопрос времени вступления в правовую силу разрешения, срок его действия и время окончания его действия в теории административного права и законодательства. Также, автор изучает механизм принятия решения разрешительных органов о выдаче разрешения, переоформления, приостановления, прекращения и аннулирования разрешений в тексте законодательства Республики Таджикистан о разрешительной системе.

Ключевые слова: разрешение, действие разрешения во времени, приостановление, прекращение, аннулирование.

Разрешительная система в Республике Таджикистан представляет собой сложную и значительную по объему управленческую деятельность упорядочивающего характера. Вопрос разрешительной системы в последнее время является одним из самых актуальных и дискуссионных тем среди ученых административного права. Разрешительная система является одним из важнейших институтов административного права и представляет собой сложную и значительную по объему форму управленческой деятельности упорядочивающего характера¹. Цель разрешитель-

¹ Наимов Б.Г. Понятие и сущность разрешительной системы в Республике Таджикистан / Вестник Таджикского национального университета //

ной системы – это обеспечение безопасности общества, государства, охрана прав и свобод, нравственности, здоровья населения и окружающей среды. Разрешения на осуществление конкретных видов деятельности предоставляются в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Республики Таджикистан, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением физическими, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности.

В условиях развития рыночных отношений в республике вопросы, связанные с разрешительной системой являются весьма актуальными, поскольку одной из главных и приоритетных целей государства является обеспечение защиты прав, законных интересов, нравственности и здоровья людей. Эту защиту осуществляют соответствующие государственные органы исполнительной власти, которые в своей деятельности используют систему разрешительного управления².

Вопрос о действии правовой нормы во времени имеет очень большое практическое значение. От его правильного решения довольно часто зависит, какая норма – новая или старая – будет применяться к конкретным отношениям. Чтобы определить временные рамки действия нормы, нужно выяснить: 1) когда она начала действовать; 2) на какие отношения она распространяется³.

Несмотря на то, что вопрос разрешительной системы в последнее время становится весьма актуальным и многие ученые-административисты, включая Д.Н. Бахрах, Д.В. Осинцева, А.Б. Багандова, Н.В. Субанова, Ю.К. Валяева и др. исследовали данную проблематику в своих научных работах, к сожалению не

Серия социально-экономических и общественных наук. 2017. № 2 (6). С. 221.

² Наймов Б.Г. Понятие и особенности лицензионно-разрешительной системы // Научно-информационный журнал «Правовая жизнь». 2015. № 3 (11). С. 58.

³ Бахрах Д.Н., Татарян В.Г. Административное право России: учебник. М.: Эксмо, 2009. С. 38.

один из них не обратил внимания на действие разрешений во времени, как важный элемент акта разрешений. Поэтому изучение действия разрешения во времени является крайне необходимым, поскольку это во многом определяет механизм и способ реализации прав лиц, владеющих такими разрешениями, эффективность этого механизма и пути его совершенствования.

В связи с этим, считаем весьма важным более подробно анализировать действие разрешения во времени, как составной части разрешительной системы и выявить ее особенности. Многообразные административные разрешения, широко применяемые во всех отраслях и сферах экономической, социальной, административно-политической деятельности и внешних отношений, в целом образуют разветвленную разрешительную систему Республики Таджикистан. Выяснение вопроса о временных границах действия разрешения является важным прежде всего в связи с тем, что речь идет об эффективности соответствующей деятельности и об экономике времени. Время является большой ценностью, ресурсом, а потому вопросы временных границ действия разрешений обязательно подлежат четкому юридическому закреплению.

По нашему мнению, действие разрешений во времени требует срочное исследование в теории административного права и закрепление в законодательство о разрешительной системе, поскольку разрешение направлено на защиту прав и законных интересов человека и безопасность государства и общества. Поэтому от того, насколько полно и четко осуществлено нормативное регулирование разрешительной деятельности, зависит эффективность реализации прав и законных интересов таких лиц, в частности предпринимателей и в целом безопасность государства.

С точки зрения теории административного права, чтобы определить временные границы действия нормы, нужно выяснить, когда она начала действовать и когда ее действие закончилось⁴. Только знание этих 2-х условий обеспечит правильное понимание действия разрешения во времени.

Разрешение характеризуется специфическими условиями действия во времени, которые заключаются в том, что никогда невозможно заранее определить, когда разрешение вступит в силу,

⁴ Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993. С. 12.

поскольку в данном случае следует учитывать тот факт, что инициатором выдачи, а значит, и начала действия разрешения является ее получатель. Даже если последний и подал заявление со всеми необходимыми документами для получения разрешения на осуществление определенной деятельности, нельзя однозначно утверждать, с какой даты это разрешение вступит в силу и будет ли оно действовать вообще. Ведь заявителю может быть отказано в выдаче разрешения, он также имеет право отзывать свое заявление или вообще не обращаться к разрешительному органу⁵.

Однако по нашему мнению изучение действия разрешений во времени с этой точки зрения не откроет ее сущность и содержание. Для того чтобы более детально открыть правовое положение действия разрешения во времени надо анализировать нормы законодательства.

Согласно ст. 8 Закона Республики Таджикистан «О разрешительной системе»⁶, разрешительный документ выдается на неограниченный срок действия, а для видов деятельности, подлежащих лицензированию, выдается на срок действия лицензии. То есть, Закон определяет, что разрешение на территории Республики Таджикистан выдается разрешительным органом на неограниченный срок, если законодательство не определяет другими обстоятельствами. Соответственно, норма закона разрешения выдается на неопределенное время или срок, который просит соискатель разрешения. Однако, если для осуществления деятельности которой требуется лицензия, разрешение дается на срок действия лицензии.

В отличие от разрешения, законодательство для лицензии определяет определенный срок действия. В ст. 8 Закона Республики Таджикистан «О лицензировании отдельных видов деятельности» срок действия лицензии для лицензируемых видов деятельности, предусмотренных ст. 17 настоящего Закона, – не менее 5 лет, для лицензируемых видов деятельности, предусмотренных ст. 18 настоящего Закона, – не менее трех лет. Срок действия лицензий

⁵ Мартыновский В.В. Действие разрешений во времени. Журнал Проблемы законности. № 119. Харьков, 2012. С. 50.

⁶ См.: Закон Республики Таджикистан «О разрешительной системе». АМО РТ. 2011 г. № 7–8. Ст.606; Закон РТ от 31.12.2014 г. № 1170.

на отдельные виды деятельности, предусмотренные в ст. 17 настоящего Закона для индивидуальных предпринимателей, не использующих в своей деятельности наемный труд, по письменному желанию самих соискателей может быть установлен от 1 года до 5 лет. Срок действия лицензии перед его окончанием можно продлить по заявлению лицензиата на этот же срок. Продление срока действия лицензии осуществляется в порядке переоформления документа, подтверждающего наличие лицензии⁷.

Как было выше отмечено, под понятием действия разрешений во времени понимается то обстоятельство, что когда оно начинает действовать, а точнее когда вступает в силу и то, когда оно утрачивает юридическую силу. Согласно ст. 22 Закона Республики Таджикистан «О разрешительной системе» разрешение получает правовую силу в момент принятия решения разрешительного органа о выдаче разрешительного документа заявителя разрешения.

В.В. Мартыновский отмечает, что факт получения разрешения не предусматривает начало осуществления деятельности, определенной в нем. Сам срок, по окончании которого лицо может реализовать свое право в форме осуществления того или иного вида деятельности, в законодательстве не определен.

На наш взгляд, начало деятельности, обозначенной в разрешении, необходимо соотносить с датой его получения. Законодатель связывает те или иные факты с моментом начала действия, но, по нашему мнению, это не совсем правильная позиция. Ведь с точки зрения права этот момент представляет собой определенную секунду, минуту, час, день, месяц и год, в то время, как в документах указываются лишь даты, содержащие только 3 последних элемента – день, месяц, год. Именно дата получения разрешения, а не дата его оформления должна стать юридическим фактом начала осуществления определенного вида деятельности. Ведь разрешение может быть оформлено, а лицо по каким-либо причинам может и не забрать его в день оформления⁸.

⁷ Закон РТ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // АМОРТ. 2004. № 5.

⁸ Там же.

Однако, по нашему мнению, трудно согласиться с позицией автора, поскольку для принятия любого правового акта законодательство определяет правила и требования. В качестве факта, для принятия решения о выдаче разрешительного документа выступает заявление соискателя разрешения. Согласно норме закона, информация о принятии решения о выдаче разрешительного документа сообщается заявителю не позднее следующего рабочего дня после принятия решения. Если заявитель в течение тридцати дней со дня направления (вручения) ему уведомления о принятии решения о выдаче разрешительного документа без уважительной причины не обратился для получения оформленного разрешительного документа, разрешительный орган вправе отменить решение о выдаче разрешительного документа или принять решение о признании разрешительного документа недействительным.

Разрешительный документ признается выданным, если разрешительный орган не ответил заявителю в установленный законом срок. По истечении срока, установленного для уведомления об отказе в регистрации заявления для получения разрешительного документа, его отклонении или о принятии решения о выдаче разрешительного документа, при условии отсутствия письменного извещения о причинах отказа в регистрации заявления для получения разрешительного документа и (или) его отклонения заявитель может осуществлять деятельность, на который испрашивал разрешительный документ, согласно принципу одобрения по умолчанию.

Что же касается окончания срока действия разрешения, то оно четко закреплено в законодательстве. В соответствии с нормой законодательства, действие разрешения приостанавливается, аннулируется и прекращается.

В качестве мер пресечения противоправного поведения субъектов лицензионных правоотношений, законодательство о лицензировании предусматривает приостановление действия лицензии, а также аннулирование лицензии⁹.

Согласно норме Закона Республики Таджикистан «О разрешительной системе» действие разрешения может быть приостано-

⁹. Багандов А.Б. Лицензионное право: учебно-практическое пособие. М.: Изд-во Эксмо, 2004. С. 134.

новлено в случаях: выявления нарушений юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем требований настоящего Закона; невыполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем решений, принятых в установленном порядке и обязывающих устранить выявленные нарушения.

Разрешительный орган приостанавливает действие разрешительного документа на срок не более десяти рабочих дней. Приостановление действия разрешительного документа на срок более десяти рабочих дней осуществляется судом на основании заявления разрешительного органа.

Решение разрешительного органа о приостановлении действия разрешительного документа доводится до юридического лица или индивидуального предпринимателя в письменной форме (по факсу, электронной почте) не позднее трех рабочих дней со дня его принятия. Разрешительный орган обязан установить срок устранения нарушений, повлекших за собой приостановление действия разрешительного документа. Срок устранения недостатков, повлекших за собой приостановление действия разрешительного документа, не может быть менее десяти рабочих дней со дня получения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем решения о приостановлении действия разрешительного документа.

В случае устранения обстоятельств, повлекших за собой приостановление действия разрешительного документа, разрешительный орган, принявший решение о приостановлении действия разрешительного документа, обязан в течение трех рабочих дней после дня получения подтверждения об устранении указанных обстоятельств, принять решение о возобновлении действия разрешительного документа.

Законодательство также регулирует вопрос прекращения действия разрешения. Действие разрешения прекращается в случаях: обращения юридического лица или индивидуального предпринимателя с заявлением о прекращении действия разрешительного документа; ликвидации юридического лица – с момента ликвидации или прекращения его деятельности в результате реорганизации, за исключением его преобразования; прекращения действия свидетельства или патента о государственной регистрации индивидуального предпринимателя; смерти, ограничения судом в уста-

новленном законодательством Республики Таджикистан порядке дееспособности, признания недееспособным или пропавшим без вести субъекта предпринимательской деятельности – физического лица; систематического (дважды или более двух раз) нарушения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем требований настоящего Закона в течение одного года, если данные нарушения привели к ущемлению прав, причинению вреда законным интересам физического и юридического лица, жизни и здоровью граждан, общественной безопасности и вреда окружающей среде; не устранения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем обстоятельств, повлекших за собой приостановление действия разрешительного документа в установленный разрешительным органом или судом срок; прекращения деятельности или действия, на совершение которых выдан разрешительный документ.

Другой факт окончания срока действия разрешения является аннулирование разрешения. Разрешительный документ аннулируется в следующих случаях: на основании заявления юридического лица или индивидуального предпринимателя – со стороны разрешительного органа; в случае установления незаконности решения разрешительного органа о выдаче разрешительного документа и установления факта получения разрешительного документа с приостановлением недостоверных документов – со стороны судебного органа.

Таким образом, следует подчеркнуть, что вопрос действия разрешения во времени является одним из основных элементов разрешительной системы в частности, и административного права в целом. Действие разрешения во времени требует дальнейшего научного исследования в теории административного права и проведения реформы в законодательстве о разрешительной системе.

Владимир Казимирович Нехайчик,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры государственного и муниципального права
Сургутского Государственного университета ХМАО-Югры,
nehaichik@mail.ru

**МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
ВОЗДЕЙСТВИЯ КАК ОБОСНОВАНИЕ СМЕНЫ
ГОСПОДСТВУЮЩЕЙ ГОСУДАРСТВЕННО-
УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ПАРАДИГМЫ
В ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА¹**

В статье исследуются причины кризиса государственно-управленческой парадигмы. Целью работы является анализ научных взглядов на проблему использования в современной административно-правовой науке устаревших догм, внесение предложений о необходимых изменениях в действующей парадигме государственного управления.

Ключевые слова: государственно-управленческая парадигма; причины кризиса; обоснование смены парадигмы; роль механизма административно-правового воздействия.

При объявлении Концепции административной реформы в России и изучении функций органов исполнительной власти стало очевидным несоответствие прежней модели государственного управления, которая реализовывалась посредством основных его методов убеждения и принуждения, при помощи основной правовой формы – акты правового регулирования. То есть, логический ряд осуществления государственного управления был представлен как: ГУ – принципы – функции – методы – формы².

Однако при переходе к системе разделения властей выяснилось, что непосредственно осуществление управления в государстве возложено на исполнительную власть и, прежде всего, на ее административные органы. Учитывая, что управление характеризуется через термин «деятельность», то следует отметить, что

¹ Исследование подготовлено при финансовой поддержке Отделения гуманитарных и общественных наук РФФИ и Правительства ХМАО-Югры, Грант № 17-13-86002.

² См., например: Советское административное право. Методы и формы государственного управления. М.: «Юрид. лит.», 1977. 336 с.

смысл такой деятельности видится в совершении действий исключительно административного свойства³ и такую деятельность принято называть административной или исполнительно-распорядительной деятельностью. В основном в таком «узком» понимании современная наука административного права относится к «феномену» государственное управление⁴. Осуществление административной деятельности можно представить как логический ряд: АД – принципы – функции – формы – методы. Сравнивая данные подходы можно отметить существенную разницу в существовании всех элементов, составляющих логический ряд осуществления государственного управления – по сути, самостоятельной функции государства и административной деятельности органов исполнительной власти, стоящих на разных уровнях иерархического построения. Что же касается учебников и учебных пособий по административному праву, то они по-разному отражают существующую действительность произошедших изменений в государственно-управленческой парадигме. Так, если, например, московская школа административного права с 1997 года рассматривает формы и методы государственно-управленческой деятельности с учетом уже разделения властей и необходимостью формирования «механизма ее реализации, придающий ее ветвям динамический характер»⁵, то многие другие научные школы так и остались в государственно-управленческой парадигме еще советского периода⁶.

На данную проблему обращает внимание А.Б. Зеленцов, отмечая, что старые догмы и стереотипы сложившиеся еще в советское время, аккуратно до сих пор переписываются в новые учеб-

³ Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. 3-е изд., доп. М.: Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. С. 44–45.

⁴ Аврутин Ю.Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 21.

⁵ Козлов Ю.М. Административно-правовые формы и методы // Административное право Российской Федерации: учебник. М.: ЗЕРЦАЛО, 1997. С. 231–281.

⁶ См., например, Мицкевич Л.А. Функции, формы и методы государственного управления // Очерки теории административного права: современное наполнение: монография. М.: Проспект, 2015. С. 158–232.

ники по административному праву России. По этому поводу Ю.Е. Аврутин пишет: «Административное право относится к числу тех управленческих наук, в которых ведущие парадигмы, касающиеся понимания публичного управления, механизмов его функционирования, оценки их эффективности, зачастую не просто отстают от потребностей изменившейся реальности, не принимают ее, но и постоянно воспроизводят давно потерявшие свою актуальность теоретические конструкции»⁷.

Обсуждая проблему кризиса государственно-управленческой парадигмы, следует уделить внимание и ее частной парадигме административно-правового регулирования. Необходимо вспомнить, что начиная с 80-х гг. XX в. в качестве основной, главной функции отрасли административного права была представлена функция административно-правового регулирования. За основу была взята Концепция механизма правового регулирования (МПР) разработанная в теории государства права С.С. Алексеевым⁸.

В соответствии с названной Концепцией МПР подготовлено большое количество диссертаций и монографий посвященных административно-правовому регулированию отдельных государственно-управленческих отношений, сформированы самостоятельные институты административного права, среди которых можно выделить «административные режимы», «административный контроль», «административный надзор», др.

Однако только «множить», увеличивать объемы административно-правового регулирования в отдельных областях и сферах государственного управления не всегда является залогом успешной и эффективной научно-правовой работы⁹. Но именно

⁷Аврутин Ю.Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 19.

⁸ Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Изд-во «Юридическая литература». 1966. 186 с.

⁹ Штатина М.А. О месте административного права в системе российского права // Современные концепции административного права и процесса: теория и практика: материалы Всероссийской научно-практической конференции. Москва, РАНХиГС, 29 сентября 2017 г. / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. О.В. Грнчкина. Челябинск: Цицеро, 2017. С. 205.

такой смысл деятельности современных управленцев «создавать видимость управления путем издания большого числа правовых актов и проведения множества организационных мероприятий» критикует Г.В. Атаманчук. Такой до сих пор, по его мнению, остается основная парадигма понимания управления авторитарной бюрократии¹⁰.

В русле так называемой частной парадигмы административно-правового регулирования на протяжении всего постсоветского периода в административно-правовой науке обсуждаются проблемы предмета административного права и его составных частей. Учеными предлагается в предмет административно-правового регулирования внесение новых и современных государственно-управленческих отношений. Так, обсуждая вопросы реформирования административного права, Ю.Н. Стариков пишет, что «Новая сущность административного права состоит в том, что административное право регламентирует отношения не только в сфере исполнительной власти и публичного управления, но и в сферах судебной и законодательной власти»¹¹.

В рамках объектно-предметного подхода правового регулирования П.И. Кононов предлагает выделять новые «массивы отношений» публично-правовой сферы. К ним он относит: учредительные, нормотворческие, организационно-управленческие, служебные, правообеспечительные, контрольно-надзорные, административные защитные, административные исполнительные, деликтные, внутренние и внешние публичные¹².

На наш взгляд, объектно-предметный подход правового регулирования ведет к неконтролируемому увеличению групп правоотношений, их институтов, субинститутов и подотраслей в отрасли административного права, к невозможному установлению

¹⁰ Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. 3-е изд., доп. М.: Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. С. 44–45.

¹¹ См.: Стариков Ю.Н. Административная реформа: способствует ли она совершенствованию административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С. 50–55.

¹² Кононов П.И. О современных подходах к пониманию административного права: право публичного управления или право публичного благополучия // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 64–70.

границ административно-правового регулирования. Несмотря на предлагаемые изменения и дополнения, расширяющие состав предмета административно-правового регулирования (административного права), проблема главного предназначения и смысла административно-правовой науки и ее современной отрасли права пока в России так и не решена.

Таким образом, превышение критической массы формирующихся новых комплексов публично-правовых отношений является еще одной причиной, указывающей на кризис государственно-управленческой парадигмы современной административно-правовой науки.

На наш взгляд, наиболее пристального внимания для данной проблемы заслуживают предложения об уходе от объектно-предметного подхода в изучении сущности отрасли административного права, сосредоточив главное внимание на его функциональной характеристике¹³.

Так, К.С. Бельский убежден, что в новых условиях развития административно-правовой науки «на смену институционально-отраслевому представлению о предмете административного права должно прийти его функциональное структурирование»¹⁴. Так называемый функциональный подход позволяет лучше рассмотреть реализацию конкретных правовых установлений, целей и задач в публичной сфере деятельности субъектами публично-правовой компетенции. Данная реализация, на наш взгляд, должна осуществляться в конкретных административно-правовых формах, методах и способах, имеющих непосредственное отношение к определенной функции отрасли административного права. Функциональное структурирование отображает определенный элементный состав административно-правовых средств.

Поднимая проблему функций в административно-правовой науке, ученые приходят к выводу, что кроме выделенной основной функции административно-правового регулирования необходимо

¹³ Нехайчик В.К. Концептуальные подходы к реформированию отрасли административного права России и механизм административно-правового воздействия // Образование и право. 2017. № 8. С. 60–65.

¹⁴ Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 19–21.

представлять и другие функции, имеющие значение при достижении ее основных целей и задач в упорядочении управленческих отношений, например, функция организации¹⁵.

Среди называемых причин необходимости изменений в действующей государственно-управленческой парадигме ученые выделяют с одной стороны «абсолютизацию» функции широкого назначения административного права как «управленческого права», с другой – его юрисдикционную (принудительно-наказательную) функции¹⁶.

К частным парадигмам современного административного права, обуславливающих кризис его господствующей модели, необходимо отнести и формирование в его материальной части теории административно-процессуального права и административной юстиции. В связи с принятием КАС РФ, когда стало очевидным защищать не только норму права, но и субъективные права граждан, произошла «смена парадигмы законности» и на этом основании возникла необходимость в пересмотре института ответственности по административному праву¹⁷.

Возвращаясь к постановке проблемы обоснования смены государственно-управленческой парадигмы, считаем справедливыми слова Ю.Е. Аврутина, что «широкая трактовка государственного управления является анахронизмом»¹⁸ и мы бы добавили «ностальгией» отдельных ученых-административистов по ушедшим, как нам представляется безвозвратно, временам действующих прежних сложившихся стереотипов парадигмы советского административного права.

¹⁵ Аврутин Ю.Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 22.

¹⁶ Аверьянов В.Б. Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципа верховенства права // Правоведение. – 2007. № 1. С. 31–42; Зеленцов А.Б. КАС РФ как предпосылка смены парадигмы в теории административного права // Административное право и процесс. 2015. № 11 С. 32.

¹⁷ Зеленцов А.Б. КАС РФ как предпосылка смены парадигмы в теории административного права... С. 24 28.

¹⁸ Аврутин Ю.Е. Указ. соч. С. 21.

В современных условиях кризиса действующей доктрины административного права, в рамках формирующейся ее новой парадигмы, «абстрактно-управленческая», по мнению А.Б. Зеленцова, «должна утратить значение ключевых характеристик его социального предназначения»¹⁹. Ее место должна занять парадигма ориентированная по мнению Ю.Е. Аврутина, «на достойную жизнь граждан... как многомерную характеристику благополучия человека» и «образ эффективного государственного управления»²⁰. Для этого «в формирующемся правовом государстве на первый план объективно выдвигаются две новые функции современного административного права: правообеспечительная и правозащитная». И это стало возможным, подчеркивает А.Б. Зеленцов, именно в связи с вступлением в действие КАС РФ²¹.

Завершая и обобщая изложенное о проблемах и причинах кризиса господствующей в науке административного права государственно-управленческой парадигмы, полагаем целесообразным в качестве одной из основ формирования современной парадигмы использовать концепцию механизма административно-правового воздействия (МАПВ). Но данная концепция не может представлять только механизм правового (административно-правового) регулирования, она должна быть наполнена и другими формами и средствами административно-правового воздействия. Здесь можно вспомнить работу И.И. Веремеенко, который писал, что «в состав МАПВ следует включать не только рассматриваемый правовой наукой механизм правового (административно-правового) регулирования, но и иные правовые средства (механизмы)»²². Общепризнанным в юридической литературе является и то, что правовое (административно-правовое) воздействие носит функциональный характер.

МАПВ – это совокупность взаимосвязанных административно-правовых средств и функционально направленной админи-

¹⁹ Зеленцов А.Б. Указ. соч. С. 33.

²⁰ Аврутин Ю.Е. Указ. соч. С. 9.

²¹ Зеленцов А.Б. Указ. соч. С. 33.

²² Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 1. М., 1981; Ч. 2. М., 1982. С. 49–52.

стративно-правовой деятельности праворегулирующего, правоисполнительного и правозащитного характера используемые субъектом публичной административной власти для достижения стоящих перед ним целей и задач, а также для изменения первичного состояния объекта (предмета) воздействия в конкретных цивилизационных условиях развития публичных правоотношений.

Основным преимуществом данной Концепции в отличие от государственно-управленческой парадигмы является то, что она носит не объектно-предметный характер формирования управленческих общественных отношений, а функциональный. Такой порядок формирования определяет устойчивые границы публично-правовых отношений, которыми определяются пределы административно-правового воздействия. Главное отличие государственно-управленческой парадигмы и МАПВ в том, что последний отвечает на вопрос не что надо регулировать, а как надо воздействовать и какие при этом преследуются цели.

*Александр Владимирович Остроушко,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент Департамента правового регулирования
экономической деятельности
Финансового университета при Правительстве РФ,
avostroushko@fa.ru*

ВНЕДРЕНИЕ ФИНТЕХ И ЛЕГАЛИЗАЦИЯ КРИПТОВАЛЮТЫ: ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЛИЧНОСТИ

Статья рассматривает проблемы обеспечения информационной безопасности личности, которые возникают при использовании ФинТеха и повсеместного распространения криптовалют. Основное внимание в работе автор акцентирует необходимость нормативно урегулировать ключевые направления внедрения инноваций в финансовой сфере с целью обеспечения информационной безопасности личности в ходе реализации программы развития цифровой экономики и использования новых финансовых технологий и цифровых финансовых активов.

Ключевые слова и фразы: финансовые технологии, криптовалюта, цифровая экономика, информационная безопасность, правовое обеспечение, безопасность личности.

Тема цифровой экономики стала ключевой в выступлении Президента РФ Владимира Путина на Петербургском международном экономическом форуме 2 июня 2017 года – цифровая экономика – это не отдельная отрасль, по сути, это основа, которая позволяет создавать качественно новые модели бизнеса, торговли, логистики, производства, изменяет формат образования, здравоохранения, госуправления, коммуникаций между людьми, а, следовательно, задаёт новую парадигму развития государства, экономики и всего общества¹. Одним из направлений развития цифровой экономики является внедрение новых финансовых технологий и использование криптовалюты.

Официальное признание ФинТех на государственном уровне является в настоящее время одним из основных направлений политики Российской Федерации. Некоторые проекты ФинТех успешно реализуются в Российской Федерации на институциональном уровне на протяжении последних нескольких лет, подтверждается тем, что у большинства крупных российских банков есть подразделения ориентированные на FinTech. Например, «АльфаБанк», «Газпромбанк» и «Бинбанк» выделяют в своей структуре специализированные подразделения Digital.

Считаем, что в области криптовалют государственная политика взвешенная и продуманная. Несмотря на то, что инициативные группы в Государственной Думе, а так же Министерство финансов РФ совместно с Банком России готовят к внесению на обсуждение законопроекты об ICO и правилах оборота криптовалют. Но либеральный подход к криптовалютам в России применяться, похоже, не будет: расчетным и платежным средством они не считаются и считаться не будут, говорила ранее первый зампред Банка России О. Скоробогатова².

¹ Стенографический отчёт о пленарном заседании Петербургского международного экономического форума. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54667> по состоянию на 02.06.2017.

² ЦБ изучает возможность введения наднациональной криптовалюты в рамках БРИКС или ЕАЭС // Экономика и бизнес. 2017, 28 дек.

Во исполнение перечня поручений Президента Российской Федерации от 21.10.2017 № Пр-2132 по итогам совещания по вопросу использования цифровых технологий в финансовой сфере Минфином России подготовлен проект федерального закона «О цифровых финансовых активах», предусматривающий определение статуса цифровых технологий³, применяемых в финансовой сфере, и их основных понятий, включая понятие криптовалюты, исходя из обязательности рубля в качестве единственного законного платёжного средства в Российской Федерации. Необходимо отметить, что использование криптовалют на территории Российской Федерации в качестве средства платежа этот законопроект не предполагает.

Если же проанализировать реальный сектор экономики, то можно сделать вывод, что криптовалюты и финансовые технологии стали реальностью нашего бытия. Это, в частности подтверждается тем, что практическое использование ряда финансовых технологий показало, что их полезность в повседневной деятельности, простота использования пользователями, наглядность и почти мгновенное получение информации о результате транзакций обусловили быстрое внедрение ФинТеха в практический оборот. Если клиент выбирает использование ФинТеха вместо традиционной банковской услуги, то эффективность использования инновации, преобладает над остальными факторами, в том числе и рисками. В настоящее время сложилась парадоксальная ситуация, когда удобство и полезность являются наиболее важными и влиятельными характеристиками выбора, что повлекло за собой применение на практике финансовых технологий практически в отсутствие государственного регулирования и системы защиты⁴.

Так же развивается бизнес, полностью основанный на использовании технологии распределенного реестра (блокчейн) и цифровых финансовых активов. Так, на территории завода «Москвич» с конца лета 2017 года работает майнинг-ферма мощностью

³ URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/01/main/Zakonoproekt_o_TSFA_250118_na_sayt.docx

⁴ Kim, Y., Choi, J., Park, Y.-J., Yeon, J. The adoption of mobile payment services for “fintech” (2016). International Journal of Applied Engineering Research, Volume 11, Issue 2, 1 March 2016, Pages 1058-1061.

20 мегаватт, которая принадлежит Д. Мариничеву – интернет-омбудсмену, отстаивающему интересы бизнесменов в мире ИТ, и владельцу компании Radius Group.

Владельцы фермы не разглашают сведения, сколько биткоинов зарабатывает их предприятие. Но, в связи с тем, что анонсировано строительство еще двух майнинг-центров с мощностями по 20 МВт, можно сделать вывод об успешности и прибыльности бизнеса. В то же время вопросы налогообложения данной деятельности не в полной мере урегулированы и абсолютно не прозрачны.

По сообщениям прессы, в Пермском крае и Удмуртии бизнесмены купили две электростанции и переориентировали их для добычи обслуживания вычислительных мощностей поддерживающих криптовалюты. Предполагается, что в этом случае главным направлением развития проекта станет создание дата-центра. При этом отмечается, что дата-центр – это не только майнинг, так как согласно положениям «закона Яровой», информация должна храниться на территории Российской Федерации, и данный проект наилучшим образом подходит для хранения больших объемов информации. Вызывает сомнение, что вдали от основных потребителей информации такой ресурс будет востребован, однако до принятия законодательной базы вплотную использовать данный проект для майнинга криптовалюты не планируется.

По нашему мнению, выявленное лавинообразное и не урегулированное правом внедрение ФинТеха и криптовалют несет довольно серьезную угрозу национальной безопасности, а, следовательно, и информационной безопасности личности как одной из ее составляющих.

Так как, во-первых, опасность информационной безопасности личности представляет отсутствие легальных дефиниций базовых терминов или возможность их двоякого толкования. В обиход введено понятие «цифровая экономика», которое, по нашему мнению, не совсем корректно и не отражает сущности экономических преобразований, происходящих в стране.

У гражданина в этой связи сложилось ошибочное представление о замене традиционных профессий (учителей, юристов и пр.) на профессии программистов и им подобных. Это связано с непониманием сущности цифровой экономики, которое вытекает из буквального толкования термина, так же этому способствуют

заявления отдельных лидеров бизнеса и чиновников. Мы можем констатировать, что никакой деятельности по информированию широких масс о действительном назначении, целесообразности и безопасности преобразований не ведется.

Повсеместно используется термин «криптовалюта», хотя этот финансовый инструмент деньгами (валютой) в обычном смысле не является. 19 декабря 2017 года, Э. Ольденбург, один из создателей этой криптовалюты, продал все свои биткойны. Он пояснил, что эта криптовалюта «так же хороша, как и бесполезна». Кроме того, инвестиции в биткойн являются «самыми рискованными».

Важно, что термин «криптовалюта» в законодательстве РФ не используется, но и одновременно отсутствует запрет на проведение операций с криптовалютами. Судебная практика довольно противоречива, так, Лефортовская межрайонная прокуратура не выявила нарушений законодательства Российской Федерации в продаже за биткойны продукции в магазинах и кафе компании «LavkaLavka».

В то же время 31 августа 2017 года на сайте Прокуратуры Свердловской области было опубликовано разъяснение прокуратуры Октябрьского района города Екатеринбурга следующего содержания: «Прокуратура района разъясняет, что использование „виртуальной валюты“ при совершении сделок является основанием для рассмотрения вопроса об отнесении таких сделок к сделкам, направленным на легализацию доходов, полученных преступным путем и финансирование терроризма». В 2017 году в Костромской области было возбуждено уголовное дело за незаконную банковскую деятельность (часть 2 статьи 172 Уголовного кодекса Российской Федерации) в отношении трех человек, которые обменяли биткойны на сумму, превышающую 500 млн рублей.

Аналогично, многим гражданам тяжело разобраться и понять все тонкости связи терминов, используемых сейчас в сообществах ориентированных на финансовые технологии, такие как «биткойн», «блокчейн» и «технология распределенного реестра»⁵. Существуют компании, которые работают во всех этих областях

⁵ Nelson M Rosario. What's in a name? From Bitcoin to Blockchain to Distributed Ledgers // Coindesk. 2017. February 11.

сразу или только в одной из них. Однако, данные термины для по сути используются для обозначения одной и той же технологии.

Сложился определенный информационный вакуум, когда граждане не имеют четкого представления о том, что такое финансовые технологии и криптовалюта, о допустимости и законности их применения в тех или иных случаях. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации одним из основных направлений обеспечения информационной безопасности называет обеспечение защищенности граждан от информационных угроз, в том числе за счет формирования культуры личной информационной безопасности. Считаем, информационное обеспечение процесса внедрения инноваций в нашей стране недостаточным, и государству стоит в обязательном порядке включать в документы стратегического планирования мероприятия, позволяющие акцентировать внимание на сущности предлагаемых инноваций. Анализ программы «Цифровая экономика Российской Федерации» показал, что вопросы информационной поддержки в ней отсутствуют, а акцент делается только на кадровое обеспечение реализации данной программы.

Во-вторых, законодательно должен быть разрешен вопрос о доверии к финансовым технологиям и криптовалюте. «Доверие очень важно, это фундаментальный принцип, на котором основаны все отношения в мире, – считает автор популярных книг о цифровом обществе и государстве The Better Mousetrap и Digital State Саймон Понт⁶. Французская республика построение своей цифровой экономики начинала с принятия в 2004 году Закона № 2004-575 от 21.06.2004 г. «Об укреплении доверия в цифровой экономике».

Современный нормативный акт о доверии к финансовым технологиям и цифровым финансовым активам, должен решить проблемы обеспечения прав человека в цифровом мире, в том числе при идентификации (соотнесении человека с его цифровым образом), сохранности цифровых данных всех субъектов, а также обеспечения доверия граждан к цифровой среде; определить понятие и место глобальной информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в системе цифровой экономики. Как следствие –

⁶ Simon Pont. The Better Mousetrap: Brand Invention in a Media Democracy. Kogan page, London, 2012.

должны быть урегулированы понятие и границы национального информационного пространства. Принимаемый нормативный акт сможет решить проблемы с определением места ведения цифрового бизнеса, его налогообложения, собственного права предпринимателей.

Кроме этого требуется нормативно урегулировать ключевые ограничения, которые накладываются государством на субъекты отношений в финансовой сфере с целью обеспечения информационной безопасности личности, общества и государства.

Во-третьих, необходимо нормативно урегулировать вопросы использования технологий по обеспечению информационной безопасности, для решения задач предотвращения угроз личности, связанные с тенденциями к построению сложных иерархических информационно-телекоммуникационных систем, широко использующих виртуализацию, удаленные (облачные) хранилища данных, а также разнородные технологии связи и оконечные устройства; защиты от внешнего и внутреннего информационно-технического воздействия на информационную инфраструктуру, в том числе на критическую информационную инфраструктуру.

Указанные меры будут способствовать обеспечения информационной безопасности личности в ходе реализации программы развития цифровой экономики и внедрение новых финансовых технологий и использования цифровых финансовых активов.

*Максим Михайлович Прошунин,
доктор юридических наук,
профессор кафедры финансового права
Российский государственный университет правосудия,
mproshunin@mail.ru*

БИОМЕТРИЧЕСКАЯ ИДЕНТИФИКАЦИЯ И ВЕРИФИКАЦИЯ В РАМКАХ ФИНАНСОВОГО МОНИТОРИНГА КАК НАПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

Статья раскрывает содержание нового вида идентификации клиентов – биометрической идентификации в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. В

статье раскрываются актуальные правовые вопросы имплементации нормативных требований в практическую деятельность кредитных организаций в отношении биометрической идентификации.

Ключевые слова и фразы: финансовый мониторинг; идентификация клиентов, биометрическая идентификация, верификация, обязательный мониторинг, противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, легализация преступных доходов, цифровая экономика.

Не вызывает сомнений, что для начала осуществления финансового мониторинга финансовый институт должен тщательно изучить клиента, его представителей, выгодоприобретателей, интересы которых он представляет по операциям и сделкам, а также бенефициарных владельцев клиента.

Идентификация клиентов, представителей клиента, выгодоприобретателей и конечных бенефициаров является ключевой процедурой финансового мониторинга в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма («ПОД/ФТ»), так как в ходе ее осуществления агент финансового мониторинга устанавливает отношения с клиентом – физическим или юридическим лицом. Идентификация – это «ворота в легальную экономику», первоисточник информации о клиенте.

Правовые вопросы идентификации клиентов и идентификации, освещенные в периодических изданиях, носили скорее прикладной характер, не определяя теоретическую основу данного процесса¹. В юридической литературе термин «идентификация» (ср.-лат. *identifico* – отождествляю) получил широкое распространение только в криминалистике, под которым понимался процесс установления тождества конкретного объекта или личности по совокупности общих или частных признаков путем сравнительного их исследования в целях получения судебных доказательств².

¹ См., например: Филимонов М.И. Проблемы, связанные с идентификацией клиента при открытии счета в коммерческом банке // Юридическая работа в кредитной организации. 2005. № 4; Алексеева Д.Г., Пыхтин С.В. Идентификация кредитными организациями клиентов и выгодоприобретателей при открытии банковского счета // Юридическая работа в кредитной организации. 2007. № 3, 4.

² Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев. М., Сов. Энциклопедия, 1987. С. 148.

В нормативных правовых источниках идентификация получила определение как совокупность мероприятий по установлению законодательно определенных сведений о клиентах, их представителях, выгодоприобретателях, бенефициарных владельцах и подтверждению достоверности этих сведений с использованием оригиналов документов и (или) надлежащим образом заверенных копий и (или) государственных и иных информационных систем³.

Идентификация является динамической категорией, предполагающей взаимодействие агента финансового мониторинга с клиентом. В связи с развитием цифровой экономики в рамках данного взаимодействия в настоящее время следует выделить не только документальную составляющую, в рамках которой осуществляется сбор, фиксация и хранение документов и аналитическую составляющую, на основании последней делается вывод о возможной причастности данного клиента к легализации преступных доходов или финансированию терроризма, но и биометрическую составляющую.

В настоящее время новым видом идентификации, наряду с упрощенной идентификацией, становится биометрическая идентификация, которую можно определить как первоначальную идентификацию физического лица при его личном присутствии посредством сбора биометрических данных, включая изображение его лица, голоса и иных биометрических данных, которые впоследствии служат критерием для последующей верификации физического лица данным агентом и иными агентами финансового мониторинга при принятии физического лица на обслуживание и оказании услуг, выполнении работ.

При этом верификация должна определяться как обязательная процедура проверки представленных физическим лицом биометрических данных с биометрическими данными данного физического лица, хранящимися в единой базе биометрических данных.

В настоящее время основу финансово-правового регулирования биометрической идентификации и верификации составляют

³ Ст. 3 Федерального закона № 115-ФЗ от 07.08.2001 г. «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3418.

изменения, вносимые Федеральным законом от 31 декабря 2017 г. № 482-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴.

Биометрическая идентификация может осуществляться только банками, которые соответствуют в совокупности следующим критериям:

- банк участвует в системе страхования вкладов;
- к банку не применяются меры по предупреждению банкротства в соответствии с Федеральным законом от 26 октября 2002 года N 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», если иное не установлено Центральным банком Российской Федерации;
- в отношении банка Банком России не принято решение о запрете осуществления биометрической идентификации.

Центральный банк Российской Федерации ежемесячно размещает на своем официальном сайте в сети Интернет перечень банков, имеющих право осуществлять биометрическую идентификацию. В случае несоответствия банка указанным выше критериям, Банк России исключает банк из перечня не позднее одного рабочего дня со дня, когда указанный банк перестал соответствовать указанным критериям.

Биометрическая идентификация проводится безвозмездно и только с согласия клиента, являющегося гражданином Российской Федерации. В рамках биометрической идентификации банк вправе размещать или обновлять в электронной форме в единой системе идентификации и аутентификации сведения, необходимые для регистрации в ней клиента – физического лица, и идентификационные сведения в отношении клиента-физического лица, а также в единой информационной системе персональных данных – единой биометрической системе, обеспечивающей сбор, обработку, хранение биометрических персональных данных, их проверку и передачу информации о степени их соответствия предоставленным биометрическим персональным данным физического лица, его биометрические персональные данные.

⁴ Федеральным законом от 31.12.2017 № 482-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 1 (Ч. I). Ст. 66.

Предполагается, что механизм должен работать так: клиент единожды проходит первичную идентификацию, лично явившись в банк и предоставив паспорт. Банк направляет данные клиента в Единую систему идентификации и аутентификации (портал госуслуг), а также снимает на видео изображение его лица и записывает голос. Эти данные будут храниться в биометрической системе. В дальнейшем клиент сможет обратиться за онлайн-услугой любого банка – для этого нужно будет ввести свой логин и пароль от учетной записи на портале госуслуг, подтвердить номер телефона по SMS и с помощью камеры на компьютере или телефоне передать данные голоса и лица для сверки с данными, хранящимися в системе.

В целях противодействия легализации преступных доходов и иной противоправной деятельности информация из единой системы будет предоставляться силовым структурам по их запросам в отношении лиц, подозреваемых в уголовных преступлениях, совершении террористических актов⁵.

Порядок размещения и обновления указанных сведений, а также состав сведений, необходимых для регистрации клиента – физического лица в единой биометрической системе и состав сведений, размещаемых в ней, устанавливаются в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 года N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Надзор за соблюдением банками порядка размещения и обновления таких сведений осуществляется Банком России.

Банки, имеющие право осуществлять биометрическую идентификацию, вправе открывать и вести счета (вклады) клиентов – физических лиц, предоставлять кредиты клиентам – физическим лицам, а также осуществлять переводы денежных средств по таким счетам по их поручению без их личного присутствия после проведения идентификации клиентов – физических лиц путем установления и подтверждения достоверности сведений о них с использованием единой системы идентификации и аутентификации и единой биометрической системы, при условии, что 1) физическое лицо не является лицом, включенным в Перечень террори-

⁵ Кодачигов В. Ростелеком» назначен оператором единой биометрической системы // Ведомости. 2 марта 2018 г.

стов и экстремистов, либо физическим лицом, в отношении которого межведомственным координационным органом, осуществляющим функции по противодействию финансированию терроризма, принято решение о замораживании (блокировании) денежных средств или иного имущества; 2) у банка в отношении клиента или операции этого клиента отсутствуют подозрения в том, что они связаны с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма.

Банк обязан оплачивать услуги оператора единой биометрической системы по предоставлению банкам информации о степени соответствия предоставленных биометрических персональных данных биометрическим персональным данным клиента – физического лица, содержащимся в единой биометрической системе.

В целях управления риском легализации преступных доходов и финансированию терроризма Банк России по согласованию с Росфинмониторингом вправе установить ограничения по общему количеству банковских счетов (вкладов), открытых в банках клиенту – физическому лицу, общей сумме кредитов, предоставленных одним банком клиенту – физическому лицу, а также общей сумме переводов денежных средств в течение месяца, осуществленных одним банком по банковскому счету (вкладу) клиента – физического лица, прошедшему биометрическую идентификацию.

При достижении предельного значения банк уведомляет клиента о достижении им предельного значения общего количества банковских счетов (вкладов). Данное ограничение по общей сумме переводов денежных средств, по общему количеству банковских счетов (вкладов), по общей сумме кредитов, полученных таким клиентом – физическим лицом не распространяется на случаи оказания банком услуг при личном присутствии клиента.

Банк России вправе установить запрет на осуществление биометрической идентификации для конкретного банка при неоднократном в течении года нарушении последним федерального законодательства по ПОД/ФТ и (или) требований нормативных актов Центрального банка Российской Федерации в сфере ПОД/ФТ.

При установлении такого запрета банк направляет информацию о всех счетах (вкладах), открытых при проведении идентификации указанным способом в Банк России.

В заключении отметим, что реализация биометрической идентификации может быть связана со следующими прикладными вопросами. Общим вопросом для системы биометрической идентификации остается вопрос то, что любая биометрическая система способна обеспечить верификацию личности лишь с определенной долей вероятности⁶. Кроме того, защита единой базы биометрических данных от несанкционированного доступа к ней, копирования информации является ключевым условием функционирования системы. В случае реализации указанного риска доверие к биометрической идентификации может быть утрачено на значительный период времени, что будет препятствовать развитию цифровой экономики в Российской Федерации.

В рамках финансового мониторинга следует указать на следующие прикладные финансово-правовые риски в сфере государственного финансового контроля. Во-первых, значительные затруднения при определении наличия контроля со стороны третьих лиц за физическим лицом, так как при направлении идентификационной информации: SMS, голоса и изображения данное лицо может контролироваться преступными элементами. Во-вторых, возрастает риск мошеннических операций с использованием «фейковых» изображений и имитации голоса. В-третьих, биометрическая идентификация значительно ускоряет процесс открытия банковских счетов и как результат, увеличивает скорость и количество проведения платежных операций между банковскими счетами в целях легализации преступных доходов и финансирования терроризма, например, переводы денежных средств между банковскими без очевидной экономической цели. В-четвертых, у банков теряется «визуальный» контакт с клиентами, который в ряде случаев позволяет работникам кредитных организаций выявить девиантное поведение и как результат, поднять вопрос о возможной легализации преступных доходов или финансирования терроризма.

В целях минимизации указанных рисков считаем целесообразным предложить установить дополнительный контроль при первоначальной визуальной идентификации клиента, его представителя, выгодоприобретателя и бенефициарного владельца, в рам-

⁶ Альберт В.А. Тенденции и реалии инновационного развития банковского сектора // Фундаментальные исследования. 2015. № 5–2. С. 358.

ках которой последующая биометрическая верификация допускается, если в отношении лица установлен «низкий» риск причастности к легализации преступных доходов и финансирования терроризма». Как и обновление идентификации данных, данный риск должен пересматриваться кредитными организациями – агентами финансового мониторинга на ежегодной основе. При повышении уровня риска причастности к легализации преступных доходов и финансирования терроризма использование биометрической верификации в отношении конкретного клиента – физического лица должно быть пересмотрено.

*Комрон Хакимджонович Рахимов,
аспирант кафедры международного права
Юридического института
Российского университета дружбы народов,
muhsin.19.05.93@mail.ru*

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ШАНХАЙСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ СОТРУДНИЧЕСТВА (ШОС) ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье рассматривается энергетическая стратегия Российской Федерации, а также общая энергетическое пространство стран Евразийского экономического Сообщества (ЕврАзЭС) и Шанхайская Организация Сотрудничества (ШОС).

Ключевые слова и фразы: энергетическая безопасность; региональная интеграция; Евразийская Экономическая Сообщества; Шанхайская Организация Сотрудничества; энергетический суверенитет.

В Энергетической Стратегии России до 2030 года сформулирована следующая трактовка понятия энергетической безопасности (ЭБ): «ЭБ – это состояние защищенности страны, ее граждан, общества, государства и экономики от угроз надежному топливо- и энергообеспечению. Эти угрозы определяются внешними (геополитическими, макроэкономическими, конъюнктурными)

факторами, а также состоянием и функционированием энергетического сектора страны»¹.

Конструирование общего энергетического пространства стран Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) и ШОС позволяет рассматривать эти две взаимодополняющие линии партнерства как симбиоз геоэкономического и геополитического каркаса формирования платформы энергетического союза. В свою очередь ее создание потребует решения ряда трудных задач.

Во-первых, обеспечение устойчивой евразийской интеграции диктует целесообразность совместной выработки геоэкономических регуляторов, позволяющих стандартизировать и привести таможенное, налоговое, финансовое, в том числе инвестиционное, законодательство «к общему знаменателю», в первую очередь – в сфере энергетики.

Во-вторых, следует отметить, что недостаточно содержательно изучены проблемы международного взаимодействия в области энергетической политики и ее оптимизации на основе обеспечения приоритета энергетического суверенитета, коллективной энергетической безопасности, выравнивания уровня потребления энергетических ресурсов между регионами и странами в глобальном контексте, геоэкономической корреляции международных энергетических и транспортных магистралей, имеющих геополитический смысл, в первую очередь, для партнерского сопряжения стран ЕврАзЭС – ШОС – Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) и Европейского Союза (ЕС).

В-третьих, все еще сохраняются большие пробелы в межстрановом правовом регулировании и определении подходов к формулированию и реализации основ энергетической политики, сдерживающих взаимодействие региональных интеграционных объединений в этом аспекте. Отсутствие должной ясности в этих вопросах при проявлении за последние годы геополитических парадоксов обусловило и тот факт, что до настоящего времени не принята Стратегия развития энергетики Российской Федерации 2035.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.

В-четвертых, в современной науке практически отсутствуют фундаментальные исследования, посвященные изучению деятельности энергетических союзов и клубов на макро- политическом уровне, с позиций взаимодействия региональных интеграционных объединений, действующих в рамках единого евразийского пространства².

Энергетика как источник прогрессивного движения мира в последние годы претерпевает серьезные трансформации. Энергетическая отрасль вступила в сложный и противоречивый процесс кардинальной реконструкции мирового рынка углеводородов, геоэкономическое пространство которого с появлением инновационных технологий добычи и переработки, новых игроков становится еще более конкурентным.

На наш взгляд, комплекс целей Энергетической Безопасности стран- экспортеров нефти и газа нельзя однозначно считать бесспорными, какими бы актуальными они ни являлись на определенный исторический момент, поскольку они подвергаются трансформациям, исходя из меняющихся внешнеэкономических подходов, международной политической обстановки, активных колебаний ценообразования на энергоносители, уровня адекватности взаимодействия между всеми участниками энергетического рынка в разные временные отрезки. В то же время ученые предполагают возможность общих типологических ориентиров, следование которым через принятие и реализацию «дорожных карт» способно обеспечивать национальную безопасность страны и трансформировать энергетические капиталы в ее долгосрочный актив.

Существующая иерархия угроз Энергетической Безопасности традиционно классифицируется по пяти группам, содержательное наполнение которых мы указали с учетом постоянно изменяющихся современных реалий:

– экономическая (рискованный переход от долгосрочных контрактов к краткосрочным, подрывающим основы стратегического партнерства, снижение цен на энергетическое сырье, ведущее к снижению притока инвестиций в строительство нефтегазовой инфраструктуры в труднодоступных регионах, отсутствие эф-

² Барский К. ШОС: новое слово в мировой политике // Международная жизнь. 2014. № 8. С. 17.

фактивных рычагов влияния на международные энергетические рынки, реально работающих инструментов воздействия на ценовую политику на энергоресурсы, поскольку институционально глобальные энергетические организации, устанавливающие барьеры для одних стран и открывающие преференциальные возможности для других стран, в основном имеют четко просматривающуюся проамериканскую ориентацию);

– управленческо-правовая (имеет широкий диапазон воздействия, включая погрешности в энергетической политике государства, интенсификация одних направлений развития энергетики в ущерб остальным, которые приобретут приоритетное значение в прогнозируемой перспективе, ошибки в генеральном планировании схем размещения энергетических объектов, их слабая связанность с промышленным и кластерным развитием территорий, логистикой транспортных потоков; – техногенные (критические аварии, взрывы на объектах нефтегазовых систем, антропогенно-техногенные происшествия, влекущие за собой выбросы продуктов нефтехимии в атмосферу, водные источники, загрязнение почв и т.д.);

– природно-климатические (стихийные бедствия, суровые зимы со значительным превышением температурных норм, влияющие на деформацию трубопроводных систем и ограничивающие их бесперебойное функционирование, отсутствие эффективно работающих каскадных систем на реках с гидроэлектростанции (ГЭС), приводящее к возникновению длительных периодов обмеления, возникновение острых паводковых ситуаций, создающих повышенные риски для объектов энергоснабжения);

– социально-обусловленные, выражающиеся в деятельности природоохранных сообществ и экологических движений разного толка, нацеленных на провоцирование общественного мнения против факта существования и дальнейшего развития производств предприятий топливно-энергетический комплекс (ТЭК), разработок природно-минеральных месторождений, а также диверсии, попытки экстремизма, саботажа.

Ограниченность перечня приведенного понятийного аппарата побудила нас ввести в научный оборот еще две группы угроз Энергетической Безопасности, дополнив ими указанную выше классификацию:

– геополитическую, учитывающую риски, связанные с ограничениями доступа по политическим мотивам к национальным территориям стран, входящих в региональные блоки, для прокладки трансстрановых газотранспортных магистралей, финансовым капиталам банков, расхождение стран по энергетическим союзам как геополитическим силам мирового влияния, запатентованным инновационным решениям, санкционному запрету на приобретение энергетического сырья у ряда стран, политическое устройство которых не устраивает другие государства и целые региональные блоки, а также угрозы разрушения энергетических суверенитетов стран, открывающих тотальный доступ транснациональным компаниям к своим нефтегазовым ресурсам;

– технологическую, нацеленную на преодоление отставания в научно-экспериментальной и конструкторской областях генерации различных видов энергии, комплексирование достижений науки и практики в современных образцах энергетической промышленности, реализующей программы импортозамещения, продвижение на международной арене лицензионных пакетов на производство заводов и оборудования, перспективных разработок, в первую очередь на азиатских рынках, доказывающих энерго-технологическое превосходство России в этой новейшей сфере геополитического позиционирования и обеспечивающие энергетический суверенитет³.

На наш взгляд, предложенные экспертом кафедры теории и истории международных отношений, Российского университета дружбы народов Е.Ф. Черненко следующие концептуальные позиции отличаются наибольшей «жизнеспособностью» и отвечают интересам Российской Федерации:

- энергетический суверенитет;
- создание стабильного и долговременного источника формирования доходной части государственных бюджетов различных уровней;
- содействие экономическому развитию страны за счет активного использования отечественного производственно-технического потенциала;

³ Валлерстайн И. Внешняя политика России и геополитическая ситуация на постсоветском пространстве. М., 2010. С. 152.

- минимизация ущерба, наносимого окружающей среде в результате эксплуатации углеводородного потенциала;
- поддержание эффективной производственно-технологической структуры в рамках нефтегазового сектора экономики;
- использование финансово-экономического потенциала добычи невозпроизводимых ресурсов углеводородного сырья для создания современной экономики, основанной на передовых технологиях и воспроизводимых производственно-технологических и природных ресурсах»⁴.

Нам представляется важным совместить воедино идеологические контексты абсолютной множественности стратегий и программ разных интеграционных объединений, сформулировать универсальные матрицы. Вопрос состоит в том, что каждый энергетический союз пытается стать создателем своей системы координат, своего нормативно-правового поля и категориально-понятийного аппарата, а общие энергетические пространства, объективно способствующие нахождению общего языка друг с другом, единого знаменателя на нефтегазовых рынках, совмещению интересов всех его участников, отсутствуют.

Итак, Шанхайская Организация Сотрудничества (ШОС) является неким регулятором, как общих, так и пересекающихся интересов стран членов в сфере торговли энергоресурсами и в сфере обеспечения энергетической безопасности. Главный вопрос заключается в том, что сумеет ли Организация привлечь необходимые политические и административные ресурсы для целенаправленного продвижения нового понимания природы региональной энергетической безопасности и правовых механизмов ее обеспечения силами стран-участниц ШОС.

⁴ Казанцев А.А. «Большая игра» с неизвестными правилами. Мировая политика и Центральная Азия. М.: МГИМО, 2013. С. 118.

*Джумабек Юнусович Рустамов,
стажер кафедры административного и финансового права
Российского университета дружбы народов,
sirochiddin.rustamov@mail.ru*

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН

В статье рассматриваются правовые основы осуществления государственного финансового контроля в сфере бюджетных отношений Республики Таджикистан, пути реализации государственной финансово – бюджетной политики, эффективному использованию государственных бюджетных средств и государственного имущества.

Авторы уделили особое внимание на проблемы совершенствования правового регулирования государственного финансового контроля в сфере бюджетных отношений Республики Таджикистан и предлагали свои научные выводы, которого направленных на совершенствование финансового и иного отраслевого законодательства Республики Таджикистан.

Ключевые слова и фразы: бюджет; органов государственного финансового контроля; конституция; нормативно-правовые акты; механизм; независимый внешний аудит; эффективность.

В настоящее время в Республике Таджикистан и в том числе Российской Федерации большое внимание уделяется проблемам совершенствования законодательства в области государственного финансового контроля, разработке более адекватного механизма правового регулирования государственного финансового контроля за использования государственных бюджетных средств. Это объясняется в первую очередь тем, что развитие рыночных отношений в Таджикистане создаёт дополнительные проблемы, связанные с управляемостью и контролируемостью самых различных процессов экономических, финансовых, социальных и политических событий на республиканском и местном уровне.

Вместе с тем, реальностью сегодняшнего дня совершенствования правового регулирования государственного финансового контроля во многом предопределены состоянием его организации и деятельности, включая качество взаимодействия осуществляющих его органов. С необходимостью совершенствования государственного финансового контроля, невысокая эффективность орга-

нов его осуществляющих сталкивается не только в Республике Таджикистан, но и большинство государств стран СНГ. Следует отметить, что в настоящее время Россия и некоторые страны СНГ активно стремятся к идеальному созданию эффективности финансового – правового механизма осуществления государственного финансового контроля, позволяющего успешно справиться со всеми вызовами современности.

Интенсивность экономического развития современного Таджикистана предполагает расширение правовых подходов к системным преобразованиям в области государственного финансового контроля. В правовом государстве, а именно к такому статусу своей республики стремится таджикское бесконтрольное движение финансовых ресурсов невозможно, в связи с чем Президент Республики Таджикистан уважаемый Эмомали Рахмон уделяет особенно большое внимание развитию основ правового регулирования деятельности органов, осуществляющих государственный финансовый контроль и являющихся, по сути, важнейшим звеном системы укрепления государственного бюджета. В своём Послании Парламенту РТ (20 января 2016г.) Лидер нации подчеркнул, что органы, осуществляющие государственный финансовый контроль, «...должны усилить контроль над прозрачным и целевым использованием бюджетных средств в деятельности государственных предприятий и акционерных обществ, в которых есть доля государства»¹. Важнейшая задача государства в этой области выражаются в эффективное, целевое, экономичное и продуктивное использование государственных бюджетных средств и государственного имущества. Решение ее в первую очередь возлагается на Счетную палату РТ и Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ. Об этом в своем Послании Президент страны говорил.

Вполне очевидно, что сегодня в Таджикистане функционируют два высших органа государственного финансового контроля, слабо взаимодействующих между собой. Последнее свидетельствует о неэффективности системы государственного финансового

¹Послание Президента Таджикистана Эмомали Рахмона Маджлиси Оли Республики Таджикистан в 2016 году. URL: www.prezident.tj/rus/novostee2016.html (дата обращения: 20.11.2016 г.).

контроля. На практике случается так, один и тот же субъект подвергается проверке несколькими органами государственного финансового контроля. Налицо дублирование полномочий во время проведения ревизии и проверки одних и тех же субъектов и объектов становится проблемой для развития экономического и социального положения государства.

Сегодня в Таджикистане одной из главных задач является создание эффективной, работоспособной и действенной системы государственного финансового контроля. Но реализация этой задачи невозможна без разработки и внедрения единых стандартов и методики проведения контрольных мероприятий для всех органов, осуществляющих государственный финансовый контроль, в первую очередь для Счётной палаты РТ. Конечно, концентрация значительных ресурсов «в руках» государства, их распределение, эффективное и рациональное использование требуют организации соответствующего контроля, который должны осуществлять соответствующие органы, входящие в систему бюджетно-финансовой деятельности государства.

Можно привести несколько взглядов российских и отечественных учёных по данной проблеме. Здесь следует согласиться с точкой зрения Р.В. Колесовой и А.В. Юрченко, о том что «в системе законодательства и системе права каждого государства важное значение имеют акты и нормы, регулирующие отношения в области финансовой деятельности государства, юридических лиц и имущественных отношений граждан, в том числе в деле осуществления финансового контроля»². В Таджикистане, с учетом сказанного, все же приоритетное значение придается актам и нормам, регулирующим отношения и деятельность органов государственного финансового контроля, одной из главных задач которых является совершенствование законодательства РТ в этой области и оптимизация государственного управления.

После принятия Конституции Республики Таджикистан (6 ноября 1994г.) были созданы база для современной системы государственного финансового контроля, представленные в каче-

²Колесов Р.В., Юрченко А.В. Система государственного финансового контроля РФ: проблемы и перспективы: монография. Ярославль: ЯФ МФЮА, 2013. С. 28.

стве основного института государственного финансового контроля страны. В республике были проведены реформы в котором сформированы новые контрольные органы – Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией (2007 г.), в полномочия, которых входило, как правоохранительный орган, в том числе как высший контрольный орган.

В целом же основу правового законодательства Республики Таджикистан в области государственного финансового контроля составляют следующие правовые акты: Конституция РТ, международные правовые акты признанные РТ, конституционных законах РТ «О Правительстве РТ»³ и «О Маджлиси Оли РТ»⁴, законы «О государственном финансовом контроле в Республике Таджикистан»⁵; «О государственных финансах Республики Таджикистан»⁶; «О Счётной палате Республики Таджикистан»⁷; «Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан»⁸; «О финансовом управлении и внутреннем контроле в государственном секторе»⁹; Постановления Правительства РТ; инструкции Минфина РТ, а также иные нормативные правовые акты.

В ряду названных правовых актов Закон РТ «О государственном финансовом контроле в Республике Таджикистан»¹⁰ занимает особое место, потому что именно в нем содержатся нормы, касающиеся принципов, правовых и экономических основы организации и осуществления государственного финансового контроля в РТ (ст.1). В законе обосновываются положения по организации ревизий и проверок, контроля за поступлением и эффективным использованием государственного бюджета, государственных фондов, кредитов, привлекаемых Правительством РТ и под его гарантию, грантов, гуманитарной помощи и государственного

³ АМО РТ. 2001. № 4. Ст. 215.

⁴ Там же. 2000. № 4. Ст. 108.

⁵ АМО РТ. 2002. № 11. Ст. 681.

⁶ АМО РТ. 2011. № 6. Ст. 436.

⁷ АМО РТ. 2011. № 6. Ст. 460.

⁸ АМО РТ. 2008. № 3. Ст. 193.

⁹ АМО РТ. 2010. № 7. Ст. 558.

¹⁰ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2002. № 11. Ст. 681.

имущества в условиях развития рыночных отношений и формирования частного сектора¹¹. Как известно, в Российской Федерации такой закон до сих пор не был принят. Правда, российские учёные Р.В. Колесова и А.В. Юрченко пишут о том, что в РФ в области государственного финансового контроля действуют более двухсот актов федерального и регионального уровня, а также акты органов местного самоуправления¹². Об этом же еще раньше писала Т.В. Конюхова. По словам этой ученой, наличие множества актов в РФ о финансовом контроле как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов и на уровне местного самоуправления, которые в свою очередь различны не только по наименованию, но и по содержанию, что мешает единообразному применению норм и регулированию отношений в области финансового контроля¹³.

Государственный финансовый контроль является особой сферой правового регулирования государства. Однако следует заметить, что здесь существует множество вопросов, обусловленных слабой нормативно – правовой базой, регулирующей в сфере бюджетных отношений и недостатками в деятельности органов его осуществляющих. Это, конечно негативно сказывается на финансировании различных отраслей экономики Таджикистана, благополучие населения, развитие государственного финансового контроля в целом.

Практика РТ показывает, что во время проведения контрольных проверок функции органов, осуществляющих государственный финансовый контроль, дублируются. Такая ситуация может привести к конфликту интересов, снижению эффективности контрольно-ревизионной деятельности соответствующих органов. Причины здесь кроются в несовершенстве таджикского законодательства недостаточном количестве норм, чётко определены функции и полномочия субъекта, осуществляющего государственный

¹¹ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2002. № 11. Ст. 681.

¹² Колесов Р.В., Юрченко А.В. Система государственного финансового контроля РФ: проблемы и перспективы: монография. – Ярославль: ЯФ МФЮА, 2013. С. 29.

¹³ Конюхова Т.В. Проблемы совершенствования законодательства о финансовом контроле в Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 48–58.

финансовый контроль. В свою очередь указанный контроль является одним из важнейших средств обеспечения законности и эффективности использования государственных средств в финансовой деятельности любого государства, в том числе и Таджикистана.

Представляется, что причина разнородного понимания государственного финансового контроля, в том числе дублирования полномочия его контрольного органа, а также политической элитой страны, на наш взгляд, заключается в следующем:

а) отсутствие конституционной нормы об определении государственного финансового контроля как форма реализаций государственной политики и осуществления функции государственного управления; б) отсутствие законодательно закрепленных норм, координирующих деятельность органов, осуществляющих государственный финансовый контроль; в) отсутствии национальной концепции или стратегия развития государственного финансового контроля; г) не определено в законодательстве Таджикистана правового статуса Счётной палаты РТ по отношению к Агентству по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ; д) отсутствие легального понятия «государственный финансовый контроль», «виды», «формы», «методы государственной финансовой контроли» и т.д.

Итак, как уже было высказано ранее, наличие многочисленных нормативных правовых актов в сфере бюджетных отношений, не определяющий статуса высшего органа государственного финансового контроля Республики Таджикистан, также имеющим, аналогичных по своему характеру, способствуют многочисленным проблемам при их толковании, как контрольным органам так и другими субъектами в этой сфере. Отсутствие современного правового обеспечения государственного финансового контроля затрудняет его развитие в Таджикистане. Нормы содержащихся в отдельных правовых актах (Кодекс РТ об административных правонарушениях¹⁴, Закон РТ «О государственном финансовом контроле в Республике Таджикистан» и др.) и регламентирующих контрольную деятельность, оказывается недостаточно.

¹⁴ Кодекс РТ об административных правонарушениях от 31 декабря 2008 г. № 455 // Доступ из справ.-правовой системы «Адлия».

На сегодняшний день правовое регулирование ответственности за нарушение бюджетного законодательства РТ имеет существенные пробелы. В Кодексе РТ об административных правонарушениях (от 31 декабря 2008 г., № 455)¹⁵ и в других актах законодательства РТ в области государственного финансового контроля об административных правонарушениях, связанных с неэффективным использованием государственных бюджетных средств, ничего не говорится. Меры ответственности за нарушение бюджетного законодательства РТ вправе налагать на нарушителей органы, осуществляющие государственный финансовый контроль.

Однако в Конституции РТ отсутствуют нормы, в которых была бы установлена обязанность Правительства по предоставлению отчёта Парламенту об исполнении республиканского бюджета РТ. В то время как, одним из основных условий системы сдержек и противовесов ветвей власти является отчётность исполнительной власти перед законодательным органом. Согласно Конституции РТ (п. 2 ст. 77),¹⁶ местный бюджет и отчет по его исполнению утверждаются Маджлисом народных депутатов. Но при этом в Конституции отсутствует положение об отчете Правительства по исполнению республиканского бюджета перед Парламентом РТ¹⁷. Из-за этого пробела в конституционных законах РТ «О Правительстве РТ»¹⁸ и «О Маджлиси Оли РТ»¹⁹ мы также такого положения не видим. Таким образом, конституционно-правовое регулирование отношений в данной области не определено и сложившаяся ситуация требует своего разрешения.

Обращает на себя внимание и другая проблема, заключающаяся в отсутствии законодательно закрепленных норм, координирующих деятельность органов, осуществляющих государственный финансовый контроль РТ. С учетом сказанного в законодательстве

¹⁵ Кодекс РТ об административных правонарушениях от 31 декабря 2008 г. № 455 // Доступ из справ.-правовой системы «Адлия».

¹⁶ Конституция Республики Таджикистан: принята всенародным голосованием 6 ноября 1994 г., с изм и доп от 26 сентября 1999 г., 22 июня 2003 г. и 22 мая 2016 г. Душанбе, 2003. 37 с.

¹⁷ Там же.

¹⁸ АМО РТ. 2001. № 4. Ст. 215.

¹⁹ Там же. 2000. № 4. Ст. 108.

Таджикистана необходимо закрепить правовое обеспечение ряда основополагающих принципов, конкретных форм и методов деятельности, механизма координации высших органов государственного финансового контроля в их целостной системе. Говоря о принципах следует заметить, что в работах российского ученого И.Б. Лагутина, высказывается от том, что большинство принципов бюджетного контроля так и не нашли своего отражения в действующих нормативных правовых актах РФ²⁰. По его мнению, такое обстоятельство, не позволяет в полной мере реализовать универсальный принцип бюджетного контроля как объективность.

Совершенствования законодательства позволяет значительно улучшить правовое регулирование отношений в бюджетной сфере и будет содействовать однозначному толкованию основных понятий, используемых в законе, строгому установлению полномочий и деятельности органов, действующих в этой области.

Следует отметить, что, несмотря на значимость выше перечисленных законодательных актов, нормативно-правовое регулирование государственного финансового контроля в современном Таджикистане пока не является системным. Отношения и деятельности в этой сфере регулируются нормативными актами разного уровня – законами, указами главы государства и постановлениями Правительства, действует здесь и множество ведомственных нормативных актов. Тем не менее упущения все же имеются. Поэтому таджикский ученый Ф.М. Расулов пишет о том, что необходимо ликвидировать имеющиеся в законодательстве пробелы, избегая дублирования понятий в различных нормативных актах, упорядочить систему органов государственного финансового контроля, их компетенцию, а также исключить нормы права, противоречащие друг другу²¹.

Совершенствование законодательства РТ на основе применения международного опыта, положений Лимской декларации и

²⁰ Лагутин И.Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: дис. ... д-ра юрид. наук / Лагутин И.Б. М., 2014. 471 с.

²¹Расулов Ф.М. Развитие законодательства о финансово – контрольной деятельности в Таджикистане (1917–2014): дис. ... канд. юрид. наук / Расулов Ф.М. Душанбе, 2015. С. 115.

Бюджетного кодекса РФ позволит оценить не только сложившуюся в республике систему государственного финансового законодательного контроля, но и своевременно определить возможные направления его дальнейшего развития с учетом реализуемой в этой области намечаемой государственной экономической и правовой политики.

Однако важно отметить, что в Таджикистане до сих пор не разработана и не принята концепция или стратегия функционирования органов государственного финансового контроля, которая бы четко отражала позицию государства в этой области. По нашему мнению, принятие концепции вполне отвечает принципам независимого, демократического, правового, светского, унитарного и социального государства.

Исследований современного состояние государственного финансового контроля в сфере бюджетных отношений показывает, что имеется множество проблем и недостатков, носящих как организационно-правовой, так и методологический характер. Так, данные проблемы требуют следующие решения: (а) разработки концепции или национальные стратегии по организации и осуществлению государственного финансового контроля; (б) создания единого координирующего органа государственного финансового контроля в республике, а также законодательной регламентации разграничения предметов ее ведения; (в) разработка законопроекта РТ «О статусе органов государственного финансового контроля в Республике Таджикистан»; (г) разработки и принятие государственного бюджетного кодекса РТ. Данные проблемы осложняют ситуацию, препятствуя осуществлению государственного финансового контроля за обеспечение законностью, экономностью и продуктивностью использования средств из республиканских и местных бюджетов, а также внебюджетных и специальных средств.

*Геворг Гарникович Саакян,
студент IV курса юридического факультета
ФГБОУ ВО ВФ РАНХиГС,
Ge.va@live.ru*

ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ САНКЦИЙ

Статья раскрывает содержание экономических санкций и их влияние на финансовый сектор и налоговую политику РФ. В статье рассмотрены меры, которые были произведены Правительством РФ в финансовой и налоговой системе страны, в целях преодоления последствий введения экономических санкций в отношении Российской Федерации, отдельных организаций и граждан.

Ключевые слова: финансовая политика; налоговая политика; финансовая система; экономические санкции; национальная платежная система.

Государство использует финансы для достижения целей своей деятельности. Без финансовой основы государство не могло бы управлять сферами жизнедеятельности общества и в принципе существовать. Важное место в достижении цели обеспечения финансами государственной казны, занимает финансовая политика. Она является неотъемлемой составной частью и сегментом социально-экономической политики. Эффективная финансовая и налоговая политика способны обеспечить полноценное формирование государственных доходов, содействуют устойчивому развитию экономики. Несмотря на то, что понятие финансовой и налоговой политики не закреплено законодательно, в финансово-правовой науке проводятся исследования, посвященные влиянию налоговой, бюджетной, таможенной и др. политики на развитие финансово-правовых отношений¹.

Разработка финансовой и налоговой политики строится с учетом определенного развития страны, с учетом исторических условий и специфики внутренней и международной обстановки,

¹ См.: Шохин С.О. Экспансия финансового права: правовое обеспечение бюджетной и налоговой политики в кризисных условиях // Финансовое право. 2016. № 11. С. 8–9; Кобзарь-Фролова М.Н. Развитие финансово-правового механизма бюджетной, налоговой, таможенной политики Российской Федерации // Финансовое право. 2016. № 4. С. 11–13.

оценки реальных экономических и финансовых возможностей государства. Таким образом, любое отклонение в системе экономического развития, международное влияние, способно серьезно повлиять на финансовую систему страны. На сегодняшний день экономические и политические санкции являются самым распространенным в истории инструментом давления одних стран на другие – финансовым способом давления, так как санкции преимущественно призвано «сбить с ног» устойчивое финансово-экономическое развитие конкретной страны.

Санкции как способ подавления конкурентных стран существуют достаточно давно. Под санкциями следует понимать систему принудительных мер воздействия субъектов международного права военного, экономического и политического характера, применяемых по отношению к государству, нарушающему международные соглашения². На сегодняшний день санкции – это инструмент решения разногласий между государствами, инструмент решения международных проблем. Сейчас государства не воюют, сейчас они давят друг друга санкциями.

В 2014 году произошли значимые события на геополитической арене, которые во многом обусловили введение экономических санкций против Российской Федерации, а также ее отдельных граждан и компаний. О заявлении президента РФ Владимира Путина «санкции стали не просто «нервной реакцией США и их союзников» на поведение России в связи с событиями на Украине и в связи с «крымской весной». санкции – часть многолетней политики сдерживания»³.

Во многом санкции Запада и США против России являются необоснованными и противоречащими стандартам международных отношений, кроме того, вызваны они в основном теми событиями, в которых РФ не являлась «источником» их развития. Стратегическим на сегодняшний день, остается вопрос: в какой степени Россия чувствительна к экономическим санкциям, как ре-

²Булатова А.И., Абелгузин Н.Р. Влияние санкций на экономику России / А.И. Булатова, Н.Р. Абелгузин // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 3. С. 27.

³ Послание Президента РФ от 4 декабря 2014 года. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/47173> Дата обращения 17.01.2018.

агируют экономические, финансовые, налоговые и другие системы страны на ограничения их деятельности?

В середине марта 2014 года США, Евросоюз, Канада и некоторые другие страны ввели в действие первый пакет санкций против РФ. Он включал в себя несколько основных блоков, в последствии оказавших существенное негативное влияние на финансовый сектор нашей страны: ограничение доступа на финансовые рынки российских банков; прекращение предоставления финансовой помощи Российским кредитным организациям; санкции против некоторых российских компаний; блокировка банковских карт системы MasterCard и Visa на территории РФ и другие⁴.

Санкции которые были введены в отношении банков и компаний можно было бы разделить на три основные группы: «секторальные» санкции («список SSI» по классификации США); список SDN и «мягкие санкции».

Банки и компании, которые попали под влияние «секторальных» санкций лишились возможности выходить на долговые рынки США и Европы, однако им оставили возможность проводить свои платежи либо платежи клиентов. В целом содержанию бизнеса таких компаний мало что угрожает, но им необходимо под влиянием санкций менять структуру баланса, переключаться больше на внутренние источники финансирования. Санкции этой группы в большей степени коснулись российских государственных банков, в результате чего, примерно половина баланса банков оказалась под санкциями.

В список SDN попало не многочисленное число банков: несколько российских банков и немного компаний (в основном оборонного сектора). Однако, не смотря на этом, такие санкции предполагают гораздо более строгие ограничения по сравнению с первой группой. Их строгость заключается в том, что банкам и компаниям, попавшим в список, запрещается проводить валютные платежи от своего лица или в свою пользу. Этим компаниям и банкам приходится подстраиваться под санкционные меры и менять географию своего бизнеса.

⁴ Все санкции Запада против России. URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1055587/2> (дата обращения: 15.01.2018).

Наибольшие проблемы российской экономике приносят «мягкие» санкции, поскольку власти других государств не объявляют их официально, их действие ощущается из-за изменения условий ведения бизнеса с российскими эмитентами и отношения к российскому капиталу. Как отмечается в литературе, особая роль в этой группе санкций отводится изменениям процедур контроля технического оформления сделок (комплаенс). После создания санкционных списков с июля 2014 года фактический контроль над международными платежами российских банков и компаний со стороны западных контрагентов перешел в режим ручного управления. Если раньше платежи проводились автоматически, то теперь в рамках санкционных ограничений международные банки должны проверять, не связаны ли платежи в пользу контрагентов с финансированием компаний или банков из санкционных списков. За задержку платежей и детальный анализ их аспектов банк, проводящий платеж в пользу попавших под санкции банка или компании, может столкнуться со значительным штрафом со стороны международных регуляторов⁵.

Санкции оказывают влияние не только на целую экономическую и финансовую систему страны, но и, как показала практика, могут влиять на отдельных граждан страны. Ярким примером этому служит дело гражданина Кузнецова, который был привлечен к административной ответственности по ст. 15.25 КоАП РФ за осуществление незаконной валютной операции. При этом умысла в действиях гражданина не было. В 2014 году он перевел \$616 тыс. со счета в Транскапиталбанке на счет своего отца. Средства в ходе операции были заблокированы, поскольку для перевода использовался банк, находящийся в санкционном списке. Деньги после разблокировки были возвращены сначала на иностранный счет вла-

⁵Дзагоева М.Р., Кайтмазов В.А., Икоев С.К. Влияние санкций на финансовый сектор Российской Федерации // *Фундаментальные исследования*. 2015. № 2. С. 5862.

дельца, а не прямым на российский счет, что противоречит действующему валютному законодательству⁶.

Ряд граждан ощутили на себе санкционные меры в период присоединения Крыма к России. В тот период международные платежные системы Visa и MasterCard приостановили обслуживание некоторых российских банков: обслуживание было приостановлено в Инвесткапиталбанке, СМП банке, Собинбанке.

Положительным моментом в этой ситуации стало принятие решения российского государства о создании национальной платежной системы. Были внесены поправки в ФЗ № 161-ФЗ «О национальной платежной системе», ФЗ № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Указание Банка России от 16.12.2014 № 3493-У «Об организации взаимодействия в получении операционных услуг и услуг платежного клиринга по переводам денежных средств с использованием международных платежных карт».

В целях организации работы национальной платежной системы была создана АО Национальная Система Платежных Карт (НСПК), основными задачами которой явились: обработка операций по картам зарубежных платежных систем внутри страны в бесперебойном режиме; создание и распространение национально-платежного инструмента – пластиковой карты «Мир».

Фактический старт проекта начался с января-февраля 2015 года, когда были осуществлены первые транзакции по картам MasterCard и Visa через национальную систему платежных карт и Центрального банка РФ, и будет продолжаться примерно до 2018 года, в развитии национальной платежной системы на территории РФ предусмотрено три этапа, второй из которых подходит к своему завершению – распространение платежной системы «Мир». Платежная карта «Мир» является безопасной в финансовом плане, уже имеет похожие с Visa и MasterCard системы приви-

⁶ Информация по делу № 12-1029/2017. URL: <http://mos-gorsud.ru/rs/izmajlovskij/services/cases/appeal-admin/details/75a36806-57bc-4c4e-a354-7d4321c97996?participants=%D0%9A%D1%83%D0%B7%D0%BD%D0%B5%D1%86%D0%BE%D0%B2&sessionRangeDateFrom=13.10.2017&sessionRangeDateTo=14.10.2017&formType=fullForm> (дата обращения 12.01.2018).

легий и привлекла внимание многих граждан и предприятий, положительным образом повлияла на доверие людей к безопасности и качеству внутренней национальной платежной системы. Во многом, масштабному развитию карты «Мир» и в целом национальной платежной системы страны, способствовали требования ФЗ «О национальной платежной системе», например, статья 30.5 которого указывает на то, что «кредитные организации, признанные значимыми на рынке платежных услуг обязаны обеспечить выпуск и приём национальной платежной карты «Мир» во всех своих банкоматах и терминалах (включая pos-терминалы в торговых-сервисных предприятиях)»⁷.

Стоит отметить, что решение Российской Федерации о вводе внутренней платежной системы, показало, что практика отдельного государства после применения санкционных мер довольно быстро успевает приспособиться к новым условиям в случае изменений какого-либо сектора рынка. Таким образом, как в целом отмечают большинство ученых, санкции не грозят крахом российской финансовой системе и не способны повлиять на развитие страны в будущем. Но все же во многом их действие имеет негативное влияние на будущие перспективы и в нынешних условиях правительству следует либо договариваться со странами, которые ввели и присоединились к санкциям, либо пересматривать экономическую модель всей страны.

Санкционные меры, введенные Западом и США против России, затронули не только финансовый сектор, но и привели ко многим изменениям в налоговой системе, налоговой политике страны. Под действием санкций налоговая политика остается одним из важнейших государственных инструментов.

Как отмечалось в Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов, «налоговая политика Российской Федерации должна отвечать современным глобальным вызовам, среди которых, прежде всего, санкции, введенные против России, и низкие цены на нефть»⁸. Внешние вызовы для России (такие как развитие но-

⁷Федеральный закон «О национальной платежной системе» 161-ФЗ от 27.06.2011 года (ред. от 18.07.2017) // Российская газета. 2011. № 139.

⁸ СПС КонсультантПлюс.

вых финансовых технологий, мобильность капитала и рабочей силы, конкуренция налоговых режимов), усугубленные введенными санкциями, предопределили осуществление «мероприятий, направленных на решение проблем, возникающих при налогообложении в области цифровой экономики, устранение двойного «неналогообложения», ужесточение правил налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний, раскрытие информации, а также пересмотр требований к налогообложению при трансфертном ценообразовании финансовых операций и к документации компаний в рамках контроля за трансфертным ценообразованием»⁹.

Важным направлением стало принятие в 2017 году так называемого «закона Тимченко» – ФЗ «О внесении изменений в главу 23 части второй Налогового кодекса Российской Федерации». Налоговые изменения предполагают, что физическое лицо, являющееся иностранным резидентом, попавшее под санкции независимо от срока фактического нахождения в РФ может не признаваться налоговым резидентом РФ¹⁰.

Среди более 150 россиян, попавших под персональные санкции ЕС и США, есть бизнесмены, которые платили налоги в других странах. Например, Геннадий Тимченко, Борис Ротенберг и другие. Закон касается лишь тех, кто включен в санкционные списки. Принятая поправка вызвала множество дискуссий, поскольку по мнению ряда авторов направлена на предоставление льгот и преимуществ конкретным лицам, что противоречит принципам налогообложения.

С 2017 года налоговая, бюджетная и таможенно-тарифная политика разрабатываются Министерством финансов РФ в едином документе, что следует оценить положительно, поскольку и налоги, и бюджет, и таможенное регулирование тесным образом связаны между собой, особенно в условиях санкций. Проект Основных

⁹ Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰Федеральный закон «О внесении изменений в главу 23 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (с изм. на 30.09.17) // Официальный портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. 2017. – № 0001201710010002.

направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов¹¹ отмечает влияние санкции на развитие экономики Российской Федерации и необходимость учета этого при принятии решения в области налогов и бюджета.

Таким образом, следует отметить, что санкции позволили России увидеть недостатки и проблемы, повлияли на ряд решений принятых Правительством РФ в отношении финансовой и налоговой системы страны. Однако, санкции – это инструмент решения разногласий между странами, поэтому России следует продолжать адекватно отвечать на вводимые западные меры при этом развивать свою экономику. Следует помнить, что снижение налоговых ставок, широкое применение льготных режимов и различных налоговых льгот могут привести к сокращению налоговых поступлений в бюджет РФ.

*Светлана Ибрагимовна Челахсаева,
аспирант кафедры судебной власти, правоохранительной
и правозащитной деятельности
Юридического института
Российского университета дружбы народов,
Svetlana.208@mail.ru*

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВА) В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

Статья раскрывает проблемы развития института несостоятельности (банкротства) в советский период. В работе анализируется развитие законодательства о несостоятельности в советский период.

Ключевые слова и фразы: государство, суд, несостоятельность, банкротство, должник, кредиторы, правовое регулирование.

¹¹ Проект Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов
URL: [http://komitet-bn.km.duma.gov.ru/upload/site7/ONBNiTTP_v_GD_03.07.17\(2\).pdf](http://komitet-bn.km.duma.gov.ru/upload/site7/ONBNiTTP_v_GD_03.07.17(2).pdf)

Советский период можно охарактеризовать как период плановой экономики, в который как известно, предпринимательская деятельность практически не осуществлялась, и это в свою очередь отразилось на развитии института несостоятельности (банкротства).

Институт несостоятельности (банкротства) после Октябрьской революции 1917 года претерпел значительные изменения, которые были определены экономическими условиями жизни. Это отразилось в нормативном регулировании института в Советский период.

В первые годы советской власти конкурсных отношений в государстве не было. И только с переходом к мирной жизни в государстве на законодательном уровне начало осуществляться регулирование института несостоятельности (банкротства).

Конкурсные отношения стали возможны только после введения новой экономической политики в 1921 г., характеризующейся многоукладной экономикой. После возникновения свободного товарного оборота появились случаи неуплаты долгов, что вызвало необходимость правового регулирования указанных явлений.

Первым шагом в развитии института банкротства в советское время стало принятие Гражданского кодекса РСФСР в 1922 году. Законодатели урегулировали отдельные положения, в частности касающиеся условий признания сделок недействительными и правил зачета взаимных требований. Статьи о юридических лицах, об отношениях займа, залога, поручения Гражданского кодекса РСФСР включали упоминание о несостоятельности.

Отметим тот факт, что до принятия Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. советское законодательство не содержало норм, регулирующих институт несостоятельности предусматривающих возможности банкротства. В указанном кодифицированном акте в пятнадцати статьях двадцать раз использовался термин «несостоятельность»¹².

В Гражданском кодексе РСФСР 1922 года, был введен ряд норм, регулирующих «круг субъектов несостоятельности (банкрот-

¹² Статьи 219, 260, 289, 294, 305, 307, 308, 310, 315, 319, 356, 360, 361, 364, 365.

ства) и последствия признания неоплатными должниками юридических и физических лиц»¹³. Появились нормы, регулирующие отношения, которые возникают в связи с несостоятельностью частных лиц, а также торговых товариществ (ст. 219, 260, 289, 294).

Однако, понятия «банкротство» и механизма для признания должников несостоятельными в законодательстве не существовало. В Гражданском кодексе РСФСР 1922 г. законодатели никаким образом не урегулировали процесс реализации конкурсных отношений.

Интересен тот факт, что в советский период не отрицали конкурсного процесса и рассматривали несостоятельность как одно из оснований ликвидации юридического лица. Также как и ликвидацию по причине того, что прошел срок на который юридическое лицо было учреждено и в том случае, когда достигнуто соглашение акционеров либо товарищей о прекращении деятельности юридического лица.

Однако переход государства к формированию и развитию экономических отношений после военного периода, «применение частного капитала и инициативы в торговой и промышленной деятельности неизбежно извлекает из забвения, казалось, уже погребенную под развалинами дореволюционного строя фигуру несостоятельного должника»¹⁴, что обусловило потребность решения проблемы судьбы субъектов, не обладающих способностью отвечать по своим денежным обязательствам.

С. И. Шаевич отмечал: «проблема несостоятельности заслуживает того, чтобы постановка законодательного регулирования ее была признана неотложною» и «срочность ее обуславливается недостаточностью успевшей себя высказать к наступающему четвертому году НЭПа практической потребностью, которая особенно усилилась в период не вполне еще изжитого торгово-промышленного кризиса»¹⁵.

¹³ См.: Гражданский кодекс РСФСР. М., 1931. С. 3.

¹⁴ Рындзюнский, Г. Несостоятельность и конкурсное производство. К проекту Торгового свода // Еженедельник советской юстиции. 1924. № 17. С. 393.

¹⁵ Шаевич С.И. О несостоятельности. К проекту общесоюзного закона, выработанного образованной при Комвнуторге Редакционной Комиссией

Первая попытка устранить имеющийся пробел в законодательстве и принять нормативно-правовой акт на законодательном уровне, регулирующий процедуру несостоятельности была предпринята в 1923 г. Комиссия по внутренней торговле разработала специальный проект положения о несостоятельности, составлявший часть IV Торгового свода. Как отмечают ученые, в данном проекте можно было проследить преемственность дореволюционного законодательства, кроме того заимствование западноевропейского конкурсного права. «Содержание этих постановлений – отмечал Н. Бочниковский – свидетельствует о том, что авторы проекта нашли возможным целиком перенести в систему нашего права тип конкурсного процесса, общий западно-европейским законодательствам и нашему дореволюционному праву»¹⁶. С.И. Раевич указывал на прямое использование работ дореволюционных ученых при разработке проекта части IV Торгового свода¹⁷.

Однако большая часть научных работников советского периода такие заимствования полагали недопустимыми по двум причинам. Во-первых, потому, что «возрождение конкурсного процесса, как нормального способа разрешения несостоятельности, противоречит основным принципам советского права»¹⁸, а, во-вторых, по той причине, что «это производство негодно по существу и еще в дореволюционное время представляло из себя настоящую язву тогдашней судебной практики»¹⁹.

Современники, оценивая проект Торгового Свода, отмечают, что он разработан «при участии весьма опытных и технически сведущих юристов, но та «часть его, которая посвящена несостоятельности, вероятно, составлялась авторам наспех и не была, надо

по составлению Проекта Торгового Свода // Советское право. 1924. № 2. С. 85.

¹⁶ Бочниковский Н. Способы разрешения несостоятельности и наше право // Ежегодник советской юстиции. 1924. № 48. С. 1028.

¹⁷ Раевич С. И. О несостоятельности. К проекту общесоюзного закона, выработанного образованной при Комвнуторге Редакционной Комиссией по составлению Проекта Торгового Свода // Советское право. 1924. № 2. С. 85.

¹⁸ Бочниковский Н. Указ. соч. С. 1028.

¹⁹ Розенберг А. Несколько слов о несостоятельности // Ежегодник советской юстиции. 1926. № 7. С. 197.

думать, предметом достаточного внимания редакционной комиссии»²⁰.

Необходимо отметить, что данный проект так и не приобрел статус закона, а проблема урегулирования процесса по делам о банкротстве стала звучать сильнее и учеными все чаще высказывалась необходимость в принятии особого законодательного акта.

Однако, на практике дела о несостоятельности поступали в суды и судам советского периода для рассмотрения этой категории дел приходилось использовать в работе дореволюционные акты, в частности к ним относился Устав о торговой несостоятельности 1832 г.²¹ Это вызывало возмущение у советских ученых и А.Ф. Клейман по этому поводу отмечал, что «практика вступила на путь рецепции дореволюционных правил и чуть не воскрешения сданного в архив истории конкурсного права»²².

В 1927 г. в Совнарком РСФСР был внесен на рассмотрение законодательный проект, который бы регулировал конкурсные отношения – Положение о несостоятельности частных лиц, физических и юридических, представленный Наркомюстом РСФСР.²³ Целью проекта было восполнить пробел в сфере института несостоятельности (банкротства) путем введения в ГПК РСФСР главы 37, которая была принята 28 ноября 1927 г. декретом ВЦИК и ССНК РСФСР²⁴.

Глава 37 Гражданско-процессуальный кодекса РСФСР устанавливала несостоятельность только частных предприятий. По мнению Д.С. Розенблюма, государственные и кооперативные предприятия, несостоятельность которых обсуждалась в других

²⁰ Шаевич С. И. О несостоятельности. К проекту общесоюзного закона, выработанного образованной при Комвнуторге Редакционной Комиссией по составлению Проекта Торгового Свода // Советское право. 1924. № 2. С. 85.

²¹ Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Т. VII. СПб., 1833.

²² Клейман А.Ф. О несостоятельности частных лиц по советскому процессуальному праву. Иркутск, 1929. С. 39.

²³ В Совнаркоме РСФСР. Проект положения о несостоятельности частных лиц, физических и юридических // Еженедельник советской юстиции. 1927. № 15. С. 452–453.

²⁴ СУ РСФСР. 1927. № 23. Ст. 830.

законопроектах, обладают «особой социальной природой», а потому «нельзя создать общий закон, применимый и к государственным, и к кооперативным, и к частным предприятиям»²⁵. Ученые советского периода объясняли необходимость особых правил несостоятельности для государственных предприятий тем, что «наши госпредприятия не являются теми отдельными, конкурирующими между собой хозяйствами, которые могут противопоставлять друг другу, наоборот, они – составные элементы одного государственного организма, а потому вопрос об объявлении предприятия неоплатным должен разрешаться с точки зрения интересов всего государственного хозяйства в целом, в масштабе значения предприятия для указанного хозяйства»²⁶.

В статье 318²⁷ указывались признаки несостоятельности: «Должник, прекративший платежи по долгам на сумму свыше трех тысяч рублей или долженствующий прекратить их на означенную сумму по состоянию своих дел, может быть признан несостоятельным, если судом будет установлена неспособность его к полной оплате денежных требований кредиторам».

Статьей 322²⁸ в разделе 2 «О подсудности и порядке производства о несостоятельности» устанавливалось, что должник, подающий заявление о признании его несостоятельным (банкротом), должен представить суду сведения о состоянии всего своего имущества, а также список своих кредиторов и должников с указанием их места жительства.

В 1929 году ГПК РСФСР был дополнен еще двумя главами: главой 38 – «О несостоятельности государственных предприятий и смешанных акционерных обществ» и главой 39 – «О несостоятельности кооперативных организаций».

²⁵ В институте советского права // Еженедельник советской юстиции. 1927. № 20. С. 611.

²⁶ Мудро К. Порядок ликвидации госпредприятий // Еженедельник советской юстиции. 1926. № 37. С. 1085.

²⁷ Сперанская Ю. С. Институт несостоятельности (банкротства) в России XI – начале XXI века (историко-правовое исследование). Диссертация канд. юрид. наук. Нижний Новгород. 2008. С. 62.

²⁸ Там же. С. 62.

Нормы конкурсного права и конкурсного процесса советского периода предоставляли преимущества государственным предприятиям и учреждениям по сравнению с частными, это положение обосновывалось учеными²⁹. Так, председатель Высшей Арбитражной Комиссии П. Лебедев отмечал, что подход к государственным предприятиям ни в какой мере не может быть аналогичен подходу к частным предприятиям; ликвидировалось государственное предприятие на том основании, что неоплатная задолженность достигла какой-то суммы, нецелесообразно³⁰.

Автор может сделать вывод о том, что советское законодательство подходило к институту несостоятельности не с формальной стороны, поэтому оно содержало материальные признаки банкротства, уделялось внимание не только денежным обязательствам несостоятельного должника. В законе учитывалась ситуация неспособности оплатить свои денежные обязательства, с пониманием того, что неплатежеспособность должника может быть вызвана временными причинами, определенными условиями его финансово-хозяйственной деятельности. В некоторых современных государствах законодатели подобное состояние именуют «практической неплатежеспособностью»³¹.

Многие ученые, также как и автор, согласны с мнением М.В. Телюкиной³², что «конкурсное законодательство советского периода представляло собой аномалию конкурсных отношений, поскольку защищало не законные интересы кредиторов и должника, а общий хозяйственный результат, что совершенно не свой-

²⁹ Телюкина М.В. Основы конкурсного права. М.: Уолтерс Клевер, 2004. С. 57.

³⁰ Лебедев П. О ликвидации государственных предприятий вследствие их неплатежеспособности // ЕСЮ. 1924. № 49. С. 12.

³¹ Юдин В.Г. «Несостоятельность (банкротство): исторический аспект» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2002. № 1. С. 160.

³² Ткачев В. Н. Несостоятельность (банкротство) в Российской Федерации. Правовое регулирование конкурсных отношений. М., 2004. С. 28; Сперанская Ю. С. Институт несостоятельности (банкротства) в России XI – начала XXI (историко-правовое исследование. Нижний Новгород, 2008. С. 12; Самохвалова Н. История развития института несостоятельности (банкротства) физических лиц в России // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 10.

ственно нормальному конкурсному праву»³³, в условиях безраздельной государственной монополии в основных отраслях народного хозяйства нормативные механизмы, регулирующие институт несостоятельности, лишились смысла³⁴, институт несостоятельности (банкротства) и плановая экономика оказались несовместимы.

С течением времени перестали применяться нормативные акты, регулирующие институт банкротства, а потом и совсем потеряли свое значение. С введением монополии государственной собственности и по мере увеличения плановых начал значение и развитие института банкротства в государстве стало падать. Затем в государстве утвердилось мнение, что все социалистические предприятия возникают только в плановом порядке и в плановом порядке подлежат не ликвидации, а реорганизации.

Как справедливо отмечает С.Э. Жилинский о правовых актах, регулирующих институт банкротства в советский период, «в условиях безраздельной государственной монополии в основных отраслях народного хозяйства эти нормативные механизмы лишились смысла».³⁵ Несовместимость плановой экономики и института банкротства отмечает и В. Ф. Попондопуло.³⁶

Подводя итог, отметим, что в советский период развитие института несостоятельности продолжалось недолго и это можно объяснить спецификой экономики советского государства, характеризующейся плановостью и отсутствием рыночных механизмов. Институт банкротства в советский период прекратил свое существование фактически в 1960-х годах.

После прекращения НЭПа нормы законодательства о несостоятельности (банкротстве) оказались недействующими³⁷ и были исключены из ГК РСФСР и ГПК РСФСР, в результате реформ, прошедших в начале 1960-х гг., а также изъяты из учебников с формулировкой «за ненужностью».

³³ Телюкина М.В. Основы конкурсного права. С. 57.

³⁴ Жилинский С. Э. Предпринимательское право М.: Норма, 2002. С. 574.

³⁵ Там же. С. 574.

³⁶ Попондопуло В.Ф. Банкротство. Правовое регулирование несостоятельности предпринимателей. СПб., 2001. С. 25.

³⁷ Курс советского гражданского процессуального права: в 2 т. Т. 2. М., 1981. С. 447.

Таким образом, с изменением государственного строя и появлением нового экономического порядка необходимость в наличии института несостоятельности в государстве отпала. А.И. Хаснутдинов отмечал, «национализация, внедрение планово-организационных начал в управление экономикой сопровождавшая ее перестройка всего финансового механизма исключали саму возможность банкротства предприятий, осуществляющих свою деятельность на основе государственной собственности»³⁸. В течение нескольких десятилетий в нашей стране конкурсного права не было, так как не существовало рыночной экономики и свободы предпринимательства.

*Гайк Грачьевич Чилингарян,
студент юридического факультета
Волгоградского института управления
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации;*

*Светлана Михайловна Миронова,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры конституционного и административного права
Волгоградского института управления
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации*

СОЗДАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПЛАТЕЖНОЙ СИСТЕМЫ (КАРТА «МИР»)

Статья раскрывает содержание процесса создания и действия национальной платежной системы (карта «Мир»). Дается характеристика национальной платежной системы. В статье так же анализируются имеющиеся проблемы и перспективы развития национальной платежной системы (карта «Мир»).

³⁸ Хаснутдинов А. И. Правовое регулирование несостоятельности (банкротства). Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2013. С. 7.

Ключевые слова и фразы: национальная платежная система; платежный инструмент; платежная карта “Мир”; пластиковая карта; финансовая политика; безопасность; клиринговый центр; центральный банк.

Современное общество является довольно развитым информационным обществом, люди работают с помощью электронных систем, получают информацию с помощью Интернета и с помощью других электронных коммуникаций. Соответственно, использование электронной системы, в том числе и в хозяйственно-бытовой сфере, стало обычным делом для гражданина нашей страны. Большое значение для граждан, компаний, государства, приобрели электронные карты. При помощи карты можно осуществить перевод на другой конец планеты, совершить покупку в магазине и воспользоваться какой-либо услугой, например банковской (обменять валюту, открыть депозитный счет и т.д.).

Финансовая независимость государства – это важная характеристика политической самостоятельности страны. Как отмечает Е.В. Хазова, финансовая политика любого государства реализуется благодаря функционированию национальной платежной системы, которая обеспечивает эффективное развитие централизованных и децентрализованных денежных потоков¹. Больше двух десятилетий, внутренние платежи по банковским картам в России, были завязаны на иностранных системах, таких как Visa и MasterCard. И только лишь в 2014 году, нашим государством был предпринят решительный шаг по внедрению собственной национальной платежной системы. Толчком к принятию такого решения, как отмечают Е.В. Хазова, послужила следующая ситуация: «тема создания и усовершенствования механизма национальной платежной системы вновь стала невероятно актуальной после событий марта 2014 года, когда платежные системы Visa и MasterCard прекратили обслуживание операций, осуществляемых с использованием карт, выпущенных некоторыми российскими кредитными организациями, в частности, Сбінбанком, банком “Россия”, СМП Банком. Данное событие выявило необходимость принятия мер по увели-

¹ Хазова Е.В. Концепция национальной платежной системы как форма взаимодействия элементов финансовой системы Российской Федерации / Е.В. Хазова // Финансовое право. 2014. № 1. С. 44.

чению конкурентоспособности российских платежных систем и их способности обрабатывать объем транзакций, сопоставимый с международными платежными системами. Одним из самых популярных решений было создание национальной системы платежных карт как аналога международных платежных систем»².

Положительным моментом в этой ситуации является только то, что 27 марта 2014 года в России создана компания – АО «Национальная Система Платежных Карт» (НСПК).

НСПК представляет собой операционный и платежный клиринговый центр для обработки операций по банковским картам внутри России. Деятельность НСПК регулируется такими нормативно-правовыми актами, как ФЗ «О национальной платежной системе» № 161-ФЗ, ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» № 86-ФЗ, Указание Банка России «Об организации взаимодействия в получении операционных услуг и услуг платежного клиринга по переводам денежных средств с использованием международных платежных карт» от 16.12.2014 № 3493-У.

Основные задачи НСПК сводятся к следующим функциям: обработка операций по картам зарубежных платежных систем внутри страны в бесперебойном режиме; создание и распространение национального платежного инструмента – пластиковой карты «Мир». В нормальном рабочем режиме НСПК начала выполнять свои функции только в декабре 2015 года.

В декабре 2015 – начале 2016 года первые банки, такие например, как Газпромбанк, Московский Индустриальный банк, Связь-банк, уже выпустили национальные платежные карты, а крупнейшая сеть – Сбербанк России, присоединилась к правилам платежной системы «Мир».

Создание карты «Мир» затронуло первый и второй этап развития национальной платежной системы. Предполагается еще и третий этап, который продлится до 2018 года. Третий этап предусматривает мероприятия по насыщению продуктовой линейки НСПК актуальными платежными продуктами и сервисами, их

² Хазова Е.В. Правовой режим национальной платежной системы в Российской Федерации: перспективы развития // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 73.

продвижению и развитию на территории России, а также по продвижению национальных платежных карт и иных электронных средств платежа, а также сервисов НСПК за пределами России. Выпуск карты «Мир» является значимым мероприятием в развитии национальной платежной системы РФ, поскольку призван обеспечить финансовую безопасность участников системы безналичных расчетов. Появление карты «Мир» способствует не только реализации вышеописанной задачи, но и сокращению оборота наличных денежных средств в России и в будущем, в процессе своего развития, должно способствовать развитию безналичных операций по платежным картам.

Карта «Мир» имеет определенные особенности, отличающие ее от других платежных систем. Основной особенностью карты «Мир» выступает то, что совершенные по ней операции нельзя приостановить, а какие-либо внешние политические, экономические факторы, не в состоянии оказать влияние на совершаемые платежи и другие операции по карте. В качестве основных целей и задач функционирования национальной системы платежных карт «МИР» выступают следующие: предоставление надежных услуг перевода денежных средств, используя национальные платежные инструменты; повышение уровня доверия населения к осуществлению оплаты услуг безналичным способом; создание российского платежного пространства, которое не будет зависеть от зарубежных компаний; осуществление эмиссии национальных платежных инструментов (банковских карт «Мир»); вывод платежной карты «Мир» на международный рынок. По состоянию на декабрь 2017 года, число банков, являющихся участниками платежной системы «Мир» достигло 376.

Одним из важных моментов при изучении сущности развития карты «Мир», выступает изучение общественного мнения о данном банковском продукте. Савв С.Н. в рамках изучения особенностей действия системы платежных карт «Мир», провел исследования общественного мнения о картах «Мир». Исследования проведенные путем опросов граждан показали, что 87% считают, что национальная платежная система «Мир» нужна нашей стране, более половины опрошенных – 56%, не слышали о картах «Мир», лишь 7% хорошо знают о том, что такие карты есть и активно их используют. В 25% случаев наблюдалась стабильная и беспере-

бойная работа карт «Мир», 19% отмечают высокий уровень защиты карт и 13% считают, что карты «Мир» защищены от зарубежного влияния³.

Приведенные результаты статического опроса нельзя назвать однозначно приемлимыми, многие в достаточной степени не знают о преимуществах карты «Мир», большинство все-таки считают, что карта «Мир» является малозащищенной. О безопасности карты «Мир» высказываются различные исследователи, но следует обратить внимание на более четкое по нашему мнению обоснование безопасности карты. Как отмечает Е.Г. Хоменко, требования Закона о национальной платежной системе и принятых в соответствии с ним нормативных актов в отношении операторов услуг платежной инфраструктуры обязывают и расчетный центр, и платежный клиринговый центр, и операционный центр находиться в пределах Российской Федерации. Такое установление законодателя позволит гарантировать независимость внутренних платежей от внешнеполитических воздействий, а также обеспечить сохранность информации об операциях клиентов и их счетах в пределах границы Российской Федерации. В центральном банке образуются так называемые расчетные активы, то есть денежные средства на корреспондентских счетах. Эти средства представляют собой требования участника расчетов к центральному банку и позволяют гарантировать исполнение этим участником своих расчетных обязательств. Требования к центральному банку обычно свободно конвертируемы в другие ликвидные активы, деноминированные в той же валюте. Именно поэтому в большинстве системно значимых платежных системах расчеты проводятся через платежную систему центральных банков⁴.

В подтверждении мнения опрошенных граждан, следует сказать, что в использовании карты «Мир» действительно существуют некоторые проблемные моменты, которые государство стремиться в скором времени устранить. Так, малая заинтересо-

³ Савв С.Н. Национальная система платежных карт Мир: предпосылки создания, внедрение, перспективы // Экономические науки. 2017. № 3. С. 13.

⁴ Хоменко Е.Г. Платежные системы как элементы национальной платежной системф России // Вектор юридической науки. 2017. № 1. С. 130.

ванность населения в использовании карты «Мир» обеспечена рядом таких проблем как: стоимость годового обслуживания «Мир» сопоставима с Visa и MasterCard, однако «Мир» крайне ограничен в наборе услуг и дополнительных сервисов; национальная платёжная система «Мир» в более менее нормальном режиме работает только на территории РФ, следовательно, расплатиться в другой стране картой «Мир» станет проблематичным моментом, малое количество стран допускают использование карт «Мир» на своей территории; возникают проблемы с транзакциями внутри страны, в частности, не все банкоматы принимают карту «Мир», что ведет к возникновению проблем с оплатой товаров и услуг; платежные системы иностранных государств используют льготные тарифы обслуживания и при этом, для привлечения к себе, оперируют программами лояльности. Конечно, программа лояльности, начисления кэшбека присутствует и у карт «Мир», но запущена она пока только в пилотном режиме и воспользоваться ей могут держатели карт только некоторых банков.

Конечно все перечисленные проблемы, являются явными, но не «агрессивными», разработчикам национальной платежной системы РФ вполне по силам их устранить. Никто не говорил о том, что карта «Мир» должна была заработать в тот же день, когда была выпущена. Третий этап развития национальной платежной системы РФ, предполагает, в том числе и дальнейшее развитие платежной системы «Мир». Завершение этапа в 2018 году.

Стоит отметить, что у платежной системы «Мир» гораздо больше перспектив развития, чем проблемных аспектов, ведь это по истине уникальная система. Ни один гражданин нашей страны не согласится остаться без денег с куском пластиковый карты, а Visa и MasterCard уже показали себя не лучшим образом, создав угрозу потери денежных средств.

Как отмечает Л.Л. Арзуманова: «в будущем платежная система “Мир” должна работать напрямую с платежными системами и крупнейшими банками-эквайрерами стран, где традиционно высок туристический поток россиян. В перспективе рассматривается возможность выпуска карт “Мир” и для клиентов, которые будут посещать территорию Российской Федерации. Важно понимать, что за развитием национальным платежных карт будущее, их аналоги уже существуют и, в достаточной степени, успешно действу-

ют в разных странах мира. Таким образом, Россия не является пионером этого направления, что дает нам возможность изучить опыт развития национальных платежных систем других государств и применить полученные результаты на российскую действительность»⁵.

Разработчики карты «Мир» медленно, но верно двигаются к тому, чтобы картой могли пользоваться все граждане России. 2017 год оказался годом реформ в данном аспекте, поскольку большинство бюджетных учреждений стали переходить на карты «Мир», многим гражданам начисляется зарплата именно на карту «Мир». Данное свидетельствует о постепенном возрастании доверия граждан к национальной платежной системе РФ. Кроме того, во многом на данную ситуацию повлиял ФЗ «О национальной платежной системе», статья 30.5 которого, свидетельствует о том, что кредитные организации, признанные значимыми на рынке платежных услуг обязаны обеспечить выпуск и приём национальной платежной карты «Мир» во всех своих банкоматах и терминалах (включая pos-терминалы в торгово-сервисных предприятиях).

Перспективы развития «Мир» состоят в следующих направлениях: установление льготных тарифов за оказание операционных услуг и услуг платежного клиринга, взимаемые с банков – участников в пользу оператора платежной системы. Так можно стимулировать банки к развитию инфраструктуры; отсутствие годового обслуживания или оно должно иметь низкую платежную ставку; предусмотреть применение льготных тарифов на зарплатные проекты для корпоративных клиентов банков, являющихся участниками национальной системы платежных карт «Мир».

Таким образом, перспективы структурного изменения российского рынка розничных платежных услуг, ведущие к снижению его зависимости от международных платежных систем, становятся вполне достижимы благодаря эффективному развитию достигнутых результатов информационно-технологической и организационной работы национальной системы платежных карт «Мир».

⁵ Арзуманова Л.Л. Национальная платежная система как гарант стабильности и защиты национальной экономики // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 2. С. 138.

*Сергей Олегович Шохин,
доктор юридических наук,
профессор МГИМО МИД России,
Заслуженный юрист РФ, академик РАЕН*

О НЕКОТОРЫХ НАСУЩНЫХ ВОПРОСАХ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Статья посвящена современным проблемам бюджетирования с использованием таких механизмов, как программно-целевой метод и государственно-частное партнерство. Анализируются достоинства и недостатки правового обеспечения эффективности бюджетных расходов.

Ключевые слова. Бюджет, целевые программы, государственно-частное партнерство, программно-целевой метод, инвестиции, государственное управление финансовыми ресурсами, малый и средний бизнес.

1. Правовые проблемы финансирования Федеральных целевых программ

Совершенствование финансовой деятельности государства в соответствии со складывающимися реалиями экономической и социальной жизни привело к необходимости более активного применения бюджетирования на основе программно-целевого метода¹. Привычные механизмы формирования и использования бюджета развития не позволяли сконцентрировать общественные финансовые ресурсы на наиболее значимых, приоритетных направлениях, не давали ожидаемого эффекта.

Государственные программы, федеральные и региональные целевые программы, могут стать одним из главных направлений

¹ См.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/>; Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/>

перехода к инновационному социально ориентированному типу экономического развития страны, создания условий для улучшения качества жизни российских граждан. Они способны давать разносторонний эффект и наряду с основной целью играть важную роль в решении социальных проблем, обеспечивая создание дополнительных рабочих мест, рост занятости и повышение благосостояния населения страны. Программы целевого финансирования можно считать одним из важных направлений, влияющих на рост экономики, в том числе на развитие таких сфер экономической деятельности, как сфера услуг, транспорт, связь, торговля, общественное питание, сельское хозяйство, строительство и другие отрасли, тем самым выступая катализатором социально-экономического развития регионов, и соответственно Российской Федерации в целом.

Экономический эффект целевых программ достигается путем привлечения дополнительных инвестиций при реализации механизмов государственно-частного партнерства и обеспечении экономически привлекательных условий для бизнеса. Предполагаемый экономический эффект целевых программ состоит в совершенствовании инфраструктуры той или иной отрасли или региона, увеличении внутреннего спроса, росте валового внутреннего продукта и улучшении платежного баланса страны.

Бюджетный эффект от реализации целевых программ выражается в предполагаемых поступлениях в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, включая внебюджетные фонды, в процессе и по результатам реализации предусмотренных ими мероприятий, а также в экономии средств федерального бюджета. Предполагаются дополнительные бюджетные доходы за счет увеличения налоговых поступлений от развития и создания новых объектов инфраструктуры и дополнительного развития предпринимательской среды. Бюджетная экономия возникает в результате повышения эффективности государственных инвестиций за счет мультипликативного эффекта и привлечения частных инвесторов, а также за счет экономии в связи с повышением занятости населения и экономическим развитием регионов.

В то же время следует признать, что механизм реализации государственных, в частности, федеральных целевых программ далек от совершенства. Правовое регулирование данного направ-

ления финансовой деятельности государства отличается неполнотой, а в плане взаимоувязанности и совместимости с действующим законодательством в целом, и противоречивостью.

Собственно говоря, в законодательстве, а именно в Бюджетном кодексе Российской Федерации, содержатся только самые общие положения о государственных программах и субсидиях, составляющих основу их финансирования.² Все конкретное регулирование, детальные вопросы финансирования и софинансирования, в том числе с использованием механизмов государственно-частного партнерства, делегированы министерствам и ведомствам – координаторам и заказчикам программ, то есть на уровень подзаконных актов.

Основные практические вопросы использования бюджетных субсидий решаются на ведомственном уровне. Между общим и специальным регулированием существует законодательный пробел, широчайшее диспозитивное поле. Это порождает целый ряд трудноразрешимых проблем.

Во-первых, в действующем российском законодательстве существует много положений, препятствующих наиболее эффективному использованию субсидий с привлечением внебюджетных источников. К ним можно отнести несовершенные конкурсные процедуры, недостаточную гибкость налогового законодательства, земельного регулирования, тарифной политики, ограничения по аутсорсингу, существующие для государственных органов и учреждений, и ряд других.

Во-вторых, отсутствие четко установленных в законе принципов сотрудничества с частным инвестором на реально партнерских началах, возможных льгот, гарантий и упрощения административных процедур не способствует привлечению частных инвестиций и развитию государственно-частного партнерства.

В-третьих, существующий подход открывает широкие возможности для чиновничьего субъективизма, то есть содержит предпосылки для коррупционных проявлений.

Еще одной важной проблемой реализации федеральных целевых программ является перегруженность явно избыточным гос-

² См.: гл. 10, 16, 20, Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ от 3 августа 1998 г. № 31. Ст. 3823.

ударственным финансовым контролем. Поскольку субсидии федеральные и осваиваются частично или полностью с участием субъектов РФ и муниципальных образований, полномочия по их контролю закреплены за многочисленными органами государственного финансового контроля.

Следует ограничить сферу деятельности органов государственного финансового контроля проверкой государственных участников целевых программ, сосредоточить их усилия на контроле за качественной и финансово обоснованной подготовкой и оценкой инвестиционных проектов, за объективным и тщательным отбором исполнителей из частных предпринимательских структур, за своевременным и полным выполнением ими бюджетных и денежных обязательств.

2. Правовое обеспечение государственно-частного партнерства с участием малого и среднего бизнеса.

Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) – достаточно новая тема для российского законодательства. В периоды доминирования либеральных экономических идей она мало актуальна, поскольку они предполагают свободную игру рыночных механизмов, где государство осуществляет лишь социально-необходимое регулирование. Сейчас, когда российская экономика уверенно движется в сторону классического государственно-монополистического капитализма в сочетании с обширными социальными обязательствами, развитие государственно-частного партнерства может и должно стать эффективным рычагом экономического и социального развития, диверсификации экономики, укрепления и подъема в первую очередь не сырьевых отраслей, роста численности, экономической и социальной значимости среднего класса, увеличения занятости, расширения налоговой базы, а с политической точки зрения укрепления стабильности российского общества.

В настоящее время государство достаточно активно использует механизмы ГЧП, но есть одна особенность. На этой основе реализуются масштабные инфраструктурные и сырьевые инвестиционные проекты с участием крупных частных партнеров. Подобные проекты носят уникальный характер и под них, как правило, создается специальная законодательная база. Для обеспечения об-

щего правового фона используется законодательство о концессиях и СРП, особенностью которых является их временный характер, сохранение права собственности у государства без привлечения государственных финансов, что является лишь одной из форм государственно-частного партнёрства, не рассчитанной на активное участие малого и среднего бизнеса³.

В то же время в области общественных финансов провозглашается переход в основном к программно-целевому методу расходования средств федерального бюджета. Разрабатываются и начинают внедряться отраслевые социально-направленные федеральные и региональные целевые программы, которые наоборот, предполагают широкое привлечение частных инвестиций для реализации относительно небольших инвестиционных проектов. При этом, доля государственных вложений, как правило, составляет от двадцати до сорока процентов от общих затрат.

Следует констатировать, что в настоящее время в Российской Федерации ввиду бюджетных ограничений отсутствует возможность осуществить финансирование всей необходимой публичной инфраструктуры, требуемой для реализации полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в соответствующих сферах деятельности исключительно за счет бюджетных средств.

Малые и средние предприятия, при этом, имеют достаточный потенциал для решения серьезных задач. В том числе, чтобы создавать объекты капитального строительства в сфере социального жилья, потребительской инфраструктуры, индустрии развлечений и многих других.

Финансирование подобных проектов через государственные целевые программы осуществляется путем выделения бюджетных субсидий. Общие положения о субсидиях содержатся в Бюджетном кодексе Российской Федерации, но нормативное регулирование всех конкретных практических вопросов, представляющих интерес для частного партнера, делегировано на уровень Правительства РФ и, даже в большей степени, министерств и ведомств –

³ См.: Глава 54 Части второй Гражданского кодекса Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ от 29 января 1996 г. № 5. Ст. 410.

государственных заказчиков и координаторов целевых программ.⁴ Это порождает большое разнообразие в подходах к определению форм и механизмов государственно-частного партнёрства на уровне подготовки, заключения и реализации соглашений по инвестиционным проектам. Неопределенность «правил игры» не способствует привлечению частных инвестиций для общественно значимых целей. Пока же, в действующем законодательстве отсутствуют достаточные правовые условия для инвестирования в долгосрочные инфраструктурные проекты в целях улучшения доступности и повышения качества публичных услуг на условиях распределения рисков и привлечения частных инвестиций и компетенций, то есть в проекты государственно-частного партнерства.

Вывод один: если мы хотим серьезно привлечь малого и среднего инвестора к решению социально-значимых экономических задач, необходимо принять адекватное законодательство, хотя бы рамочное, способное заинтересовать такого инвестора.

В зарубежной практике нормативно-правовое регулирование государственно-частного партнерства законодательное обеспечение условий его функционирования в различных странах является достаточно гибким, базирующимся на учёте особенностей национального права. Большинство экономически развитых стран, в которых широко и активно используются механизмы ГЧП, не имеют специального закона о государственно-частных партнерствах. Вместе с тем, принятие в России специального законодательного акта о ГЧП явилось шагом в правильном направлении, поскольку позволяет решить целый ряд стратегически важных задач, в том числе обеспечить консенсус мнений и единство взглядов государства, бизнеса и общества на пути развития в России института ГЧП.

Общее понимание признаков и важнейших характеристик этого инструмента модернизации российской экономики позволит использовать государственно-частное партнерство наравне с другими механизмами привлечения частных инвестиций в экономику посредством устранения законодательных ограничений и снижения рисков и издержек.

⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ от 3 августа 1998 г. № 31 Ст. 3823; Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // СФ РФ от 01 января 1996. № 1. Ст. 18.

Успешное становление принципов государственно-частного партнерства определяется целой системой взаимоувязанных правовых норм из различных отраслей законодательства – бюджетного, налогового, административного, земельного, корпоративного, антимонопольного, трудового, а также инструментов гражданского права – договоров аренды, купли-продажи, подряда, займа, переуступки прав. Поэтому решающее значение имеет согласованность всей системы нормативно-правового регулирования государственно-частного партнерства.

Частные предприниматели нуждаются также в поддержке государства в области кредитных отношений. На данный момент существует чрезмерно жесткое, несоразмерное рискам регулирование со стороны Центрального банка Российской Федерации кредитования коммерческими банками малых и средних предприятий без учета реальной экономической ситуации, а именно отсутствия или недостаточности залога, небольших объемов средств на счетах и т.п.⁵ Следовало бы предусмотреть механизмы, позволяющие банкам смягчать требования к заемщику – участнику инвестиционных проектов в рамках ГЧП, в том числе определенные гарантии или трехсторонние соглашения с участием государства, банка и инвестора.

Если государству удастся создать устойчивые и понятные условия для вовлечения среднего и малого бизнеса в активное решение социально-экономических проблем, обеспечить комфортную предпринимательскую среду и гарантии от произвола, это может коренным образом изменить облик страны, поможет преодолеть сырьевую доминанту в экономике, существенно поднять уровень жизни населения. И что не менее важно, реальное государственно-частное партнерство с участием малого и среднего бизнеса может всколыхнуть энергию миллионов экономически активных людей, предпринимателей, которые хотят и могут сделать жизнь лучше, а свою страну богаче и сильнее.

⁵ См.: Положение Центрального банка Российской Федерации от 26 марта 2004 г. № 254-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности. Указание ЦБ РФ от 20.03.2006 № 1671-У // Вестник Банка России. 18 апреля 2006 г. № 28.

Татьяна Владимировна Ярошенко,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданского права и процесса
Балтийского федерального университета им. И. Канта,
t.yaroshenko2011@yandex.ru;
Елизавета Владимировна Киселева,
студентка IV курса юридического института
кафедры гражданского права и процесса
Балтийского федерального университета им. И. Канта,
liza-uta@rambler.ru

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НОТАРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ, СУДА И АДВОКАТУРЫ

В статье проводится сравнительный анализ нотариальных органов, суда и адвокатуры, рассматриваются основные формы их взаимодействия. Авторами обозначается место каждого института в правовом поле Российской Федерации.

Ключевые слова и фразы: сравнительный анализ; взаимодействие; нотариат; суд; адвокатура.

Нотариальные органы, суд и адвокатура не могут существовать изолированно друг от друга, поскольку функционируют в едином правовом поле Российской Федерации. Их эффективное взаимодействие имеет большое значение для закрепленного в Конституции РФ принципа правового государства, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Налаженная система действенных правовых институтов обуславливает развитие гражданского оборота.

Для проведения сравнительного анализа суда, нотариальных органов и адвокатуры, обозначим место каждого института в правовом поле Российской Федерации.

Суды составляют одну из ветвей власти, осуществляют функцию правосудия посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Нотариальные органы действуют от имени государства, которое делегирует нотариусу часть своих функций и полномочий по обеспечению защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц, поддержанию правопорядка путем оказания соответствующей

щих нотариальных действий от имени Российской Федерации. Адвокатура как институт гражданского общества существует в целях оказания квалифицированной юридической помощи на профессиональной основе.

Суды, нотариальные органы и адвокатура в той или иной степени осуществляют правозащитную функцию. Судебная власть выступает основным субъектом реализации правозащитных функций государства. Согласно статье 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и обеспечиваются правосудием.¹ Именно через судебные органы граждане восстанавливают нарушенные права и защищают законные интересы. Сущность правозащитной функции нотариата заключается в том, что данные органы ориентированы на оказание помощи всем субъектам экономической деятельности и гражданского оборота. В частности, нотариус обеспечивает защиту права собственности, наследственных и иных прав. Органы адвокатуры, в свою очередь, призваны осуществлять защиту прав и законных интересов лиц, обратившихся за юридической помощью.

Судебные, нотариальные и органы адвокатуры являются независимыми и некоммерческими, то есть не преследующими цель извлечения прибыли.

Однако есть и существенные различия: на основании статьи 118 Конституции Российской Федерации судебная деятельность представляет собой правосудие, которое осуществляется только судом. Решения суда, как органа государственной власти, обязательны для исполнения, за ним закрепляется право применять меры государственного принуждения. Для реализации данного полномочия существует система органов и учреждений, исполняющих наказания. Конституция Российской Федерации и ФКЗ «О судеб-

¹ Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание Законодательства РФ. 2014. № 31. Доступ из справочно-правовой системы: «КонсультантПлюс».

ной системе РФ»² закрепляют единство судебной системы Российской Федерации.

Органы нотариата и адвокатуры, в свою очередь, не обладают правом применения мер принудительного характера, поскольку не входят в систему государственных органов. Основами законодательства РФ о нотариате³ и федеральным законом «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ»⁴ определён принцип самоуправления как основополагающий в деятельности нотариальных палат и адвокатских образований. Кроме того, данные правовые образования курируются министерством юстиции Российской Федерации. В частности, федеральный орган юстиции ведет реестр адвокатов, нотариусов и лиц, сдавших квалификационный экзамен, утверждает форму некоторых локальных правовых актов, а также осуществляет иные полномочия, установленные законодательством.

Особенность органов нотариата в том, что они, не входя в систему органов государственной власти, наделены полномочиями публично-правового характера: выполняют как публично-правовые функции (правоприменительную, предупредительно-профилактическую, фискальную), так и функции, вытекающие из частноправового содержания (правореализующую, правоустановительную, консультационную)⁵. Система нотариата включает как государственные, так и внебюджетные образования. В целом, нотариат является альтернативным способом внесудебного урегулирования гражданских правоотношений путем предотвращения

² О судебной системе Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) // Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

³ Основы законодательства Российской Федерации о нотариате: федеральный закон (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1) (ред. от 31.12.2017) // Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

⁴ Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации: федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ // Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

⁵ Погосян Е.В. Особый характер нотариальных функций // Нотариус. 2013. № 1. С. 11–13.

возникновения споров и разрешая уже существующие. Ряд правоведов относят нотариат к институту превентивного правосудия.⁶

Нотариус, как и адвокат, выступает субъектом оказания юридической помощи. В соответствии со статьей 19 ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»⁷ нотариусы оказывают бесплатную юридическую помощь гражданам, обратившимся за совершением нотариальных действий, исходя из своих полномочий путем консультирования по вопросам совершения нотариальных действий.

Статья 163 Гражданского кодекса Российской Федерации⁸ указывает на обязанность проверки законности удостоверяемых им сделок. При заключении сделки нотариус проверяет дееспособность и истинную волю сторон, разъясняет правовые последствия отдельных юридических действий.

В удостоверительной деятельности нотариус проверяет наличие не только существенных, но и удобных для сторон факультативных условий, которые желательно отразить с учетом сложившихся правил и практики гражданского оборота. При необходимости он может предложить обратившимся лицам правовые средства защиты их интересов.

Кроме того, в отдельных субъектах Российской Федерации при нотариальных палатах открыты центры оказания бесплатной юридической помощи.⁹

Таким образом, все рассмотренные правовые институты существуют в целях реализации и защиты конституционных прав граждан, являются независимыми и некоммерческими структурами. Между тем каждый орган имеет свою специфику. Судебные

⁶ Лысенко Е.В. Нотариат как институт превентивного правосудия: перспективы развития // Нотариус. 2013. № 4. С. 21–23.

⁷ О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ // Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

⁸ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

⁹ Виноградова П.А. Правовое регулирование полномочий нотариусов как участников государственной системы бесплатной юридической помощи // Нотариус. 2013. № 6. С. 5–11.

органы являются государственными, наделены исключительным правом осуществления правосудия. Нотариат не входит в систему органов государственной власти, однако, наделен публично-правовыми функциями и действует от имени Российской Федерации. Адвокатура – профессиональное сообщество адвокатов, будучи институтом гражданского общества, не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления.

У нотариальных органов, суда и адвокатуры существует множество форм взаимодействия.

Рассмотрим некоторые формы взаимодействия нотариата и суда. Часть 2 статьи 50 Конституции Российской Федерации не допускает при осуществлении правосудия использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона. Нельзя недооценить роль нотариата для исполнения данного требования, поскольку практически все нотариальные акты являются письменными доказательствами в суде.

Нотариальные акты обладают особой доказательственной силой ввиду своей фактической бесспорности, что упрощает задачу суда по установлению действительных обстоятельств дела. Нотариальные документы во многом облегчают рассмотрение споров в судебных органах.¹⁰

Так, в соответствии со статьей 102 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, нотариус обеспечивает доказательства, необходимые в случае возникновения дела в суде или административном органе, если имеются основания полагать, что представление доказательств в дальнейшем станет невозможным или затруднительным. Задача этого нотариального действия состоит в оперативном и квалифицированном фиксировании доказательств. Граждане и юридические лица обращаются при рассмотрении споров о защите чести, достоинства и деловой репутации, авторских прав, нарушении правового режима коммерческой тайны и др. Такая форма обеспечения доказательств становится особенно актуальной в связи с развитием электронного оборота в сети «Интернет».

¹⁰ Москаленко И.В. Взаимодействие нотариальной и судебной систем // Нотариус. 2013. № 1. С. 8–9.

В качестве примера рассмотрим решение Пролетарского районного суда г. Ростова-на-Дону. Истец обратился с иском о взыскании компенсации за нарушение исключительного авторского права на музыкальные произведения и произведения литературы, мотивируя свои требования тем, что ответчиком на принадлежащем ему сайте осуществлено незаконное использование работ, автором которых является истец. В подтверждение данного факта истцом был представлен в материалы дела протокол осмотра сайта нотариусом. Суд своим постановлением удовлетворил требование истца и обязал ответчика взыскать компенсацию за нарушение авторских прав¹¹.

Стоит заметить, что данная процедура может быть проведена нотариусом только до возбуждения дела в суде. В противном случае обеспечить доказательство может только суд.

В соответствии с нормами Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации¹² (далее – ГПК РФ) нотариус может взаимодействовать с судебными органами путем заявления ходатайства о содействии в собирании или истребовании доказательств, участия в качестве свидетеля или лица, участвующего в деле.

Еще одна форма взаимодействия данных правовых институтов происходит путем осуществление прямого и косвенного судебного контроля нотариальных органов. Первая форма контроля деятельности органов нотариата происходит при рассмотрении судами в порядке особого производства, по правилам главы 37 ГПК РФ, заявлений о совершенных нотариальных действиях или об отказе в их совершении. Статья 312 ГПК РФ дает полномочие суду своим постановлением отменить совершенное нотариальное действие или обязать совершить такое действие.

Так, например, судебная коллегия по гражданским делам Липецкого областного суда апелляционным определением по де-

¹¹ Постановление Пролетарского районного суда г. Ростова-на-Дону от 11.04.2016 по делу 2-1444/2016 ~ М-408/2016 // Доступ из справочной правовой системы «РосПравосудие».

¹² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс».

лу 33-3742/2016 признала незаконным постановление нотариуса о приостановлении совершения нотариального действия – удостоверение договора купли-продажи долей в праве общей долевой собственности на земельный участок¹³.

Косвенный контроль, в свою очередь, прослеживается при рассмотрении всех дел, где имеют место те или иные нотариальные акты.

Таким образом, нотариат оказывает содействие судебной системе, разгружает суды от дел бесспорного характера, занимается обеспечением доказательств, благодаря чему ускоряется рассмотрение правовых споров. Суд также взаимодействует с органами нотариата путем осуществления прямого и косвенного контроля.

Органы адвокатуры осуществляют взаимодействие с судебными и нотариальными органами через институт представительства. Так, адвокат представляет интересы и осуществляет защиту прав физических и юридических лиц, составляет правовые документы. Статья 48 ГПК РФ предусматривает возможность вести свои дела в суде через представителей. В уголовном судопроизводстве он выступает в качестве защитника.

Адвокат, в соответствии со статьей 6.1 ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ» имеет право направлять адвокатские запросы в целях сбора сведений, необходимых для оказания юридической помощи, в том числе запрашивать справки, характеристики и иные документы. За необоснованный отказ в предоставлении необходимой информации предусмотрена ответственность. В нотариальные органы наиболее часто поступают запросы по вопросам, вытекающим из наследственных правоотношений.

Адвокаты могут реагировать на неправомерное поведение судебных и нотариальных органов, ущемляющее права и законные интересы лица, обратившегося за юридической помощью, а также права самого адвоката при осуществлении профессиональной дея-

¹³ Постановление Липецкого областного суда от 09.11.2016 по делу № 33-3742/2016 // Доступ из справочной правовой системы «РосПравосудие».

тельности. Для чего они подготавливают ходатайства, жалобы и обращения в соответствующие органы¹⁴.

Судьи также могут влиять и на дисциплинарную практику советов адвокатских палат путем вынесения частных определений.

Во исполнение ФЗ «О бесплатной юридической помощи в РФ» в ряде субъектов органами нотариата и адвокатуры совместно создаются центры по оказанию правовой помощи. Так, нотариальной палатой Санкт-Петербурга и Ассоциацией юристов Санкт-Петербурга и Ленинградской области создан центр бесплатной юридической помощи населению по вопросам наследственных, семейных, жилищных и иных правоотношений¹⁵.

Таким образом, у органов нотариата, суда и адвокатуры существуют множество форм взаимодействия. Посредством деятельности нотариата повышается эффективность правосудия. Основная форма взаимодействия органов адвокатуры с судом и нотариатом реализуется через институт представительства. Адвокат имеет правовые средства контроля и реагирования на возникающие правонарушения. У нотариата и адвокатуры, в свою очередь, развиваются партнерские отношения.

¹⁴ Бубон К.В. Адвокатура и её место в системе государственных и общественных институтов по защите прав и свобод человека и гражданина // Адвокат. 2015. № 9. С. 5–11.

¹⁵ Виноградова П.А. Правовое регулирование полномочий нотариусов как участников государственной системы бесплатной юридической помощи // Нотариус. 2013. № 6. С. 5–11.

*Игорь Олегович Яшин,
студент III курса Юридического института
Российского университета дружбы народов,
i_yashin97@mail.ru*

ДОСУДЕБНОЕ РАЗРЕШЕНИЕ НАЛОГОВЫХ СПОРОВ В КАНАДЕ

Для разрешения налоговых споров в досудебном порядке в Канаде используются различные способы: процессуальное регулирование (Settlement Process for Appeals), медиация (Mediation Process for Appeals), привлечение налогового омбудсмана (Taxpayers' Ombudsman), конференция по урегулированию спора (settlement conference) при Налоговом Суде Канады, добровольное раскрытие (Voluntary Disclosure) и запрос об облегчении положения налогоплательщика (Taxpayer Relief Request). Некоторые из данных процедур широко применяются на практике. Тем не менее, большинство споров разрешаются только после судебного разбирательства. Статья раскрывает содержание, условия применения, степень востребованности досудебных методов разрешения налоговых споров.

Ключевые слова и фразы: досудебное разрешение налоговых споров, альтернативные способы разрешения споров, Канадское агентство доходов – Canada Revenue Agency (CRA), апелляция, медиация, налоговый омбудсман, Налоговый Суд Канады.

Общей мировой тенденцией является рост востребованности досудебных или альтернативных методов разрешения споров. Это связано с тем, что данные процедуры обладают рядом преимуществ перед судебным разбирательством. Например, они снижают нагрузку на судебную систему, способствуют формированию диалога между конфликтующими сторонами, осуществляются в более краткие сроки и т. д. За последние десятилетия в Канадскую налоговую систему были внедрены различные способы досудебного разрешения налоговых споров. Часть из них получила распространение, но большинство дел всё ещё заканчиваются разрешением в судебном порядке.

В первую очередь необходимо обозначить систему органов, которые обладают полномочиями по разработке и применению налогового законодательства. Налоговая политика Канады разрабатывается министерством финансов. Итоговый проект утверждается после одобрения Парламентом. Администрированием налогов

в Канаде занимается Канадское агентство доходов – Canada Revenue Agency (CRA), учреждённое в 1999 году. Агентство подотчётно министерству финансов, а министр финансов обязан ежегодно отчитываться перед Парламентом за деятельность CRA¹. Налоговое судопроизводство осуществляется в Верховном суде Канады, Налоговом суде, Федеральном суде².

Возможность разрешать налоговые споры в досудебном порядке появилась в конце 1990-х гг. в рамках программы канадского правительства по применению процедуры медиации в публично-правовых спорах³. Выделяют следующие досудебные способы разрешения налоговых дел: Процессуальное регулирование (Settlement Process for Appeals), медиация (Mediation Process for Appeals)⁴.

Процессуальное регулирование. С момента получения уведомления из CRA (minister's reassessment) налогоплательщик может в течение 90 дней подать жалобу (an objection) с указанием причин, по которым он считает действия агентства неправильными⁵. Однако агентство вначале советует обратиться к своим служащим за разъяснениями (функция «Talk to us first» на официальном сайте)⁶. Если такое обращение не даст желаемых результатов,

¹ Лыкова Л.Н., Букина И.С. Налоговые системы зарубежных стран: учебник для бакалавриата и магистратуры / М., 2015. С. 311–326.

² Донцов П.В., Ольшанская Н.А. Налоговое судопроизводство в Канаде // Российский судья. 2016. № 1. С. 58–63.

³ Karen Dawn Stilwell. Mediation of Canadian Tax Disputes. // Thesis (LL.M.)-University of Toronto, 2014. С. 30–31.

⁴ Хаванова И.А. К вопросу об альтернативных способах разрешения налоговых споров в США и Канаде // Финансовое право. 2015. № 9. С. 30–35. URL: <http://elibrary.ru/art2015/bv2859.pdf> (дата обращения: 9.01.2018).

⁵ Patrick Lindsay, Salvatore Mirandola. Resolving Tax Disputes in Canada. // Tax Analysts, 2012. С. 1046. URL: <http://taxprof.typepad.com/files/66ti1043.pdf> (дата обращения: 9.01.2018) и Section 165(1) Income Tax Act (R.S.C., 1985, с. 1 (5th Supp.)). URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-3.3/index.html> (дата обращения: 9.01.2018).

⁶ Canada Revenue Agency // Government of Canada. Official website. URL: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/about-canada-revenue->

налогоплательщик приступает к дальнейшему обжалованию. Жалоба подаётся руководителю апелляционного подразделения CRA (Chief of Appeals)⁷. Подразделение формально независимо от аудиторов, осуществляющих первоначальную проверку. Жалобу можно подать через онлайн-аккаунт государственных услуг, по факсу или электронной почте⁸. CRA старается рассматривать жалобы в течение 30 рабочих дней⁹. На время обжалования взимание оспариваемой суммы налога приостанавливается¹⁰. Апелляционное подразделение может изменить, отменить, либо оставить начисленную сумму без изменений. Результат рассмотрения (notice of confirmation) направляется заявителю на электронную почту.

Если вынесенное решение всё ещё не устраивает налогоплательщика, он вправе обратиться к налоговому омбудсману (Taxpayers' Ombudsman)¹¹. Задачей омбудсмана является обеспечение гарантий соблюдения прав налогоплательщиков со стороны CRA. С этой целью он проводит независимые проверки, выявляет системные спорные вопросы, готовит рекомендации для налогового агентства¹². Налогоплательщики могут обратиться к нему с жалобой, попросить дать разъяснения по итогам проверок и т.д.¹³

[agency-cra/complaints-disputes/make-a-service-complaint.html](https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/about-canada-revenue-agency-cra/complaints-disputes/make-a-service-complaint.html) (дата обращения: 9.01.2018).

⁷ Section 165(2) Income Tax Act.

⁸ Canada Revenue Agency // Government of Canada. Official website. URL: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/about-canada-revenue-agency-cra/complaints-disputes/make-a-service-complaint.html> (дата обращения: 9.01.2018)

⁹ Там же.

¹⁰ Игнатовская И.И. Досудебное урегулирование налоговых споров: зарубежный и российский опыт // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2012. № 9. С. 59.

¹¹ Para. 9. RC17 Taxpayer Bill of Rights Guide: Understanding Your Rights as a Taxpayer // Government of Canada. Official website. URL: <https://www.canada.ca/content/dam/cra-arc/migration/cra-arc/E/pub/tg/rc17/rc17-17e.pdf> (дата обращения: 9.01.2018).

¹² Взаимосогласительные процедуры при разрешении налоговых споров в досудебном порядке. Монография. М., 2017. / отв. ред. Ильин А.Ю. URL: <https://play.google.com/books/reader?id=SIYxDwAAQBAJ&pg=GBS.PT84> (дата обращения: 9.01.2018).

¹³ Там же.

Для проведения медиации налогоплательщик подаёт заявление в апелляционное подразделение CRA¹⁴. По итогам обращения составляется соглашение, определяющее круг спорных вопросов. Отличие от стадии формального обжалования заключается в том, что в медиации участвует третье независимое лицо, которое является посредником между заявителем и налоговым органом. По достижению соглашения стороны заключают договор. Если стороны не пришли к соглашению, то у налогоплательщика сохраняется возможность обратиться в суд для дальнейшего обжалования.

Стоит отметить, что вышеуказанные процедуры не урегулированы законодательством, а порядок их проведения выработан практикой CRA¹⁵.

Механизм досудебного урегулирования спора есть и у специализированного судебного органа – Налогового Суда Канады. После получения ответа из апелляционного подразделения CRA, заявитель в течение 90 дней вправе обратиться в Налоговый Суд¹⁶. До начала судебного разбирательства Суд может организовать конференцию по урегулированию спора (settlement conference)¹⁷. В рамках данной стадии «судья осуществляет контроль над обсуждением сторонами конфликтных моментов, давая рекомендации, не носящие обязательного характера»¹⁸.

Существуют и другие механизмы для разрешения налогового спора в досудебном порядке: добровольное раскрытие (Voluntary Disclosure) и запрос об облегчении положения налогоплательщика (Taxpayer Relief Request).

¹⁴ Взаимосогласительные процедуры при разрешении налоговых споров в досудебном порядке. Монография. М., 2017. / отв. ред. Ильин А.Ю. URL: <https://play.google.com/books/reader?id=SIYxDwAAQBAJ&pg=GBS.PT84> (дата обращения: 9.01.2018).

¹⁵ Хаванова И.А. Указ. соч.

¹⁶ Patrick Lindsay, Salvatore Mirandola. Указ. соч. С. 1047. и Section 169(1) Income Tax Act.

¹⁷ Patrick Lindsay, Salvatore Mirandola. Указ. соч. С. 1050. и Section 126.3 Tax Court of Canada Practice Note 17. URL: http://cas-cdc-www02.cas-satj.gc.ca/portal/page/portal/tcc-cci_Eng/Process/Practice17 (дата обращения: 9.01.2018).

¹⁸ Хаванова И.А. Указ. соч.

Программа добровольного раскрытия применяется при обнаружении недоимки. Налогоплательщику позволяется добровольно раскрыть соответствующие фактические обстоятельства, ставшие её причиной¹⁹. В данном случае обязательство по выплате сумм определённых налоговым органом не отменяется, но CRA может списать начисленные проценты или штрафные санкции²⁰. Такое раскрытие должно быть во-первых, добровольным (то есть быть инициировано до того как налоговый орган начал осуществление действий принудительного характера), во-вторых, «всеобъемлющим» (то есть вся необходимая информация должна быть предоставлена в полном объёме и с первого раза)²¹. Налоговое агентство придерживается позиции, что налогоплательщику допустимо обращаться к такой процедуре только один раз²².

Налогоплательщик может направить запрос об облегчении своего положения при наличии определённых оснований. К ним относятся: обстоятельства непреодолимой силы, тяжелое финансовое положение, решение CRA вынесенное на основе ошибочной информации, нарушение процессуальных сроков со стороны CRA²³. Облегчение положения налогоплательщика может выражаться в отмене уплаты процентов или штрафных санкций²⁴.

Стоит отметить, что альтернативные методы разрешения налоговых споров не пользуются в Канаде большой популярностью. Большинство дел разрешается в судебном порядке, а CRA старается ориентировать налогоплательщиков на достижение соглашения без привлечения медиаторов²⁵. Несмотря на то, что в первые годы налоговое агентство приветствовало применение аль-

¹⁹ Взаимосогласительные процедуры при разрешении налоговых споров в досудебном порядке: монография / отв. ред. А.Ю. Ильин. М., 2017. URL: <https://play.google.com/books/reader?id=SIYxDwAAQBAJ&pg=GBS.PT84> (дата обращения: 9.01.2018).

²⁰ Section 220(3.1) Income Tax Act.

²¹ Patrick Lindsay. Salvatore Mirandola. Указ. соч. С. 1049.

²² Там же.

²³ Там же. С. 1050.

²⁴ Section 9 IC07-1r1 Taxpayer Relief Provisions. URL: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/ic07-1r1.html> (дата обращения: 9.01.2018).

²⁵ Хаванова И.А. Указ. соч.

тернативных разрешительных процедур, в последнее время CRA опасается их широкого распространения. Связано это с тем, что такие методы хорошо применимы, когда речь идёт о рядовых спорах, возникающих по поводу недостатка информации, документов и т.п. Когда имеет место использование сложных схем ухода от налогов, то такие дела сложно разбирать без проведения полноценного судебного процесса. Проблема заключается в том, что на практике категории данных дел сложно разграничить друг от друга²⁶.

Таким образом, для канадской налоговой системы характерен широкий выбор инструментов досудебного разрешения споров. Наиболее распространёнными процедурами является обжалование решения налогового агентства в его независимое апелляционное подразделение и привлечение налогового омбудсмана для повторной проверки оспариваемого решения. Несмотря на преимущества, которыми обладают данные методы, основная масса налоговых дел заканчивается разрешением в судебном порядке. Исследователи связывают это со стремлением налогового органа довести дело до полноценного судебного разбирательства в целях защиты публичных интересов.

²⁶ Хаванова И.А. Указ. соч.

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Артемова Ю.А.</i> К вопросу об административной ответственности за семейно-бытовое дебоширство.....	3
<i>Бабич Н.В.</i> к вопросу о некоторых терминах, используемых в ходе реформы предварительного следствия в России в начале XXI века.....	7
<i>Ноз Грэтъян Батчиманджи.</i> Лицензирование и его место в системе государственного регулирования.....	19
<i>Баутина В.С.</i> Обжалование действий, решений налоговых органов в Китайской Демократической Республике.....	24
<i>Бондарь Е.О.</i> Проблемные аспекты совершенствования федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации	30
<i>Вамбу Афелиу Афонсу Домингуш.</i> Правовая защита иностранных инвесторов в РФ.....	36
<i>Василенко Г.Н.</i> Административно-правовое декларирование: роль и значение в системе методов государственного управления.....	43
<i>Виноградов Е.А.</i> Перспективы развития криптовалют в России	47
<i>Виноградов И.А., Василенко Г.Н.</i> Проблема назначения административных наказаний	53
<i>Гаевская А.В.</i> Особенности правового статуса муниципальных служащих на территории Республики Крым... ..	58
<i>Матьянова (Губенко) Е.С.</i> Национальная платежная система: теория и практика.....	65
<i>Губиева М.С.</i> Разрешение налоговых споров в Японии	76
<i>Дёмин А.А.</i> Правовой облик администрации путина в свете «американских» санкций	80
<i>Долинская Л.М.</i> Проблемы информатизации здравоохранения.....	89
<i>Долинская В.В.</i> Информационные правовые ресурсы.....	98
<i>Жалсанов Б.Ц.</i> Административно-деликтное законодательство социалистической Республики Вьетнам	105

Занко Т.А. Подходы к денежному содержанию федеральных государственных гражданских служащих: опыт США и ФРГ...	110
Иваничкина М.В., Lyonг Чунг Киен. Порядок обжалования решений налоговых органов в социалистической Республике Вьетнам.....	120
Абдулкадер Кайс. Местная администрация в Сирии.....	125
Кашина Л.А. Соотношение понятий и сущность гражданской и налоговой ответственности.....	130
Ковшевацкий В.И. Административные запреты в системе методов государственного управления	135
Курбатова О.В. Некоторые аспекты финансово-правового регулирования страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды.....	140
Лилуашвили М.Г. Правовые проблемы при применении имущественного налогового вычета в сумме фактически произведенных налогоплательщиком расходов на погашение процентов по целевым займам (кредитам).....	146
Василенко Г.Н., Лобанова И.К. К вопросу об административной ответственности за посягательства на общественную нравственность.....	155
Лучина А.Ю. Разрешение налоговых споров в Австрии.....	161
Мехдиев Турал Эльшад оглы. Учет доходов от операций с криптовалютой для целей налогообложения: положительный опыт зарубежных стран на примере биткойна.....	166
Мититюк В.М. Финансовый контроль в Австралии.....	172
Наимов Б.Г. Действие разрешений во времени в законодательстве Республики Таджикистан.....	179
Нехайчик В.К. Механизм административно-правового воздействия как обоснование смены господствующей государственно-управленческой парадигмы в теории административного права.....	187
Остроушко А.В. Внедрение финтех и легализация криптовалюты: проблемы информационной безопасности личности.....	194

Прошунин М.М. Биометрическая идентификация и верификация в рамках финансового мониторинга как направление развития цифровой экономики.....	200
Рахимов К.Х. Деятельность шанхайской организации сотрудничества (ШОС) по обеспечению энергетической безопасности.....	207
Рустамов Д.Ю. Пути совершенствования государственного финансового контроля в сфере бюджетных отношений Республики Таджикистан.....	213
Саакян Г.Г. Финансовая политика России в условиях экономических санкций.....	222
Челахсаева С.И. Развитие института несостоятельности (банкротства) в Советский период.....	229
Чилингарян Г.Г., Миронова С.М. Создание национальной платежной системы (карта «Мир»).....	237
Шохин С.О. О некоторых насущных вопросах финансово-правового обеспечения экономической политики...	244
Ярошенко Т.В., Киселева Е.В. Сравнительный анализ и взаимодействие нотариальных органов, суда и адвокатуры...	251
Яшин И.О. Досудебное разрешение налоговых споров в Канаде.....	259

Научное издание

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
АДМИНИСТРАТИВНОГО, ФИНАНСОВОГО
И ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА
В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ**

Издание подготовлено в авторской редакции

Технический редактор *Н.А. Ясько*
Дизайн обложки *Ю.Н. Ефремова*

Подписано в печать 16.08.2018 г. Формат 60×84/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 15,58. Тираж 100 экз. Заказ 1560.

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